

integration

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

Außenpolitik unter Obama – pragmatischer Multilateralismus und transatlantische Annäherungen

Stefan Fröhlich

Zehn Jahre Governance der Eurozone: ökonomische Bilanz und institutionelle Dynamiken jenseits der Vertragsrevisionen

Daniela Schwarzer

Konstitutioneller Minimalismus: die EU-Sozialpolitik in den Vertragsreformen von Nizza bis Lissabon

Hans-Wolfgang Platzer

Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon: Legitimationserweiterung für wachsende Herausforderungen

Severin Fischer

Das Instrument der Mehrjahresprogramme in der europäischen Justiz- und Innenpolitik

Jörg Semmler

EUFOR Tschad/RCA: Zwischenbilanz und Empfehlungen für eine effektivere Konfliktlösung

Hans-Georg Ehrhart

Demografischer Wandel und nachhaltige Entwicklung · Demokratie und europäische Integration

Arbeitskreis Europäische Integration · Tagungen



Nomos



**Institut für
Europäische Politik**

integration

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

32. Jg. / Januar 2009

1/09

INHALT

AUFSÄTZE

Stefan Fröhlich

Außenpolitik unter Obama – pragmatischer Multilateralismus und transatlantische Annäherungen 3

Daniela Schwarzer

Zehn Jahre Governance der Eurozone: ökonomische Bilanz und institutionelle Dynamiken jenseits der Vertragsrevisionen 17

Hans-Wolfgang Platzer

Konstitutioneller Minimalismus: die EU-Sozialpolitik in den Vertragsreformen von Nizza bis Lissabon 33

Severin Fischer

Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon: Legitimationserweiterung für wachsende Herausforderungen 50

Jörg Semmler

Das Instrument der Mehrjahresprogramme in der europäischen Justiz- und Innenpolitik 63

FORUM

Hans-Georg Ehrhart

EUFOR Tchad/RCA: Zwischenbilanz und Empfehlungen für eine effektivere Konfliktlösung 75

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Vivien Procher und Stefan Rumpf

Europe in Transition – Demografischer Wandel und nachhaltige Entwicklung 81

Katharina Joho

Zum Verhältnis von Demokratie und europäischer Integration 90

Vorläufige Tagungsplanung des AEI für das Jahr 2009 96

ABSTRACTS 98

Beilage: Jahresregister 2008

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 2009: (vierteljährlich, 4 Hefte
und Register) 43,- €
Studentenabonnement: (gegen Vorlage einer
Studentenbescheinigung) 29,- €
Einzelheft 14,- €
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, 2009 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, die bereits in einer
grauen Reihe oder im Internet veröffentlicht sind, kön-
nen nur in einer substanziell überarbeiteten Fassung in
das Gutachterverfahren aufgenommen werden. Die
Manuskripte müssen sich zudem durch Originalität
und wissenschaftliche Sorgfalt bei der Darstellung und
Analyse von relevanten Problemen europäischer Inte-
gration 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, Sociologi-
cal 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). Fotoko-
pien für den persönlichen und sonstigen Gebrauch
dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen dar-
aus als Einzelkopien hergestellt werden.

Außenpolitik unter Obama – pragmatischer Multilateralismus und transatlantische Annäherungen

*Stefan Fröhlich**

Überzogene Erwartungen in Europa

Mit dem deutlichen Sieg von Barack Obama bei den amerikanischen Präsidentschaftswahlen, den Politiker wie die internationale Presse zu Recht als in jeder Hinsicht ‚historisch‘ bewertet haben, um die enorme Bedeutung dieses Wahlsiegs für Amerika und den Rest der Welt zu beschreiben, geht eine Ära zu Ende, deren Bilanz verheerend ist: George W. Bush übergibt das wohl wichtigste politische Amt in der Welt an seinen Nachfolger, da die USA wie eine Weltmacht im Niedergang wirken. Politisch und militärisch, aber auch – für das amerikanische Volk viel dramatischer – moralisch sind die USA im Begriff ihre Führungsrolle zu verspielen. Dass in das Weiße Haus zumal ein ‚African American‘ einzieht, macht den Führungswechsel in Washington gleich im doppelten Sinn zu einer ‚historischen‘ Zäsur. Nicht nur hat der 4. November 2008 gezeigt, dass es den ‚amerikanischen Traum‘ auch im 21. Jahrhundert noch gibt; Obama selbst hat die Kraft dieses zukunftsgerichteten Optimismus im Wahlkampf immer wieder beschworen („Yes, we can“). Gleichzeitig drückte die enorme Mobilisierung des Wählerinteresses im Lande, die ihre Entsprechung im weltweiten Widerhall auf diese Wahl fand, die ungebrochene Vitalität des amerikanischen Gemeinwesens aus. Entgegen allen Abgesängen auf das Land, wonach dieses gerade auch sein größtes Plus verliere – nämlich seinen Zukunftsoptimismus – zeigte sich einmal mehr, dass die USA gerade dann zu Aufbruchstimmung und Begeisterungsfähigkeit fähig sind, wenn so viele das Land auf dem falschen Weg sehen. Und eben die Tatsache, dass derjenige, der das Land aus seiner vielleicht größten Wirtschaftskrise seit dem Ende der großen Depression und zwei bedrückenden Kriegen führen soll, ein vergleichsweise unerfahrener Senator ist, zeigt den Mut und die bedingungslose Bereitschaft zum viel zitierten Wandel.

Vor diesem Hintergrund ist der Erwartungsdruck, der auf dem neuen Präsidenten lastet, immens, sind die Aufgaben, vor denen er steht, geradezu erdrückend. Gut möglich, dass wir dabei vielleicht gleich die nächste Krise im transatlantischen Verhältnis erleben, wenn allzu große Hoffnungen, wie sie mit dieser Wahl verbunden sind, am Ende enttäuscht werden. Einen radikalen Politikwechsel sollte man daher nicht zwangsläufig erwarten, auch nicht, dass dieser Präsident ein ‚europäischer‘ sein wird. Der Grund hierfür liegt nicht nur in der politischen Agenda des neuen Präsidenten (die sich in vielerlei Hinsicht weit weniger stark von der des noch amtierenden abhebt), sondern auch darin, dass das Amerikabild schon vor dieser Wahl ein verzerrtes gewesen ist. Bereits die zweite Amtszeit von Bush hat mehr Gemeinsamkeiten mit Europa gebracht, als man diesseits des Atlantiks wahrhaben wollte. Dies gilt bezüglich der stereotypen Vorwürfe vom amerikanischen Unilateralismus und den fundamentalen außenpolitischen Differenzen im transatlantischen Verhältnis ebenso wie für die Wiederaufnahme des Dialogs mit Washington; immerhin besuchte Bush als erster amerikanischer Präsident die Europäische Kommission in Brüssel.¹ Hinzu kommt, dass die Euro-

* Prof. Dr. Stefan Fröhlich, Professor für Internationale Politik, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

1 Rupert Cornwell: Bush Flies to Build Bridges with Europe's War Dissenters, in: The Independent on Sunday, 20.02.2008.

päer schon längst nicht mehr nur reagierten, sondern zunehmend stärker in das internationale Krisenmanagement einbezogen wurden. Mit dem Iran verhandelt die EU-Troika Frankreich, Großbritannien und Deutschland auch im Namen der USA. Während der Georgien-Krise war es die französische Ratspräsidentschaft, die mit Russland eine Vereinbarung zur Beendigung des Krieges schloss, während Washington auffällig im Hintergrund blieb. Beim EU-US-Gipfel in Washington 2007 verständigten sich beide Seiten auf einen Prozess der Vertiefung des transatlantischen Wirtschaftsraumes. Und als die Finanzkrise ausbrach, war zunächst nicht nur die Zusammenarbeit zwischen den USA und Europa entscheidend, sondern auch die Europäische Union gewissermaßen der Schrittmacher, als auf beiden Seiten die finanziellen Rettungspakte geschnürt wurden; am Ende folgte Washington Großbritannien und anderen Mitgliedstaaten der Union, als man sich gar zu einer notwendigen Teilverstaatlichung der Kreditwirtschaft entschloss.

Dennoch blieb Washingtons Politik bei aller „rhetorischen Konzilianz“ fixiert auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, „militärische Überlegenheit und interventionistische Strategien“.² Auch deshalb geht es zunächst einmal um eine Veränderung in der Grundbefindlichkeit im bilateralen Verhältnis, wonach die generelle Ablehnung des außenpolitischen Kurses der USA der vergangenen Jahre zunehmend mit einem generellen Unbehagen bezüglich der inneren Verfasstheit Amerikas verbunden war. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union lehnt heute eine besondere amerikanische Führungsrolle mehrheitlich ab – und das, obwohl in der Beurteilung der Herausforderungen und Bedrohungen keine wesentlichen Unterschiede bestehen.³ Hoffnung besteht somit, dass ab 2009 wenn nicht alles anders, so doch vieles besser wird. Dies gilt nicht nur für Stil und Ton, auch mit Blick auf Substanz und die generelle Richtung wird erwartet, dass Washington wieder stärker auf seine Bündnispartner zugeht, multilateraler agiert und insgesamt mehr Zurückhaltung übt.

Umgekehrt aber wird dieses krisenbelastete Amerika, welches aus Kapazitäts- wie Legitimationsgründen noch lange brauchen wird, um nach Irak zu seiner alten Führungsstärke zu finden, unter dem neuen Präsidenten eine ‚gerechtere‘ Lastenteilung (höhere Verteidigungsausgaben) und mehr globales Engagement von den Europäern wünschen (Irak und Afghanistan), als diesen lieb sein dürfte – daran lassen die Äußerungen Obamas ebenfalls keinen Zweifel.

Wie wird die Agenda der neuen Administration aussehen und was bedeutet sie im Einzelnen für die Europäer? Zunächst vorab: Die Ära der uneingeschränkten amerikanischen Führung, der „unipolare Moment“⁴ mag vorerst der Vergangenheit angehören und der Handlungsspielraum der USA stark eingeschränkt sein. Amerika wird sich aber unter Obama nicht aus der Weltpolitik verabschieden; auch zu seinem Selbstverständnis wird gehören, dass amerikanische Präsidenten zugleich die ‚Führer der freien Welt‘ sind. Dies zeigte sich bereits in seinen Wahlkampfäußerungen, wonach die USA der Garant der internationalen Stabilität und die unentbehrliche Ordnungsmacht seien. Und nach wie vor gilt: Viele Probleme können die Amerikaner zwar nicht alleine lösen, aber kein Problem lässt sich eben ohne die amerikanische Unterstützung lösen. Trotz der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise haben die USA durch die einzigartige Kombination militärischer, wirtschaftlicher und technologischer Machtressourcen eine herausragende Position im globalen Sys-

2 Josef Janning: Welcome back, America? Die USA und Europa im Aufbruch, spotlight europe 12/2008.

3 Atlantic-community.org: Atlantic Faces. Jan Neutze, German Marshall Fund of the United States, 18.02.2008, abrufbar unter: http://www.atlantic-community.org/index/Global_Must_Read_Article/Jan_Neutze%2C_German_Marshall_Fund_of_the_United_States (letzter Zugriff: 18.12.2008).

4 Charles Krauthammer: The Unipolar Moment, in: Foreign Affairs 1/1991, S. 23-33.

tem. Hinzu kommt, dass die Voraussetzungen für den künftigen Präsidenten gut sind, weil er nicht nur mit einer breiten Unterstützung für einen neuen Aufbruch in der Bevölkerung rechnen kann, sondern weil er auch über solide Mehrheiten im Kongress verfügt. Zwar erreichen die Demokraten mit 56 Sitzen⁵ nicht ihr Ziel einer ‚filibuster-festen‘ Mehrheit von 60 der 100 Sitze im Senat, die die Möglichkeit der Minderheitenfraktion, mit ihrer Sperrminorität von zwei Fünfteln der Mandate ein Ende der Debatte und somit die Abstimmung über einen Gesetzentwurf zu verhindern, aufgehoben hätte. Immerhin aber scheinen die demokratischen Neuzugänge von ihrem Profil her diese Mehrheit in beiden Häusern nicht nach links zu verschieben, sondern eher in der politischen Mitte zu verankern. Eben dort lässt sich im Übrigen auch das Kabinett des 44. Präsidenten verorten.

Neuer Pragmatismus und Entideologisierung amerikanischer Außenpolitik?

Obama wird als erstes versuchen, die moralische Autorität Amerikas wiederherzustellen. Dazu gehören die sofortige Schließung des Gefangenenlagers von Guantanamo und damit verbunden die Wiederherstellung des ‚Habeas-Corpus-Rechts‘ zur Anfechtung der Haftgründe vor einem zivilen amerikanischen Gericht, die Beendigung der bisherigen CIA-Praktiken wie die Entführung Terrorverdächtiger sowie die Ächtung jeder Form von Folter. Im Innern bedeutet dies eine grundlegende Reform des Gesundheitssystems, ein rigoroses Energiesparprogramm und eine Reform des Steuersystems, bei der die ‚Superreichen‘ zur Kasse gebeten und die Mittel- und Unterschicht entlastet werden, und vielleicht gar eine stärkere Regulierung und Disziplinierung der Wall Street. Bei allen Projekten bleibt der Präsident bislang die Antwort auf die Frage nach der Gegenfinanzierung schuldig, allerdings hat er signalisiert, dass ein weiterer Defizitanstieg in dieser Phase wohl unumgänglich sei.

Außenpolitisch bedeutet eine moralische Erneuerung, dass Obama sich eher verpflichtet fühlen wird, wieder verstärkt mit internationalen Organisationen und vor allem den europäischen Bündnispartnern zusammenzuarbeiten, das Völkerrecht nicht in der Weise wie sein Vorgänger zu missachten, sich vielleicht sogar auf verbindliche Richtlinien zur Begrenzung von Treibhausgasen einzulassen, dem Internationalen Strafgerichtshof beizutreten, auf eine Modernisierung des US-Nukleararsenals zu verzichten und entgegen seiner Ankündigung im Wahlkampf am Ende doch die Verteidigungsausgaben zu kürzen, um seine sozialpolitische Agenda durchsetzen zu können und die Wirtschaft zu stimulieren – und zwar aus purem amerikanischen Eigeninteresse heraus und nicht etwa aufgrund der Haltung der Europäischen Union. Ob es auch bedeutet, dass es tatsächlich zu dem zügigen Abzug aus dem Irak kommt, nur weil Obama die Vorstellungen der dortigen Bevölkerung respektiert; dass die USA auf ihre Sonderstellung bei der Erschließung der weltweiten Ölreserven verzichten; dass Washington eine Strategie für Afghanistan entwickelt, die eine neue Basis für den internationalen Terrorismus verhindert, aber neben militärischen Strafexpeditionen den zivilen Wiederaufbau viel stärker berücksichtigt und auch ungewöhnliche Schritte wagt wie die Einbeziehung ‚gemäßigter‘ Taliban in den Friedensprozess (immerhin konnte mit dieser Strategie auch der sunnitische Aufstand im Irak aus den Fängen von al-Qaida gelöst werden, was wesentlich zur Verbesserung der Sicherheitslage im Irak und zur entscheidenden Isolierung und Schwächung des Terrornetzes im Zweistromland beitrug, das seinen Kampf nun wieder auf seine Stammländer am Hindukusch zu konzentrieren scheint) – daran muss man

5 Zählt man auch den unabhängigen Demokraten, Senator Joseph Lieberman, und den unabhängigen Senator, Senator Bernard Sanders, zu den Demokraten (wie das häufig getan wird), verfügen die Demokraten über 58 Senatorenposten.

zumindest auch Zweifel haben, wenn man die jüngsten Korrekturen Obamas an seinen bisherigen Positionen berücksichtigt.

Der Grund dafür ist einfach: Gerade in außenpolitischen Fragen entpuppt sich der neue Präsident als Pragmatiker und beinahe schon postideologische Figur; ein Blick in sein Buch „The Audacity of Hope“ zeigt, dass es darin weniger um die Themen ‚Hoffnung und Wandel‘ denn um das Plädoyer für eine vernunftgeleitete und ausgeglichene Politik geht. Auch Obama steht durchaus für die Vision universaler Freiheit. Bei deren Umsetzung setzt er jedoch weniger auf die unter Bush forcierte Institutionalisierung von Demokratien im Sinne westlicher Ordnungsvorstellungen durch ‚regime building‘, sondern auf die Überzeugung von einem liberalen und pluralen Amerika, das die Ideale aller Weltreligionen und Zivilisationen vereint: nämlich Gerechtigkeit, Freiheit und ein guter Lebenswandel, nicht zuletzt im Sinne eines friedfertigen Umgangs miteinander.⁶ Anders als sein Vorgänger spaltet er die Welt nicht in ‚Gut und Böse‘, sondern präsentiert sich als Mann des internationalen Ausgleichs, der sozialen Balance und der Integration. Gegen den Irakkrieg wandte er sich nicht mit dem Standardargument links-liberaler Kritiker von der generellen Ablehnung von Kriegen. Vielmehr kritisierte er das überstürzte Handeln der Regierung, eine Politik, die von „Emotionen und nicht von Prinzipien“ geleitet war und die mittel- bis langfristigen Konsequenzen für das Ansehen Amerikas in der Welt ignorierte.⁷

Zwar hält er an der Grundüberzeugung fest, wonach Amerika aufgrund seiner überragenden Machtposition die internationale Ordnung gestalten kann und wonach die Gestaltung der inneren wie äußeren Ordnung im Sinne von Karl W. Deutsch zentrale Aufgabe aller Staatlichkeit ist.⁸ Und da dieser Gestaltungswille wesentlich von den religiösen Fundamenten und Werten (Freiheit, Demokratie, Menschenrechte, Toleranz, Respekt, Solidarität, Ziel- und Ergebnisorientiertheit) seiner Gesellschaft mitgetragen wird, welche wiederum als quasi natürlicher Wunsch aller Zivilgesellschaften vorausgesetzt werden, wird auch Obama sich mit Nachdruck für deren Bewahrung und Strahlkraft einsetzen. Dabei wird er diesen Einsatz jedoch nicht zu einem generellen normativen Konflikt zwischen dem demokratischen Amerika auf der einen und undemokratischen Regimen, die die Sicherheit des Landes bedrohen, auf der anderen Seite hochstilisieren. Der Aufstieg des transnationalen radikalen Islamismus hat zwar nach Ansicht Obamas das Paradigma säkularer internationaler Beziehungen erschüttert und stellt eine zentrale Herausforderung für den Westen insgesamt dar. Ebenso sieht er, dass der Universalitätsanspruch liberaler Demokratie durch die Betonung fremder kultureller Eigenheiten und vor allem Russlands und Chinas Autoritarismus zunehmend infrage gestellt wird und Washington sich daher auch aus diesem Grund von der Idee der Erzwingung westlicher Ordnungsmodelle verabschieden muss.

Andererseits räumt er neben der Bedrohung durch den islamistischen Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen den Herausforderungen durch schwache und scheiternde Staaten (als Ursache von Instabilität), extreme Armut, Klimawandel und Energieknappheit den gleichen Stellenwert ein und sieht deshalb die amerikanische Sicherheit und den Wohlstand untrennbar mit der Sicherheit und dem Wohlergehen in anderen Staaten verbunden.⁹ Aus dieser Verbundenheit heraus ergibt sich für ihn die Notwendigkeit

6 Barack Obama: *The Audacity of Hope. Thoughts on Reclaiming the American Dream*, New York 2006, S. 316-317.

7 Barack Obama: Text of Senator Barack Obama's Speech at Anti-War Rally in Chicago, 02.10.2002, abrufbar unter: <http://www.barackobama.com/pdf/ObamaIraqHandout.pdf> (letzter Zugriff: 18.12.2008).

8 Karl W. Deutsch: *Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven*, Freiburg 1970.

9 Peter Rudolf: *Amerikas neuer globaler Führungsanspruch. Außenpolitik unter Barack Obama*, SWP-Aktuell 77/2008.

der Partnerschaft und der Führung durch das eigene Beispiel im Sinne der Jeffersonschen Tradition in der amerikanischen Außenpolitik.

Mit anderen Worten: Obama wird sich der Welt weit weniger moralistisch und idealistisch präsentieren als sein Vorgänger und auch John McCain. In den vergangenen Monaten hat er wiederholt betont, dass er einen „außenpolitischen Realismus“ jeder „ideologisierten Außenpolitik“ vorziehe. Dabei bediente er sich außenpolitischer ‚Champions‘ der Demokraten wie Franklin D. Roosevelt, Harry S. Truman, Dean Acheson oder John F. Kennedy ebenso wie der republikanischen ‚Garde‘ um George F. Kennan, Brent Scowcroft, James Baker oder auch George H.W. Bush. Beobachter charakterisierten ihn bereits während des Wahlkampfes als den „cool conservative“ neben dem „exuberant idealist“ McCain.¹⁰ Doch auch Obama steht in einer außenpolitischen Tradition, in der Idealismus und Realismus, Moral und Macht beziehungsweise Interessen miteinander verschmelzen. Er will die USA daher zurückführen in die Rolle des liberalen und „wohlwollenden Hegemons“, wie sie den Entwurf amerikanischer Weltpolitik nach 1945 prägte. Danach können die USA aufgrund ihrer Ressourcen zwar die eigenen Interessen unilateral verfolgen, sind sich aber andererseits ihrer besonderen globalen Verantwortung für die Stabilität des internationalen Systems bewusst und beschränken daher den Einsatz ihrer militärischen Macht nicht auf den Schutz der amerikanischen Bevölkerung und vitaler Interessen in Fällen tatsächlich oder unmittelbar bevorstehender Angriffe. Dementsprechend will Obama bis 2012 die amerikanische Auslandshilfe pro Jahr auf 50 Milliarden US-Dollar verdoppeln, gleichzeitig aber auch die Verteidigungsausgaben und die Personalstärke der Streitkräfte (um 90.000) erhöhen – nicht zuletzt zur effektiveren Bekämpfung von Aufständen beziehungsweise Umsturzversuchen in „schwachen“, „scheiternden“ oder „gescheiterten“ Staaten sowie zur Unterstützung beziehungsweise zum Wiederaufbau von Streitkräften in den betroffenen Ländern („post-conflict-management“).¹¹ Insofern könnte die Option des Einsatzes militärischer Macht auch im Falle humanitärer Katastrophen und im Dienste „gemeinsamer Sicherheit“, möglichst im Rahmen internationaler Institutionen, aber auch mit Unterstützung anderer Staaten in flexiblen „Koalitionen von Handlungswilligen“, wenn der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (VN) sich als handlungsunfähig erweist, zum Eckpunkt einer künftigen Obama-Doktrin werden.¹² Nicht zuletzt Äußerungen aus dem engeren Beraterumfeld des künftigen Präsidenten, so etwa von der designierten US-Botschafterin bei den Vereinten Nationen, Susan E. Rice, oder von Anthony Lake, deuten darauf hin, dass das Zeitalter des Unilateralismus mit dem Ende der Ära Bush keinesfalls endgültig aus dem außenpolitischen Instrumentenkasten der USA verschwunden sein wird.¹³

Obamas neuer Multilateralismus

Amerika wird unter Obama somit nicht vor globaler Verantwortung zurückweichen oder gar isolationistischer werden. Die Grundprinzipien beziehungsweise Parameter amerikanischer Außenpolitik bleiben bestehen: die innere Sicherheit bleibt ein zentrales Thema; Obama hält die Bedrohung durch Massenvernichtungswaffen und internationalen Terrorismus unverändert für die größte unmittelbare sicherheitspolitische Herausforderung des Lan-

10 Fared Zakaria: Obama Abroad, in: Newsweek, 28.07.2008.

11 Barack Obama: Defense, abrufbar unter: <http://www.barackobama.com/issues/defense/> (letzter Zugriff: 18.12.2008); Barack Obama: Renewing American Leadership, in: Foreign Affairs 4/2007, S. 2-16, hier S. 7.

12 Michael Fullilove: Hope or Glory? The Presidential Election and U.S. Foreign Policy, Brookings Foreign Policy Paper 9/2008, S. 6-7.

13 Susan E. Rice/Anthony Lake/Donald M. Payne: We saved Europeans. Why Not Africans?, in: The Washington Post, 02.10.2006; Barack Obama/Hillary Clinton/John McCain: We Stand United on Sudan, 28.05.2008, abrufbar unter: http://www.savedarfur.org/page/content/Candidates_Statement/ (letzter Zugriff: 18.12.2008).

des (und der westlichen Welt); Irak und Afghanistan stehen unverändert an vorderster Stelle der außenpolitischen Agenda; auch Obama hält unilaterales Handeln und Präemptivschläge in bestimmten, die nationale Sicherheit Amerikas bedrohenden Situationen für notwendig, sollte die internationale Staatengemeinschaft zu geschlossenem Handeln nicht in der Lage sein;¹⁴ auch er sieht in der bestmöglichen Ausstattung der US-Streitkräfte die Voraussetzung für die Garantie der Sicherheit Amerikas und seiner Verbündeten. Zu einer Abkehr vom bisherigen Kurs scheint er hingegen vor allem in Bezug auf die amerikanische Energiepolitik (binnen der nächsten zehn Jahre will er das Land von ausländischen Energielieferungen unabhängig machen, indem er unter anderem auch die umstrittene Ölförderung im eigenen Land fördern will, aber auch auf erneuerbare Energien setzt) sowie die Klimapolitik bereit zu sein.

Die größten Hoffnungen der Europäer ruhen daher auf der Einsicht in Washington, dass die USA nicht zuletzt aus Gründen ihres ramponierten Images in der Welt, aber auch aus Legitimationszwängen gegenüber der eigenen Bevölkerung heraus und wegen fehlender eigener Mittel wieder mehr die Unterstützung und Zusammenarbeit mit den VN suchen werden. Obama hat deutlich gemacht, dass sein Vertrauen in die Möglichkeiten der VN begrenzt ist, dass Washington aber die eigenen Ziele in den meisten Fällen mit deren Unterstützung leichter durchsetzen kann und als globale Ordnungsmacht mehr als andere Nationen von der Beachtung ihrer Regeln und Werteordnung profitiert.¹⁵ Zu diesen Zielen gehören für Obama zunächst ganz allgemein die Anpassung der von den USA geschaffenen multilateralen Strukturen und Institutionen an ein verändertes internationales Umfeld, sprich die Durchsetzung institutioneller Reformen, und die stärkere Einbindung von nichtstaatlichen Akteuren. In diesem Zusammenhang sprach Obama bereits während des Wahlkampfes gerne von der „globalisierten Welt“ und „transnationalen Bedrohungen“, welche nach „integrativen und kooperativen Lösungen“ verlangten („interconnectivity“).¹⁶

Dazu zählt auch die stärkere Integration anderer Staaten in multilaterale Institutionen, so insbesondere Chinas, Indiens oder Brasiliens, aber eben auch der europäischen Bündnispartner, nicht zuletzt um einen Teil der mit der amerikanischen Führungsrolle verbundenen Kosten auf diese abwälzen zu können. Nichts anderes bedeutete die während des Wahlkampfes immer wieder erhobene Forderung an die Europäer zu mehr Anstrengungen für die globale Sicherheit.

In diesem Zusammenhang signalisiert Washington auch die Bereitschaft zur Einrichtung neuer Institutionen; vor allem mit Blick auf den Aufstieg Chinas wird intensiv über die Möglichkeit neuer multilateraler Sicherheitsstrukturen für die asiatisch-pazifische Region nachgedacht, wohlgermerkt in der Erwartung chinesischer Bereitschaft, die dortige sicherheitspolitische Führungsrolle der USA als Garant für Stabilität anzuerkennen. Obama hat angekündigt, in Anknüpfung an die bestehenden bilateralen Bündnisse und die ‚Sechs-Parteien-Gespräche‘ zu Nordkorea einen „effektiven regionalen Rahmen“ in Asien zu schaffen, nicht zuletzt, um den sicherheitspolitischen Bedenken seiner Verbündeten Südkorea, Philippinen, Thailand und Indonesien hinsichtlich einer möglichen militärischen Bedrohung durch China zu begegnen. Gleichwohl signalisieren seine Äußerungen bezüglich der Menschenrechtssituation im Lande ansonsten, dass Obama vor allem ein sehr pragmatisches Interesse an der Aufrechterhaltung möglichst reibungsloser ökonomischer Beziehungen zu Peking hat.¹⁷

14 Obama: *The Audacity of Hope*, 2006, S. 308-309.

15 Ebenda.

16 Barack Obama: Remarks of Senator Barack Obama: A World that Stands as One, 24.07.2008, abrufbar unter: http://www.barackobama.com/2008/07/24/remarks_of_senator_barack_obam_97.php (letzter Zugriff: 18.12.2008).

17 Barack Obama: Statement on the Occasion of the Visit of Vice Premier Wu Yi, in: Congressional Records – Senate, 23.05.2007, S. S6545-S6546.

Ähnlich pragmatisch verfährt er auch mit Blick auf Russland. Weder verschließt er die Augen vor der demokratischen Erosion im Lande, noch riskiert er deshalb seine Strategie einer selektiven Kooperation mit Moskau. Anerkennung russischer Statusansprüche bei gleichzeitigem Festhalten an den Zielen der NATO-Erweiterung und gegebenenfalls der Raketenabwehrpläne, so lautet das Motto. Aus diesem Grund lehnte Obama bereits McCains Vorschlag eines Ausschlusses Russlands aus der G8 und der Welthandelsorganisation ab und hielt sich zunächst auch während der Georgien-Krise im August 2008 mit allzu offener Kritik gegenüber Moskau zurück.¹⁸ Einer der Gründe: Obama hat sich das ehrgeizige Ziel gesetzt, die Führungsrolle der USA in der nuklearen Abrüstungs- und Nichtverbreitungspolitik zu erneuern und dabei gar die Vision einer vollständigen nuklearen Abrüstung aufzugreifen – jene nie ernst genommene Perspektive des Nichtverbreitungsvertrags, für die sich bereits Anfang 2007 eine Gruppe prominenter Außen- und Sicherheitspolitiker um Henry A. Kissinger und George P. Shultz herum einsetzte.¹⁹ Will er dabei nur annähernd Erfolg haben und mit seiner Politik der wachsenden Bedrohung durch Nuklearwaffen im Besitz einer größeren Zahl von Staaten und vor allem von Terroristen vorbeugen, braucht er in jedem Fall Moskaus Unterstützung – zumal, wenn er Kritikern im eigenen Land begegnen will, die keine Hoffnung hegen, dass Veränderungen in der amerikanischen Nuklearstrategie Staaten wie Iran, Nordkorea, Indien oder Pakistan zur Aufgabe ihrer eigenen Nuklearprogramme bewegen könnten.

Obamas Pragmatismus geht aber eben auch nicht so weit, dass er deshalb die einseitige nukleare Abrüstung zum Ziel hat. An einer starken nuklearen Abschreckung hält er fest, solange es Atomwaffen gibt. Erst vor wenigen Wochen bestätigte der US-Kongress diese Einschätzung in einer Studie zur aktuellen wie künftigen Terrorgefahr, indem er vor der wachsenden Gefahr von „Schurkenstaaten“, Atomschmugglern und der weltweiten Verbreitung der Atomtechnologie warnte. Dabei zeigten sich die Autoren besonders besorgt über die Atommacht Pakistan, die man als große Gefahr und „unwissentliche Quelle“ eines Terrorangriffs auf die USA bezeichnet.²⁰ Dennoch oder gerade deshalb will Obama die aus dem Nichtverbreitungsvertrag resultierende Abrüstungsverpflichtung für die Nuklearstaaten wieder ernster nehmen als seine Vorgänger. Sowohl Bill Clinton wie auch Bush hielten bei ihren Überprüfungen der Nuklearpolitik jeweils an der Grundmaxime fest, wonach eine große Zahl von Atomwaffen als Vorsichtsmaßnahme gegenüber Russland und auch China notwendig ist. Während Clinton darüber hinaus die US-Atomwaffen zusätzlich in den Dienst der Abschreckung eines möglichen Angriffs durch biologische und chemische Waffen stellte, kam es unter Bush auch zur Entwicklung neuer nuklearer Sprengköpfe zur Ausschaltung unterirdisch gelegener Ziele. Obama aber drängt auf eine „dramatische Reduzierung“ der nuklearen Arsenale, auf eine globale Ausweitung des Mittelstreckenvertrags und ein globales Verbot der Produktion waffenfähigen spaltbaren Materials. Aus diesem Grund will er einen Strategiewechsel, wonach die amerikanischen Nuklearwaffen künftig ausschließlich dem Zweck der Abschreckung des Einsatzes selbiger durch andere Staaten dienen. Auf diese Weise könnte man eine Reduzierung der Zahl der atomaren Gefechtsköpfe von derzeit

18 Barack Obama: Statement on Russian Presidential Elections, 03.03.2008, abrufbar unter: http://www.barack-obama.com/2008/03/03/statement_of_senator_barack_ob_6.php (letzter Zugriff: 18.12.2008); Barack Obama: Statement of Senator Barack Obama on the Conflict in Georgia, 11.08.2008, abrufbar unter: http://www.barackobama.com/2008/08/11/statement_of_senator_barack_ob_22.php (letzter Zugriff: 18.12.2008).

19 George P. Shultz/William J. Perry/Henry A. Kissinger/Sam Nunn: Toward a Nuclear-Free World, in: *The Wall Street Journal*, 15.01.2008; George P. Shultz/William J. Perry/Henry A. Kissinger/Sam Nunn: A World Free of Nuclear Weapons, in: *The Wall Street Journal*, 04.01.2007.

20 Joby Warrick: Nuclear or Biological Attack Called Likely, in: *The Washington Post*, 02.12.2008.

7.000 auf etwa 1.000 erreichen und damit auch einen wichtigen Schritt in Richtung eines glaubwürdigen und vor allem überschaubaren nuklearen Kontrollregimes.

Ebenso wenig naiv ist Obama mit Blick auf neuerliche Moskauer Versuche, mit dem russisch-georgischen Krieg im Südkaukasus auf die alten Gleise sowjetischer Machtpolitik zurückzukehren, Antiamerikanismus zur Legitimierung innenpolitischer Macht zu betreiben, russische Energieträger als politische Instrumente einzusetzen oder im ‚Nahen Ausland‘ eigene Interessen mit großer Härte durchzusetzen. Obama hat signalisiert, dass Dmitrij Medwedjews Ankündigung, Moskau werde in Kaliningrad Kurzstreckenraketen aufstellen – sollte Bushs Nachfolger an dessen Plan festhalten, in Polen und in der Tschechischen Republik ein Raketenabwehrsystem zu installieren –, sehr rasch zu einer außenpolitischen Isolierung Russlands vom Westen und einer Vereisung der Beziehungen zu den USA führen könne; bestärkt wurde er dabei auch von der eher ablehnenden Haltung der GUS-Staaten, wie etwa Armenien oder Aserbaidshan, gegenüber Moskaus Vorstoß im Kaukasus. Das von Medwedjew präsentierte Konzept einer ‚neuen Sicherheitsarchitektur‘ (gleiche Sicherheit für alle, Regelung des Einsatzes von Gewalt, Rüstungskontrolle und Bezug zur VN-Charta), mit dem Moskau über ein russisches Vetorecht seinen Einfluss in Europa zu vergrößern sucht, dient auch aus Sicht des künftigen US-Präsidenten vor allem dem Zweck, einen Keil zwischen Europa und Amerika zu treiben, um so den Fortgang der NATO-Erweiterung und eben die Stationierung des amerikanischen Abwehrsystems auf mitteleuropäischem Boden zu verhindern. Nicht anders sind Medwedjews Worte zu verstehen, wonach der alte „Atlantizismus“ am Ende sei und nunmehr ein „neuer euro-atlantischer Ansatz“ als Ausdruck der neuen multipolaren Welt verfolgt werden müsse.²¹

Entscheidend sind zwei Fragen: Erstens, wie weit reicht Obamas so verstandener pragmatischer Multilateralismus? Und zweitens, welche Möglichkeiten für eine gemeinsame, zumindest koordinierte Russland-Politik Amerikas und der Europäischen Union gibt es vor dem Hintergrund der gleichsam unterschiedlichen Positionen beider Seiten in Bezug sowohl auf die NATO-Erweiterung wie auch die Raketenabwehrpläne? Im ersten Fall hieße das nichts anderes, als beispielsweise ein Handel mit Moskau nach dem Motto ‚Verzicht auf beide Pläne gegen robustes russisches Einwirken etwa auf den Iran‘. Im zweiten Fall bedeutete es, dass sich Washington unter dem neuen Präsidenten von der Position seines Vorgängers distanziert, wonach eine Entscheidung über die Aufnahme der Ukraine und Georgiens in das Vorbereitungsprogramm der NATO für eine spätere Mitgliedschaft nunmehr unmittelbar anstünde.

Auch in anderen Fragen bedeutet Amerikas neuer Multilateralismus keinesfalls eine Annäherung an ein europäisches Verständnis davon. Das amerikanische Verständnis von Multilateralismus wird auch unter Obama zunächst ein instrumentelles sein. Dort, wo amerikanische Interessen unmittelbar tangiert sind, wird Washington im Einzelfall abwägen, ob es diese globalen unterordnet. Deutlich wurde dies bereits mit der vorsichtigen Position zum Internationalen Strafgerichtshof, in der sich vor allem die (sicherheits-)politischen Bedenken der US-Militärs spiegeln. Zur Unterzeichnung des Rom-Statuts wollte Obama sich vor Amtsantritt jedenfalls nicht äußern.

Viel problematischer könnte Obamas Multilateralismus-Verständnis jedoch ausgerechnet im Verhältnis zu den europäischen Bündnispartnern werden. Umfragen mögen zwar signalisieren, dass Obama in den Augen der Europäer nicht nur als großer Kommunikator, sondern

21 Dmitrij Medwedjew: Address to the Federal Assembly of the Russian Federation, 05.11.2008, abrufbar unter: http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2008/11/05/2144_type70029type82917type127286_208836.shtml (letzter Zugriff: 18.12.2008). Vgl. auch Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.11.2008.

auch als ein quasi kongenialer Präsident betrachtet wird.²² Dabei wird jedoch zweierlei übersehen: Erstens ist keinesfalls klar, dass Europa bei der Frage nach möglichen amerikanischen Kooperationspartnern und Verbündeten immer die erste Wahl für den Präsidenten sein wird; bereits während des Wahlkampfes – in logischer Konsequenz seines politischen Pragmatismus – hat er wiederholt zu erkennen gegeben, dass er Allianzen weniger in engen beziehungsweise vertrauten Kategorien denkt, sondern eher instrumentell sieht, also im Sinne des Mittels effektiven globalen Regierens. So sprach er zwar offen von der Absicht der Wiederbelebung von Allianzen, gleichzeitig aber auch über die Neueinrichtung von „Partnerschaften und Institutionen“.²³ Zweitens sieht er darin auch ein Mittel des ‚burden-sharings‘, das heißt Kosten auf andere Staaten abzuwälzen. Damit ist die bereits viel zitierte Frage nach einer möglichen stärkeren Einbindung der Europäer angesprochen, so etwa bei der Unterstützung im Irak, in Afghanistan oder im Iran. Partnerschaft und „geteilte“ Verantwortung im Dienste eines sicheren Amerikas und des Westens insgesamt, so lautet die Lösung; im Gegenzug darf Europa wieder mit mehr Respekt seitens des Bündnispartners in Washington rechnen.

Wie diese Unterstützung beziehungsweise neue Lastenteilung im Einzelnen aussehen soll, insbesondere zur Sicherung der Stabilität im erweiterten Krisenbogen vom Maghreb bis in den Persischen Golf und darüber hinaus in die zentralasiatische Region, sprich des sogenannten ‚Greater Middle East‘, ist bislang unklar. Fest steht aber, dass sie sehr rasch ein Thema in den transatlantischen Beziehungen wird, bei dem die Europäer ihrerseits mit klaren Vorstellungen in Verhandlungen mit Washington hineingehen sollten. Amerika wird seine überragende Militärpräsenz zur Sicherung der freien Ölzufuhr und stabiler Verhältnisse in der Region sicherlich nicht aufgeben; es wird aber dabei versuchen, sich erstens der Region mit seinen ordnungspolitischen Vorstellungen nicht weiter als nötig aufzudrängen, und es wird außerdem alles unternehmen, um die sich daraus ergebenden enormen finanziellen Belastungen für Washington zu senken. Das Instrument für diese Strategie sieht man in der Schaffung einer regionalen kollektiven Sicherheitsarchitektur – ein Vorschlag, mit dem die Europäische Union bereits wiederholt in Washington vorstellig geworden ist –,²⁴ in der neben den Staaten der Region und den Europäern auch China, Indien und eventuell Russland einen Teil der Kosten übernehmen und wenn möglich auch militärisch präsent sein sollen. Mit anderen Worten, ‚Entamerikanisierung‘, bei gleichzeitiger Regionalisierung lauten die Mittel, mit denen Washington seine Militärpräsenz sukzessive auf ein Mindestmaß reduzieren will. Dabei sollen alle Staaten der Region, Syrien und Iran inbegriffen, einbezogen werden.

Außenpolitische Herausforderungen und Möglichkeiten transatlantischer Annäherungen

Irak und der Umgang mit anderen ‚unfreundlichen Regimen‘ wie Iran, Syrien oder Nordkorea sind die Themen, bei denen sich Obama nicht nur von seinem Kontrahenten unterschied, sondern bei denen durchaus auch Potenzial für eine verbesserte transatlantische Zusammenarbeit besteht. Dies gilt hingegen nur bedingt für die Themen Freihandel und Klimawandel – obwohl sich gerade mit letzterem vielleicht die größten europäischen Hoff-

22 GlobeScan Incorporated/The Program on International Policy Attitudes (PIPA)/The BBC: All Countries in BBC Poll Prefer Obama to McCain, BBC World Service Poll, 10.09.2008, abrufbar unter: http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/10_09_08_ws_us_poll.pdf (letzter Zugriff: 18.12.2008).

23 Obama: Renewing American Leadership, 2007, S. 11; John R. Bolton: One world? Obama's on a different planet, in: Los Angeles Times, 26.07.2008.

24 Vgl. Stefan Fröhlich: Die EU als globaler Akteur. Eine Einführung, Wiesbaden 2008, S. 250-269.

nungen verbinden. Im Falle Iraks braucht Obama sich kaum noch an seiner Absicht messen zu lassen, den Truppenrückzug aus dem Irak binnen 16 Monaten nach Amtsübernahme vollendet zu haben; ein entsprechendes Abkommen ist nach der Annahme des Abkommens über den Rückzug der amerikanischen Truppen bis 2011 durch das irakische Parlament mittlerweile noch unter seinem Vorgänger ausgehandelt worden. Das heißt aber umso mehr, dass Amerika sich fortan stärker der inneren Verfasstheit des Landes widmen wird. Obama hat signalisiert, dass er den Irak weiter unterstützen will, eine fundamental andere Orientierung zu entwickeln. Gleichzeitig setzt er auf einen nachhaltigen Sinneswandel in den USA, der künftigen Interventionen wie im Zweistromland vorbeugt; in verschiedenen Reden hat er dabei seine Überzeugung deutlich gemacht, dass das Land Krisen immer dann hervorgerufen habe, wenn es seine militärische Macht am falschen Ort und zum falschen Zeitpunkt einsetzte, nicht hingegen, wenn man auf diesen Einsatz verzichtete.²⁵ Sollte sich wider Erwarten die Lage im Irak jedoch wieder verschlechtern, so stehen die USA auch unter dem neuen Präsidenten bereit. Darauf deutete seine noch vor den Wahlen gemachte Äußerung hin, Abzugspläne je nach den Gegebenheiten vor Ort und der Absprache mit den US-Militärs und der irakischen Regierung richten zu wollen.

Fest hält Obama unverändert an dem Vorschlag Joe Bidens, den Irak in drei faktisch unabhängige Gliedstaaten – einen kurdischen im Norden, einen sunnitischen in der Mitte und einen schiitischen im Süden – zu teilen. Der Vorschlag ähnelt der vom damaligen Balkan-Unterhändler Clintons, Richard C. Holbrooke, ausgearbeiteten Daytoner Friedenslösung für Bosnien und Herzegowina von 1995, die Biden seinerzeit im Kongress maßgeblich verteidigt hatte. 13 Jahre nach diesem Vertrag ist das Land mit seinen faktisch unabhängigen, wesentlich ethnisch definierten ‚Entitäten‘ und einer schwachen Zentralregierung allerdings kaum ein Modell für die Befriedung eines ethnisch, religiös und auch sprachlich so vielfältigen Staates wie der Irak.

Im Falle Afghanistans fordert Obama zusätzlich 7.000 amerikanische Soldaten – darunter etwa jene, die aus dem Irak abgezogen wurden – sowie weitere Truppen der NATO-Verbündeten im Lande, um so den „richtigen Krieg“ gegen die Taliban und al-Qaida am „richtigen Ort“ führen zu können.²⁶ Das sind zwar weniger als die 20.000, die Bush mittlerweile vorsieht, zeigt aber, dass er es mit der Prioritätenverschiebung ernst meint. Der Umstand, dass seit Monaten mehr amerikanische Soldaten in Afghanistan fallen als im Irak, verleiht seiner Forderung zusätzliche Dringlichkeit. Allerdings wird die Aufstockung mit einem stärker regionalen Ansatz kombiniert, bei dem zum einen die afghanischen Sicherheitskräfte (zusätzliche Kosten 17 Milliarden US-Dollar) gestärkt, zum anderen, wie von Kabul angeregt, Teile der Taliban in den Dialog einbezogen werden sollen. Der Krieg soll somit zumindest teilweise ‚entamerikanisiert‘, vor allem aber regionalisiert werden – ein Ansatz, der durchaus europäischen Vorstellungen entspricht. Ob mit dieser Neuausrichtung der Strategie in Afghanistan, maßgeblich vom neuen Chef des Zentralkommandos der US-Streitkräfte, General David Petraeus, entwickelt, auch die Forderung vom Tisch ist, die NATO-Bündnispartner sollten sich stärker in Afghanistan engagieren und ihre operationellen und räumlichen Beschränkungen („caveats“) aufgeben, bleibt abzuwarten.²⁷ Die Europäer müssen

25 Barack Obama: Remarks of Senator Barack Obama: A New Strategy for a New World, 15.07.2008, abrufbar unter: http://www.barackobama.com/2008/07/15/remarks_of_senator_barack_obam_96.php (letzter Zugriff: 18.12.2008); Barack Obama: My Plan for Iraq, in: The New York Times, 14.07.2008.

26 Time Magazine Online: McCain and Obama on Afghanistan, 17.07.2008, abrufbar unter: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1823945,00.html> (letzter Zugriff: 18.12.2008).

27 SpiegelOnline: Obama Calls for Help from NATO Allies in Afghanistan, 29.02.2008, abrufbar unter: <http://www.spiegel.de/international/world/0,1518,538578,00.html> (letzter Zugriff: 18.12.2008); Andrew Ward: Obama pledges to focus on Afghanistan, in: Financial Times, 20.07.2008.

sich jedenfalls auf Forderungen nach deutlicheren Beiträgen einrichten; absehbar ist jedoch, dass die alten Grundmuster in der transatlantischen Lastendebatte sehr rasch wieder auftauchen, wonach die Europäer auch gegenüber Obama vorsichtig darauf hinweisen werden, dass Afghanistan nicht mit militärischen Mitteln zu gewinnen ist, und deshalb nur das in ihren Augen ‚Nötigste‘ zur Entlastung Washingtons tun werden, während die USA über die schwachen und säumigen Europäer rasonieren.

Dass ‚Entamerikanisierung‘ nicht gleich Rückzug bedeutet, darauf weisen auch Obamas Pläne bezüglich der weiteren Entwicklungen in Pakistan hin. Man darf gespannt sein, wie sich seine Unterstützung von gezielten Operationen amerikanischer Soldaten auf pakistanischem (und syrischem) Boden, wie sie bereits seit 2004 durch US-Geheimkommandos im Anti-Terrorkampf durchgeführt werden, eben mit dieser Strategie der Einbindung gemäßigter Taliban in den Befriedigungsprozess vereinbaren lässt. Obama hat solche Angriffe als „genau das“ bezeichnet, was er mit dem Satz meinte, er wolle, „wenn wir Informationen über den Aufenthaltsort von Osama bin Laden oder anderer al-Qaida-Mitglieder haben, und die pakistanische Regierung ist unwillig oder unfähig zu handeln“, dann eben selbst handeln. Er ist der Meinung, dass der Krieg in Afghanistan nicht gewonnen werden kann, ohne das neu entstandene Lagernetzwerk im äußersten Nordwesten Pakistans zu zerschlagen; dafür will er Pakistan militärisch und wirtschaftlich helfen. Islamabad allerdings hat bereits signalisiert, dass es solche Operationen ablehnt und dementiert den Hinweis Washingtons, wonach es eine entsprechende Vereinbarung zwischen beiden Seiten bezüglich solcher Übergriffe gäbe.

Ähnliche Entwicklungen gibt es vor allem in Bezug auf Syrien und, wie einige Washingtoner Beobachter mutmaßen, gar mit Blick auf Iran (zum Ausspähen etwaiger militärischer Ziele für einen Schlag gegen die Atomanlagen des Landes). Auch dort kam es in den vergangenen Wochen zu Einsätzen amerikanischer Spezialeinheiten gegen mutmaßliche Islamistenlager, die allerdings von Damaskus nicht grundsätzlich kritisiert wurden, da sie sich gegen Staatsfeinde, nicht gegen staatliche Kräfte richteten. Die von Obama geforderten direkten Gespräche mit Syrien und auch mit dem Regime in Teheran sind für die künftige Administration auf jeden Fall eine ernsthafte Option und die Europäische Union muss sich positionieren, ob sie im Falle weiterer iranischer Verweigerung zu konstruktiven Gesprächen diesen Neuansatz unterstützt. Allerdings betont auch Obama inzwischen, dass er sich nicht zu Propagandazwecken missbrauchen lassen würde und dass seine Bereitschaft zu Gesprächen mit Syrien und Iran, oder auch mit Kuba, Venezuela und Nordkorea nicht nur von vorherigen gründlichen Sondierungen, sondern auch davon, dass er über Ort und Zeitpunkt solcher Gespräche bestimmt, abhinge.²⁸ Eine Nuklearmacht Iran ist für ihn auf keinen Fall hinnehmbar und muss notfalls mit allen Mitteln verhindert werden; eine Verschärfung der Sanktionen auch außerhalb der VN ist somit das Mindeste, was auch er fordert.²⁹ Gleichzeitig schließt er militärische Operationen nicht aus, hat aber bereits im Wahlkampf signalisiert, dass er solche derzeit für einen „großen Fehler“ hielte. In diesem Kontext setzt er sich vorbehaltlos für das Existenzrecht Israels ein, lehnt Verhandlungen mit der Hamas bislang ab und plädiert für eine Wiederbelebung des Nahostfriedensprozesses.³⁰

28 Jim Ruttenberg/Jeff Zeleny: Obama Seeks to Clarify His Disputed Comments on Diplomacy, in: The New York Times, 29.05.2008.

29 Barack Obama: Statement of Senator Barack Obama on Additional Sanctions on Iran, 04.03.2008, abrufbar unter: http://www.barackobama.com/2008/03/04/statement_of_senator_barack_ob_7.php (letzter Zugriff: 18.12.2008).

30 Barack Obama: Remarks of Senator Barack Obama: AIPAC Policy Conference, 04.06.2008, abrufbar unter: http://www.barackobama.com/2008/06/04/remarks_of_senator_barack_obam_74.php (letzter Zugriff: 18.12.2008).

Neben den großen sicherheitspolitischen Herausforderungen bleiben zwei weitere Punkte, die im transatlantischen Verhältnis unter dem neuen Präsidenten für viel Potenzial, aber auch Konfliktstoff stehen könnten: die Außenwirtschafts- beziehungsweise Handelspolitik und die Klimapolitik. Obama folgt bislang eher der protektionistischen Grundhaltung in der Demokratischen Partei und im Kongress. NAFTA³¹ soll unter dem künftigen Präsidenten modifiziert werden, die mit Südkorea und Kolumbien anhängigen Verhandlungen über Freihandelsabkommen lehnt er in ihrer jetzigen Form ab und fordert strengere Umweltauflagen ebenso wie höhere Standards bei der Arbeitsplatzsicherheit.³² Ob diese Haltung bisher vorübergehendem taktischen Kalkül gegenüber einem – zumal vor dem Hintergrund der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise – kritischen Kongress geschuldet ist oder tatsächlich seiner Überzeugung entspricht, bleibt abzuwarten; seine positive Grundhaltung zu einer globalisierten Wirtschaft und zum Multilateralismus deutet eigentlich eher darauf hin, dass er ein instinktiver Freihändler ist. Ansonsten jedenfalls könnte er in der laufenden Doha-Runde zu einem für Europäer gar weniger angenehmen Verhandlungspartner werden als McCain es wohl gewesen wäre. Dabei kämen ihm dann sicherlich auch die zunehmenden Zweifel von berufener akademischer Seite an der Freihandelspolitik entgegen (Lawrence Summers, Finanzminister unter Clinton und künftiger Vorsitzender des Nationalen Wirtschaftsrats, Paul A. Samuelson u.a.).

Das Thema Klimawandel schließlich hält Obama zwar für „eine der größten moralischen Herausforderungen unserer Generation“;³³ ob daraus aber eine neue Führungsrolle der USA in der Klimapolitik entsteht, bleibt abzuwarten. Fest steht, dass er gerade in dieser Frage von den Europäern an seinem Anspruch gemessen wird, Amerikas internationalen Führungsanspruch und seine Glaubwürdigkeit wiederherzustellen. Obama hat angekündigt, sich bei der Weiterentwicklung internationaler Vereinbarungen – etwa bei der VN-Rahmenkonvention zum Klimawandel oder in einem neu zu schaffenden ‚Global Energy Forum‘ (G8-Staaten sowie Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika)³⁴ – stärker engagieren zu wollen. Er fordert grundsätzlich auch ein System zum Handel mit Emissionsrechten. Allerdings setzt er sich für bindende und durchsetzbare Ziele zur Verringerung der Emissionen auf globaler Ebene auch nur unter der Bedingung einer Einbeziehung Chinas, Indiens und Russlands ein. Lassen sich diese Staaten nicht auf verbindliche Ziele zum Abbau des Treibhausgasausstoßes ein, so werden sich auch die Amerikaner nicht bewegen – zumal auch in diesem Fall der Kongress der eigentliche Adressat europäischer Forderungen bleibt. In jedem Fall ist zu erwarten, dass dieser bei seinen Vorgaben nicht ohne Weiteres den ehrgeizigen Emissionszielen der Europäer folgen wird, den Schadstoffausstoß bis 2020 auf ein Niveau von 20 Prozent unterhalb des Standes von 1990 zu senken. Da sich die generelle Richtung und das Programm doch sehr stark mit dem europäischen Ansatz für mehr Energieeffizienz und Klimaschutz decken – das gilt für die Deckelung der Emissionen wie für die Handelbarkeit von Emissionsrechten – besteht zumindest Hoffnung, dass beide Seiten in der Lage sind, ein Nachfolgekonzept für Kyoto zu entwickeln, welches wie geplant im Dezember 2009 in Kopenhagen beschlossen werden kann.

31 North American Free Trade Agreement.

32 New York Times Online: Democratic Debate in Austin, Tex., Transcript, 21.02.2008, abrufbar unter: <http://www.nytimes.com/2008/02/21/us/politics/21text-demdebate.html?pagewanted=1&fta=y> (letzter Zugriff: 18.12.2008); Bruce Stokes: What's At Stake: Trade, in: National Journal, 02.10.2008.

33 Ken Dilanian: Obama shifts stance on environmental issues, in: USA Today, 18.07.2008.

34 Rudolf: Amerikas neuer globaler Führungsanspruch, 2008, S. 5.

Perspektiven

So viel steht fest: Am Ende hat die Wirtschaft die Irak-Politik in diesem Wahlkampf geschlagen; Krieg und Frieden spielten bestenfalls die zweite Rolle. Obama versuchte vor allem mit Wirtschaftsthemen zu punkten. Der Grund liegt auf der Hand: Die Folgen der Immobilien- und Kreditkrise werden das Land noch lange erschüttern. Der Rettung der Immobilienfinanzierer Freddie Mac und Fannie Mae durch den Staat mit etwa 300 Milliarden US-Dollar folgten zunächst die Insolvenz der Investmentbank Lehman Brothers und schließlich die Rettung von ‚Wall Street‘ mit einem Hilfspaket für das Finanzsystem von anfänglich 700 Milliarden US-Dollar. Mittlerweile wird in Washington von Ausgabenprogrammen zur Ankurbelung der Wirtschaft in fast der gleichen Höhe gesprochen; unter 500 Milliarden US-Dollar will unter den Demokraten im Kongress kaum jemand anfangen. Die negativen Kräfte des Abschwungs sind weiter am Werke und deuten auf eine möglicherweise tiefe und lange Rezession hin: die Automobilbranche steht vor dramatischen Einbrüchen, der Einzelhandel stagniert, die Immobilienkrise droht mittlerweile auch Kreditkartennutzer zu erfassen, weitere Preisanstiege sind nach vorübergehender Konsolidierung nicht auszuschließen und die Arbeitslosenrate ist so hoch wie seit 14 Jahren nicht mehr.

Obama wird sich daher zunächst auf die inneramerikanischen Probleme konzentrieren. Dies lässt zwar erwarten, dass das Land sich nicht in große außenpolitische Abenteuer stürzen wird, für die ihm auch die Mittel fehlen. Es birgt aber auch die Gefahr, dass er es versäumt, den Sympathiebonus, den er zurzeit in der Welt genießt, für eine Neubegründung der Stellung Amerikas zu nutzen und manche Hoffungen 2009 Ernüchterung auch im transatlantischen Verhältnis weichen. Wie auch immer: eine Erholung der Wirtschaft ist dringend erforderlich; sie ist auch die Voraussetzung für eine kraftvolle Außenpolitik. Ob der Krise mit wiederentdeckten Konjunkturprogrammen á la Keynes und sozialpolitischen Umverteilungsideen wie zu Zeiten der ‚Great Society‘ beizukommen ist, ist fraglich. Ein gewaltiges Budgetdefizit und die riesige Staatsverschuldung schränken jedenfalls den fiskalpolitischen Handlungsspielraum erheblich ein. Hinzu kommt, dass im Zeitalter der Globalisierung und angesichts der enormen China-Verschuldung Washington diese Probleme jedenfalls nicht komplett im Alleingang wird bewältigen können.

Davon unbenommen warnt Obama mit seinem nachfrageorientierten Kurs vor einer Eskalation der Ungleichheit und verweist darauf, dass die Mittelklasse der USA erodiert. Er setzt auf langfristige Steuererleichterungen für 95 Prozent aller Familien, zielt dabei aber auf die Durchschnittsverdiener, indem er zunächst eine Steuergutschrift von 1.000 US-Dollar für Haushalte der Mittelklasse und Erleichterungen für Rentner mit einem jährlichen Einkommen unter 50.000 US-Dollar anbietet. Im Gegenzug plant er eine Anhebung der Steuern für Spitzenverdiener mit Bezügen von mehr als 250.000 US-Dollar jährlich und kündigt eine Anhebung der Kapitalgewinnsteuer an. Darüber hinaus plant er aufwendige Infrastrukturprojekte, Investitionen im Energie- und Bildungsbereich. Die Frage nach der Gegenfinanzierung dieser Programme bleibt bislang unbeantwortet. Zwar geht der Internationale Währungsfonds (IWF) davon aus, dass die USA weiteren Spielraum für Konjunkturspritzen haben; doch dies nur, wenn gleichzeitig die mittel- und langfristigen Folgen zusätzlicher Schulden berücksichtigt werden – wonach es derzeit in Washington nicht aussieht. Das Defizit dürfte im laufenden Haushaltsjahr auf ein Rekorddefizit von 1.2 Billionen US-Dollar beziehungsweise 8,3 Prozent der Wirtschaftskraft des Landes steigen. In Washington aber setzen viele dennoch weiterhin auf eine Politik des billigen Geldes. Ob allerdings allein eine Verminderung der Grenzsteuersätze in dieser Phase, wie pauschal von Republikanern gefordert, die Wirtschaftsaktivität im Lande eher stärken kann, ist ebenso fragwürdig. Wahr-

scheinlich ist die Kombination aus beidem der richtige Ansatz. Jedenfalls reichen momentan geldpolitische Instrumente allein nicht aus. Die USA und die Welt insgesamt befinden sich tatsächlich in einer Keynesianischen Situation, in der gezielte nachhaltige Konjunkturprogramme angesagt sind; wichtig ist dabei, Geld nicht in Maßnahmen mit extrem kurzfristiger Wirkung zu pumpen, da sie allzu schnell verpuffen. Daneben täte die künftige Administration wohl gut daran, sich so schnell wie möglich um eine gezielte Restrukturierung der Hypotheken beziehungsweise Schulden der privaten Haushalte zu kümmern und auf eine Stärkung der IWF-Fonds mit geringer Konditionalität hinzuwirken, um so ein weiteres Abgleiten der Weltwirtschaft zu verhindern.

Ganz abgesehen davon aber, dass die Handlungsfähigkeit der künftigen Administration auf der Weltbühne schon aus diesen Gründen vorerst erheblich eingeschränkt ist, sollten sich Europäer darüber im Klaren sein, dass zwar einiges im transatlantischen Verhältnis besser werden mag, dass es aber auch unter Obama nicht mehr das sein wird, was es einmal war. Nicht erst seit Bush, sondern seit Ende des Ost-West-Konflikts befinden sich die Beziehungen zwischen Europäischer Union und USA in einem tief greifenden Umbruch; daran ändert auch ein Amtswechsel nichts. Es gibt in vielen Punkten nicht unüberbrückbare, aber doch deutliche Differenzen, die auch mit unterschiedlichen Wertvorstellungen zu tun haben – eben ökonomische, geostrategische (insbesondere bezüglich des Aktionsradius), aber auch im weitesten Sinne kulturelle.³⁵ An Amerikas Grundüberzeugung, wonach es aufgrund seiner überragenden Machtposition die internationale Ordnung gestalten kann, wird sich auch künftig nichts ändern. Die USA werden auch künftig selektiv, und unter Abwägung ihrer ordnungspolitischen Ziele und Interessen, über den Einsatz ihrer überragenden Mittel in der Welt und mögliche Bündnispartner im Sinne ‚flexibler Koalitionen‘ entscheiden. Die Hoffnung besteht allerdings, dass unter Obama die liberale Tradition nicht wie in der Vergangenheit als Rechtfertigung einer Interessen- und Machtpolitik dient, die das Ziel des Schutzes der inneren Freiheit lediglich zum Ziel der Stärkung der äußeren Macht des Staates instrumentalisiert. Eben diese Einschätzung kollidierte in den vergangenen Jahren fundamental mit Europas historisch bedingter Auffassung, wonach aus der viel beschworenen gemeinsamen liberalen Grundlage eher die Notwendigkeit vom Rechtsprimat und von der Kooperation auch mit Nichtdemokraten abzuleiten ist. Möglichkeiten für eine größere Einwirkung der Europäischen Union auf die Positionsbestimmung der künftigen Administration dürfte es insofern allemal geben.

35 Vgl. Jens van Scherpenberg: Trade Is No Superglue: The Changing Political Economy of Transatlantic Relations, in: Jeffrey Anderson/John Ikenberry/Thomas Risse (Hrsg.): *The End of the West. Crisis and Change in the Atlantic Order*, New York/London 2008, S. 127-156; Michael Byers: Crisis, What Crisis? Transatlantic Differences and the Foundations of International Law, in: Jeffrey Anderson/John Ikenberry/Thomas Risse (Hrsg.): *The End of the West. Crisis and Change in the Atlantic Order*, New York/London 2008, S. 186-209; Jeffrey Anderson: The Sovereign Foundations of Transatlantic Crisis in the Post-9/11 Era, in: Jeffrey Anderson/John Ikenberry/Thomas Risse (Hrsg.): *The End of the West. Crisis and Change in the Atlantic Order*, New York/London 2008, S. 210-228; John A. Hall: Passion with Reason, in: Jeffrey Anderson/John Ikenberry/Thomas Risse (Hrsg.): *The End of the West. Crisis and Change in the Atlantic Order*, New York/London 2008, S. 229-246; Thomas Risse: The End of the West? Conclusions, in: Jeffrey Anderson/John Ikenberry/Thomas Risse (Hrsg.): *The End of the West. Crisis and Change in the Atlantic Order*, New York/London 2008, S. 263-290.

Zehn Jahre Governance der Eurozone: ökonomische Bilanz und institutionelle Dynamiken jenseits der Vertragsrevisionen

Daniela Schwarzer*

Die Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise machen vor der Europäischen Währungsunion (EWU)¹ nicht halt: Zum zehnten Geburtstag des Euro ist die EWU erstmals in eine Rezession gerutscht. Massive Arbeitsplatzverluste und Druck auf die Staatsfinanzen der Mitgliedstaaten sind in der Folge zu erwarten. Da die Krise nicht die gesamte Währungsunion mit gleicher Härte und gleichen Konsequenzen trifft, dürften wachsende ökonomische Divergenzen und divergierende politische Präferenzen die EWU und ihre Governance-Mechanismen vor eine Bewährungsprobe stellen.

Ökonomische Entwicklungen und die ersten Erfahrungen mit einem historisch einmaligen institutionellen Gefüge haben bereits in den ersten zehn Jahren seit Beginn der Währungsunion zu politischen Dynamiken und zu expliziten wie schleichenden Anpassungen ihres institutionellen Rahmens geführt. Dieser Beitrag bilanziert erstens die ökonomischen Entwicklungen der ersten Dekade der Europäischen Währungsunion und untersucht zweitens die Vertiefungs- und Erweiterungsdynamiken in der Eurozone.² Dabei werden die Auswirkungen der aktuellen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise besonders berücksichtigt, die in der EWU eine intensiviertere Governance-Diskussion ausgelöst hat.

Ökonomische Bilanz nach zehn Jahren

Wachstum, Inflation und Beschäftigungsentwicklung 1999-2008

Die Europäische Zentralbank (EZB) hat für die ersten Jahre des Euro eine solide geldpolitische Bilanz aufzuweisen. Die Inflation war mit im Durchschnitt 2,0 Prozent (1999-2007) im historischen und internationalen Vergleich in den ersten neun Jahren seit Einführung des Euro niedrig (Inflation in den USA im Vergleichszeitraum 2,7 Prozent). Da die EZB an den Märkten rasch an Glaubwürdigkeit gewann und die Inflationserwartungen sanken, pendelten sich die Zinsen an den Geld- und Kapitalmärkten der Eurozone auf niedrigem Niveau ein. Mit Preissteigerungsraten von geschätzten 3,4 Prozent wurde 2008 allerdings zum Jahr der Inflation,³ vor allem wegen des Preisauftriebs im Energie- und Nahrungsmittelsektor und aufgrund steigender Löhne. Dennoch haben sich ursprüngliche Befürchtungen, die EWU könnte eine Inflationgemeinschaft werden, bislang als unbegründet erwiesen. Bereits für

* Dr. Daniela Schwarzer, Leiterin der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

1 Die Währungsunion umfasst seit 01.01.2009 16 EU-Staaten: Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Österreich, Portugal, Slowenien, die Slowakei, Spanien und Zypern.

2 Der Artikel konzentriert sich auf interne Governance-Mechanismen im makroökonomischen Bereich. Für eine Diskussion der Dynamiken im Bereich der Lissabon-Agenda und der Außenrepräsentation der Eurozone siehe Paul van den Noord/Björn Döhring/Sven Langedijk/João Nogueira Martins/Lucio Pench/Heliodoro Temprano-Arroyo/Michael Thiel: The Evolution of Economic Governance in EMU, in: Europäische Kommission (Hrsg.): Economic Papers 328/2008.

3 Commerzbank AG: konjunktur, zinsen und wechselkurse – international. Economic Research. Jahresausgabe, Dezember 2008/Januar 2009, S. 6.

das Jahr 2009 wird ein Absinken der Inflationsrate auf deutlich unter 2 Prozent prognostiziert. Somit stellt sich eher die Frage, ob die EWU in eine Deflation rutschen könnte.

Die Wachstumsbilanz für die Eurozone fiel auch schon vor der aktuellen Krise und nachfolgenden Rezession nur mittelmäßig aus. Von 1999 bis 2007 wuchs das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EWU-Staaten mit lediglich 2,2 Prozent (im Vergleichszeitraum waren es in den USA 2,8 Prozent, in der Europäischen Union insgesamt 2,5 Prozent). Dabei waren die Jahre 2002 (0,9 Prozent BIP-Wachstum in der Eurozone) und 2003 (0,8 Prozent) besonders schwach ausgeprägt. Auch für das Jahr 2008 wird das BIP-Wachstum in der Eurozone auf 0,9 Prozent geschätzt. Für das Jahr 2009 sind die Prognosen noch deutlich schlechter. Die Arbeitslosenquote, die sich bei gut 7 Prozent im Eurozonendurchschnitt eingependelt hatte, dürfte aufgrund des Konjunkturerinbruchs 2009 auf deutlich über 8 Prozent ansteigen und sich frühestens 2010 erholen.⁴

Wirtschaftliche Integration unter den Bedingungen des Euro

Die Erwartung, dass der Euro die wirtschaftliche Integration innerhalb der EWU weiter verstärken würde, hat sich bestätigt: Der Anteil des Intra-EWU-Handels stieg von 27 Prozent im Jahr 1999 auf 32 Prozent im Jahr 2006. Neben anderen Faktoren (Liberalisierungen, Harmonisierung von Finanzmarktregeln, Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie, etc.) trug der Euro zur weiteren Integration der europäischen Finanzmärkte bei, wenngleich hier in einigen Bereichen noch Schritte ausstehen.⁵ Auch im Bereich der Güter- und Dienstleistungsmärkte besteht weiterer Integrationsbedarf, wenn dem gemeinsamen Währungsraum auch eine vollintegrierte europäische Volkswirtschaft gegenüber stehen soll. So lange dies nicht der Fall ist, besteht die Gefahr, dass unzureichend funktionierende grenzüberschreitende Marktmechanismen asymmetrische Schocks nur unzureichend abfangen und zu einer Verstärkung regionaler Konjunkturzyklen führen.⁶

Vorteilhaft erwies sich in Zeiten der globalen Finanzmarktkrise der Wegfall der Wechselkurse in der EWU. Deren Mitgliedstaaten profitieren davon, dass der Konjunkturerinbruch nicht durch Wechselkursschwankungen unter den an der EWU teilnehmenden Währungen verschärft wird. Wie schon bei der Finanzmarktkrise infolge des Platzens der New-Economy-Blase im Jahr 2003 bleiben den teilnehmenden Volkswirtschaften so zusätzliche Belastungen für das Wachstum erspart. Auch und insbesondere Deutschland profitiert davon: Wäre die D-Mark noch als Währung im Einsatz, wäre sie in der aktuellen Krise sicherlich erheblichen Aufwertungsrisiken ausgesetzt, da große Mengen Kapital in die größte Volkswirtschaft mit dem tiefsten Finanzmarkt und einer als am verlässlichsten angesehenen Stabilitätsorientierung der Europäischen Union geströmt wären. Dies hätte Deutschlands Exportfähigkeit massiv belastet und bei einem Offenheitsgrad von rund 40 Prozent des BIP das Wachstum erheblich gebremst.⁷

Divergenzen in der EWU und daraus resultierendes Spannungspotenzial

Hinter der weitgehend akzeptablen ‚Kulisse‘ der Durchschnittswerte für die Inflation, Zinsen und – mit Abstrichen – für das Wachstum haben sich allerdings beträchtliche Ungleichgewichte und Divergenzen zwischen den teilnehmenden Mitgliedstaaten herausgebildet.

4 Ebenda.

5 Werner Becker: Der Euro wird zehn. Den Kinderschuhen entwachsen, in: Deutsche Bank Research (Hrsg.): EU-Monitor 57/2008, S. 10.

6 Siehe Sebastian Dullien/Daniela Schwarzer: Eurozone unter Hochspannung, SWP-Aktuell 21/2005.

7 Der Anteil von Exporten in Nicht-EWU-Staaten liegt heute für Deutschland bei 24,3 Prozent des BIP.

det. Ökonomen sehen diese teilweise als so gravierend an, dass sie ihres Erachtens die Stabilität der Währungsunion gefährden könnten.

Ein wichtiger Indikator dafür sind die Leistungsbilanzen. Deutschland oder die Niederlande verzeichnen beispielsweise deutliche Überschüsse gegenüber den EU-Partnern. Deutschland entwickelte aus einem Leistungsbilanzdefizit 1999 bis 2007 im Jahr 2008 ein Plus von 6,7 Prozent des BIP. Länder wie Spanien, Portugal oder Italien wiesen hingegen auffällige Leistungsbilanzdefizite auf. Auch in Frankreich ist aus einem Überschuss zu Beginn der EWU ein Außenhandelsdefizit von 2,5 Prozent des BIP entstanden. Diese Leistungsbilanzdefizite deuten auf einen Verlust ihrer Wettbewerbsfähigkeit hin. Realwirtschaftlich spielen sie eine Rolle, da sie mit dem Aufbau einer externen Verschuldungsposition einhergehen. Wenn diese Schulden bedient werden müssen, kann dies die Binnennachfrage erheblich belasten.

In den Leistungsbilanzen schlägt sich die unterschiedliche Entwicklung der Lohnstückkosten seit 1999 nieder. In Italien und Spanien stiegen diese um rund 20 Prozent, in Frankreich um 15 Prozent. Einige Länder haben also aufgrund permanent überhöhter Lohnabschlüsse an Wettbewerbsfähigkeit eingebüßt.⁸ Diese Entwicklung ist nicht ursächlich mit der Einführung des Euro verbunden. Die Auswirkungen überhöhter Lohnabschlüsse sind aber für die betroffenen Volkswirtschaften unter den Bedingungen der EWU nicht mehr so abzufedern, wie dies bei nationalen Währungen der Fall war: Mit der Einführung des Euro ist die Möglichkeit weggefallen, die nationale Währung abzuwerten, um international wieder wettbewerbsfähig zu werden. Aus den exzessiven Lohnzuwächsen resultierten in einigen Ländern wie beispielsweise Griechenland, Portugal und auch Italien erhöhte Preissteigerungsraten und ein Verlust an Wettbewerbsfähigkeit, der sich nur durch eine Senkung oder zumindest Stabilisierung der Lohnstückkosten wieder korrigieren ließe. Dies ist allerdings ein ebenso langwieriger, wie angesichts der bestehenden Lohnverhandlungssysteme schwer durchsetzbarer Prozess.

In Deutschland blieben die Lohnstückkosten aufgrund von Lohnzurückhaltung, Restrukturierung und Reformen stabil. Die in der Folge niedrigere Inflationsrate als im EWU-Durchschnitt führte zu einer realen Abwertung, so dass Deutschland gegenüber wichtigen Handelspartnern und Konkurrenten in und außerhalb der EWU deutlich an Wettbewerbsfähigkeit gewann und den temporär durch die Wiedervereinigung verursachten relativen Verlust an Wettbewerbsfähigkeit ausgleichen konnte.

Auch während des kurzen Wirtschaftsaufschwungs 2007/2008 divergierten die Entwicklungen bei Wettbewerbsfähigkeit und Inflation in der Eurozone deutlich. In der Rezession dürfte diese Tendenz noch klarer zutage treten. Auch ohne neue Beitritte zur Eurozone wird erwartet, dass die Divergenzen bei Wachstum, Inflation und Beschäftigungsentwicklung innerhalb der EWU in den kommenden Jahren zunehmen.⁹ Dies kann dazu führen, dass die ‚One-Size-Fits-All‘-Geldpolitik der EZB, die sich an Durchschnittswerten orientieren muss, in einigen Ländern oder Regionen Konjunkturzyklen verstärkt und verlängert. Längere Abschwungphasen können negative Folgen für die Investitionsbereitschaft der Unternehmen, die Beschäftigungsentwicklung und das Wirtschaftswachstum haben.¹⁰

Auch die Haushaltslagen werden zwischen den einzelnen EWU-Staaten insbesondere nach den unerwarteten Milliardenausgaben für Konjunkturprogramme zur Belebung der

8 Sebastian Dullien/Ulrich Fritsche: Anhaltende Divergenz bei Inflations- und Lohnentwicklung in der Eurozone: Gefahr für die Währungsunion?, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 4/2007, S. 56-76.

9 BNP Paribas: Eurozone: Internal Imbalance. Market Economics, April 2008.

10 Für eine ausführliche Fassung dieses Arguments siehe Dullien/Schwarzer: Eurozone unter Hochspannung, 2005.

Wirtschaft und für die Stützung des Finanzsektors stark divergieren. Diese Divergenzen sind in ihrer potenziellen Wirkung nicht zu unterschätzen.¹¹ Der in einigen Ländern massive Druck auf die Staatsfinanzen und die in der Folge erwarteten hohen Defizitquoten könnten zu erneuten Auseinandersetzungen über das fiskalpolitische Regelwerk der EWU führen.

Unsolide Staatsfinanzen oder auch mögliche erneute Austrittsdiskussionen in einem oder mehreren EWU-Staaten könnten zudem spekulative Devisenmarktreaktionen auslösen, die zu einer Erhöhung der Zinsen auf Staatsanleihen führen. Damit könnte die Refinanzierung fälliger Schuldtitel und die des laufenden Haushaltsdefizits unmöglich werden. Bereits heute, auch ohne ernst zu nehmende EU-Austrittsdiskussionen auf politischer Ebene, bewerten die Märkte erstmals seit Einführung des Euro die Mitgliedstaaten individueller. Das zeigen die Zinsspreads, die zwischen den Staatsanleihen einiger Länder um über 2 Prozentpunkte variieren (3,03 Prozent Deutschland, 4,45 Prozent Italien, 5,73 Prozent Griechenland).¹²

Außenwert

Der Außenwert des Euro hat in der zehnjährigen Geschichte der Währungsunion wiederholt für politische Diskussionen gesorgt. Nach der Einführung der neuen Währung am 1. Januar 1999 fiel der Wert des Euro gegenüber den wichtigsten Währungen zunächst deutlich ab und erreichte etwa gegenüber dem US-Dollar im Juni 2001 seinen Tiefststand von 0,85 US-Dollar. Dies war zum einen auf Zinsdifferenziale zwischen Euro und US-Dollar wie auch auf höhere Wachstumserwartungen in den USA angesichts des New-Economy-Booms zurückzuführen. In der EWU entwickelte sich eine Diskussion über die Frage, ob es dem Euro nicht gelungen sei, ausreichend Vertrauen der Anleger zu gewinnen, und ob Interventionen mit dem Ziel seiner Stützung sinnvoll seien.

Mitte des Jahres 2002 begann sich der Euro gegenüber dem US-Dollar zu erholen, als die Dotcom-Blase platzte, sich die Zinsdifferenziale umkehrten und sich das amerikanische Leistungsbilanzdefizit immer weiter ausdehnte.¹³ Gleichzeitig kam die EWU nach der Schwächephase 2002/2003 auf einen deutlicheren Wachstumskurs zurück. Der Euro setzte – auch angesichts des Niedergangs der US-Wirtschaft – ab 2005 zu einem Höhenflug an. Zwar zeugte dies einerseits von dem Glaubwürdigkeitsgewinn der europäischen Währung. Andererseits aber setzte der hohe Außenwert des Euro die europäische Exportwirtschaft klar unter Druck und ließ die unterschiedliche Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaften der teilnehmenden Staaten deutlich werden.

Die Diskussionen über Divergenzen und Spannungen in der Eurozone haben sich auch in der aktuellen Krise nicht in einem offensichtlichen Glaubwürdigkeitsverlust des Euro niedergeschlagen – auch wenn der gefallene Außenwert des Euro gegenüber US-Dollar und japanischem Yen im zweiten Halbjahr 2008 auffällig war. Von seinem bisherigen Höchststand am 15. Juli 2008 (1 Euro = 1,59 US-Dollar) verlor der Euro gegenüber dem US-Dollar bis Ende November 2008 fast 20 Prozent an Wert, bevor er sich temporär wieder etwas erholte. Die Gründe für den Kursverlust sind vielfältig. Kapitalabflüsse in den Dollar- und den Yen-Raum werden unter anderem darauf zurückgeführt, dass Investoren die Liquidität der

11 Siehe hierzu beispielsweise Joachim Fels: Euro Wreckage? A Remix, in: Morgan Stanley (Hrsg.): Global Economic Forum, 07.11.2008.

12 Thomson Reuters: 10 year government bond spreads am 20.01.2009, abrufbar unter: www.markets.ft.com (letzter Zugriff: 20.01.2009).

13 Für eine ausführlichere Diskussion der Entwicklungen bis 2008 siehe: Europäische Kommission: Euro@ten. Successes and challenges after ten years of Economic and Monetary Union, in: *European Economy* 2/2008, S. 41-42.

Finanzmärkte und die Sicherheit öffentlicher Anleihen für höher halten, als dies im parzellierten europäischen Anleihenmarkt der Fall ist. Denn hier gibt es keine von den EU-Staaten gemeinsam abgesicherten Euro-Bonds, sondern nationale Märkte für öffentliche Anleihen unterschiedlicher Bonität.¹⁴ Hinzu kam ein Wegbrechen des sogenannten Carry-Trade¹⁵ gegenüber dem Euro. Bei dieser Anlagestrategie leihen Spekulanten in Japan und den USA große Summen zu niedrigen Zinsen und legen sie für höhere Zinsen in der Eurozone an, was den Eurokurs über die realwirtschaftlichen Grundlagen hinaus in die Höhe getrieben hatte. Darüber hinaus gibt es auch Zweifel, inwieweit die Europäische Union in der Lage ist, ge-eint, entschieden und rasch genug auf die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise zu reagieren.

Neue Anziehungskraft auf die Nicht-Mitglieder

Umdenken bei den politischen Opt-Outs

Trotz dieser möglichen Zweifel ist die Attraktivität des Euro für noch nicht teilnehmende EU-Mitgliedstaaten sowie Island stark gestiegen. Dänemark und Großbritannien, die sich im Vertrag von Maastricht ein Opt-Out aus der Währungsunion gesichert hatten, debattieren gegenwärtig ernsthaft über einen Beitritt. Dänemark erlebte im Oktober 2008 eine spekulative Attacke auf die Krone, die zu einer Abwertung der Währung und einer Erhöhung der Zentralbankzinsen auf 5,5 Prozent führte (zuvor hatte die dänische Zentralbank sich weitgehend am EZB-Zins orientiert und am Europäischen Wechselkursmechanismus (EWS II) teilgenommen). Seither hat sich aufgrund der Marktturbulenzen und der Sorge um die Stabilität des nationalen Bankensektors die öffentliche Meinung so gewandelt, dass Premierminister Anders Fogh Rasmussen ein baldiges Beitrittsreferendum in Erwägung zieht. Auch in Schweden, das aus politischen Gründen dafür optiert hat, die Beitrittskriterien im EG-Vertrag nicht zu erfüllen, entwickeln sich Diskussionen um einen Kurswechsel in Bezug auf den Euro. Weitere Marktturbulenzen und Spekulationen gegen die Währungen könnten dazu führen, dass die Kosten-Nutzen-Abwägung hinsichtlich eines EWU-Beitritts sich so verändert, dass ein Beitritt favorisiert wird.

Dynamiken in Mittel- und Osteuropa

Nachdem der Beitritt zur Eurozone noch im vergangenen Jahr in Polen grundsätzlich infrage gestellt wurde und, dem Beispiel Schwedens folgend, ein EG-vertragswidriges Referendum¹⁶ dazu durchgeführt werden sollte – strebt die Regierung Tusk nun eine Mitgliedschaft bis zum Jahr 2012 an und will bereits im Juni 2009 Mitglied im EWS II werden.¹⁷ Eine deutliche Abwertung des Złoty gegenüber dem Euro hatte die Sorge vor weiterem Druck auf die polnische Währung und den polnischen Finanzmarkt wachsen lassen.

Auch die Tschechische Republik und Ungarn haben jüngst ihren EWU-skeptischen Kurs aufgegeben. Ähnlich wie die baltischen Staaten, die mit einem Beitritt im Jahr 2011 liebäugeln, treffen sie Vorbereitungen für eine baldige Konvergenzprüfung, da die Vorteile einer EWU-Mitgliedschaft plötzlich höher als der Verlust der nationalen Währung eingeschätzt

14 Daniel Gros/Stefano Micossi: A call for a European Financial Stability Fund, in: Centre for European Policy (Hrsg.): CEPS Commentary, 30.10.2008.

15 Heiner Flassbeck: Carry Trade – Der Devisenmarkt führt die Ökonomie ad absurdum und die Ökonomen schweigen, in: Financial Times Deutschland, 08.02.2008.

16 Der EG-Vertrag sieht eine automatische Mitgliedschaft in der EWU vor, sobald die Konvergenzkriterien erfüllt werden. Somit ist die Mitgliedschaft in der EWU Teil des *acquis communautaire*, zu dessen Übernahme sich beitretende Staaten verpflichten.

17 Philippa Runner: Financial crisis builds Polish euro-entry momentum, in: euobserver.com, 28.10.2008.

werden. Unter dem Eindruck der aktuellen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise werden die Vorteile einer EWU-Mitgliedschaft gesehen. Diese verspricht unter anderem ein niedrigeres Zinsniveau, geringere Risikoprämien, die derzeit Abwertungsrisiken einpreisen, mehr Stabilität durch weniger Wechselkursschwankungen und eine höhere Glaubwürdigkeit für die nationalen Bankensektoren. Insbesondere die Tatsache, dass die Slowakei (EWU-Beitritt am 1. Januar 2009) im zweiten Halbjahr 2008 unter deutlich weniger Druck der Finanzmärkte geriet als andere mittel- und osteuropäische Staaten, hat das Interesse einiger mittel- und osteuropäischer Länder an einer baldigen EWU-Mitgliedschaft verstärkt.¹⁸

Dies bedeutet allerdings nicht, dass sich die Ost-Erweiterung der Währungsunion tatsächlich beschleunigt. Zwar dämpfen die niedrigen Wachstumsraten und gesunkenen Rohstoffpreise die Inflation in den Kandidatenländern und erleichtern in dieser Hinsicht die Erfüllung der Konvergenzkriterien. Doch gleichzeitig dürften in der aktuellen Krise die Konvergenzerfüllung im Bereich der Fiskalpolitik und der zu beweisenden Wechselkursstabilität schwierig werden.

Eine Aufweichung der seit dem Vertrag von Maastricht unverändert bestehenden Konvergenzkriterien ist aus heutiger Sicht indes unwahrscheinlich. Nicht nur sind sie Bestandteil des EG-Vertrags. Die bisherigen Erfahrungen in zehn Jahren Währungsunion haben überdies aufgezeigt, dass zu viel Heterogenität etwa bei der Entwicklung der Lohnstückkosten und der Inflation wie im Falle Italiens, Portugals oder Griechenlands einigen Mitgliedstaaten hohe Anpassungskosten auferlegt und für politische Spannungen in der Währungsunion sorgt. Eine restriktive Auslegung der Konvergenzkriterien maximiert das Potenzial von Europäischer Kommission und EZB, durch eine zeitliche Verzögerung des EWU-Beitritts oder Präzedenzfälle (wie die Ablehnung der Mitgliedschaft von Litauen im Jahr 2006) den externen ‚top-down‘ Reformdruck auf künftige Mitglieder der Eurozone aufrechtzuerhalten.¹⁹

Institutionelle Dynamiken in der EWU

Die ersten zehn Jahre der EWU sind durch ein hohes Maß an ‚konstitutioneller‘ Stabilität gekennzeichnet. Seit der Vertrag von Maastricht die institutionellen Parameter der EWU erstmals festlegte, sind, trotz erfolgter Vertragsrevisionen,²⁰ die primärrechtlichen Grundlagen der EWU weitgehend unverändert geblieben. So stellt etwa die EZB nach wie vor den ‚institutionellen Kern‘ („institutional core“)²¹ ohne primärrechtlich verankertes politisches Gegengewicht auf EWU-Ebene dar und die Aufgabenverteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene wurde nicht angetastet. Unterhalb der Primärrechtsebene sind jedoch in den ersten zehn Jahren der EWU institutionelle und politische Dynamiken auszumachen, die es den Mitgliedstaaten der EWU erlaubt haben, einige Governance-Mechanismen den gegebenen Bedingungen anzupassen.

18 The Economist Intelligence Unit: European economy: an unattainable safe haven?, 17.11.2008.

19 Kenneth Dyson: European States and the Euro Area: Clustering and Covariance in Patterns of Change, in: Kenneth Dyson (Hrsg.): The Euro at 10. Europeanization, Power, and Convergence, Oxford 2008, S. 378-413, hier S. 409.

20 Vgl. Vertrag von Amsterdam, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 340 vom 10. November 1997; Vertrag von Nizza, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 80 vom 10. März 2001. Auch der Vertrag über eine Verfassung für Europa, in: Amtsblatt der EU, Nr. 310 vom 16. Dezember 2004, und der Vertrag von Lissabon, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, berühren die institutionellen Rahmenbedingungen der EWU nur unwesentlich (siehe unten). Einen guten Überblick über die moderaten Änderungen geben Gaby Umbach/Wolfgang Wesels: The Changing European Context of Economic and Monetary Union: ‚Deepening‘, ‚Widening‘, and Stability, in: Kenneth Dyson (Hrsg.): The Euro at 10. Europeanization, Power, and Convergence, Oxford 2008, S. 54-68, insbesondere S. 54-57.

21 Ebenda, S. 58.

Die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Zweimal seit Verabschiedung des Vertrags von Maastricht wurden bislang die Regeln für die fiskalpolitische Kontrolle in der Währungsunion verändert.²² Dies war zunächst die Annahme des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Jahr 1997, der noch vor Beginn der Währungsunion auf deutsches Drängen hin die Regeln des Maastrichter Vertrags präzisierte und verschärfte und die Grundlage für ein beschleunigtes Sanktionsverfahren legte.

Der Pakt selbst wurde im Jahr 2005 reformiert, um mehr politischen Ermessensspielraum bei seiner Anwendung zuzulassen, und insbesondere die Berücksichtigung konjunktureller Rahmenbedingungen zu erleichtern. Der Reform vorausgegangen war in den Jahren schwachen Wachstums (2002-2004) ein wiederholter Bruch der Defizitregeln durch Deutschland, Frankreich, Portugal und Italien. Insbesondere unter dem Druck der deutschen und der französischen Regierung entschied der Ecofin-Rat, die Anwendung des Pakts vorläufig auszusetzen, um eine Sanktionierung der Länder, die die Defizitvorgaben überschritten hatten, zu verhindern. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs, den die Europäische Kommission angerufen hatte, erklärte einen Teil der Ecofin-Entscheidung für nicht rechtmäßig, wodurch die ohnehin vorhandenen Bestrebungen, den Pakt zu reformieren, verstärkt wurden.

Die im Jahr 2005 schließlich erfolgte Reform des Pakts sollte dessen ökonomische Rationalität steigern, indem die besonderen konjunkturellen Situationen einzelner Mitgliedstaaten stärker berücksichtigt werden. Zudem wurde der präventive Arm des Pakts gestärkt, also das Verfahren der multilateralen Überwachung und das sogenannte ‚Frühwarnsystem‘, das dabei helfen soll, erhebliche Abweichungen vom mittelfristigen Haushaltsziel zu vermeiden. Diese Reformen sollten die Akzeptanz des Regelwerks durch die Regierungen stärken und gleichzeitig ihren Handlungsspielraum in der Anwendung des Pakts und somit in der Gestaltung nationaler Fiskalpolitik erweitern. Bei alledem ging es darum, die Glaubwürdigkeit des bereits für ‚tot‘ erklärten Regelwerks wieder zu verbessern, die stark gelitten hatte, weil der Pakt gebrochen worden war und Sanktionen gegenüber den größten EWU-Mitgliedern ausgeblieben waren.

Die Reform des Pakts war in eine breitere Diskussion über die Rolle und Kontrolle von nationaler Fiskalpolitik in der Eurozone eingebettet, die bis heute andauert.²³ Noch im Vorfeld und zu Beginn der EWU war die Frage vorherrschend, wie nationale Fiskalpolitik so kontrolliert werden könnte, dass sie niedrige Defizite und geringe Inflation unterstützen könne. Unter dem Eindruck des Wachstumseinbruchs in der EWU und vor dem Hintergrund neuer Einsichten der internationalen volkswirtschaftlichen Debatte gewann jedoch die Frage an Bedeutung, welche Formen und Ziele der fiskalpolitischen Koordinierung nachhaltiges Wachstum erlauben. Die Diskussion um die Bedeutung der konjunkturellen Stabilisierung durch automatisch wirkende fiskalische Mechanismen gewann im Rahmen der ‚Wirtschaftspolitischen Leitlinien‘ an Raum, also in dem jährlich von den Mitgliedstaaten verabschiedeten Bericht, der das Kernstück der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Europäischen Union bildet. Zudem wurde der Nachhaltigkeit der Staatsfinanzen immer mehr Raum in der Diskussion gegeben, unter anderem, weil sich gezeigt hatte, dass während der Boomphase der Jahre 2000 bis 2002 einige Länder nicht ausreichend konsolidiert hatten. Bereits zur Zeit der Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurde überdies gelegentlich über die Rolle

22 Siehe zum Beispiel Daniela Schwarzer: *Fiscal Policy Co-ordination in the EMU. A Preference-Based Explanation of Institutional Change*, Baden-Baden 2006.

23 Für eine längere Fassung des folgenden Arguments siehe Sebastian Dullien/Daniela Schwarzer: *Building on shifting sand: Political Science and the Economic Consensus of EMU*, Paper präsentiert bei dem Workshop „10 Years of the European Monetary Union“ in der Hertie School of Governance, Berlin 24./25. April 2008.

diskretionärer Fiskalpolitik diskutiert. Erst unter dem Eindruck der globalen Wirtschaftskrise 2008 jedoch rückten kurzfristige fiskalische Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur in den Mittelpunkt der europäischen Debatte.

Lissabon-Agenda und Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung

Die Lissabon-Agenda wurde im Jahr 2005 gestrafft und stärker auf die Förderung von Wachstum und Beschäftigung ausgerichtet. Das Ziel, bis 2010 der wettbewerbsfähigste Wirtschaftsraum zu werden, wurde aufgegeben und die Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung wurde in den Mittelpunkt gerückt.

Die ‚Grundzüge der Wirtschaftspolitik‘ und die ‚Leitlinien zur Beschäftigungspolitik‘²⁴ wurden vom Europäischen Rat im Frühjahr 2005 zu den ‚Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung‘ zusammengefasst und eng mit der Lissabon-Agenda verzahnt. Seit einiger Zeit wird in den Arbeitsdokumenten die besondere Situation der Eurozone angesprochen.²⁵

Wichtiger noch als die Konsolidierung einer Vielzahl zuvor parallel zueinander publizierter Dokumente liegt die Bedeutung dieser Reformen darin, dass ein konsistenterer Koordinierungsprozess geschaffen wurde, der zuvor parallel laufende Politikzyklen in stark interdependenten Feldern, wie zum Beispiel der Lissabon-Agenda und der vormals im Rahmen des Luxemburger Prozesses erfolgenden Koordinierung der nationalen Beschäftigungspolitiken, fusionierte und auf das jährlich stattfindende Frühjahrstreffen des Europäischen Rats hin ausrichtete. Darüber hinaus wurden europäische Koordinierungsprozesse besser mit nationalen Politikzyklen verzahnt. Das Potenzial, über weiche Koordinierung tatsächlich nationale Politiken zu beeinflussen, wurde so leicht gesteigert.

Eurogruppe als wichtigstes Koordinationsforum

Die wichtigste institutionelle Innovation der Eurozone ist die Eurogruppe. Sie ist ein informelles Gremium der Wirtschafts- und Finanzminister der Eurozonenmitgliedstaaten und stellt bislang das einzige regelmäßig zusammentretende EWU-Forum auf Regierungsebene dar.²⁶

Die Eurogruppe wurde bei ihrer Gründung weder im Sekundär- noch im Primärrecht verankert. Sie gehört nicht zum Rat, auch wenn sie sich auf das gleiche vorbereitende Gremium (den Wirtschafts- und Finanzausschuss) stützen kann. Sie hat überdies keine Entscheidungsbefugnisse und kein präzises Mandat und die Interaktion mit der EZB, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament ist nicht formal geregelt.

Bestrebungen zur Einführung eines exklusiven Forums für Regierungsvertreter der EWU-Staaten gingen vor allem von Frankreich aus, das sich bereits während der Verhandlungen zum Vertrag von Maastricht für eine stärkere politische Komponente gegenüber der Europäischen Zentralbank eingesetzt hatte. Ende 1996/Anfang 1997, als die Verhandlungen über den von Deutschland vorgeschlagenen Stabilitäts- und Wachstumspakt kurz vor dem Abschluss standen, forderte Frankreich erneut ein wirtschaftspolitisches Gegengewicht zur

24 Vertragsgrundlage für die Koordinierung in beiden Feldern sind Art. 99 und Art. 128 EG-Vertrag.

25 Siehe beispielsweise: Europäische Kommission: The broad economic policy guidelines (for the 2005-08 period), in: *European Economy* 4/2005, insbesondere S. 15-16.

26 Der Makroökonomische Dialog (auch Kölner Prozess genannt) bringt seinerseits Regierungsvertreter der Eurozone gemeinsam mit den Sozialpartnern sowie Vertretern von Kommission und EZB in zwei jährlichen Sitzungen zusammen. Allerdings finden diese Sitzungen nur einmal im Jahr auf politischer Ebene statt (die zweite Sitzung ist auf technischer Ebene). Der Austausch ist aufgrund der größeren Teilnehmerzahl und der geringeren Frequenz der Treffen aber weniger kontinuierlich und eng als in der Eurogruppe. Zum Kölner Prozess im Allgemeinen siehe Torsten Niechoj: Koordinierung à la Keynes? Der Makroökonomische Dialog des Kölner Prozesses, in: *integration* 1/2005, S. 68-80.

EZB im von deutscher Seite maßgeblich gestalteten ordoliberalen Modell der EWU. Traditionell bestehen zwischen den beiden größten EU-Staaten und Motoren hinter der Gemeinschaftswährung, Deutschland und Frankreich, divergierende Ansichten über eine geeignete Ausgestaltung der Währungsunion, insbesondere über die Rolle der EZB und einer möglichen Wirtschaftsregierung.²⁷ Diese Divergenzen wurden mit dem Kompromiss im Vertrag von Maastricht nicht beigelegt, sondern treten auch heute immer wieder zutage.

Neben Frankreich waren auch andere Beteiligte und Beobachter nach den ersten Erfahrungen mit dem Vertrag von Maastricht zur Auffassung gekommen, dass die im Vertrag festgelegten Institutionen und Prozesse für die wirtschaftspolitische Koordinierung in einem gemeinsamen Währungsraum möglicherweise nicht ausreichen.²⁸ Beim informellen Ecofin-Treffen im luxemburgischen Mondorf-les-Bains im September 1997 und beim deutsch-französischen Wirtschaftsrat am 14. Oktober 1997 kristallisierte sich ein möglicher Kompromiss heraus: ein informeller Kreis der Wirtschafts- und Finanzminister mit eindeutig abgesteckter Aufgabe, da Deutschland keine institutionalisierte Wirtschaftsregierung akzeptierte, um – auch mit Blick auf die nationale Diskussion um den baldigen Beginn der EWU – jedweden Zweifel an der institutionellen und politischen Unabhängigkeit der EZB zu verhindern.²⁹ Die Einführung der Eurogruppe geht auf einen Beschluss des Europäischen Rats am 13. Dezember 1997 in Luxemburg zurück, der für die Minister der EWU-Staaten die Möglichkeit schuf, „in informellem Rahmen Fragen [zu] erörtern, die im Zusammenhang mit ihrer gemeinsam getragenen besonderen Verantwortung für die gemeinsame Währung stehen“.³⁰ Die Kommission, und gegebenenfalls die EZB, sollen zu diesen Zusammenkünften eingeladen werden. Dies brachte die Unterstützung insbesondere der kleineren Staaten, die darin die Chance auf einen Dialog mit der EZB sahen.

Für die Ausgestaltung der Arbeit der Eurogruppe war die Interaktion und letztendlich auch die Zustimmung des Ecofin-Rats und des Europäischen Rats entscheidend. Die Schlussfolgerungen einiger Europäischer Räte haben seit 1998 Teilaspekte geregelt, etwa die externe Vertretung der Eurozone, die Rolle der Eurozone in der internen Koordinierung der Wirtschaftspolitiken in der EWU sowie die Einführung eines Eurogruppenpräsidenten. Für die EWU-Staaten wurde mit jedem weiteren Jahr der Währungsunion die Bedeutung der Eurogruppe für die Vertrauensbildung, den Meinungs- und Informationsaustausch und die Formulierung von gemeinsamen Positionen deutlicher. Die schwierige Wirtschaftslage der Jahre 2002/2003 und die politischen Spannungen über die Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts machten die Bedeutung des Gremiums für die Diskussionen über die Inhalte und Verfahren der fiskal- und wirtschaftspolitischen Koordinierung deutlich.

Die bislang umfassendste Reform erfolgte am 10. September 2004, als die Eurogruppe durch institutionelle und inhaltliche Neuerungen gestärkt wurde. Die Vereinbarung darüber wurde bei einem informellen Treffen der Wirtschafts- und Finanzminister der Eurozone im niederländischen Scheveningen getroffen.³¹ Die Eurogruppe bekam einen zweijährigen Vor-

27 Siehe zum Beispiel Jean Pisani-Ferry: *Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area*, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2006, S. 823-844.

28 Uwe Pütter: *The Eurogroup. How a secretive circle of finance ministers shape European economic governance*, Manchester 2006, S. 58.

29 Stefan Collignon/Daniela Schwarzer: *Private Sector Involvement in the Euro. The power of ideas*, London 2003, S. 159-170.

30 Entschließung des Europäischen Rates vom 13. Dezember 1997 über die wirtschaftspolitische Koordinierung in der dritten Stufe der WWU und zu den Artikeln 109 und 109b des EG-Vertrags, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. C 35 vom 2. Februar 1998, S. 1-4.

31 Siehe hierzu: Bundesfinanzministerium: *Europäische Wirtschafts- und Finanzpolitik. Stärkung der Eurogruppe*, in: *Monatsbericht des BMF* 9/2004, S. 26-27; *Europa-Informationen: Eurogroup ministers agree on new working methods – Jucker appointed as Eurogroup president*, 10.09.2004.

sitz, der die Außenvertretung der Eurozone stärken und die wirtschafts- und finanzpolitischen Weichenstellungen kohärenter und klarer kommunizierbar machen sollte.³² Die Tagesordnung der Eurogruppensitzungen sollte strategischer ausgerichtet und mehr Zeit auf die Diskussion makro- und strukturpolitischer Themen verwendet werden. Ein wichtiger Schwerpunkt der Diskussion soll die Haushaltspolitik werden, indem Anfang Juni jedes Jahres eine Orientierungsaussprache über die Haushaltsplanungen geführt wird, bevor Haushaltsbeschlüsse in den Mitgliedstaaten getroffen werden. Ziel ist es, bessere Einsichten darüber zu gewinnen, wie sich die nationale Politik in die generelle Ausrichtung der Finanzpolitik in der Eurozone einfügt. Die Diskussion über die jeweiligen nationalen Wachstumsprognosen soll überdies offener geführt werden, um ein möglichst klares Verständnis über die wirtschaftlichen Aussichten der Union zu erhalten.

Gründe für die informelle Natur der Eurogruppe

Der Charakter der Eurogruppe trägt der Tatsache Rechnung, dass die institutionellen Mechanismen der Europäischen Union und der EWU auf jeweils unterschiedliche Teilnehmerländer ausgelegt sein müssen: Während die EZB mit ihrer Geldpolitik per Definition nur für die derzeit 16 Währungsunionenländer zuständig ist, umfasst der Ecofin-Rat als das entscheidende Organ in der Wirtschaftspolitik der Europäischen Union alle 27 EU-Mitglieder.

Die angesprochenen Regelungen des Maastrichter Vertrags zum Ecofin-Rat und den wirtschaftspolitischen Entscheidungsmechanismen wurden mit dem Ziel gestaltet, die institutionelle Einheit des Ecofin-Rates bei einer *zeitlich begrenzten* nicht identischen Mitgliedschaft zwischen Europäischer Union und EWU aufrechtzuerhalten. Um im Rahmen des Ecofin-Rates EWU-relevante Entscheidungen durch EWU-Mitgliedstaaten fällen zu lassen, wurden abgestufte Stimmrechte vorgesehen.³³ Durch die Entscheidung Dänemarks, Großbritanniens und später auch Schwedens, sich eine Nichtteilnahme an der EWU vorzubehalten, wurde der Ecofin-Rat jedoch als Forum für wirtschaftspolitische Diskussionen und Entscheidungen mit Relevanz für den gemeinsamen Währungsraum ungeeignet. Durch den Beitritt von zehn neuen Ländern zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 verstärkte sich überdies die Notwendigkeit eines exklusiven Forums für die EWU-Mitglieder, zumal sich der Konvergenzprozess schleppender als ursprünglich angenommen gestaltet.

Der informelle Charakter der Eurogruppe ist ein Zugeständnis an die Opt-Out-Staaten und Noch-Nicht-Mitglieder, die eine institutionelle und politische Abkopplung der Eurozone von der Europäischen Union insgesamt verhindern wollten. Zudem trägt er den widerstreitenden Konzepten zur Gestaltung der Eurozone Rechnung, da für eine Institutionalisierung eines exklusiven Eurozonenforums im EG-Vertrag keine Mehrheit zu gewinnen war.

Der am 13. Dezember 2007 unterzeichnete Vertrag von Lissabon gibt – im Falle seiner erfolgreichen Ratifizierung – der Eurogruppe erstmals eine primärrechtliche Grundlage. Das entsprechende Protokoll³⁴ kodifiziert die bestehende Praxis, dass die Minister der EWU-Staaten zu informellen Sitzungen zusammentreten. Die Kommission nimmt teil, die EZB wird eingeladen. Darüber hinaus sieht das Protokoll die Wahl eines Eurogruppenpräsidenten für einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren vor.

32 Weder die Vereinbarung, noch das darauf beruhende Protokoll zum Europäischen Verfassungsvertrag, legen dabei fest, dass der Vorsitzende aus der Mitte des Gremiums stammen muss. So ist es zum Beispiel denkbar (und wurde im Verfassungskonvent auch so vorgeschlagen), dass ein Mitglied der Europäischen Kommission dieses Amt übernimmt.

33 Die sogenannten ‚Outs‘ haben bei Art. 104 Abs. 9, 104 Abs. 11, 106 Abs. 2, 111, 112 Abs. 2b, 123 Abs. 4 und 123 Abs. 5 EG-Vertrag kein Stimmrecht, also bei der Wechselkurspolitik, bei der Besetzung von EZB-Posten ebenso wie bei bestimmten Implementierungsschritten des Stabilitäts- und Wachstumspakts.

Schrittweise Anpassung der Regeln und Gremien

Maßgebliche Faktoren für die schrittweise Etablierung und schließlich die Kodifizierung der Eurogruppe und ihrer besonderen Funktionsweise waren die Erfahrung der Teilnehmer mit dem Gremium und den weiteren Politikkoordinierungsprozessen in der EWU³⁵ sowie realwirtschaftliche Entwicklungen und daraus resultierende Kooperationsnotwendigkeiten.

Zu Zeiten des Verfassungskonvents hatte sich in der Eurogruppe bereits ein stabiler Modus Vivendi herausgebildet, der durch die interne Reform des Gremiums im Jahr 2004 bestätigt und weiterentwickelt wurde. Sehr deutlich war der Bedarf und das Interesse an einer Abstimmung mit den traditionellen EU-Institutionen (EZB, Kommission, Ecofin-Rat, Europäisches Parlament) geworden. So formulierten etwa Abgeordnete des Europäischen Parlaments im Rahmen des Verfassungskonvents sehr klare Vorstellungen zur Zusammenarbeit mit der Eurogruppe. Zudem ging es den EWU-Staaten auch darum, die Eurogruppe vor der EU-Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten formal abzusichern, da mit der Neumitgliedschaft das zahlenmäßige Ungleichgewicht zwischen EWU-Mitgliedern und EWU-Nichtmitgliedern von 12 zu 15 auf 12 zu 25 wuchs.

Das angespannte konjunkturelle Umfeld der Jahre 2002/2003 beschleunigte nicht nur die Reform der Eurogruppe, sondern warf die darüber hinausgehende Frage nach den Verfahren und Inhalten der wirtschaftspolitischen Koordinierung in der Eurozone mit neuer Dringlichkeit auf. Hinzu kamen die ersten praktischen Erfahrungen mit der Anwendung des im Maastrichter Vertrag vorgesehenen Verfahrens- und Regelwerks. Vor diesem Hintergrund sind die Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts ebenso wie die Refokussierung und das Streamlining der anderen Koordinationsprozesse zu sehen.

Krisenmanagement und Neuerungen 2008

Eine besondere Herausforderung erlebte die Eurozone im zweiten Halbjahr 2008, als drohende Zusammenbrüche im Finanzsektor, der massive Konjunkturerinbruch und die mögliche Zahlungsunfähigkeit einiger EWU-Nachbarstaaten ökonomische wie politische Spannungen und Instabilitäten ankündigten. Unter dem Druck der Krise erfolgte eine flexible Anpassung einiger Politiken und Governance-Mechanismen.

Erster Eurozonen-Gipfel

Der zum 12. Oktober 2008 vom amtierenden EU-Ratspräsidenten Nicolas Sarkozy einberufene erste Eurozonen-Gipfel war ein historisches Novum. Nicht nur trafen sich die damals 15 EWU-Staaten (sowie Großbritannien) erstmals auf Ebene der Staats- und Regierungschefs um Eurozonen-Belange zu besprechen. Sie einigten sich überdies auf einen gemeinsamen Plan zur Rettung des Bankensystems (Gewährung von Staatsgarantien für mittelfristige Schuldtitel und die Möglichkeit von Staatsbeteiligungen an Kreditinstituten). Zudem wurde vereinbart, die nationalen Rettungspläne zu koordinieren und die Arbeit an besseren Aufsichtsstrukturen für die Finanzmärkte zu beschleunigen.

34 Protokoll Nr. 14 betreffend die Euro-Gruppe, beigelegt den konsolidierten Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Version des Vertrags von Lissabon, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 283. Dieses Protokoll entspricht dem ursprünglich dem Vertrag über eine Verfassung für Europa beigelegten 12. Protokoll betreffend die Euro-Gruppe, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 310 vom 16. Dezember 2004, S. 341.

35 Etwa der fiskalpolitischen Koordinierung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, der darüber hinausgehenden wirtschaftspolitischen Abstimmung im Rahmen der ‚Wirtschaftspolitischen Leitlinien‘ oder auch der Zusammenarbeit im Rahmen des Makroökonomischen Dialogs („Kölner Prozess“).

Vorausgegangen waren deutsch-französische Auseinandersetzungen um die Notwendigkeit einer verstärkten politischen Koordinierung, deren Grundargumente so alt sind wie die Debatte um die Einführung einer Gemeinschaftswährung in der Europäischen Union. Die französische Regierung und Staatspräsident Sarkozy hatten die Weiterentwicklung der EWU zunächst als eine mögliche Priorität ihrer EU-Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 2008 in Erwägung gezogen und immer wieder die Einführung eines „gouvernement économique“ gefordert. Konkrete Initiativen blieben jedoch zunächst aus. Premierminister François Fillon warb zwar im Januar 2008 dafür, die Staats- und Regierungschefs zu einem Eurozonen-Gipfel zu versammeln. Dieser sollte sich nach Vorlage eines Berichts der Europäischen Kommission zur Funktionsweise der Eurozone im ersten Halbjahr 2008 noch vor Beginn oder während der französischen EU-Ratspräsidentschaft mit Fragen der wirtschaftspolitischen Koordinierung und der Außenvertretung des Euro beschäftigen.³⁶ Doch insbesondere die abwehrende Haltung der Bundesregierung führte dazu, dass dieses Thema zunächst nicht weiter verfolgt wurde.

Mit der Zuspitzung der internationalen Finanzkrise im Herbst 2008 initiierte der amtierende EU-Ratspräsident Sarkozy jedoch eine Serie an unterschiedlichen Gipelformaten, darunter den ersten Eurozonen-Gipfel. Wiederum sorgten deutsch-französische Auffassungsunterschiede zunächst für Spannungen, etwa beim vorangehenden G4-Treffen, an dem neben Deutschland und Frankreich Großbritannien, Italien und Kommissionspräsident Barroso sowie EZB-Präsident Jean-Claude Trichet teilnahmen. Deutschland lehnte dabei vehement die vorgeschlagene Schaffung eines europäischen Bankenauffangfonds ab und reagierte gewohnt ablehnend auf Vorschläge, die „gouvernance“ der Eurozone zu verstärken.

Geldpolitische Reaktion und neuer fiskalpolitischer Kurs

Die EZB stellte sich in der Finanzkrise rasch auf ihre Rolle als ‚Lender of last Resort‘ ein. Hierzu gehörte unter anderem auch eine Anpassung der Instrumente (so etwa des Timings für die Liquiditätsbereitstellung).³⁷ Sie ging darüber hinaus internationale Kooperationen ein, so beispielsweise im Oktober 2008 mit der US-Notenbank.

Nachdem sich die Wirksamkeit der geldpolitischen Maßnahmen zur Abfederung der Krise als begrenzt erwiesen hatte, bildete sich schrittweise – explizit gefordert von der EZB und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) – ein Konsens heraus, dass die Europäische Union und die mitgliedstaatlichen Regierungen auch finanzpolitisch auf die Krise reagieren müssten.

Da zunächst nur eine Reihe nationaler Maßnahmen nebeneinander standen, unternahm die Europäische Kommission den Versuch, nationale Konjunkturstützungsprogramme EU-weit zu koordinieren und auf europäischer Ebene zu flankieren. Dieser Ansatz trägt der Tatsache Rechnung, dass bei offenen Volkswirtschaften Nachfragestimulierung nicht mehr sinnvoll im nationalen Rahmen vorgenommen werden kann, weil die Impulse über die integrierten Märkte sofort in den weiteren Wirtschaftsraum weitergereicht werden. Ein aus ökonomischer Sicht sinnvoller Rahmen für eine nachfrageorientierte Fiskalpolitik ist demnach insbesondere die Eurozone mit einem integrierten Geldwesen, stark integrierten Märkten und einem mit 22,6 Prozent des BIP vergleichsweise geringen Offenheitsgrad.³⁸

36 Wolfgang Proissl/Peter Ehrlich: Sarkozy wagt neuen Anlauf für EU-„Wirtschaftsregierung“, in: *Financial Times Deutschland*, 15.01.2008.

37 Werner Becker: Die Währungsunion im Reifetest der Finanzkrise, in: *Deutsche Bank Research* (Hrsg.): *Aktueller Kommentar*, 29.10.2008.

38 Europäische Zentralbank: *Monthly Bulletin*. 10th Anniversary of the ECB. 1998-2008, Frankfurt am Main 2008, S. 152.

Jahrelang hatte sich etwa die Kommission gegen diskretionäre Konjunkturstimulierung ausgesprochen und im Zuge der Überwachung der Haushaltspolitik der EU-Mitgliedstaaten entsprechende nationale Budgetentscheidungen kritisiert. Nun ist diskretionäre Haushaltspolitik als Ausweg aus der Krise anerkannt – wenngleich es in der Währungsunion keinen Konsens über die ‚richtige‘ Lastenteilung gibt. So wurde beispielsweise die Bundesregierung von EU-Partnern, der Europäischen Kommission und dem IWF im Herbst 2008 aufgefordert, vor dem Hintergrund einer sehr soliden Haushaltslage die Konjunktur durch fiskalische Maßnahmen noch stärker zu stimulieren, da von einer Erholung der deutschen Volkswirtschaft wichtige Wachstumsimpulse für den gesamten Euroraum erwartet werden.

An den Divergenzen zwischen der deutschen Position und den Forderungen der EU-Partner lassen sich zwei strukturelle Probleme aufzeigen: Zum einem gibt es heute (insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich) keinen wirtschaftspolitischen Konsens, in diesem Fall über die Frage, welches Maß an fiskalischer Stabilisierung angemessen wäre. Aufgrund der nationalen Zuständigkeit für die Budgetpolitik und aufgrund des Volumens und der Struktur des EU-Budgets ist der europäische Handlungsspielraum im Falle eines Dissenses der Regierungen gering. Zum zweiten gibt es im gemeinsamen ‚Wirtschaftsraum Währungsunion‘ angesichts der offenen Grenzen bei den derzeitigen Strukturen eine Diskrepanz zwischen demjenigen, der die Kosten trägt (im Falle Deutschlands der Bundeshaushalt) und demjenigen, die in den ‚Genuss‘ der Maßnahmen kommen (aufgrund des Offenheitsgrades der Märkte auch Deutschlands EU-Partner). Dieses Problem wird aus deutscher Sicht tendenziell so gesehen, dass die Bundesregierung nicht ‚für die anderen zahlen will‘. Aus Sicht mancher Partner jedoch verhält sich gerade Deutschland mit seiner fiskalpolitischen Zurückhaltung bei einer soliden finanziellen Haushaltslage als ‚Trittbrettfahrer‘, der seiner Verantwortung in der Europäischen Währungsunion nicht gerecht werde und gleichsam von den Konjunkturprogrammen der anderen EWU-Staaten aufgrund deren Nachfrage nach deutschen Exportgütern mitprofitiere.³⁹

Weitere Auswirkungen auf die Governance-Mechanismen

Die Notwendigkeit, die europäische Volkswirtschaft in der Rezession fiskalisch zu stimulieren, hat möglicherweise weitere Auswirkungen auf die Governance-Mechanismen der Eurozone. So wird aller Voraussicht nach der Stabilitäts- und Wachstumspakt zunächst einmal locker angewendet: Bislang haben sich die Europäische Kommission, ebenso wie die beiden größten Eurozonenländer Deutschland und Frankreich⁴⁰ dafür ausgesprochen, EU-Staaten die Möglichkeit einzuräumen, aufgrund der notwendig gewordenen konjunkturellen Stabilisierung die Defizitobergrenze von drei Prozent des BIP zu überschreiten, ohne dass diese Sanktionen fürchten müssen. Bei mehr kurzfristiger Diskretion für die nationale Fiskalpolitik dürfte allerdings, durch die Europäische Kommission und einige Mitgliedstaaten wie Deutschland und auch die Niederlande angetrieben, das Thema der Qualität der Staatsfinanzen und der langfristigen Nachhaltigkeit wieder stärker auf die europäische Agenda drängen. Möglicherweise wird der Pakt auch einer erneuten Reform unterzogen, sollten sich die Spielräume für die nationale Fiskalpolitik, auf konjunkturelle Schwankungen zu reagieren, als immer noch zu gering erweisen.

39 Siehe zum Beispiel Wolfgang Münchau: German complacency poses a serious threat, in: Financial Times, 30.11.2008.

40 Angela Merkel/Nicolas Sarkozy: „Nous ne pouvons pas attendre“, in: Le Figaro, 26.11.2008.

Möglicher Stabilisierungsbedarf

Es ist zudem nicht auszuschließen, dass wachsender Druck durch die Finanzmärkte den Stabilisierungsbedarf von EU-Partnern, die noch nicht Mitglied der Währungsunion sind, erhöht. In diesem Fall würde der Kapitalbedarf der Gemeinschaft erheblich wachsen.

Auf Grundlage von Artikel 119 EG-Vertrag⁴¹ hat der Ecofin-Rat Ungarn am 4. November 2008 einen dreijährigen Kredit in Höhe von 6,5 Milliarden Euro gewährt, um die Zahlungsbilanzschwierigkeiten der Staaten abzumildern und den Zusammenbruch der jeweiligen Finanzsektoren zu verhindern. Auf gleicher Grundlage dürfte auch Lettland finanzieller Beistand gewährt werden. Um diese Maßnahmen zur Stabilisierung der Peripherie der Eurozone zu bezahlen, legt die Europäische Kommission zweckgebundene Euro-Bonds (oder auch EU-Staatsanleihen) auf, um den Empfängerländern ‚Balance-of-Payment-Loans‘ zu gewähren, die seit den 1990er Jahren nicht mehr zum Einsatz kamen. Diese Finanzierungsmethode war zunächst bei 12 Milliarden Euro gedeckelt, wurde allerdings im Dezember 2008 durch einen Beschluss des Ecofin-Rats auf Vorschlag der Europäischen Kommission auf 25 Milliarden Euro erhöht.

Ein Grund, warum der Stützungsbedarf plötzlich so hoch eingeschätzt wird, könnte sein, dass ernsthafte Risiken darin gesehen werden, dass die Finanzsektoren in EU-Staaten und damit im direkten Umfeld der Eurozone zusammenbrechen könnten. Da in der Europäischen Union beziehungsweise EWU angesiedelte Banken in diesen Ländern den Löwenanteil des Finanzsektors stellen, würden dortige Bankenpleiten unmittelbar in die Währungsunion hineinwirken. Eurogruppenpräsident Jean-Claude Juncker hat darüber hinaus gefordert, der Europäischen Union die Möglichkeit einzuräumen, sich an den Finanzmärkten zu verschulden, um Investitionen in Infrastrukturprojekte zu finanzieren. Die aktuelle Krise nährt also – parallel zur ohnehin laufenden Überprüfung des EU-Budgets – die Diskussion um die Finanzierung von EU-Politiken, um die dafür nötige Autonomie der Gemeinschaft und auch um die Frage, inwieweit eine Verschuldung in bestimmten Situationen für die Europäische Union sinnvoll ist.

Künftige Herausforderungen für die Eurozone

Die kommenden Osterweiterungen der Eurozone werden die Governance-Mechanismen vor weitere Herausforderungen stellen. Zum einen dürfte sich mit der schieren Mitgliederzahl die Atmosphäre und Arbeitsweise der Eurogruppe weiter ändern. Mit 20 und mehr Mitgliedern wird sich der persönlich-vertrauliche Charakter und ihre Fähigkeit zur Konsensbildung abschwächen. Dies gilt umso mehr als mit den künftigen mittel- und osteuropäischen Partnern EU-Staaten zur EWU stoßen werden, die ihre nationalen Präferenzen vor dem Hintergrund einer anderen strukturellen und konjunkturellen wirtschaftlichen Situation formulieren und die überdies in Einzelfällen eine abwartende bis skeptische Haltung zu europäischen Koordinationsprozessen haben.

Auch die künftige Anwendung des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird in einer erweiterten Währungsunion als potenziell problematisch gesehen: So erwartet Begg angesichts der andauernden Unterschiede (einige schnell wachsende und sich rasch restrukturierende mittel- und osteuropäische Staaten und langsam wachsende ‚alte‘ Mitglieder der EWU), dass auch die Flexibilität des reformierten Pakts nicht ausreichen könnte, individualisierte

41 Präzisiert durch Verordnung (EG) Nr. 332/2002 des Rates vom 18. Februar 2002 zur Einführung einer Fazilität des mittelfristigen finanziellen Beistands zur Stützung der Zahlungsbilanzen der Mitgliedstaaten, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 53 vom 23. Februar 2002, S. 1-3.

Zielvorgaben schwer umsetzbar sein und die fiskalische Disziplin untergraben könnten.⁴² Die aktuelle Krise dürfte diese Tendenz verschärfen.

Wachsende ökonomische Divergenzen und daraus resultierende divergierende politische Präferenzen hinsichtlich der EWU und ihrer Governance-Mechanismen sind nicht allein ein Ergebnis der Krise, wenngleich diese sie verstärkt. Eine grundlegende Antwort auf die zyklischen Divergenzen in der Währungsunion, die auch ohne Finanz- und Wirtschaftskrise für Spannungen bis hin zu Austrittsdiskussionen gesorgt haben, steht aus. Es bleibt zu beantworten, inwieweit die aktuelle Krise die Tendenz verschärft, dass über die bestehenden Marktmechanismen regional divergierende Entwicklungen nicht ausgeglichen werden können, und – wie in anderen heterogenen Volkswirtschaften – auf nicht-diskretionäre fiskalische Mechanismen zurückgegriffen wird.

Die Wucht, mit der die Krise einige EU-Staaten trifft, könnte im schlimmsten Fall dazu führen, dass auch EWU-Mitglieder, wie Italien, Griechenland oder auch Portugal, durch spekulativen Druck auf die Staatsanleihen in Zahlungsschwierigkeiten geraten. Tritt dieser Fall ein, dürfte die No-Bail-Out-Regel im EG-Vertrag, nach der weder die Europäische Union noch die anderen Mitgliedstaaten für die Schulden eines Mitgliedstaats haften, de facto fallen. Die bestehenden EU-Rechtsgrundlagen sehen vor, dass Nothilfe bei Zahlungsschwierigkeiten nur Nicht-EWU-Staaten gewährt werden kann. Politisch erscheint es nicht akzeptabel, Nicht-EWU-Mitglieder vor der Zahlungsunfähigkeit zu retten, Mitglieder im Euro jedoch nicht in ähnlicher Art und Weise unter die Arme zu greifen, insbesondere, da eine Destabilisierung des Bankensektors massive Spill-over-Effekte in den Rest der Eurozone hätte.

Bedeutung des Lissabon-Vertrags

Schließlich könnte die mögliche Implementierung des Lissabonner Vertrags weitere institutionelle Dynamiken auslösen. Der Vertrag würde der Eurogruppe eine politisch stärker belastbare Grundlage geben, um ihre Rolle in der Eurozone und innerhalb des Institutionengefüges der Europäischen Union sowie in der Außenvertretung weiter zu stärken. Hinzu kommen zwei Neuerungen: Die Kommission, die offiziell mit der Vorbereitung der Sitzungen beauftragt wird, hat mit dem Protokoll eine Bezugsgrundlage, auf der sie die ihr im EG-Vertrag zugeschriebene Rolle im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion auch in der Eurozone auf Grundlage eines Konsenses der Mitgliedstaaten ausüben kann. Zweitens sieht das Protokoll vor, die Amtszeit des Präsidenten auf *zweieinhalb* Jahre zu verlängern. So wird nicht nur die Kontinuität der Arbeit in der Eurogruppe um ein Viertel der bisherigen Amtszeit ausgedehnt. Die längere Amtszeit könnte auch dafür genutzt werden, die fünfjährige Wahlperiode des Europäischen Parlaments und die Präsidentschaft der Eurogruppe zu synchronisieren.

Der Europäische Rat würde auf Grundlage des Lissabonner Vertrags künftig bei der Bewertung der mitgliedstaatlichen Wirtschaftspolitik vor dem Hintergrund der ‚Wirtschaftspolitischen Leitlinien‘ mit qualifizierter Mehrheit entscheiden und sich somit über die Stimme des betroffenen Mitgliedstaates hinwegsetzen können. Überdies bestünde für die EWU-Staaten die Möglichkeit, mit qualifizierter Mehrheit darüber zu entscheiden, die Überwachung der Haushaltsdisziplin zu verstärken und für EWU-Staaten spezielle Grundzüge der Wirtschaftspolitik auszuarbeiten, die mit den für die gesamte Union angenommenen Grundzügen der Wirtschaftspolitik vereinbar sein müssten.

42 Iain Begg: Economic governance in an enlarged euro area, in: Europäische Kommission (Hrsg.): Economic Papers 311/2008.

Durch die neue Konzeption der EU-Ratspräsidentschaft würden zudem folgende Funktionsträger im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik zusammenspielen: der neue Präsident des Europäischen Rats, die Dreier-Teampräsidentschaft und der neue Präsident der Eurogruppe. Überdies würde die Rolle der Kommission in der Implementierung des Stabilitäts- und Wachstumspakts gestärkt, was die Anreize zur frühzeitigen Koordination zwischen Mitgliedstaaten und Kommission stärkt.⁴³

Jenseits dieser Neuerungen wird die künftige Bedeutung der Eurogruppe allerdings wie auch in der Vergangenheit entscheidend davon bestimmt werden, wie die Teilnehmerländer und insbesondere die Präsidentschaft des Gremiums ihre Aufgabe in der Praxis wahrnehmen und wie sich die Beziehungen zu den bereits bisher relevanten institutionellen Partnern EZB, Kommission, Ecofin-Rat und zunehmend auch das Europäische Parlament gestalten.

Ungeachtet der Frage, ob der Lissabonner Vertrag kommt, oder nicht, stehen die Mitgliedstaaten von EWU und Europäischer Union vor der Herausforderung, eine gemeinsame Position in der internationalen Diskussion um künftige Wechselkursregime und die Reform des globalen Wirtschafts- und Finanzsystems zu entwickeln. Offen ist auch, wer die Eurozone künftig nach außen in einer Art vertritt, dass er von den USA, China und Japan als gleichwertiger Partner anerkannt wird. Damit in Zusammenhang steht auch die Frage, ob die EWU künftig ihre Stimmen in wichtigen Foren, wie IWF, G20 etc., zusammenlegt, um als geeinter Akteur aufzutreten.

In den zehn Jahren seit ihrer Gründung haben die Mitgliedstaaten der Währungsunion einige der internen Governance-Regeln und -Mechanismen schrittweise angepasst. Insbesondere die bisherige Reaktion auf die aktuelle Finanzkrise hat gezeigt, dass die Gemeinschaft trotz der komplexen Entscheidungsmechanismen in der Lage ist, flexibel auf die Herausforderungen zu reagieren. Die Krise hat die Bereitschaft zur Koordination und Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union gesteigert. Sie hat allerdings auch aufgezeigt, dass es keine konsequente Verarbeitung der ökonomischen Interdependenzen in europäisches politisches Handeln gibt. Die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt verfügt trotz der Dynamiken seit Einführung des Euro noch nicht über das Instrumentarium einer einheitlichen Volkswirtschaft, was zu wirtschaftspolitischer Inkohärenz führen kann. Am Beispiel des bislang nicht eingerichteten europäischen Bankenauffangfonds und der nur bedingt vorhandenen Bereitschaft zur Koordinierung der Nachfragestimulierung zeigt sich, dass die Bewertung von Kosten und die Bereitschaft zur Aufteilung von Risiken trotz der starken Interdependenzen weiter vor allem entlang nationaler Grenzen verläuft.

43 Die Kommission kann nunmehr im Falle übermäßiger Defizite einen ‚Vorschlag‘ statt bisher einer ‚Empfehlung‘ zur Korrektur der Haushaltspolitik an den Mitgliedstaat abgeben. Einen ‚Vorschlag‘ kann der Ecofin-Rat nur einstimmig (statt bisher mit qualifizierter Mehrheit) abändern.

Konstitutioneller Minimalismus: die EU-Sozialpolitik in den Vertragsreformen von Nizza bis Lissabon

Hans-Wolfgang Platzer*

Die wissenschaftlichen und politischen Urteile über die vertragliche Verankerung und weitere Ausgestaltung der EU-Sozialpolitik in den konstitutionellen Reformbemühungen seit dem Vertrag von Nizza bewegen sich – bezogen auf die Ergebnisse des Reformvertrages von Lissabon – zwischen einer Position, die die *graduellen Fortschritte* insbesondere im Bereich der allgemeinen sozialpolitischen Zielbestimmungen betont, einer Position, die einen *Stillstand* insbesondere in den ‚materiellen‘ Vertragsbestimmungen sieht, und einer Position, nach der der Reformvertrag de facto einen *Rückschritt* markiert. Dies insofern, als eine auf längere Sicht letzte Chance zu einer nachhaltigen Stärkung der arbeits- und sozialpolitischen Kompetenzausstattung der Union vertan sei und damit die Dominanz einer wettbewerbsgetriebenen ‚Marktintegration‘ zementiert werde.

Diese unterschiedlichen Bewertungen der sozialpolitischen Reformergebnisse sind unter den gesellschaftlichen Kräften Europas (Gewerkschaften, NGOs, Netzwerke wie Attac, etc.) vielfach auch ausschlaggebend für deren Akzeptanz oder Ablehnung des Vertragswerkes insgesamt.

Die hier unternommene Analyse setzt sich mit der Frage auseinander, ob und inwieweit in den Verhandlungsprozessen zur EU-Sozialpolitik seit Nizza, deren Ergebnisse als *konstitutioneller Minimalismus* qualifiziert werden, zugleich die vertrapspolitischen Grenzen einer weiteren Ausgestaltung der sozialen Dimension in der EU-27 insgesamt sichtbar werden. Zur empirischen Unterfütterung und historischen Einordnung dieses Prozesses werden zunächst die Entwicklung der Vertragsgrundlagen und die bisherige materielle Ausgestaltung der EU-Sozialpolitik sowie die Grundzüge des gegenwärtigen sozialpolitischen Regierens (in) der Europäischen Union skizziert.

Jegliche Analyse dieses Themenkomplexes steht gegenwärtig, Ende des Jahres 2008, unter einem doppelten Vorbehalt. Denn nach dem irischen ‚Nein‘ zum Reformvertrag ist dessen Zukunft ebenso ungewiss, wie es nach der jüngsten dramatischen Weltfinanzmarktkrise derzeit kaum absehbar ist, inwieweit diese globalen Erschütterungen den bis dato dominierenden neoliberalen wirtschaftspolitischen Diskurs in Europa und das sozial-ökonomische Regieren (in) der Europäischen Union – auch jenseits aller konstitutionellen Reformen – beeinflussen und verändern werden.

Das heißt, es ist angesichts des ‚Schattens der Zukunft‘, der derzeit konstitutionell, realwirtschaftlich und politisch über Europa liegt und sich weiter auszubreiten scheint, nicht auszuschließen, dass sich die Auseinandersetzung mit der Sozialpolitik im Vertragswerk von Lissabon letztlich als ‚historische Fußnote‘ erweisen könnte.

Gleichwohl mag der Versuch lohnen, Verlauf und Ergebnisse der Vertragsverhandlungen im Bereich der Sozialpolitik zu analysieren, weil sich darin grundlegendere Probleme der institutionellen Gesamtarchitektur der Europäischen Union spiegeln und eine komplexe Gemengelage aus ordnungs- und integrationspolitischen Interessendivergenzen und Zielkonflikten sichtbar wird. Das heißt, die Ausgestaltung des Vertragskapitels zur Sozialpolitik der Union kann nicht isoliert, sondern nur in Relation zu und im Zusammenhang mit jenen EU-

* Prof. Dr. Hans-Wolfgang Platzer, Jean Monnet Chair of European Integration, Hochschule Fulda.

Kompetenzfeldern betrachtet werden – Wettbewerbs- und Steuerpolitik, wirtschafts- und währungspolitische Vertragsbestimmungen, etc. – die für die Sozialpolitikentwicklung und Wohlfahrtsproduktion auf mitgliedstaatlicher Ebene bedeutsame Rahmenbedingungen setzen.

Denn gerade die Ausgestaltung dieser ‚angrenzenden‘ beziehungsweise mit der Sozialpolitik verflochtenen Politikfelder entscheidet darüber – zum Teil stärker als die genuinen sozialpolitischen Vertragsbestimmungen selbst –, ob sich die Europäische Union als Ganzes in Richtung einer wettbewerbsstaatlichen Ordnung oder einer sozialstaatlichen Ordnung bewegt.

Unter diesem breiteren Horizont einer bereits nach Maastricht begonnenen Debatte über die ‚konstitutionelle‘ Einbettung der Währungsunion durch den weiteren Ausbau supranationaler wirtschaftspolitischer Steuerungs- und sozialpolitischer Regulierungskapazitäten der Union, setzt sich die Analyse vor allem mit Problemstellungen auseinander, die Grundsatzfragen der weiteren Entwicklung der Europäischen Union berühren:

Stößt die Europäische Union im vertragspolitisch-konstitutionellen Bereich an die Grenzen einer Reform ihres sozial-ökonomischen Kompetenzgefüges?

Lassen sich die Verhandlungsverläufe seit dem Konvent und die Ergebnisse von Lissabon dahingehend deuten, dass sich die erweiterte Union in einer *Kompetenztransferfalle*¹ befindet?

Sind Formen einer flexiblen, abgestuften Integration oder extrakonstitutionelle Problemlösungspfade Auswege aus dieser Kompetenztransferfalle und werden sie in Zukunft an Bedeutung gewinnen?

Historische Vertragsentwicklungen, das Verhältnis von ‚positiver‘ und ‚negativer‘ Integration und der sozialpolitische *acquis communautaire*

Um eine historische Grundlage für die Analyse des Post-Nizza-Prozesses zu schaffen und theoriegeleitete Maßstäbe für die Auseinandersetzung mit den sozialpolitischen Ergebnissen des Lissabon-Vertrages zu gewinnen, gilt es die Bedingungen und Ausprägungen des sozial-ökonomischen Regierens (in) der Europäischen Union kurz aufzufächern.

Die Unterscheidung zwischen ‚negativen‘ (im weitesten Sinne ‚marktschaffenden‘) und ‚positiven‘ (im weitesten Sinne ‚marktkorrigierenden‘ beziehungsweise gemeinschaftliche Politik konstituierenden) Regelungen transnationaler sozial-ökonomischer Handlungszusammenhänge spielt hierbei in der integrationswissenschaftlichen Debatte eine zentrale Rolle. Mit Blick auf die Probleme einer sozialpolitischen Regulierung durch die Europäische Union hat Scharpf eine weitere wichtige Unterscheidung hinzugefügt: „Die Grenze zwischen konsensfähigen und konflikthafter (Interessen-)Konstellationen [lässt] sich näherungsweise durch die Unterscheidung zwischen produkt- und mobilitätsbezogener Regelungen auf der einen und der Harmonisierung produktions- und standortgebundener Regelungen auf der anderen Seite ziehen [...] Der letztlich ausschlaggebende – und vorderhand nicht ausräumbare – Grund für die Konflikthaftigkeit von produktions- und standortbezogenen Regelungen liegt in den extremen Unterschieden im ökonomischen Entwicklungsstand der Mitgliedstaaten.“²

1 Dieser Begriff lehnt sich bewusst an die „Politikverflechtungsfälle“ an, mit der Scharpf die damaligen Stagnationstendenzen und Entscheidungsblockaden im Mehrebenensystem der Europäischen Union beschrieben hat. Vgl. Fritz W. Scharpf: Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 4/1985, S. 323-356.

2 Fritz W. Scharpf: Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen 1996, S. 109-140, hier S. 112.

Die Grundentscheidungen darüber, wie und in welcher Gewichtung sich die ‚positive‘ und ‚negative‘ Integration gestaltet, werden in den jeweiligen Vertragsverhandlungen getroffen, das heißt im Primärrecht der Verträge durch die Kompetenzorganisation und die Entscheidungsregeln fixiert. Integrationsgeschichtlich mutet es paradox an, dass keine der großen politischen Auseinandersetzungen seit den 1950er Jahren, in denen sich das politische Selbstbewusstsein Europas geformt hat, die Sozialpolitik betraf und dennoch jede Vertragsverhandlung von Rom bis Amsterdam gerade in der Frage der sozialpolitischen Kompetenzausstattung der Union ihre konfliktträchtigsten Auseinandersetzungen hatte.³ Diese waren oft nur mit mühsamen Kompromissen (darunter etwa das britische ‚opting-out‘ im Maastricht-Vertrag) zu lösen. Auch in der Ratifikationskrise des Verfassungsvertrages nach dem französischen ‚Nein‘ flackerte, wie zu beleuchten sein wird, die Diskussion um eine ‚Nachjustierung‘ der sozialen Dimension auf, um freilich bald in den Mühlen schwieriger Kompromissbildungsprozesse, die prioritär der institutionellen Machtarchitektur galten, klein gemahlen zu werden.

Die Sozialpolitik ist zweifellos eines der sensiblen Politikfelder, auf dem in den vertragspolitischen ‚great bargains‘ der Regierungen grundlegende Zielkonflikte über Wesen und Gestalt der Union (wirtschaftlicher Zweckverband oder politische Union) ebenso zum Tragen kommen wie konkrete mitgliedstaatliche Souveränitätsvorbehalte. Diese sind ihrerseits Ausdruck unterschiedlicher, aus der ökonomischen und sozialstaatlichen Verfasstheit der Mitgliedstaaten resultierender gesellschaftlicher Präferenzen und beeinflussen die Bereitschaft zu einem „wohlfahrtspolitischen Verantwortungstransfer nach Europa“.⁴

Unter Zuhilfenahme dieser Vorüberlegungen lässt sich die vertragspolitische Entwicklung wie folgt skizzieren: Die Ökonomie war und ist Kernbereich und strategische Entwicklungsachse der europäischen Integration. Der Vorrang der Ökonomie manifestiert sich im Integrationsverlauf über die Stufen des Gemeinsamen Marktes (EWG-Vertrag), des Binnenmarktes (Einheitliche Europäische Akte) und der Währungsunion (Maastrichter Vertrag). Jede Stufe der Marktintegration führt jedoch zu je spezifischen Auseinandersetzungen um die Reichweite, die Kompetenzstrukturen und Entscheidungsmodi einer der Marktintegration ‚gemäßen‘ gemeinschaftlichen Sozialpolitik. Ohne die asymmetrische Grundarchitektur zu überwinden wurden im Laufe der Integrationsentwicklung die legislativen Zuständigkeiten der Europäischen Union in den Bereichen der Arbeits-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik sukzessive erweitert und die Entscheidungsregeln wiederholt angepasst. Legt man die Ergebnisse der vertragspolitischen ‚great bargains‘ zugrunde, so sind die jeweiligen Vertragsgrundlagen – ausgehend von der schmalen Basis des EWG-Vertrages (Regelungskompetenzen für Wanderarbeitnehmer, Sozialfonds) – stufenweise erweitert worden. Der Schritt vom EWG-Vertrag zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) war graduell, der von der EEA zum Maastricht-Vertrag substanziell, der des Amsterdamer Vertrages wiederum graduell und der des Nizza-Vertrages minimal.

Im Einzelnen betrachtet, hat sich die EU-Sozialpolitik erst nach dem Pariser Gipfel von 1972 mit einem sozialpolitischen Aktionsprogramm als eigenständiges Politikfeld etabliert. Die EEA schuf vertragliche Grundlagen insbesondere für Maßnahmen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, die mit qualifizierter Mehrheit verabschiedet werden konnten. Der Maastrichter Vertrag erweiterte die Zuständigkeit der Europäischen Union unter

3 Hans-Wolfgang Platzer: Deutschland und die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik – Determinanten, Entwicklungen, Perspektiven, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Bonn 2001, S. 421-448.

4 Steffen Mau: Wohlfahrtspolitische Verantwortungstransfer nach Europa? Präferenzstrukturen und ihre Determinanten in der europäischen Bevölkerung, in: Zeitschrift für Soziologie 4/2003, S. 302-324.

anderem in den Bereichen Arbeitsbedingungen und Geschlechtergleichbehandlung (mit qualifizierten Mehrheitsentscheidungen) sowie soziale Sicherheit. Letzteres Politikfeld unterliegt der Einstimmigkeit. Die damit verbundenen Veto-Konstellationen erklären die weitgehende Stagnation einer regulativen Politik in diesem Bereich und ‚policy-outputs‘, die sich allenfalls auf der Ebene unverbindlicher Rechtsakte bewegen. Dieser vertrapaspolitische Erfahrungshintergrund verweist zugleich auf die jüngeren Versuche einer sozialpolitischen Problembearbeitung mittels der Steuerungsform der Offenen Methode der Koordinierung (OMK).⁵ Der Amsterdamer Vertrag verankerte die Beschäftigungspolitik als Gemeinschaftsaufgabe, wobei die nach schwierigen Vertragsverhandlungen zur EU-Beschäftigungspolitik gefundenen institutionellen und prozeduralen Kompromisse⁶ zugleich die Grundlogik der OMK konstituierten und er führte nach dem Ende des britischen ‚opting-out‘ zur Integration des Maastrichter sozialpolitischen Protokolls⁷ in das Vertragswerk. Schließlich ergänzte der Vertrag von Nizza den EU-Kompetenzkatalog um den Bereich Antidiskriminierung.

Wirft man einen kurzen Blick auf den sozialpolitischen *acquis communautaire*, der sich bisher unter diesen vertraglichen Rahmenbedingungen herausgebildet hat,⁸ so reflektiert dieser zunächst in starkem Maße wettbewerbs- und mobilitätsbezogene Funktionserfordernisse. Entsprechende Regulierungen, die (im weitesten Sinne) auf dem Prinzip der Harmonisierung basieren, sind demzufolge in den Bereichen der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer, der Sicherheit und dem Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, der beruflichen Gleichbehandlung von Männern und Frauen und im Bereich des individuellen Arbeitsrechts (zum Beispiel Mindestschutz bei Massenentlassungen und Betriebsübergang) anzutreffen. Diese nach der ‚Gemeinschaftsmethode‘ erlassenen Richtlinien beziehungsweise Verordnungen variieren in ihrem Regulierungsniveau, wobei einerseits – vor allem im Zuge der Binnenmarktregulierung – das Prinzip der Mindeststandards gilt, andererseits, wie etwa im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, das Niveau und die Innovationskraft der Gemeinschaftsgesetzgebung als hoch bewertet werden kann.⁹ Die eingangs theoretisch hergeleitete Annahme, dass sich im Vergleich zu produkt- und mobilitätsbezogenen Regelungen die Regulierung produktions- und standortgebundener Materien als schwierig herausstellt, unterstreichen die Erfahrungen im Bereich des kollektiven Arbeitsrechts. Hier blieben zwei Gesetzgebungsvorhaben – die Regelung der Information und Konsultation von Arbeitnehmern in transnationalen Unternehmen und die Mitbestimmung in der ‚Europäischen Aktiengesellschaft‘ – über Jahrzehnte blockiert. Es bedurfte neben der im Maastrichter Vertrag für diese Regelungsmaterien eingeführten Mehrheitsentscheidung vor allem eines – von der Europäischen Kommission klug orchestrierten – Paradigmenwechsels im Regulierungsansatz, um diese Gesetzgebungsvorhaben zu realisieren. Dabei

5 Stamati Devetzi/Hans-Wolfgang Platzer (Hrsg.): Offene Methode der Koordinierung und Europäisches Sozialmodell. Interdisziplinäre Perspektiven, Stuttgart im Erscheinen.

6 Hans-Wolfgang Platzer: Die EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik nach Amsterdam: Koordinierte und verhandelte Europäisierung?, in: *integration* 3/1999, S. 176-190.

7 Protokoll über die Sozialpolitik zum Vertrag über die Europäische Union, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 191 vom 29. Juli 1992, S. 90.

8 Vgl. Bernd Schulte: Die Entwicklung der Sozialpolitik der Europäischen Union und ihr Beitrag zur Konstituierung des europäischen Sozialmodells, in: Hartmut Kaelble/Günther Schmid (Hrsg.): Das europäische Sozialmodell. Auf dem Weg zum transnationalen Sozialstaat. WZB-Jahrbuch 2004, Berlin 2004, S. 75-103; Hans-Wolfgang Platzer: EU-Mehrebenensystem und „Europäisches Sozialmodell“, in: Matthias Chardon/Ursula Göth/Martin Große Hüttmann/Christine Probst-Dobler (Hrsg.): Regieren unter neuen Herausforderungen: Deutschland und Europa im 21. Jahrhundert, Baden-Baden 2003, S. 221-236.

9 Volker Eichener/Helmut Voelzkow: Europäische Regulierung im Arbeitsschutz. Überraschungen aus Brüssel und ein erster Versuch ihrer Erklärung, in: Volker Eichener/Helmut Voelzkow (Hrsg.): Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung, Marburg 1994, S. 385-417.

schuf die Richtlinie zur Einrichtung Europäischer Betriebsräte¹⁰ (EBR) vom September 1994 erstmals eine Institution des kollektiven Arbeitsrechts auf europäischer Ebene. Der Regulierungsmodus der EBR-Richtlinie ist insbesondere dadurch gekennzeichnet, dass an die Stelle substanzieller Normen und materieller Regeln detaillierte Verfahrensregeln (Prozeduralisierung) treten und eine (früher stets erfolglose) harmonisierende Rahmenregelung durch das Prinzip der Optionalisierung also durch unternehmensspezifische Aushandlungsprozesse ersetzt wird. Die paradigmatische Bedeutung dieses Regulierungsansatzes, der als „regulierte Selbstregulierung“¹¹ gekennzeichnet werden kann, wird auch dadurch unterstrichen, dass sich die 2001 verabschiedete Richtlinie über die Arbeitnehmermitbeteiligung in der ‚Europäischen Aktiengesellschaft‘¹² ebenfalls stark an diesem Modus orientiert.

Ein gewichtiges institutionelles Element der sozialpolitischen EU-Governance ist seit dem Maastrichter Vertrag der (multi-)sektorale Soziale Dialog zwischen den europäischen Sozialpartnern, deren Verhandlungen und Vereinbarungen den sozialpolitischen Besitzstand der Europäischen Union gleichfalls angereichert haben. Zu den Ergebnissen des Sozialen Dialogs, die anschließend durch Ministerratsbeschluss in EU-Recht umgesetzt wurden (das Verfahren der sogenannten ‚verhandelten Gesetzgebung‘), zählen die Vereinbarungen zum Elternurlaub (1996), zur Teilzeitarbeit (1997) und zu befristeten Arbeitsverträgen (1999).

Die seit dem Maastrichter Vertrag gleichfalls mögliche tarifautonome Option einer supranationalen ‚Selbstregulierung‘ arbeits- und tarifpolitischer Gegenstände durch die Sozialpartner kam nahezu ein Jahrzehnt nicht zum Tragen. Erst 2002 konnte ein erstes Rahmenabkommen zur Telearbeit abgeschlossen werden, dem eine Rahmenvereinbarung zum „Lebenslangen Lernen“ (2002) und zum „Stress am Arbeitsplatz“ (2004) folgten. Schließlich konnten 2005 ein „Aktionsrahmen zur Gleichstellung von Frauen und Männern“ und 2007 eine Vereinbarung über „Belästigung und Gewalt am Arbeitsplatz“ vereinbart werden. Diese autonomen Rahmenabkommen, die bislang primär ‚weichen‘ Materien gelten, bedürfen der Implementierung durch die nationalen Gewerkschaften und Arbeitgeber vermittelt der nationalstaatlichen Praxen der Arbeitsbeziehungen. Demgegenüber wird die oben genannte ‚verhandelte Gesetzgebung‘ durch eine Richtlinie des Rats umgesetzt und damit ‚allgemeinverbindlich‘.

Dieser Modus der autonomen Selbstregulierung wirft insbesondere bei der Implementierung zahlreiche Probleme auf. Neben der Durchführungsbereitschaft der Sozialpartner (compliance) können auch die Strukturen und die Leistungsfähigkeit der nationalen Arbeitsbeziehungssysteme eine effektive Umsetzung und Anwendung der europäischen Rahmenvereinbarung auf den jeweils dezentralen oder lokalen Ebenen erschweren oder verhindern. Leiber und Schäfer charakterisieren diese jüngere Entwicklungstendenz des Sozialen Dialogs als „doppelten Voluntarismus“, wonach „[...] zur Verlagerung von Regelungskompetenz auf freiwillige Vereinbarungen durch die Sozialpartner (prozedurale Ebene), der empfehlende, unverbindliche Modus bei der Umsetzung dieser Vereinbarungen (inhaltliche Ebene) tritt“.¹³

10 Richtlinie 94/45/EG des Rates vom 22. September 1994 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 254 vom 30. September 1994, S. 64-72.

11 Hans-Wolfgang Platzer: Europäisierung und Transnationalisierung der Arbeitsbeziehungen in der EU, in: Internationale Politik und Gesellschaft 2/2002, S. 103-121.

12 Richtlinie 2001/86/EG des Rates vom 8. Oktober 2001 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 294 vom 10. November 2001, S. 22-32.

13 Simone Leiber/Armin Schäfer: Der doppelte Voluntarismus in der EU-Sozial- und Beschäftigungspolitik, in: Ingeborg Tömmel (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 40/2007, S. 116-135, hier S. 117.

Für eine Gesamtbewertung der ‚policy-outputs‘ im Bereich einer sozial-regulativen EU-Politik sind schließlich die Befunde einer quantitativen Untersuchung von Bähr, Treib und Falkner sehr aufschlussreich, die sich der Entwicklung bindender und nicht-bindender Rechtsakte in der EU-Sozialpolitik (im Vergleich mit der Umweltpolitik) im Zeitraum 1970 bis 2004 widmet. Demnach nimmt seit der Institutionalisierung der beiden Politikfelder in den 1970er Jahren die Zahl sowohl der bindenden als auch der nicht-bindenden Rechtsakte in beiden Bereichen kontinuierlich zu. In beiden Politikbereichen übersteigt die Zahl der bindenden Rechtsakte die Anzahl an unverbindlichen Regelungen. Während bei den verbindlichen Rechtsakten (bis 2004) die Umweltpolitik mit insgesamt knapp 250 Regelungen deutlich vor der Sozialpolitik mit insgesamt 155 bindenden Rechtsakten liegt, ist es im Bereich der nicht-bindenden Regelungen umgekehrt; hier liegt die Zahl in der Sozialpolitik bei rund 150 und in der Umweltpolitik bei circa 75.¹⁴ Auch bei einem genaueren Blick auf die einzelnen Regelungen bekräftigen sich diese numerischen Relationen und Trends: „Zum einen verstärkt sich die quantitative Relevanz nicht-bindender Regelungen in der EU-Sozialpolitik sogar noch, wenn Änderungen, Anwendungsregeln und geografische Ausdehnung, die in der Form von bindenden Rechtsakten verabschiedet werden, von Verordnungen und Richtlinien unterschieden werden, die einen neuen Regelungsbereich zum Inhalt haben. In der Sozialpolitik liegt zu keinem Zeitpunkt während des gesamten Untersuchungszeitraums die Zahl der nicht-bindenden Regelungen unter der Zahl der bindenden Rechtsakte. Seit Anfang der 1980er Jahre ist sogar ein verstärkter Anstieg unverbindlicher Maßnahmen zu beobachten.“¹⁵

Zur Erklärung der empirischen Befunde ziehen Bähr et alii institutionelle Faktoren (Zugangsregeln und Entscheidungsregeln) und die Präferenzen der an der Entscheidung beteiligten Akteure heran. Dabei gehen sie davon aus, dass trotz der Agenda-Setting-Macht der Kommission und der zunehmenden Bedeutung des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsverfahren es nach wie vor die Positionen der Regierungen sind, von denen die Einigungschancen im Rat und das Ob und Wie europäischer Gesetzgebung abhängen.¹⁶ Die Regierungspräferenzen in europäischen Verhandlungen sind wiederum durch ökonomische und institutionelle Kosten-Nutzen-Kalküle sowie durch parteipolitische Ideologien einschließlich der Befriedigung von Klientelinteressen beeinflusst. Im hier interessierenden Zusammenhang sind die folgenden Erklärungen, die Bähr et alii anbieten, bedeutsam. In der Sozialpolitik ist (stärker als in der Umweltpolitik) ein deutlicher vertraglich-institutioneller Effekt dergestalt zu beobachten, dass bindende Rechtsakte nur dann und nur in den ‚issue areas‘ verabschiedet werden, in denen die Europäische Union eine explizite Zuständigkeit besitzt und Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden. In anderen ‚issue areas‘ der Sozialpolitik (Familie, ältere Personen, Behinderte etc.) sind nahezu ausschließlich nicht-bindende Regelungen anzutreffen.

Auch die Bedeutung ökonomischer und institutioneller Kosten unterschiedlicher Regulierungsarten und -materien wird dahingehend unterstrichen, dass produktbezogene Regelungen, die in der Regel weniger konfliktgeladen sind, in der Umweltpolitik eine größere Rolle spielen (und unter anderem die höhere Zahl verbindlicher Rechtsakte erklären) als in der Sozialpolitik, bei der Regulierungsvorhaben häufiger eine produktionsbezogene Dimension haben: „Produktbezogene Regelungen, [...] können zwar erhebliche [...] Kosten verur-

14 Holger Bähr/Oliver Treib/Gerda Falkner: Von Hierarchie zu Kooperation? Zur Entwicklung von Governance-Formen in zwei regulativen Politikfeldern der EU, in: Ingeborg Tömmel (Hrsg.): Die Europäische Union. Governance und Policy-Making, Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 40/2007, S. 92-115, hier S. 97 ff.

15 Ebenda, S. 98.

16 Ebenda, S. 101.

sachen. Zugleich aber haben sowohl die Mitgliedstaaten als auch die betroffenen Produzenten ein gemeinsames Interesse an europaweit gültigen Standards, weil diese dann den Handel mit diesen Produkten im Binnenmarkt erleichtern. Insofern sind solche Regelungen leichter zu verabschieden als produktionsbezogene Standards, die den Unternehmen Kosten auferlegen, ohne dass dadurch nennenswerte Vorteile in Bezug auf die Vermarktbarkeit von Produkten entstehen.¹⁷ Ein weiterer gewichtiger Erklärungsfaktor ist die unterschiedlich starke Verwurzelung der beiden Politikbereiche in den nationalen Politiktraditionen. Im Gegensatz zur Sozialpolitik, deren Institutionalisierung in vielen Ländern mit der Konsolidierung des Nationalstaates einherging und tief in den nationalen Traditionen verankert ist, bildete sich die Umweltpolitik als eigenständiges Politikfeld in den Mitgliedstaaten erst ab den 1970er Jahren. Demzufolge konnte sich die gleichzeitig begonnene EU-Umweltpolitik gegenüber einem relativ schwach institutionalisierten Politikfeld in den Mitgliedstaaten leichter behaupten und (im Vergleich zur Sozialpolitik) stärker entwickeln. Schließlich erklärt die unterschiedliche Akzeptanz europäischer Regulierung in den nationalen Wählerschaften die unterschiedlichen ‚policy-outputs‘ zwischen den beiden Politikbereichen. Bereits Eurobarometer-Daten zeigen, dass eine Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger in den Mitgliedstaaten die Europäische Union als geeignete Ebene zur Lösung von Umweltproblemen betrachtet und nur eine Minderheit die nationalstaatliche Ebene, während es bei der Sozialpolitik umgekehrt ist. Auch wenn es, so Bähr et alii, „[...] in der alltäglichen Entscheidungsfindung häufig keinen direkten Bezug zwischen Regierungen und ihren Wählerinnen und Wählern gibt, so weist die beobachtete Asymmetrie doch darauf hin, dass es für Regierungen in der Umweltpolitik leichter ist, gemeinsame europäische Regelungen gegenüber ihrer nationalen Wählerschaft zu vertreten, als dies im Bereich der Sozialpolitik der Fall ist“.¹⁸

Die Schwierigkeiten einer primärrechtlichen Erweiterung der sozialpolitischen Handlungsgrundlagen und einer sekundärrechtlichen Ausgestaltung der sozialen Dimension sind schließlich auch darauf zurückzuführen, dass machtvolle gesellschaftliche Akteursgruppen, wie die Gewerkschaften, die in ihren nationalen ordnungspolitischen Traditionen einer sozial-regulativen Politik verpflichtet sind, aus dieser gemeinsamen sozial- und wirtschaftspolitischen Grundhaltung heraus keineswegs durchweg gleichgerichtete integrationspolitische Zielvorstellungen und suprastaatliche Problemlösungsstrategien verfolgen. Eine Untersuchung von Busemeyer et alii,¹⁹ die mit Blick auf die wirtschafts- und sozialpolitischen Handlungsfelder des europäischen Sozialmodells eine „europäische Landkarte gewerkschaftlicher Interessen“ vermisst, kommt zu folgenden Ergebnissen:

Die „preference formation“²⁰ bezüglich der europäischen Handlungsebene ist in starkem Maße von der gewerkschaftlichen Einbettung in das jeweilige nationale Sozialstaats- und Arbeitsbeziehungsmodell und der darin institutionell verankerten und entfaltbaren relativen Gewerkschaftsmacht abhängig. Diese nationalen „customs and practices“ prägen nachhaltig die Vorstellungen zum Auf- und Ausbau der europäischen Handlungsebene. Entsprechend formieren sich die EU-bezogenen Interessen der nationalen Gewerkschaften in nach Themenfeldern variierenden Clustern, wobei folgende Grundmuster sichtbar werden:

Zum einen zeigt sich, dass je stärker in einem konkreten Handlungsfeld die nationale Interessenvermittlungsfähigkeit gegeben ist beziehungsweise je positiver sie bewertet wird

17 Ebenda, S. 108.

18 Ebenda, S. 111.

19 Marius R. Busemeyer/Christian Kellermann/Alexander Petring/Andrej Stuchlik: *Overstretching Solidarity? Trade Unions' National Perspectives on the European Economic and Social Model*, in: Friedrich Ebert Stiftung (Hrsg.): *Internationale Politikanalyse*, Bonn/Berlin 2007.

20 Ebenda, S. 3.

(etwa seitens der skandinavischen Gewerkschaften) desto geringer ist der artikulierte Bedarf an und die politische Bereitschaft zu europäischen Politikansätzen. Ein umgekehrtes Muster findet sich bei den national eher ‚schwächeren‘ Gewerkschaften (etwa innerhalb des ‚mediterranen‘ Typs), die einer Stärkung europäischer Institutionen, Regelungen und Verfahren offener gegenüberstehen beziehungsweise diese nachdrücklich präferieren. Zum anderen zeigt sich, dass je allgemeiner die europäischen Politikziele formuliert sind („Stärkung der sozialen Dimension des EU-Binnenmarktes“) desto höher ist die Konvergenz und Schnittmenge der Interessen; je konkreter jedoch die Frage nach den auf europäischer Ebene zu entwickelnden Politikinstrumenten gestellt wird, desto divergierender sind die Politikoptionen und desto geringer ist die jeweilige Schnittmenge zwischen den einzelnen Gewerkschaften oder ‚Gewerkschaftsfamilien‘.

Vom Konvent über den Verfassungsvertrag zum Reformvertrag von Lissabon: Entwicklungslinien, Interessenkonstellationen und Ergebnisse

Unter den ‚left-overs‘ des Vertrages von Nizza (Vereinfachung des Vertragswerks, Kompetenzabgrenzung zwischen den Mitgliedstaaten und der europäischen Ebene, rechtlicher Status der Grundrechtscharta, Demokratisierung der Europäischen Union und Beteiligung der nationalen Parlamente) und den in der „Erklärung von Laeken“ vom Dezember 2001 formulierten Reformaufträgen an den Konvent taucht die Sozialpolitik als eigenständiger Reformkomplex nicht auf. Sie war hingegen ‚mittelbar‘ durch die in der Grundrechtscharta enthaltenen sozialpolitischen Bestimmungen von Anfang an Teil der Konvents-Agenda.

In den Konventsberatungen wurden sozialpolitische Aspekte zunächst in der Arbeitsgruppe „Ordnungspolitik“ mitverhandelt. Erst als sich bei einer Aussprache im Plenum im November 2002 zahlreiche Konventsmitglieder kritisch über das Fehlen sozialpolitischer Reformvorschläge äußerten, wurde schließlich eine Arbeitsgruppe „Soziales Europa“ eingerichtet, die sich sowohl mit der Frage beschäftigen sollte, welche sozialen Werte und Ziele in den Vertrag aufgenommen werden sollten, als auch mit der Frage einer Veränderung der Kompetenzen und Entscheidungsverfahren. Eine detaillierte Analyse des Konventsprozesses von Treib zeigt zunächst,²¹ dass in dieser Arbeitsgruppe eine klare Mehrheit für eine zumindest moderate Ausweitung der Kompetenzen und Mehrheitsentscheidungen plädierte. Sie zeigt ferner, dass in den einzelnen Voten der Ausschussmitglieder, wie zu erwarten, Ländermuster sichtbar wurden (wobei sich zu den ‚traditionellen Skeptikern‘ Großbritannien und Irland, auch zwei neue Mitgliedstaaten, Tschechien und Estland gesellten, die durch eine Ausweitung sozialpolitischer EU-Regelungen nationale Anpassungskosten befürchteten), dass aber letztlich die (partei-)politische Verankerung entlang des Links-Rechts-Spektrums die jeweiligen Haltungen bezüglich einer deutlichen Ausweitung, einer moderaten Stärkung oder keiner Veränderung des vertraglichen Status quo prägte. Die Grundlinie des Ausschusses, die soziale Dimension vertragspolitisch moderat auszubauen, war jenseits der erfolgreichen Aufnahme der Grundrechtscharta in den Korpus des Vertrages und einer Präzisierung und Stärkung sozialer Werte und Ziele in den allgemeinen Vertragsbestimmungen im letztlich entscheidenden ‚materiellen‘ Bereich der Kompetenzzuweisungen und Entscheidungsverfahren in den Abschlussberatungen des Konvents nicht mehrheitsfähig. Hier waren die ‚roten Linien‘, die von den Regierungsvertretern Großbritanniens, Irlands, Spaniens, Tschechiens und Estlands gezogen wurden, so deutlich und deren Widerstand so groß, „dass am Ende keine andere Lösung möglich war, als den Bereich der Kompetenzen und

21 Oliver Treib: Der EU-Verfassungsvertrag und die Zukunft des Wohlfahrtsstaates in Europa, in: Reihe Politikwissenschaft Nr. 99 des Instituts für Höhere Studien, Wien 2004.

Mehrheitsentscheidungen im Verfassungsentwurf bis auf den durch die legislative ‚Notbremse‘ abgeschwächten Übergang zu Mehrheitsentscheidungen bei der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer so zu belassen wie bisher“.²² Die Aufnahme einer auf belgischem Vorschlag beruhenden sogenannten ‚horizontalen Sozialklausel‘ fand im Konvent zunächst keine Mehrheit und wurde erst in der anschließenden Regierungskonferenz (in leicht abgeschwächter Form) in den Verfassungsvertrag aufgenommen.

Der sozialpolitisch dergestalt ausgestattete Verfassungsvertrag mit seinen Neuerungen einer Stärkung sozialer Werte und Ziele und einer (im dritten Teil des Vertrages) in der Substanz unveränderten sozial-ökonomischen Kompetenz- und Entscheidungsorganisation fand im Ratifizierungsprozess mit dem ‚Nein‘ in den Referenden in Frankreich und den Niederlanden sein jähes Ende.

Wie Analysen der innenpolitischen Auseinandersetzungen und des Wahlverhaltens in beiden Ländern zeigen, waren die Abstimmungsergebnisse jeweils einer komplexen Gemengelage aus europa- und innenpolitischen Motiven, Interessen und Kalkülen geschuldet, wobei in Frankreich – weit stärker als in den Niederlanden – der hier interessierende Themenkreis eine zentrale Rolle spielte: „Wichtiger als die Trennlinie nationale Souveränität und supranationale EU-Integration war [...] eine Links-Rechts-Trennlinie in Gestalt eines Wettbewerbs zwischen der Konzeption eines ‚neoliberalen‘ und eines ‚sozialen‘ Europas. Hier wurde um mehr Markt oder mehr ‚Staat‘ (im Sinne einer supranationalen Politikgestaltung auf EU-Ebene) gerungen, nicht um das Verhältnis zwischen Nation und Europa [...] Der normative Maßstab für die linke Kritik am Verfassungsvertrag war das Modell einer Union, die dank Mehrheitsentscheidungen im Rat soziale Mindeststandards und eine Mindestbesteuerung definieren und damit ‚Sozialdumping‘ und einen ungezügelter Wettbewerb in der Besteuerung mobilen Kapitals verhindern kann und zugleich ihre Fähigkeit zur wachstumsfördernden wirtschaftspolitischen Koordinierung als Gegengewicht zur Europäischen Zentralbank stärkt.“²³

Vor diesem Hintergrund war in der sogenannten ‚Reflexionsphase‘, die sich die Europäische Union nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages verordnete, auch das Thema der EU-Sozialpolitik – zumindest kurzzeitig – repolitisiert. Zu den in Wissenschaft und Politik diskutierten Optionen zählten die Neuformulierung einzelner Verfassungsartikel, die Abtrennung des dritten Teils der Verfassung, die Ergänzung der Verfassung durch ein Sozialprotokoll und eine von den Regierungen zu beschließende politische Erklärung zum sozialen Europa.

Die maßgeblich unter deutscher Ratspräsidentschaft gestellten Weichen,²⁴ die schließlich zum Vertrag von Lissabon führten, sahen vor, rasch ein runderneuetes Vertragswerk auszuarbeiten, das auf den Verfassungsbegriff (und entsprechende Symbole) verzichtet, auf der Struktur bisheriger Verträge aufbaut und die Substanz der im Verfassungsvertrag erzielten Kompromisse nicht dadurch gefährdet, dass das ‚Gesamtpaket‘ durch die erneute Verhandlung von Sachpolitiken und politikbereichsspezifischen Einzelfragen aufgeschnürt würde. Damit waren auch die Optionen einer sozialpolitischen Nachjustierung begrenzt und insbesondere eine mögliche Erweiterung der ‚materiellen‘ Kompetenzen und Entscheidungsinstrumente (im dritten Teil des Verfassungsvertrages) letztlich ausgeklammert. Unter den rund

22 Ebenda, S. 26.

23 Joachim Schild: Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: *integration* 3/2005, S. 187-200, hier S. 193.

24 Zur ‚road map‘ siehe Wolfgang Wessels/Anne Faber: Vom Verfassungsvertrag zurück zur ‚Methode Monnet‘? Die Entstehung der ‚Road Map‘ zum EU-Reformvertrag unter deutscher Ratspräsidentschaft, in: *integration* 4/2007, S. 370-381.

zwölf sogenannten „focal points“²⁵ der Sondierungen und Verhandlungen der Regierungen befand sich dementsprechend nur die Option einer allgemeinen Bekräftigung oder stärkeren (symbolischen) Betonung der sozialen Dimension der Europäischen Union im Vertrag. Hierbei zählten wiederum nur Frankreich, Deutschland, Belgien und die SPE-Fraktion im Europäischen Parlament zu den Protagonisten dieser Option, wobei Frankreich nach der Präsidentschaftswahl diesen Verhandlungspunkt nicht weiterverfolgte.²⁶

Im Gesamtergebnis des Lissabonner Vertragswerkes kommt diese Option nicht zum Tragen. Vielmehr erfuhr der im Verfassungsvertrag erzielte vertrapspolitische *acquis* dahingehend noch eine Schwächung, dass Großbritannien und Polen die äußerst komplexe und schwierige Verhandlungskonstellation dazu nutzten, sich im Hinblick auf den Geltungsbereich und Durchsetzungsmodus der Grundrechtscharta ein ‚opting-out‘ einzuräumen.

| Vertragsbasis (Nizza) | Regelungsgegenstand | | Neuerung | Vertragsbasis (Lissabon) |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|--------------------------|
| EUV | Titel I – Gemeinsame Bestimmungen | | | EUV |
| Art. 2 | Zielsetzungen | <i>Stärkung sozialer Werte und Ziele</i> | | Art. 3 |
| Art. 6 | Grundrechte | <i>ergänzt um die Rechtsverbindlichkeit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Polen und Großbritannien verfügen aber über ‚opting-outs‘.</i> | | Art. 6 |
| EGV | Erster Teil, Titel II – Allgemein geltende Bestimmungen | | | AEUV |
| – | „Horizontale Sozialklausel“ | <i>neu eingeführt</i> | | Art. 9 |
| | Dritter Teil, Titel IV – Die Freizügigkeit, der freie Dienstleistungs- und Kapitalverkehr | | | |
| Art. 42 | Soziale Sicherheit bei Wanderarbeitnehmern | <i>Einführung einer sogenannten Notbremse mit aufschiebender Wirkung</i> | | Art. 48 |
| | Dritter Teil, Titel IX – Beschäftigung | | | |
| Art. 125-130 | Bestimmungen hinsichtlich einer koordinierten Beschäftigungsstrategie bzw. Koordinierung der Beschäftigungspolitik | | | Art. 145-150 |
| | Dritter Teil, Titel X – Sozialpolitik | | | |
| Art. 136-145 | Bestimmungen hinsichtlich der Sozialpolitik | | | Art. 151-161 |

25 Andreas Maurer: Verhandlungen zum Reformvertrag unter deutschem Vorsitz, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43/2007, S. 3-8, hier S. 6.

26 Ebenda.

| Vertragsbasis (Nizza) | Regelungsgegenstand | Neuerung | Vertragsbasis (Lissabon) |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------|
| – | Sozialgipfel | <i>erstmalige primärrechtliche Verankerung</i> | Art. 152 |
| Art. 140 | Bestimmungen hinsichtlich der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen der Sozialpolitik | <i>Präzisierung und Fixierung des Verfahrens</i> | Art. 156 |
| | Dritter Teil, Titel XI – Der Europäische Sozialfonds | | |
| Art. 146-148 | Bestimmungen hinsichtlich des Europäischen Sozialfonds | | Art. 162-164 |
| | Protokolle | | |
| – | Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich | <i>neu hinzugefügt</i> | Nr. 30 |
| | Erklärungen | | |
| – | Erklärung zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union | <i>neu hinzugefügt</i> | 1. Erklärung |
| – | Erklärung zu Artikel 156 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union | <i>neu hinzugefügt</i> | 31. Erklärung |
| – | Erklärung der Tschechischen Republik zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union | <i>neu hinzugefügt</i> | 53. Erklärung |
| – | Erklärung der Republik Polen zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union | <i>neu hinzugefügt</i> | 61. Erklärung |
| – | Erklärung der Republik Polen zu dem Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich | <i>neu hinzugefügt</i> | 62. Erklärung |
| <p><i>Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des EUV und des EGV in den konsolidierten Fassungen des Vertrages von Nizza, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 321 vom 29. Dezember 2006, S. 1-331 und des EUV und des AEUV in den konsolidierten Fassungen des Vertrages von Lissabon, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 1-359.</i></p> | | | |

Die EU-Sozialpolitik im vertraglichen Reformprozess: die Sicht gesellschaftlicher Akteure

EU-Vertragswerke sind komplexe Gebilde und Paketlösungen, die notwendigerweise immer mit Kompromissen behaftet sind. Dies macht es erforderlich, Gesamtbewertungen eines Vertragswerkes jenseits einzelner Politikfelder vorzunehmen. Eine solche Herangehensweise zeigt sich etwa in den Positionen des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) und des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) anlässlich der Verhandlungen zum Verfassungsvertrag. Beide Verbände begrüßten und unterstützen, trotz zum Teil weitergehender Forderungen und der Kritik an einzelnen Vertragselementen das Gesamtprojekt.²⁷

Sie bewerten insbesondere die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtscharta und die verstärkte Verankerung des Sozialen Dialogs der Sozialpartner sowie des (neuen) „tripartiten Sozialgipfels für Wachstum und Beschäftigung“ positiv (vergleiche die Art. 152 und 156 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der konsolidierten Fassung des Lissabonner Vertrages, AEUV). Dieser bereits im Juli 2002 gleichsam extrakonstitutionell eingerichtete dreigliedrige Sozialgipfel soll die dreiseitigen Konsultationen zwischen den Sozialpartnern und Regierungen der Mitgliedstaaten ausbauen und die Sozialpartnerbeteiligung an den verschiedenen offenen Koordinierungsverfahren in den Bereichen Makroökonomie, Beschäftigung, Sozialschutz sowie allgemeine und berufliche Bildung verstetigen. Ferner sehen die gewerkschaftlichen Dachverbände in der Präzisierung sozialer Normen beziehungsweise der erstmaligen Verankerung der Ziele ‚soziale Marktwirtschaft‘, ‚Vollbeschäftigung‘, ‚soziale Gerechtigkeit‘, ‚Solidarität zwischen den Generationen‘ und ‚Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung‘ Fortschritte. In ähnlicher Weise die Gesamtergebnisse abwägend, kommt auch eine große Mehrheit der Parteien des Mitte-Links-Spektrums in der Europäischen Union zu zustimmenden Positionen sowohl zum Verfassungsvertrag wie zum Lissabon-Vertrag.

Wie oben gezeigt wurde (ohne dass dabei auf einzelne vertragliche Details eingegangen werden konnte), beinhaltet der Vertrag von Lissabon in seiner sozialpolitischen Kernsubstanz nicht mehr aber auch nicht weniger als der Konventsentwurf und der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Ungeachtet dieser ‚Kontinuität‘ haben sich inzwischen gleichwohl die Positionen innerhalb des europäischen Gewerkschaftslagers deutlich in Richtung einer dezidierten, die sozialpolitischen Lücken und Schwachstellen betonenden Kritik verschoben. Einzelne Bünde, darunter skandinavische Gewerkschaften, knüpfen aus nachstehend beschriebenen Gründen die weitere Unterstützung des Lissabonner Vertragsprozesses an Bedingungen und andere Verbände, wie etwa ver.di, stellen in jüngsten Positionspapieren²⁸ die Gesamtarchitektur des sozial-ökonomischen Integrationsprozesses und den Verlauf des Reformprozesses auch unter demokratiepolitischen Vorzeichen infrage.

Diese gewerkschaftlichen Positionsveränderungen sind nicht zuletzt durch eine Reihe von Urteilen des Europäischen Gerichtshofes (unter anderem die Rechtssachen Laval, Viking, Rüffert²⁹) in den Jahren 2007/2008 ausgelöst worden, die unter dem Vorrang der Marktfreiheiten des Binnenmarktes nationale Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechte ein-

27 Deutscher Gewerkschaftsbund: Für eine europäische Verfassung. Stellungnahme des DGB zur EU-Regierungskonferenz, Beschluss des geschäftsführenden Bundesvorstandes vom 29.09.2003.

28 ver.di: Einem sozialen Europa die Zukunft geben. Manifest zur Europapolitik – Grundzüge eines alternativen Wirtschafts- und Sozialmodells für die EU, unveröffentlichtes Manuskript des Bundesvorstandes, Berlin 2008.

29 Europäischer Gerichtshof: Rs. C-341/05 (*Laval un Partneri/Svenska Byggnadsarbetareförbundet*), Slg. 2007, I-111767; Europäischer Gerichtshof: Rs. C-438/05 (*International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union/Viking*), Slg. 2007, I-10779; Europäischer Gerichtshof: Rs. C-346/06 (*Rüffert/Land Niedersachsen*), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 128 vom 24. Mai 2008, S. 9.

schränken. Die Gewerkschaften sehen darin eine besorgniserregende Richtungsänderung und einen Bruch mit der bisherigen EU-Praxis, die nationale Souveränität des Arbeitsrechts und die Tarifvertragstraditionen zu respektieren. Diese Tendenz einer Unterordnung der sozialen Grundrechte unter die Dienstleistungsfreiheit sehen die Gewerkschaften auch durch den derzeit laufenden Revisionsprozess der Arbeitszeitrichtlinie bekräftigt, in dem erstmals in der Geschichte der Europäischen Union die Revision einer sozialpolitischen Richtlinie eine Verschlechterung des Arbeitnehmerschutzes mit sich bringen könnte. In Reaktion auf diese politischen Entwicklungen hat der EGB mittlerweile (Frühjahr 2008) eine Position entwickelt, die eine Ergänzung des Lissabonner Vertrages um eine ‚Soziale Fortschrittsklausel‘ fordert. Dieses in Gestalt eines Vertrags-Protokolls detailliert ausformulierte ‚Protokoll zum Verhältnis zwischen wirtschaftlichen Freiheiten und sozialen Grundrechten im Lichte des sozialen Fortschritts‘³⁰ nimmt (das Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages unterstellend) dementsprechend vertragstechnisch sowohl auf die entsprechenden Artikel des Vertrages über die Europäische Union (EUV) als auch auf den AEUV in den konsolidierten Fassungen des Lissabonner Vertrages Bezug. Organisationsintern mag diese EGB-Forderung einer vertraglichen Nachjustierung Ausdruck einer derzeit gerade noch konsensfähigen (Minimal-) Position bei zunehmend uneinheitlichen Zielvorstellungen einzelner Mitgliedsverbände sein; mit Blick auf die Ratifikationskrise des Lissabon-Vertrages und die oben analysierten Regierungspositionen mit ihren engen Manövrierspielräumen erscheint sie hingegen geradezu als ‚Maximalforderung‘. Betrachtet man neben den Gewerkschaften, die hier als ‚Seismografen‘ der jüngsten Politisierungstendenzen in der Vertragsdebatte etwas ausführlicher behandelt wurden, die sonstigen sozialen Bewegungen und die Positionen der organisierten Zivilgesellschaft in Europa, so überwiegen etwa bei den Sozialverbänden und in der Umwelt- und Frauenbewegung die zustimmenden Positionen zum Reformvertrag. Demgegenüber lehnt das europäische Attac-Netzwerk, das bereits den Verfassungsvertrag abgelehnt hatte, konsequenterweise auch den Lissabon-Vertrag ab, weil auch in diesem das Problem ‚der Neoliberalismus erhält Verfassungsrang‘ nicht gelöst sei. Die sich mit dem irischen ‚Nein‘ noch einmal wiederholende Ratifikationskrise erfordere vielmehr einen gänzlich neuen vertrapspolitischen Aufbruch in Europa.³¹

Bilanz und Perspektiven

Vor dem Hintergrund der aktuellen politischen und gesellschaftlichen Debattenlandschaft war es das Ziel dieses Beitrags, die wesentlichen vertrapspolitisch-konstitutionellen Entwicklungslinien aufzuzeigen. Zudem wurden die Ausprägungen und Ergebnisse der bisherigen sozialpolitischen EU-Governance skizziert, um auf dieser Grundlage Anhaltspunkte und Erklärungsmomente für den Verlauf und die Ergebnisse der vertrapspolitischen Ausgestaltung des ‚sozialen Europa‘ seit Nizza zu finden.

Die Analyse führt zum Befund eines ‚konstitutionellen Minimalismus‘. Diese Bewertung ergibt sich aus dem in Grundzügen dargestellten Verhandlungsverlauf und den sozialpolitischen Ergebnissen, die durch zwei gegenläufige Tendenzen gekennzeichnet sind: Einerseits konnten zum Teil beachtliche Fortschritte im normativen Bereich erzielt werden; dazu zählen insbesondere die sozialpolitischen Zielbestimmungen der Union, die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtscharta (auch wenn sie nunmehr nur im Protokollanhang erscheint

30 Europäischer Gewerkschaftsbund: Protokoll zum Verhältnis zwischen wirtschaftlichen Freiheiten und sozialen Grundrechten im Lichte des sozialen Fortschritts, inoffizielle Übersetzung, 2008.

31 Zusammenfassend siehe Regina Viotto/Andreas Fisahn (Hrsg.): Europa am Scheideweg. Kritik des EU-‚Reformvertrages‘, in Kooperation mit dem wissenschaftlichen Beirat von Attac, Hamburg 2008.

und von ihren Verpflichtungen Großbritannien und Polen ausnimmt) und die Einführung einer ‚horizontalen Sozialklausel‘ (Art. 9 AEUV), durch die sich die Europäische Union verpflichtet, bei der Festlegung und Durchführung von Unionsmaßnahmen der Förderung von Beschäftigung und der Gewährleistung eines angemessenen Sozialschutzes, der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie einem hohen Bildungsniveau und dem Gesundheitsschutz Rechnung zu tragen.

Andererseits schreibt der Reformvertrag im Bereich der Kompetenzen und Verfahren, also in den institutionellen Kernfragen, den Status quo ante weitgehend fort. Gerade die vertragliche Ermächtigungsgrundlage und die Frage von Einstimmigkeit oder Mehrheitsentscheidungen sind aber, wie die eingangs unternommene Kurzanalyse des sozialpolitischen Regierens zu zeigen versucht hat, von entscheidender Bedeutung, wenn es um das materielle Sekundärrecht und die regulatorischen Qualitäten der EU-Politik geht.

Dementsprechend gehen Prognosen über künftig mögliche sozialpolitische ‚policy-outputs‘ auch davon aus, dass diese aufgrund des gestärkten sozialen Normenkanons in erheblichem Maße durch ‚Richterrecht‘ geprägt sein werden³² und weniger durch einen Zuwachs an substanziellen, nach der Gemeinschaftsmethode verabschiedeten neuen Richtlinien oder Verordnungen.

Versucht man dieses Gesamtergebnis in einen integrationspolitischen Langzeittrend der EU-Sozialpolitikentwicklung einzuordnen, so ist zunächst die folgende Besonderheit hervorzuheben:

In keinem anderen Politikfeld operiert (und experimentiert) die Europäische Union mit einem vergleichbar umfassenden Politikinstrumentarium wie im Bereich der ‚sozialen Dimension‘ der Europäischen Union. So umfassen die Modi der Steuerung und Regulierung, die in den Bereichen der europäischen Sozial-, Arbeits- und Beschäftigungspolitik zur Anwendung kommen, die ‚klassische‘ EU-Gesetzgebung nach der Gemeinschaftsmethode vermittels Richtlinien und Verordnungen; distributive Politikansätze vermittels der Strukturfonds (arbeitspolitisch bedeutsam insbesondere der Europäische Sozialfonds; partiell der Globalisierungsfonds); die Selbstregulierung der europäischen Sozialpartner im Rahmen des Sozialen Dialogs; verschiedenste Maßnahmen, die – im weitesten Wortsinne – im Bereich des ‚soft law‘ liegen (Empfehlungen, unverbindliche Rechtsakte etc.); und schließlich, als ‚jüngster‘ sozialpolitischer Problemlösungsansatz die OMK.

Diese Vielfalt der Problemlösungsverfahren und der vielfach experimentelle und entwicklungs offene Charakter einzelner Steuerungsinstrumente – dies gilt etwa für den Sozialen Dialog, insbesondere aber für die OMK – sind nicht etwa Ausdruck einer insgesamt ‚starken‘ EU-Governance im Bereich der europäischen Arbeits- und Sozialpolitik, sondern vielmehr Ausdruck tiefgreifender ordnungs- und integrationspolitischer Konflikte, politischer Blockaden und schwieriger Kompromissbildungsprozesse, die den Integrationsprozess gerade im Bereich der Ausgestaltung der sozialen Dimension von Beginn an begleiten. Wenn seit der Jahrtausendwende – auch mit Blick auf die sogenannte Lissabon-Strategie – ‚offene Steuerungsformen‘ in Gestalt der OMK extensiviert und intensiviert wurden, so reflektiert dies eine Situation, in der die mit der Währungsunion gewachsene sozial-ökonomische Interdependenz zwischen den Mitgliedstaaten einen objektiv erhöhten Koordinierungs- und Steuerungsbedarf erzeugt (‚management of interdependence‘), während gleichzeitig, im Zuge der Osterweiterung, das ‚management of diversity‘ einen strukturell bedingten Komplexitätsgrad angenommen hat, der eine verbindliche sozialpolitische Regulierung und hier-

32 Treib: Der EU-Verfassungsvertrag, 2004.

archische Steuerung im bisherigen Vertragsrahmen von Nizza zunehmend erschwert oder gar unmöglich macht.

Hier nun kommt die konstitutionelle Dimension ins Spiel, nämlich die Frage einer Anpassung des EU-Kompetenz- und Entscheidungsgefüges an die Bedingungen einer ökonomisch-monetär vertieften Integration und zugleich an eine in ihrer Mitgliedschaft erweiterten und sozial-ökonomisch heterogeneren Europäischen Union. Geht man von einer ‚euro-optimistischen‘ wissenschaftlichen Position aus, wonach die Europäische Union schon auf der Grundlage des Nizza-Vertrages „[...] über ausreichende Kompetenzen (verfügt), um eine aktive Sozialpolitik zu praktizieren. Die Kompetenzen werden lediglich nicht optimal genutzt“³³, so wird man einen weitergehenden konstitutionellen Reformbedarf eher gering veranschlagen. Hält man hingegen am Projekt einer politischen Union fest, zu deren integralem Teil erweiterte und gestärkte wirtschafts- und sozialpolitische EU-Steuerungskompetenzen gehören müssten, so ist die Europäische Union – geht man vom Maastricht-Vertrag aus – innerhalb der ‚ersten Säule‘ so gut wie nicht vorangekommen (dies im Übrigen im Gegensatz zu integrationsvertiefenden Schritten, die im Bereich der ‚zweiten‘ und ‚dritten Säule‘ seit Maastricht möglich waren). Nimmt man schließlich empirisch gewichtige wissenschaftliche Diagnosen hinzu, wonach die politische Ökonomie der gegenwärtigen Europäischen Union die Mitgliedstaaten in die Rolle von ‚Wettbewerbsstaaten‘ mit problematischen wohlfahrtsstaatlichen Folgen getrieben hat,³⁴ so erscheinen konstitutionelle Reformschritte, die das asymmetrische Verhältnis zwischen den ‚marktschaffenden‘ und ‚marktkorrigierenden‘ Unionskompetenzen ausgleichen, zwingend geboten. Neben dem konstitutionellen Minimalismus im Bereich der EU-Sozialpolitik (siehe dritter Teil AEUV, Titel IX bis XI) weist der Post-Nizza-Prozess jedoch auch in ‚angrenzenden‘ Politikfeldern (Binnenmarkt, Steuerpolitik, Koordinierungs- und Steuerungsregeln in makro-ökonomischen Bereichen etc.) einen weitgehend unveränderten vertraglichen Kompetenzrahmen auf (siehe dritter Teil AEUV, Titel I bis VIII).

Im Gegensatz zu einzelnen demokratiepolitischen Fortschritten (‚doppelte Mehrheit‘, Einbeziehung der nationalen Parlamente etc.) und Erfolgen, die mit der Verankerung neuer zukunftsrelevanter Kompetenzfelder (Energie, innere Sicherheit etc.) erreicht werden konnten,³⁵ lassen die Prozessverläufe und Ergebnisse in den sozial-ökonomischen Politikfeldern deutliche Stagnationstendenzen erkennen. Hier befindet sich die EU-27 offensichtlich im Stadium eines Equilibriums, allerdings im Sinne eines ‚ungleichgewichtigen Gleichgewichts‘.

Dieses vertrapaspolitische Stadium bekräftigt die eingangs formulierte Annahme einer sozialpolitischen Kompetenztransferfalle, in der sich die Europäische Union aufgrund folgender Beobachtungen befindet: Trotz der Erwartung, die Währungsunion würde politische Spill-over-Effekte in Richtung eines supranationalen sozial-ökonomischen Steuerungsbedarfs erzeugen und trotz entsprechender Forderungen einzelner Mitgliedstaaten und verschiedener gesellschaftlicher Kräfte, die Binnenmarkt- und Währungsintegration sozialpolitisch und makro-ökonomisch stärker zu flankieren beziehungsweise ‚einzubetten‘, war es in

33 Regine Prunzel: Der „Europäische Sozialkonsens“ als Instrument zur Stärkung des „Europäischen Sozialmodells“. Vom politischen Postulat zur eigenständigen sozialpolitischen Säule, Berlin 2007, S. 409.

34 Siehe unter anderem Klaus Busch: „Das Korridormodell - ein Konzept zur Weiterentwicklung der EU-Sozialpolitik“, in: Josef Schmid/Reiner Niketta (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat. Krise und Reform im Vergleich, Marburg 1998, S. 273-295; Patrick Ziltener: Strukturwandel der europäischen Integration. Die Europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit, Münster 1999; Fritz W. Scharpf: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, in: Journal of Common Market Studies 4/2002, S. 645-670.

35 Zum gesamten Vertragswerk siehe Werner Weidenfeld (Hrsg.): Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, Baden-Baden 2008.

den jüngeren Vertragsverhandlungen (im Grunde genommen seit Maastricht³⁶) nicht möglich, Mehrheiten zu finden, die signifikante Veränderungen in der wirtschafts- und sozialpolitischen Kompetenzorganisation der Europäischen Union ermöglicht hätten.

Es sind verschiedene Faktoren, die diese Kompetenztransferfalle erklären beziehungsweise das konstitutionelle sozialpolitische Dilemma zwischen dem Subsidiaritätsgebot und nationalen Souveränitätsvorbehalten einerseits und dem Kohäsions- und Solidaritätsanspruch der Europäischen Union andererseits begründen. Wie an einzelnen Stellen dieses Beitrags bereits gezeigt, zählt dazu die Affinität der nationalen Sozialbürger zu ‚ihren‘ (institutionell und normativ) zudem höchst unterschiedlich ausgeprägten Wohlfahrtssystemen. Hinzu kommen „ein unionsweit differentielles und insgesamt nur mäßig ausgeprägtes Gefühl, einander solidarisch verpflichtet und verbunden zu sein, [...] sowie schließlich ‚Ressentiment und Indifferenz‘ gegenüber der EU-Erweiterung“.³⁷

Auf der Ebene der Regierungen spiegelt sich die strukturelle Diversität der nationalen Wohlfahrts- und Arbeitsrechtsregime in entsprechenden Kalkülen bezüglich der Anpassungskosten, die mit einer Ausweitung sozialpolitischer EU-Regelungen verbunden wären. Entsprechend defensiv verhalten sich mittlerweile nicht nur die ‚traditionellen Bremser‘ Großbritannien und Irland sondern auch einzelne der neuen mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten (dezidiert Tschechien und Estland). Beim Konsens- und Einstimmigkeitszwang, der bei Vertragsveränderungen gegeben ist, sind hierdurch politische Blockaden programmiert, zumal dann, wenn der Kreis der Vetospieler, wie dies im Zuge der EU-Osterweiterung der Fall war, größer wird.

Unter diesen vertragspolitischen Bedingungen zeichnen sich bei der künftigen gemeinschaftlichen Bewältigung sozialpolitischer und makro-ökonomischer Herausforderungen, die nach aller Voraussicht durch die Folgen der Weltfinanzmarktkrise wachsen werden, unterschiedliche Entwicklungsszenarien ab.

Denkbar ist zum einen, dass die nach dem Reformvertrag erleichterten Optionen ‚abgestufter Integration‘, die die ‚Flexibilitätsklausel‘ (EUV Titel IV) bietet, stärker als bisher in Anspruch genommen werden. Etwa dadurch, dass sich eine Staatengruppe mit sozialstrukturell ähnlichen Voraussetzungen und gemeinsamen transnationalen Problemlösungsbedarfen zu entsprechenden Vertiefungsschritten einer sozialpolitischen Regulierung zusammenfindet oder auch dadurch, dass sich die Mitglieder der Eurozone auf erweiterte finanz- und wirtschaftspolitische Steuerungsformen verständigen, die zugleich wohlfahrtspolitischen Zielen dienen könnten.

Zum anderen werden gemeinschaftliche Politiken im Rahmen der EU-27 nach aller Voraussicht in noch stärkerem Maße auf jenen Instrumenten und Verfahren des ‚governance-learning‘, der ‚soft regulation‘ und der Rahmenkoordination basieren, die, wie eingangs analysiert, sich schon seit der Jahrtausendwende in Gestalt der OMK herausgebildet haben und die mittlerweile in einer wachsenden Zahl von Politikfeldern zur Anwendung kommen. Der Reformvertrag präzisiert und fixiert – ohne den Begriff OMK zu verwenden – die diesbezüglichen Verfahren im Vertragstext (Art. 156 AEUV).

Zu den Vorteilen der Steuerungsform der OMK zählt, dass sie auch die Einbeziehung von Politikfeldern und -materien ermöglicht, in denen die Europäischen Union keine originären Rechtssetzungskompetenzen besitzt, die aber gleichwohl in einem Interdependenzzusammenhang mit gemeinschaftlichen Zielen und Projekten der Europäischen Union stehen, wie sie etwa in der Lissabon-Strategie formuliert sind.

36 Platzer: Deutschland und die europäische Sozial- und Beschäftigungspolitik, 2001.

37 Prunzel: Der „Europäische Sozialkonsens“, 2007, S. 362.

Ob die OMK tatsächlich „ein Verfahren zur Verbindung von wirtschaftlicher Effizienz mit sozialer Gerechtigkeit sowie eine Autonomie schonende Alternative zu supranationaler Regulierung und intergouvernementaler Entscheidungsfindung [...]“³⁸ ist beziehungsweise ob und wie sie dahingehend (weiter)entwickelt werden kann, ist wissenschaftlich und politisch strittig.

So wird beispielsweise in der jüngeren politikwissenschaftlichen Governance-Debatte ‚diskursiven Regulierungsmechanismen‘ und nicht-hierarchischen Steuerungsformen eine große Bedeutung für ‚gutes‘ und ‚modernes‘ Regieren zugemessen. Zumal mit Blick auf die besonderen Systemeigenschaften der Europäischen Union, in der die deliberative Politik eine beträchtliche Rolle spielt,³⁹ sehen einzelne Autoren in der OMK ein geradezu ideales, EU-konformes Steuerungsinstrument, das eine ‚experimental governance‘ ermögli-che, konsensuale sozialpolitische Problemlösungsstrategien generiere und einen ‚pragmatic constitutionalism‘ befördere.⁴⁰

Die hier unternommene Analyse legt ein skeptischeres Zukunftsszenario nahe: Im Kontext der sozialpolitischen Kompetenztransferfälle erscheinen die verschiedenen OMK-Verfahren zwar umso unverzichtbarer, als sie eine Art ‚Notausgang‘ oder ‚Umgehungsstrecke‘ darstellen (können). Gleichwohl lassen die Ziele der OMK, die primär in einem ‚policy-‘ oder ‚governance-learning‘ bestehen, und die – letztlich voluntaristische – Verfahrenslogik der OMK eine ‚pragmatische Konstitutionalisierung‘ vor allem dann nicht erwarten, wenn es sich um zwischenstaatlich sensible – und das heißt, mit (Anpassungs-)Kosten verbundene – Politikfelder handelt, die sich schon zuvor bei Vertragsreformen als ‚nicht verhandelbar‘ erwiesen haben und vertragspolitisch einer supranationalen Steuerung oder Vergemeinschaftung entzogen wurden.

38 Ingo Linsenmann/Christoph Meyer: Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke? Theoretische Konzeption und Praxis der offenen Politikkoordinierung, in: *integration* 4/2002, S. 285-296, hier S. 285.

39 Burkhard Eberlein/Dieter Kerwer: Theorising the new Modes of European Union Governance, in: *European Integration online Papers* 6/2002.

40 Charles Sabel/Jonathan Zeitlin: Active Welfare, Experimental Governance, Pragmatic Constitutionalism: The new Transformation of Europe, Konferenzpapier für die Konferenz „The Modernisation of the European Social Model and EU Policies and Instruments“, Ionnanina 2003.

Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon: Legitimationserweiterung für wachsende Herausforderungen

*Severin Fischer**

Die Entwicklung einer erfolgreichen Energiepolitik, die Umstrukturierung der Energiemärkte und die Wahrnehmung einer Vorbildfunktion im Klimaschutz werden immer häufiger als neue Leit motive eines zukunftsfähigen Europas aufgeführt. Stellte bis heute die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes die vielleicht wichtigste Triebfeder des europäischen Integrationsprozesses dar, so erhält derzeit die Formulierung einer gemeinschaftlichen Energie- und Klimapolitik einen ähnlichen Stellenwert. Sie stand im Mittelpunkt der Beschlüsse des Europäischen Rates vom März 2007,¹ avancierte zur Priorität der französischen Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008² und wird ebenfalls zentrales Handlungsfeld der Anfang 2009 antretenden tschechischen Ratspräsidentschaft sein. Im Lichte all dieser erfolgversprechenden Entwicklungen bleibt immer häufiger unberücksichtigt, dass die Europäische Union bislang nur über ein sehr schwach ausgeprägtes primärrechtliches Portfolio in der Energiepolitik verfügt. Dies ist jedoch nicht unbedeutend, regeln doch zwei entscheidende Grundsätze die Kompetenzverteilung zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten und damit die Legitimation zur Entwicklung von Sekundärrecht: das Prinzip der ‚begrenzten Einzelermächtigung‘ und das Prinzip der ‚Subsidiarität‘.³ Anders als die souveränen Nationalstaaten, benötigt die Europäische Union eine ausdrückliche Rechtsgrundlage in den Verträgen, um gesetzgeberisch tätig werden zu können.⁴ Ein solches explizites primärrechtliches Fundament für den Bereich Energie- und Klimapolitik wurde erstmals durch den Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE)⁵ geschaffen und mit weiteren Ergänzungen in den Vertrag von Lissabon integriert. Sollte der Vertrag den schwierigen Parcours der Ratifikation in den 27 Mitgliedstaaten überstehen, dürfte die Europäische Union erstmals im Besitz einer energiepolitischen Kompetenz sein.

Diese Feststellung erscheint aus zwei Gründen jedoch nicht vollkommen richtig: Einerseits würde diese Auffassung implizieren, dass Europa in der Energiepolitik bislang handlungsunfähig war. Andererseits würde es bedeuten, dass die Europäische Union im Falle einer Ablehnung des Vertrags von Lissabon wieder auf den Zustand eines energiepolitischen ‚Habenchichts‘ zurückgeworfen würde. Da die europäische Staatengemeinschaft jedoch bereits in

* Severin Fischer, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Europäische Politik, Berlin. Dieser Aufsatz ist im Rahmen eines gemeinsamen Projekts mit der ASKO EUROPA-STIFTUNG entstanden.

1 Vgl. Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Brüssel), 8./9. März 2007. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 7224/1/07 REV 1.

2 Vgl. Französische Ratspräsidentschaft: Arbeitsprogramm 1. Juli-31. Dezember 2008. Ein Europa, das handelt, um den aktuellen Herausforderungen gerecht zu werden, abrufbar unter: http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme_DE.pdf (letzter Zugriff: 25.11.2008). Ausführlicher Institut für Europäische Politik (Hrsg.): EU-27 Watch, No. 7, Berlin 2008.

3 Beide Prinzipien wurden durch den Vertrag von Maastricht als Grundlagen für eine Handlungsermächtigung festgelegt und finden sich in Art. 5 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 2 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrages von Nizza (EGV), in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 321 vom 29. Dezember 2006. Siehe darüber hinaus unter anderem Thomas Oppermann: Europarecht, 2. Auflage, München 1999, S. 197-204; Claus Dieter Classen: Einführung, in: Deutscher Taschenbuch Verlag (Hrsg.): Europa-Recht, 19. Auflage, München 2004, S. XI-XXVI, hier S. XVI-XVII.

4 Vgl. Gert Nicolaysen: Europarecht I. Die Europäische Integrationsverfassung, 2. Auflage, Baden-Baden 2002, S. 270-271.

5 Der VVE ist veröffentlicht in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 310 vom 16. Dezember 2004.

der Vergangenheit zahlreiche – mit mehr oder weniger Erfolg beschiedene – energiepolitische Regelungen erlassen hat und dies derzeit in umfangreicher und weit ehrgeizigerer Weise fortsetzt,⁶ besteht eine Diskrepanz zwischen Primärrecht und Wirklichkeit, die einer tiefer gehenden Betrachtung bedarf. Aus diesem Grund erscheint es ratsam, einen Blick auf die primärrechtliche Situation einer sich ständig weiterentwickelnden EU-Energie- und Klimapolitik zu werfen und die Neuerungen des Vertrags von Lissabon unter diesem Gesichtspunkt genauer zu untersuchen. Dabei sind nicht nur die primärrechtlichen Änderungen als solche wichtig, gleichermaßen muss auch ein Blick auf die daraus resultierenden legitimationsbildenden und psychologischen Effekte geworfen werden, die für die zukünftige Entwicklung eines Politikfelds von entscheidender Bedeutung sind. Gerade im Prozess der Verhandlung umfangreicher Gesetzgebungspakete und der Aushandlung internationaler Vereinbarungen im Rahmen der Energiepolitik spielen diese Faktoren eine nicht zu unterschätzende Rolle. Gleiches gilt für die komplizierten Verhandlungen eines Post-Kyoto-Abkommens zum Klimaschutz, das bis zum Gipfel 2009 in Kopenhagen entwickelt werden soll. Schließlich bedarf es, auch aufgrund der Unsicherheit über die endgültige Ratifikation des Vertrags von Lissabon, eines Blicks auf Handlungsoptionen, die außerhalb einer Vertragsrevision liegen. In diesem Kontext ist abschließend der Frage nachzugehen, ob die Europäische Union den zunehmenden Herausforderungen des Klimawandels, der Ressourcenverknappung und der zunehmenden Einbindung von Energiepolitik in die internationalen Beziehungen gerecht werden kann, ohne eine ausdrückliche primärrechtliche Kompetenz für diesen Aufgabenbereich erhalten zu haben.

Die primärrechtlichen Änderungen zur Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon

Auch wenn der europäische Integrationsprozess seinen Ursprung in der Bearbeitung energiepolitischer Fragen im Rahmen der Montanunion und des EURATOM-Vertrags hatte, besitzt die Europäische Union bis zum heutigen Tage keine explizite Kompetenz zur Durchsetzung einer europäischen Energiepolitik.⁷ Konkrete Maßnahmen, etwa zur Bewältigung der Ölkrisen in den 1970er Jahren, bedurften der Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten im Rat und hatten in ihrer Folgewirkung meist den Charakter eines Placebos.⁸ Nichtsdestotrotz wäre es verkürzt zu behaupten, die Europäische Union habe kein energiepolitisches Profil. Im Rahmen der Kompetenzerweiterung um den Bereich Umwelt in den 1980er Jahren und durch das handlungsleitende Integrationsprojekt der Entwicklung eines europäischen Binnenmarktes für alle Produkte, so auch Strom, Erdöl und Erdgas, hatte sich die Europäische Union ihre Ermächtigung für die Gestaltung energiepolitischer Maßnahmen gewissermaßen selbst geschaffen. Darüber hinaus war die Regulierung des Ausbaus grenzüberschreitender Infrastruktur im Rahmen des Kapitels „Transeuropäische Netze“ ein Kernthema des späteren Integrationsprozesses, dem sich die Kommission auch im Energiesektor annahm.

Mit dem VVE wurde dem Bereich „Energie“ erstmals ein eigener Abschnitt gewidmet, welcher nun beinahe unverändert in den Besitzstand des Vertrags von Lissabon übernommen wurde.⁹ So wird in Titel XXI, bestehend aus einem einzigen Artikel,¹⁰ zunächst die

6 Siehe hierzu ausführlicher: Oliver Geden: Die Energie- und Klimapolitik der EU – zwischen Implementierung und strategischer Neuorientierung, in: *integration* 4/2008, S. 353-364.

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

8 Siehe hierzu ausführlicher: Jürgen Grunwald: Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften. EGKS-EURATOM-EG. Grundlagen – Geschichte – Geltende Regelungen, Berlin 2003, vor allem S. 47ff.

9 Art. III-256 VVE.

10 Art. 194 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in der konsolidierten Fassung des Lissabonner Vertrages, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008.

grundsätzliche Ausrichtung einer europäischen Energiepolitik bestimmt. Diese verfolge „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten“ die Verwirklichung und das Funktionieren des Binnenmarktes unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Umweltverträglichkeit.¹¹ Dies entspricht der historischen Grundlage europäischer Energiepolitik, die sich bislang in erster Linie auf Maßnahmen zur Angleichung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt¹² und der Umweltpolitik¹³ berufen musste. Die explizite Nennung des Solidaritätsgedankens erfolgte auf Druck der polnischen Delegation bei den Beratungen zum neuen Vertragswerk. Dabei spielten die Erfahrungen aus dem ukrainisch-russischen Gasstreit im Frühjahr 2006 eine wichtige Rolle.¹⁴ Die Nennung des Solidaritätsgedankens wiederholt sich in Art. 122 Abs. 1 AEUV, wobei hier explizit gemeinschaftliche Maßnahmen bei Versorgungsengpässen „im Energiebereich“ thematisiert werden.

Als Zielsetzungen für eine zukünftige europäische Energiepolitik formulierten die Verfasser des Vertrags vier Bereiche: die „Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarktes“, die „Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit in der Union“, die Förderung von Energieeffizienz, von Energieeinsparungen und die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen sowie die „Förderung der Interkonnektion der Energienetze“.¹⁵ Der Netzausbau als Zielsetzung der Union in der Energiepolitik stellt damit eine Ergänzung im Verhältnis zum Energieabschnitt des VVE dar.¹⁶ Für das gesamte Politikfeld sieht der Vertrag die Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens vor. Eine Ausnahme stellt das Recht jedes einzelnen Mitgliedstaates dar, „die Bedingungen für die Nutzung seiner Energieressourcen, seine Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung zu bestimmen“.¹⁷ Maßnahmen, die einen überwiegend steuerlichen Charakter besitzen, müssen zudem vom Rat einstimmig angenommen werden.

Schließlich finden sich auch außerhalb des Energietitels Änderungen, die eine neue Ausrichtung europäischer Energie- und Klimapolitik ermöglichen. Innerhalb des Umwelttitels wird erstmals das Ziel formuliert, die Bekämpfung des Klimawandels zu einem Teil der gemeinschaftlichen Umweltpolitik zu machen.¹⁸ Gleichzeitig wird im Umwelttitel jedoch die Souveränität der Mitgliedstaaten über Struktur und Wahl der Energieträger beibehalten¹⁹ und findet sich somit zweimal im Vertrag wieder: sowohl im Energie- als auch im Umwelttitel.

Die Neuerungen im Vertrag von Lissabon zur Entwicklung einer integrierten Energie- und Klimapolitik stellen eine substanzielle kompetenzrechtliche Neuausstattung der Gemeinschaft in diesem Politikfeld dar. In allen drei Bereichen des „energiepolitischen Zieldreiecks“ von Umweltverträglichkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit finden sich deutliche Anpassungen an die tatsächliche Handlungsbreite und die globalen Gestaltungserfordernisse.²⁰ Dabei wird insbesondere der Bereich Versorgungssicherheit gestärkt,

11 Ebenda.

12 In den meisten Fällen durch Anwendung von Art. 95 EGV.

13 In den meisten Fällen durch Anwendung von Art. 175 EGV.

14 Vgl. Marc-Oliver Pahl: Umwelt, Energie und Landwirtschaft, in: Ingolf Pernice (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung? Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI, Baden-Baden 2008, S. 205-209; Josefine Kuhlmann: Kompetenzrechtliche Neuerungen im europäischen Energierecht nach dem Vertrag von Lissabon, Working Paper des Europainstituts der Wirtschaftsuniversität Wien 79/2008, S. 22.

15 Art. 194 Abs. 1 AEUV.

16 Vgl. wiederum Art. III-256 VVE.

17 Art. 194 Abs. 2 AEUV.

18 Art. 191 Abs. 1 AEUV.

19 Art. 192 Abs. 2 Lit. c AEUV.

20 Mit dem „energiepolitischen Zieldreieck“ wird die strategische Ausrichtung der Trias Umweltverträglichkeit, Wettbewerbsfähigkeit und Versorgungssicherheit unter teils wechselnden Begrifflichkeiten verstanden. Diese dominiert die Diskussion über moderne Energiepolitik sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene. Der Europäische Rat hat sie in seinen Schlussfolgerungen vom März 2007 als strategische Zielpunkte für sich definiert. Siehe dazu ausführlicher Geden/Fischer: Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union, 2008, S. 13-22.

| Vertragsbasis EGV (Nizza) | Regelungsgegenstand | Neuerung | Vertragsbasis AEUV (Lissabon) |
|---------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| | Erster Teil, Titel I – Arten und Bereiche der Zuständigkeit der Union | | |
| – | Ausschließliche Zuständigkeit der Union für die „Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln“ | <i>neu eingeführt</i> | Art. 3 Abs. 1 Lit. b |
| Art. 3 Lit. 1, o, u | Geteilte Zuständigkeit für Umwelt, Transeuropäische Netze und Energie | <i>Bisher „Maßnahmen im Bereich Energie“ jetzt „Energie“</i> | Art. 4 Lit. e, h, i |
| | Dritter Teil, Titel VIII – Die Wirtschafts- und Währungspolitik | | |
| Art. 100 Abs. 1 | Außergewöhnliche Maßnahmen bei Versorgungsschwierigkeiten mit bestimmten Waren | <i>Explizite Nennung des Energiebereichs, Handlungen im „Geiste der Solidarität“</i> | Art. 122 Abs. 1 |
| | Dritter Teil, Titel XVI – Transeuropäische Netze | | |
| Art. 154-156 | Bestimmungen zur Förderung und Weiterentwicklung transeuropäischer Infrastruktur | | Art. 170-172 |
| | Dritter Teil, Titel XX – Umwelt | | |
| Art. 174 | Umweltpolitische Ziele | <i>Bekämpfung des Klimawandels</i> | Art. 191 |
| | Dritter Teil, Titel XXI – Energie | | |
| – | Energiepolitik der Europäischen Union | <i>Ziele: Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarkts; Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit; Förderung der Energieeffizienz und von Energieeinsparungen sowie Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen; Förderung der Interkonnektion der Energienetze</i> <i>Einschränkung: Mitgliedstaatliche Kontrolle über die Bedingungen für die Nutzung der nationalen Energieressourcen, die Wahl zwischen Energiequellen und die allgemeine Struktur seiner Energieversorgung</i> | Art. 194 |

| Vertragsbasis EGV (Nizza) | Regelungsgegenstand | Neuerung | Vertragsbasis AEUV (Lissabon) |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| | <i>Protokolle</i> | | |
| – | Protokoll über die Einfuhr in den Niederländischen Antillen raffinierter Erdölzeugnisse in die Europäische Union | <i>Neu hinzugefügt; Art. 6 Abs. 1 führt an, dass Bestimmungen revidiert werden können, wenn die Europäische Union eine Energiepolitik aufstellt.</i> | Nr. 31 |
| – | Protokoll über die finanziellen Folgen des Ablaufs des EGKS-Vertrags und über den Forschungsfonds für Kohle und Stahl | <i>Neu hinzugefügt; Übergang des EGKS-Vermögens in den Forschungsfonds für Kohle und Stahl</i> | Nr. 37 |
| | <i>Erklärungen</i> | | |
| – | Erklärung zu Artikel 194 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union | <i>neu hinzugefügt; Art. 194 lässt das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, nationale Maßnahmen zur Sicherung ihrer Energieversorgung zu treffen.</i> | 35. Erklärung |

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage des EGV in der konsolidierten Fassung des Vertrages von Nizza, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 321 vom 29. Dezember 2006, S. 1-331 und des AEUV in der konsolidierten Fassung des Vertrages von Lissabon, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 1-359.

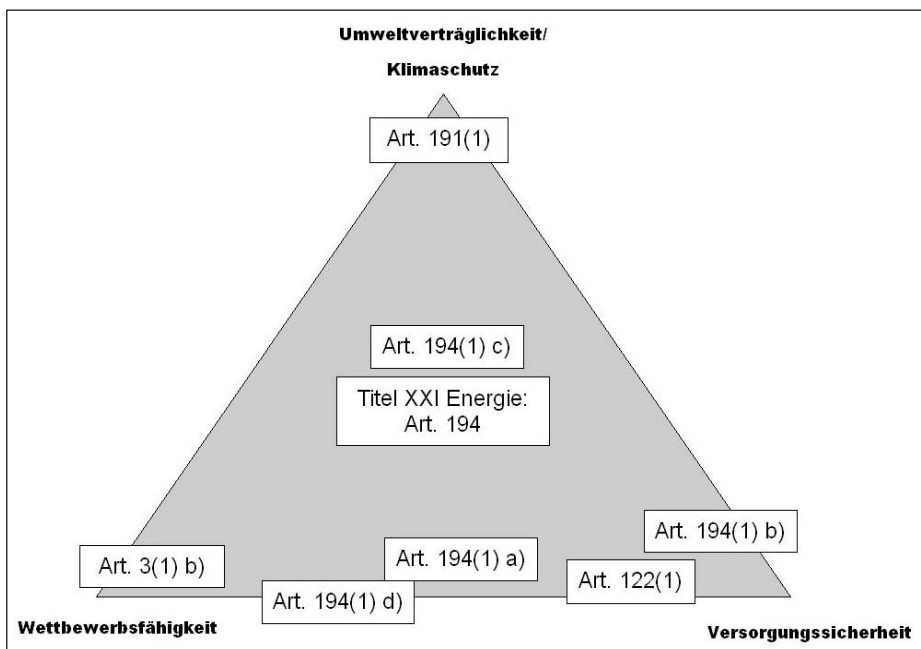
doch auch Umweltverträglichkeit und Wettbewerbsfähigkeit erfahren eine leichte Aufwertung. Für die Gewährleistung des Funktionierens des Wettbewerbsprinzips erhält die Europäische Union über Art. 3 Abs. 1 AEUV erstmals eine kodifizierte ausschließliche Zuständigkeit. Diese wurde zwar nicht explizit für die Strukturierung der Energiemärkte geschaffen, die Wirkung dieser Bestimmung dürfte aber bis in den Energiesektor hineinreichen. Zu beachten ist zudem, dass sich diese ausschließliche Kompetenz nur auf die Wettbewerbsregelungen und nicht auf den Binnenmarkt als solchen bezieht. Dies hat zur Folge, dass die Europäische Union zwar alleine für das Funktionieren des Wettbewerbsrechts auf den Märkten zuständig ist, die Mitgliedstaaten also keine widersprüchlichen Normen erlassen dürfen; Regelungen zur Grundstruktur des Binnenmarkts verbleiben jedoch noch immer in einer geteilten Zuständigkeit zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten.²¹ Im Bereich Energieversorgungssicherheit hat die Europäische Union in den derzeit gültigen Verträgen der Version von Nizza keine weitreichende Handlungsermächtigung. Unter diesem Gesichtspunkt stellen die Neuerungen im Vertrag von Lissabon einen tatsächlichen Richtungswandel dar. Für die Umweltpolitik besitzt die Union klassischerweise eine ausgreifende Kompetenz, auch über die Umweltverträglichkeits-Generalklausel aus Art. 6 EGV, die im Vertrag von Lissabon erhalten bleibt.²² Durch das neue Vertragswerk passt

21 Vgl. Beate Braams: Die Kompetenzordnung im Vertrag von Lissabon, in: Ingolf Pernice (Hrsg.): Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung? Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI, Baden-Baden 2008, S. 115-134, hier S. 121-125.

22 Vgl. Art. 11 AEUV.

sich die Europäische Union jedoch der vergleichsweise neuen Herausforderung der globalen Erwärmung an und weitet ihre Spielräume durch die Anerkennung der Notwendigkeit internationaler Vereinbarungen geringfügig aus.

Schaubild 1: Neugestaltung des Primärrechts mit Auswirkungen auf die EU-Energie- und Klimapolitik im Vertrag von Lissabon



Quelle: Eigene Zusammenstellung der Artikel des AEUV.

Betrachtet man das Zieldreieck anhand seiner primärrechtlichen Verankerung im Vertrag von Lissabon (siehe Schaubild 1) und vergleicht dies mit der bisherigen Vertragsgrundlage von Nizza, so kann beobachtet werden, dass eine Ausbalancierung der drei strategischen Eckpunkte stattfindet. Die beiden bereits etablierten Zielsetzungen Wettbewerb und Umwelt wurden leicht ausgebaut, die Versorgungssicherheit hingegen erstmals mit einer eigenen Erwähnung ausgestattet und damit annähernd in den Rang der letzteren beiden aufgenommen.

Die Vertragsänderungen als Legitimationsgrundlage für neue Projekte

Die Europäische Union befindet sich seit März 2007, dem Zeitpunkt der Formulierung ihrer strategischen Beschlüsse für die Energie- und Klimapolitik und der Auflage des ersten Energieaktionsplans für die Jahre 2007-2009, auf dem schwierigen Weg der Umsetzung dieser Entscheidungen in Form konkreter Gesetzgebung.²³ Dabei handelt es sich um drei Gesetzgebungspakete: Das ‚Dritte Binnenmarktpaket‘ zur Weiterentwicklung des europäischen

23 Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat, 8./9. März 2007. Der Energieaktionsplan befindet sich in Anlage I. Zur Umsetzung des Energieaktionsplans siehe unter anderem Institut für Europäische Politik (Hrsg.): EU Energy Policy Monitoring, abrufbar unter: <http://energy.iep-berlin.de> (letzter Zugriff: 25.11.2008).

Marktes für Strom und Gas und zur Verschärfung des geltenden Wettbewerbsrechts ist seit September 2007 auf der Tagesordnung von Energieministerrat und Europäischem Parlament. Unter weit größerer öffentlicher Aufmerksamkeit wurde das im Januar 2008 vorgeschlagene Energie- und Klimapaket zunächst verhandelt und schließlich nach zähem Ringen bereits im Dezember 2008 durch den Europäischen Rat und das Europäische Parlament finalisiert. Mit dem Versorgungssicherheitspaket vom November 2008, das unter dem Titel „zweite strategische Überprüfung der Energiepolitik“ firmiert, hat die Kommission schließlich alle drei Zielrichtungen der europäischen Energiestrategie vom März 2007 durch ein Legislativpaket im Rahmen der bestehenden primärrechtlichen Möglichkeiten bearbeitet.²⁴

Sollte der Vertrag von Lissabon in naher Zukunft von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden, so könnte die Kommission auf Basis der darin enthaltenen Änderungen weitere Projekte mit gestärkter Legitimationsgrundlage angehen. Im Bereich der Wettbewerbsordnung dürften Regelungen von Seiten der Kommission mit deutlich mehr Durchschlagskraft angegangen werden. Durch die „ausschließliche Zuständigkeit“ bei der Festlegung von Wettbewerbsregeln²⁵ in Kombination mit der Vorgabe, eine Politik zur Sicherstellung des Funktionierens des Energiemarktes²⁶ zu betreiben, treffen diese Neuerungen den Kern des von der Kommission vorgelegten Pakets. Die darin enthaltenen Richtlinien- und Verordnungenwürfe haben das Ziel, einen Rahmen zu schaffen, der ein diskriminierungsfreies und wettbewerbsorientiertes Funktionieren der Märkte für Strom und Erdgas gewährleisten soll. Dabei ist der Rückgriff auf Wettbewerbsrecht und Kartellrecht mit Blick auf die dominanten Energieversorgungsunternehmen einzelner Mitgliedstaaten als zweiter Schritt nach der Implementierung der Kommissionsvorschläge sehr wahrscheinlich. Auch wenn die Neuerungen des Vertrags von Lissabon hierfür eine erweiterte Handlungsgrundlage bieten, so darf nicht vergessen werden, dass die Europäische Union bereits heute in kaum einem anderen Bereich so erfolgreich und vielseitig aktiv ist, wie in der Politik zur Angleichung der Binnenmarktnormen und im Wettbewerbsrecht. Eine Erweiterung dieser Zuständigkeit und eine besondere Betonung des Energiesektors könnten an dieser Stelle nur noch marginale Ausweitungen der Eingriffstiefe von Seiten der Europäischen Kommission bedeuten. Schließlich hängen neue Marktregeln, ebenso wie die überwiegende Mehrheit aller Rechtsnormen, noch immer von der grundsätzlichen Zustimmung einer Mehrheit der Mitgliedstaaten im Rat ab, die durch eine Kompetenzerweiterung allein keinesfalls gewährleistet ist. Die Durchsetzung konkreter wettbewerbsrechtlicher Verfahren gegen einzelne Mitgliedstaaten im Rahmen der Umsetzung von Richtlinien und Verordnungen oder kartellrechtliche Verfahren gegen einzelne Unternehmen könnten jedoch durch die explizite Zuständigkeit der Europäischen Union für die Sicherung des Marktes bei Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof von Bedeutung sein. Als weitaus bedeutsamer könnte sich jedoch die Vertragsänderung erweisen, durch die die „Interkonnektion der Energienetze“²⁷ als Handlungsfeld der Union festgelegt wird. Von der Öffentlichkeit beinahe unbemerkt, stellen Maßnahmen zum grenzüberschreitenden Infrastrukturausbau ein wichtiges Element des Energiebinnenmarktpaketes dar.²⁸ Dem Druck, diesen Ausbau eher fakultativ im Rahmen nicht verbindlicher Netzaus-

24 Siehe hierzu weiterführend Geden: Die Energie- und Klimapolitik der EU, 2008.

25 Art. 3 Abs. 1 Lit. b AEUV.

26 Art. 194 Abs. 1 Lit. a AEUV.

27 Art. 194 Abs. 1 Lit. d AEUV.

28 In diesem Zusammenhang erscheinen die Bestimmungen der Richtlinienvorschläge der Kommission für gemeinsame Vorschriften auf dem Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarkt als richtungweisend. Vgl. Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/54/EG über die gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt, KOM (2007) 528, hier insbesondere Ziff. 8 bezüglich Art. 10 Abs. 2 und Ziff. 12 bezüglich Art. 22c); Europäische Kommission:

baupläne für Energieversorger zu gestalten, der in dieser Form von Seiten einiger Mitgliedstaaten aufgebaut wurde, könnte mit einer konkreten primärrechtlichen Argumentationsgrundlage für eine Kompetenz der Union in diesem Bereich entgegengetreten werden.

Auf dem Gebiet der integrierten Umwelt- und Energiepolitik – und damit direkt verbunden: der Klimapolitik – kann die bisherige Handlungsermächtigung grundsätzlich als ausreichend bezeichnet werden. Die Richtlinien und Verordnungen des Energie- und Klimapakets stehen auf einer weitgehend soliden primärrechtlichen Grundlage, die die Union im Laufe der Jahre bis zur Vertragsrevision von Nizza erhalten hatte.²⁹ Dennoch kann der Vertrag von Lissabon auch in diesem Bereich eine Ausweitung der Legitimationsgrundlage europäischen Handelns leisten. Die explizite Nennung von Energieeffizienz und Energieeinsparungen sind, ebenso wie die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energiequellen, zentrale Gesichtspunkte des Legislativpakets vom Januar 2008. Sieht etwa die künftige Erneuerbare-Energien-Richtlinie³⁰ ihre vertragliche Grundlage sowohl in Artikel 95 EGV zur Angleichung der Rechtsvorschriften im Binnenmarkt als auch in der Umsetzung einer umweltpolitischen Maßnahme,³¹ so würde nun eine einheitliche Rechtsgrundlage geschaffen, die rechtlichen Zweifeln an der Legitimation europäischer Politik über den Umweg geliehener Kompetenzen in diesem Bereich entgegentritt. Gleiches gilt für die zahlreichen, teils kleinteiligen Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz etwa bei Fahrzeugen, im Gebäudesektor oder bei Haushaltsprodukten. Eine Rückführung dieser Maßnahmen auf eine einzige Kompetenzgrundlage würde die Unsicherheit über die Rechtmäßigkeit und die richtige Gewichtung einer Kombination aus Binnenmarkt- und Umweltnormen vermindern. Schließlich könnte auch die Rolle des EU-Emissionshandelssystems, das in seiner Zielsetzung der Steigerung der Energieeffizienz, der Energieeinsparung und der dadurch zu erzielenden Emissionsminderungen dient, durch eine klare Handlungsermächtigung der Union in diesem Bereich weiter gestärkt werden.

Die wichtigste Legitimationsgrundlage für politisches Handeln, die der Vertrag von Lissabon in der Energiepolitik bietet, betrifft den Bereich Versorgungssicherheit. Hier mussten in der Vergangenheit die größten Defizite konstatiert werden. Diese resultierten einerseits aus der nationalen Dominanz in dieser äußerst sensiblen Dimension der Energiepolitik, zum anderen aus der defizitären Kompetenzgrundlage für gemeinsame Rechtsetzungsverfahren. Durch die explizite Nennung der Versorgungssicherheit als Ziel europäischer Energiepolitik und durch die Einbeziehung dieses Faktors in die Entwicklung von Maßnahmen im Falle gravierender Schwierigkeiten bei der Versorgung mit Gütern, insbesondere im Energiebereich,³² wurde eine Rechtsgrundlage geschaffen, die in Zukunft für proaktive Schritte der Union genutzt werden kann. Denkbar sind diesbezüglich Richtlinien zur Speicherung von Erdgas oder die Entwicklung eines rechtlich ausgestalteten präventiven Krisenreaktionsmechanismus für die Solidaritätsklausel aus Art. 122 AEUV. Neben Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit stellt die Versorgungssicherheit den einzigen Bereich europäischer Energiepolitik dar, in dem die Kommission bislang vor der Anwendung konkreter Legisla-

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, hier insbesondere Ziff. 8 bezüglich Art. 9 Abs. 2 und Ziff. 14 bezüglich Art. 24c).

29 Titel XIX, Art. 174-176 EGV.

30 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, KOM (2008) 19. Die rechtsverbindliche Version der Richtlinie lag bei Redaktionsschluss noch nicht vor.

31 Als erste Rechtsgrundlage wird in der noch nicht veröffentlichten Fassung der Richtlinie zur Förderung erneuerbarer Energien Art. 175 Abs. 1 EGV genannt, für Art. 15-17 der Richtlinie gilt Art. 95 EGV.

32 Art. 122 AEUV.

tivverfahren zurückschreckte. Dies liegt in erster Linie darin begründet, dass eine ‚Kompetenzanleihe‘ aus einem anderen Politikfeld nur schwer zu bewerkstelligen war. Erst mit der Schaffung einer expliziten Kompetenz für die Energieversorgungssicherheit im Vertrag von Lissabon würde sich dies grundsätzlich ändern.

Die psychologische Wirkung der Vertragsänderungen für die Europäische Union als Akteur in der Energie- und Klimapolitik

Neben den primärrechtlichen und legitimationsbildenden Aspekten der Vertragsänderungen kann die Gestaltung neuer Kompetenzrahmen durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die Eigenwahrnehmung der Europäischen Union als Akteur in ihrer internen und externen Dimension grundsätzlich verändern.

Im Rückblick auf die bisherige Entwicklung europäischer Energiepolitik fällt auf, dass ihr Erfolge bislang nicht primär durch den Mangel an ausreichenden Kompetenzen verwehrt blieben, sondern dass ein zweiter gewichtiger Hemmfaktor für die Begrenztheit europäischer Strategien verantwortlich zu sein scheint: Trotz grundsätzlicher Übereinstimmung in den groben Ausrichtungen fielen Mitgliedstaaten stets in die Kategorie nationaler Interessen zurück, sobald strategische Beschlüsse in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden sollten.³³ Dies ist in den allermeisten Fällen auf die grundsätzliche Problematik zurückzuführen, dass die Mitgliedstaaten und ihre Regierungen die dominanten Akteure im Rahmen der Energiepolitik darstellen. In besonderem Maße traf diese Beobachtung in der Vergangenheit auf Ereignisse zu, in denen bilaterale Deals oder Abmachungen mit Drittstaaten einen vermeintlichen Vorteil für den jeweiligen Mitgliedstaat oder ein ansässiges Energieunternehmen bedeuten könnten.³⁴ Die Tatsache, dass die Europäische Union mit der endgültigen Ratifikation des Vertrags von Lissabon eine explizite energiepolitische Kompetenz erhalten wird, könnte sie als ernst zu nehmender Akteur auf dem Gebiet der Energiepolitik ins tagespolitische Rampenlicht rücken lassen. Selbst wenn sich in der praktischen Ausrichtung keine fundamentalen Richtungsänderungen infolge der Vertragsänderungen ereignen dürften, so könnte sich die Selbstwahrnehmung der Europäischen Union als eigenständiger rechtsetzender Akteur weiter fortentwickeln und zu einer größeren Selbstverständlichkeit europäischer Handlung im Rahmen der Energiepolitik führen.³⁵ Dies würde auch integrations skeptische Mitgliedstaaten von der Handlungsfähigkeit und einem möglichen Mehrwert europäischer Maßnahmen in diesem Bereich überzeugen. Schließlich dürfte potenziell auch ein entsprechendes Grundsatzurteil des Europäischen Gerichtshofs, argumentativ auf den Bestimmungen des Energietitels basierend, einen ähnlichen Effekt erzielen.³⁶ Der subjektive Wahrneh-

33 Vgl. Florian Baumann/Jürgen Turek: Die europäische Energiepolitik im Vertrag von Lissabon, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, Baden-Baden 2008, S. 157-169, hier S. 163.

34 Einige Beispiele der jüngeren Vergangenheit betreffen die bilateralen Abmachungen zum Bau der Nord Stream-Pipeline zwischen Deutschland und Russland oder die Debatte über Beteiligungen an der Nabucco-Pipeline, die Erdgas aus dem kaspischen Raum nach Europa leiten soll. Zu letzterem Beispiel siehe unter anderem Severin Fischer: Verrat an Europa? Ungarns pragmatische Energieaußenpolitik im Spannungsfeld zwischen Diversifizierung und Versorgungssicherheit, SWP-Diskussionspapier der FG I 19/2007.

35 Vgl. Kuhlmann: Kompetenzrechtliche Neuerungen im europäischen Energierecht nach Lissabon, 2008, S. 26.

36 Bereits in der Vergangenheit prägten Urteile des Europäischen Gerichtshofs die weitere Entwicklung der Energiepolitik auf europäischer Ebene. Als Beispiele können folgende Urteile angeführt werden: Europäischer Gerichtshof: Rs. 6/64 (*Costa/E.N.E.L.*), Slg. 1964, 1253; Europäischer Gerichtshof: Rs. C-320/91 (*Corbeau*), Slg. 1993, I-2533; Europäischer Gerichtshof: Rs. C-393/92 (*Gemeente Almelo u.a./Energiebedrijf Ijsselmij*), Slg. 1994, I-1477; Europäischer Gerichtshof: Rs. C-379/98 (*PreussenElektra*), Slg. 2001, I-2099. Siehe ausführlicher unter anderem Lisa Conant: Justice Contained. Law and Politics in the European Union, Ithaca/London 2002; Geden/Fischer: Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union, 2008, S. 55-59.

mungswandel, der die Europäische Union von einem energiepolitischen Lückenfüller zu einem dominanten Akteur in diesem Politikfeld aufsteigen lässt, stellt einen langwierigen Prozess dar, der jedoch durch eine kompetenzrechtliche Kodifizierung seinen Ausgangspunkt nehmen könnte.

Eine noch bedeutendere psychologische Funktion dürfte der Energietitel in den Außenbeziehungen der Europäischen Union einnehmen. Wichtige Akteure der internationalen Energiepolitik, so etwa Russland und die OPEC-Staaten, nehmen Europa bei Weitem nicht als den zentralen Spieler auf dem globalen Energiemarkt wahr. Vielmehr sind es einzelne Unternehmen und die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die als entsprechendes Gegenüber aufgefasst werden.³⁷ Diese Wahrnehmung resultiert weniger aus der kompetenzrechtlichen Verfassung der Europäischen Union, als vielmehr aus dem Interesse der großen Exporteure fossiler Rohstoffe, die sich durch die Konzentration auf einzelne kleinere Akteure und das Stützen auf entsprechende nationale Ressentiments³⁸ eine bessere Position in Verhandlungen über Öl- und Gaslieferverträge versprechen. Durch die Entwicklung einer energiepolitischen Kompetenz allein wird dieser Zustand zwar kaum verändert, doch könnten die europäischen Institutionen, allen voran die Kommission, die Chance ergreifen, ihre aufgewertete Rolle in der internationalen Energiepolitik zu nutzen und Europa als einheitlichen Akteur auftreten zu lassen. Die Fortsetzung einer Politik zur Vollendung des Energiebinnenmarktes wird hierfür ohnehin eine Voraussetzung schaffen, welche die nationalen Möglichkeiten der Einflussnahme verringert. Durch die Vertragsergänzungen wird der Prozess der Entwicklung eines kohärenten Akteurs ‚Europa‘ in den internationalen Energiebeziehungen somit noch weiter bestärkt.

Schließlich könnten die Anerkennung der Problematik des Klimawandels im Vertragswerk sowie die primärrechtlich verankerte Selbstverpflichtung Europas, sich für ein globales Klimaschutzabkommen einzusetzen, psychologisch den größten Mehrwert bringen. Die Europäische Union beansprucht für sich eine Führungsrolle in der internationalen Klimapolitik. Um diese auch praktisch wahrzunehmen, bietet die globale Klimakonferenz im Dezember 2009 in Kopenhagen einen geeigneten Anlass. Dass es innerhalb einer Gemeinschaft von 27 Mitgliedstaaten mit spezifischen Interessen sowie Industrie- und Energiestrukturen möglich ist, eine solidarische Lösung für die Klimaschutzbemühungen aller zu finden, haben die Gipfelergebnisse des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember 2008 gezeigt.³⁹ Auch wenn nicht alle Beteiligten zufrieden mit dem Ergebnis waren, so dürfte dieses dennoch ein positives Signal für die internationalen Verhandlungen aussenden. Die Kodifizierung der Pflicht zum Klimaschutz ist dabei nur ein kleiner Baustein, könnte der Weltgemeinschaft jedoch gleichermaßen demonstrieren, dass Europa seine Verpflichtung ernst nimmt und diese in seine ‚Verfassung‘ integriert.

Zwei Schritte vor, ein Schritt zurück: Die nationale Dominanz in der Energiepolitik bleibt als limitierende Komponente erhalten

Trotz der durchaus positiven Bewertung der energiepolitischen Entwicklungen, die sich infolge einer Ratifikation des Vertrags von Lissabon vollziehen könnten, bietet das revidierte Primärrecht keineswegs einen eindeutigen Fingerzeig hin zu einer ausschließlichen

37 Vgl. Severin Fischer: Energieversorgungssicherheit: Was kann Europa leisten?, in: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik 4/2008, S. 407-418.

38 Beispielsweise das historisch belastete deutsch-polnische Verhältnis.

39 Vgl. Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Brüssel), 11./12. Dezember 2008. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 17271/08.

Zuständigkeit der Europäischen Union in diesem Politikfeld. Vielmehr fällt auf, dass die Mitgliedstaaten während der Verhandlungen über den Vertrag von Lissabon großen Wert auf die Souveränität staatlicher Entscheidungen über die Nutzung der Ressourcen und die Wahl ihres Energiemixes legten. Nicht umsonst taucht diese Bestimmung nicht nur im neu geschaffenen Energietitel auf,⁴⁰ sondern wiederholt sich auch im Umwelttitel.⁴¹ Eine solche doppelte Absicherung macht deutlich, dass die Regierungen keineswegs gewillt waren, Entscheidungen über die grundlegendsten Elemente der Energiepolitik an eine supranationale Ebene abzutreten.

Die Verfechter dieser Einschränkung europapolitischer Kompetenz im Energiebereich lassen sich leicht vereinfacht in zwei Staatengruppen aufteilen: Zunächst treten rohstoffreiche Mitgliedstaaten für eine freie Entscheidung über die Nutzung ihrer natürlichen Ressourcen ein. Hierzu gehören in erster Linie Großbritannien, die Niederlande und Dänemark. Für sie wäre ein europäischer Eingriff und eine befürchtete europäische Regulierung der Nutzung ihrer Bodenschätze ein tiefgreifender Einschnitt in ihre staatliche Souveränität, der gegenüber der eigenen Bevölkerung nur schwer zu vertreten wäre. Eine zweite Gruppe von Staaten, darunter Deutschland und Österreich, zeichnen sich im europäischen Vergleich durch eine eher exklusive Stellung aus: Sie lehnen die Nutzung der Atomkraft ab. Aufgrund historischer Erfahrungen und gesellschaftlicher Prozesse hat sich hier ein eher skeptischer Blick auf die Nutzung der Kernenergie herausgebildet. Berücksichtigt man, dass die Europäische Union nicht nur aufgrund des noch immer gültigen EURATOM-Vertrages, sondern auch wegen der grundsätzlich positiven Haltung gegenüber der Atomkraft in Europäischem Parlament und Kommission schon immer ein kerntechnologiefreundliches Portfolio besaß, kann die Skepsis gegenüber einer Europäisierung der Entscheidung über den Energiemix in diesen Staaten durchaus nachvollzogen werden. Für beide Staatengruppen ist die nationale Kontrolle über Ressourcen und Energieträger ein entscheidender Faktor ihrer staatlichen Souveränität.

Schließlich findet sich in Erklärung Nr. 35 zum Vertrag von Lissabon eine weitere integrationsbeschränkende Vereinbarung, welche die Grundeinstellung europäischer Regierungen zur ‚Einmischung Europas‘ in nationale Energiepolitiken widerspiegelt. In dieser Erklärung, die dem Vertrag von Lissabon als Anhang beigelegt wurde, wird deutlich hervorgehoben, dass das Recht der Mitgliedstaaten zum Erlass nationaler Regelungen zur Sicherung der Energieversorgung unberührt bleibt. Dies schränkt die in Art. 194 AEUV verfügte europäische Politik zur Gewährleistung von Energieversorgungssicherheit im Krisenfall deutlich ein, denn Mitgliedstaaten können im Zweifel auf Grundlage des dann gültigen Vertrags Maßnahmen ergreifen, die nicht notwendigerweise dem Wohl der gesamten Gemeinschaft zuträglich sind.

So bleibt zu fragen, welchen Effekt die angeführten limitierenden Faktoren für eine europäische Energiepolitik hervorrufen könnten. Ist ihr Einfluss auf die konkrete Gestaltung europäischer Gesetzgebung tatsächlich bedeutend?

Die Kontrolle der Mitgliedstaaten über ihre nationalen Ressourcen und die Entscheidung über den Energiemix bergen eher eine potenzielle, als eine konkrete Gefahr für die Entwicklung einer europäischen Energiepolitik. Nichtsdestotrotz können Fälle konstruiert werden, in denen sich Mitgliedstaaten auf ihre vertraglich fixierten Rechte berufen und damit europäische Strategien aushebeln könnten. Ein Beispiel hierfür stellt die Entwicklung und Förderung erneuerbarer Energien dar. In ihrem Richtlinienentwurf vom Januar 2008 schlug die

40 Art. 194 Abs. 2 AEUV.

41 Art. 192 Abs. 2 Lit. c AEUV.

Europäische Kommission erstmals einen Gesetzestext vor, der für jeden Mitgliedstaat differenzierte Ziele für den Anteil erneuerbarer Energien im Jahr 2020 rechtsverbindlich festzuschreiben soll.⁴² In der Entscheidung des federführenden Industrieausschusses des Europäischen Parlaments ging der zuständige Berichterstatter Claude Turmes sogar noch weiter und forderte rechtsverbindliche Zwischenziele für die Zeit bis zum Jahr 2020.⁴³ Während sich im Umweltministerrat die Kritik auf andere Aspekte des Vorschlags konzentriert hatte,⁴⁴ könnte sich dies einige Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie grundlegend ändern. Sollte ein Mitgliedstaat seinen nationalen Zielwert absehbar verfehlen, so läge eine Berufung auf die Entscheidungshoheit über den Energiemix und den ungerechtfertigten Eingriff der Europäischen Union in diesem Bereich durch die Festsetzung eines verbindlichen Anteils erneuerbarer Energien durchaus im Bereich des Möglichen. Dieses Argument würde in jedem Fall zur Abwehr eines Vertragsverletzungsverfahrens genutzt. Auch ein gesellschaftlicher Stimmungswandel, wie er zuletzt im Verhältnis zur Zielfestlegung für den Anteil erneuerbarer Energien im Verkehrssektor zu beobachten ist, zeigt deutlich, dass die Mitgliedstaaten im Zweifelsfall schnell dazu neigen, gemeinsame Beschlüsse im Zuge sich wandelnder Rahmenbedingungen für obsolet zu erklären. Ist dies auf Grundlage eines Vertragsartikels möglich, könnte das Gesamtprojekt ‚Erneuerbare Energien‘ auf Grundlage temporärer Ereignisse oder gesellschaftlicher Stimmungsveränderungen auf europäischer Ebene gefährdet werden.

Ein ähnlicher Fall ließe sich für die Bestimmungen des EU-Emissionshandelssystems konstruieren. Im Vorfeld der entscheidenden Verhandlungen des Europäischen Rates im Dezember 2008 erhob eine Koalition mittelosteuropäischer Staaten unter Führung Polens und im Einklang mit der italienischen Regierung grundsätzliche Bedenken gegen die von der Kommission vorgeschlagenen Bestimmungen für die dritte Handelsperiode dieses Vorzeigeprojekts europäischen Klimaschutzes.⁴⁵ Im Kontext zukünftiger Verhandlungen oder einer Überprüfung der Richtlinie zu einem späteren Zeitpunkt, erscheint es durchaus denkbar, dass Polen oder ein anderer Staat den aus den nun gültigen Bestimmungen resultierenden Effekt der Abkehr von der emissionslastigen Steinkohle als Eingriff in die nationale Souveränität im Zusammenhang mit der Entscheidung über die Nutzung einzelner Energieressourcen anführt, insbesondere mit Blick auf die einschränkenden Vorgaben im Umwelttitel des Vertrags von Lissabon. Im Sinne nationaler Maßnahmen zur Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit wäre es auch durchaus denkbar, dass die Gefahr, die eine Kompensation des hohen Kohleanteils in der polnischen Primärenergieerzeugung durch emissionsarmes russisches Erdgas mit sich brächte, als Einschränkung nationaler Sicherheitsbedürfnisse in diesem Bereich verstanden wird.

Durch diese Beispiele wird deutlich, dass die limitierenden Faktoren einer zukünftigen primärrechtlichen Verankerung europäischer Energiepolitik in den meisten Fällen etwa de-

42 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen, 2008, insbesondere Art. 1, Art. 3 und Anhang I Teil A.

43 Europäisches Parlament: Bericht über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (KOM(2008)0019 – C6-0046/2008 – 2008/0016(COD)), Bericht des Ausschusses für Industrie, Forschung und Energie, Berichterstatter Claude Turmes, A6-0369/2008 vom 26.9.2008. Siehe dazu unter anderem Institut für Europäische Politik (Hrsg.): EU Energy Policy Monitoring, abrufbar unter: http://energy.iep-berlin.de/php/4_erneuerbar_entwicklung18.php (letzter Zugriff: 25.11.2008).

44 Kritik äußerten die Mitgliedstaaten vor allem an der geplanten Einführung eines europaweiten Handels mit Herkunftszertifikaten für erneuerbare Energien.

45 Vgl. unter anderem Jennifer Rankin: Little movements on EU's climate plans, in: European Voice, 21.10.2008; Cerstin Gammelin: Stillstand beim Klimaschutz, in: Süddeutsche Zeitung, 21.10.2008.

ckungsgleich mit den Zielkonflikten zwischen Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit und Umweltschutz verlaufen. Solange einer der drei Bereiche noch immer vornehmlich unter nationaler Kontrolle bleibt, wird sich die potenzielle Gefahr des Untergrabens europäischer Strategien durch nationale Alleingänge nicht verhindern lassen. Während dies in der konkreten Ausgestaltung der Gesetzgebung derzeit nur selten von Bedeutung ist, zeigen das Aufkommen der Finanzkrise oder vergleichbarer Erscheinungen, dass sich ein gemeinsamer Nenner, insbesondere in Fragen des Klimaschutzes, noch nicht verfestigt hat. In diesen Momenten könnte sich die Beschränktheit europäischer Energie- und Klimapolitik als prekär erweisen.

Europäische Energie- und Klimapolitik auch ohne den Vertrag von Lissabon?

Während in den Institutionen der Europäischen Union ein weitgehendes Denkverbot über Alternativpläne zum Vertrag von Lissabon herrscht, werden in den Hauptstädten Europas durchaus Zukunftsszenarien diskutiert, die von einem Scheitern des Reformvertragprojekts ausgehen. Was würde ein solches Scheitern für den Bereich der Energie- und Klimapolitik bedeuten?

Da der Vertrag von Lissabon keine „Systemrevolution“ darstellt, sondern eher eine Modernisierung und Positivierung bestehenden Rechts vornimmt,⁴⁶ fallen auch die Folgen seines Nicht-Inkrafttretens für die Bearbeitung spezifischer Politikfelder nicht so schwer ins Gewicht wie es für eine ausbleibende Reform der Institutionen der Fall wäre. Dennoch gilt die Energie- und Klimapolitik, wie hier gezeigt, zu Recht als einer der Gewinner des Lissabonner Vertrags und würde durch die Begrenzung der Kompetenzen auf das Niveau von Nizza wohl großer Bereiche zukünftiger Handlungsfähigkeit beraubt. Schließlich darf dabei jedoch nicht vergessen werden, dass sowohl die Beschlüsse des Europäischen Rates vom März 2007 als auch die ambitionierten Pläne der Europäischen Kommission hinsichtlich einer europäischen Energiepolitik auf der Grundlage des Primärrechts von Nizza verfasst sind und damit in ihrer ursprünglichen Konzeption nicht von einer weiter europäisierten Energiepolitik ausgehen durften. Gleiches gilt für die lancierten Gesetzgebungspakete zum Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarkt, zur Klimapolitik und zur Versorgungssicherheit. Alle Rechtsgrundlagen wurden auf Basis des gültigen Vertrags von Nizza konzipiert und sollten somit auch auf dieser Grundlage verabschiedet werden.

Die scheinbare Funktionsfähigkeit europäischer Energiepolitik auf der Basis von Nizza soll jedoch keinesfalls dazu verleiten, eine explizite Rechtsgrundlage für unnötig zu erachten. Letztere brächte europäischen Handlungen einen deutlichen Zuwachs an Legitimation, wäre für die Wahrnehmung und Darstellung der Europäischen Union in ihrer inneren und äußeren Dimension von entscheidender Bedeutung und könnte schließlich in aufkommenden Krisenmomenten ein deutlich höheres Maß an Rechtssicherheit für europäische Projekte mit sich bringen. Nichtsdestotrotz löst auch der Vertrag von Lissabon noch nicht die bestehenden Zielkonflikte europäischer Energiepolitik. Eine Garantie, dass Wettbewerbsfähigkeit, Versorgungssicherheit und Umweltverträglichkeit in der Energiepolitik in Einklang zu bringen und auf europäischer Ebene erfolgreich zu behandeln sind, bietet auch dieses Reformwerk nicht. Hierfür bedürfte es einer grundsätzlichen Strategiedebatte sowie eines weiteren Reformprojekts, das derzeit noch nicht absehbar ist.

46 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts, in: *integration* 2/2008, S. 123-144.

Das Instrument der Mehrjahresprogramme in der europäischen Justiz- und Innenpolitik

*Jörg Semmler**

Der Zyklus des sogenannten Haager Programms¹ (2005-2009), des justiz- und innenpolitischen Handlungsprogramms der Europäischen Union, neigt sich seinem Ende entgegen. Der Bereich der europäischen Justiz- und Innenpolitik ist einer der jüngsten und zugleich politisch bedeutsamsten Integrationsbereiche der Europäischen Union. Themen wie die Bekämpfung illegaler Migration, organisierter Kriminalität und des Terrorismus, die grenzüberschreitende polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, die Harmonisierung von Strafrecht und Strafverfahrensrecht, der Verfügbarkeitsgrundsatz beim polizeilichen Informationsaustausch oder die Integration von Migranten berühren unmittelbar die Souveränität der Mitgliedstaaten. Die Europäische Union hat in diesem Bereich mit den beiden bisherigen Mehrjahresprogrammen von Tampere² und Den Haag positive Erfahrungen gemacht. Der Implementierungsstand des Haager Programms weist indes auch Defizite auf.

2009 ist das Jahr eines neuen Europäischen Parlaments,³ einer neuen Europäischen Kommission⁴ und möglicherweise sogar einer neuen Vertragsgrundlage der Europäischen Union. Gerade auf dem Feld der Justiz- und Innenpolitik würde der Wegfall der Säulenstruktur durch den Lissabonner Vertrag kompetenziell besondere Auswirkungen haben. Schon einmal, im Jahre 1999, haben Zielvorgaben aus der Kombination einer neuen Vertragsgrundlage, dem in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrag, mit dem Mehrjahresprogramm von Tampere eine weitreichende politische Impulswirkung für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erzeugt. Die Realitäten einer globalisierten und digitalisierten Welt, des demografischen Wandels und der Überschneidung von innerer und äußerer Sicherheit stellen zudem aktuell besondere Herausforderungen an die Justiz- und Innenpolitik.

Deshalb arbeitet die Europäische Kommission derzeit an einem neuen Programmvor-schlag für die europäische Justiz- und Innenpolitik ab 2010, der im Jahr 2009 vom Europäischen Rat verabschiedet werden soll. Worin genau liegt aber der Mehrwert einer solchen Programmplanung? Ist sie ein taugliches Mittel der Politiksteuerung? Und wie muss sie aussehen, um Koordination und Kohärenz von Politik zu gewährleisten?

Sinn und Zweck der Programmplanung

Die Europäische Union ist ein politisches Mehrebenensystem mit einer Vielzahl von Akteuren, Themen und Aufgaben. Ihre gegenwärtige Drei-Säulenstruktur sieht für einzelne Po-

* Dr. Jörg Semmler, Regierungsdirektor im Bundesministerium des Innern; zurzeit nationaler Sachverständiger bei der Europäischen Kommission, Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit, Referat A1 Strategieplanung, Evaluierung und interinstitutionelle Angelegenheiten, Brüssel.
Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

- 1 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 53 vom 3. März 2005, S. 1-14. Das Programm leitet seinen Namen von der niederländischen Ratspräsidentschaft ab.
- 2 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Tampere) 15. und 16. Oktober 1999, SN 200/99.
- 3 Der europaweite Wahltermin liegt in der Zeit vom 4. bis 7. Juni 2009, in Deutschland ist der Wahltag der 7. Juni 2009.
- 4 Die Amtszeit der derzeitigen Kommission läuft bis zum 31. Oktober 2009.

litikbereiche überdies unterschiedliche Verfahren der Entscheidungsfindung und Rechtsetzung vor. Um diese Komplexität nicht zuletzt für das bessere Verständnis der Bürger zu reduzieren, bedient sich die Europäische Kommission des Instruments der politischen Planung. Hierunter versteht man die Vorwegnahme politischer Zielvorgaben mit der Absicht, durch eine methodische Verknüpfung von Zwecken, Zielen und Mitteln und eine Systematisierung von Handlungsabfolgen dazu beizutragen, die angestrebten Ziele optimal zu erreichen. Politische Planung steht damit in engem Zusammenhang mit der politischen Steuerung als der zielgerichteten und wirkungsorientierten Gestaltung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher (Rahmen-)Bedingungen. Mehrjahresprogramme sind Mittel dieser politischen Planung.

Für den Bereich der europäischen Justiz- und Innenpolitik bedeutet dies, dass der Programmplanung vor allem eine Kohärenzfunktion zukommt. Sie soll also eine ‚zusammenhängende‘ Politik gewährleisten. Und dies in zwei Richtungen: Zum einen stimmt sie die europäische Justiz- und Innenpolitik mit übergeordneten Politikzielen (zum Beispiel der Lisbon-Strategie⁵) sowie anderen Politikfeldern (zum Beispiel Außen- und Wirtschaftspolitik) ab. Zum anderen gibt sie sektoralen Politikplanungen (zum Beispiel bezüglich Migration⁶, Asyl⁷, Außengrenzen⁸) eine gemeinsame Klammer.

Mehrwahresprogramme erfüllen diese Funktion, indem sie politische Ziele (etwa ein gemeinsamer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) in strategische (Unter-)Ziele herunterbrechen, Handlungsprioritäten setzen und Einzelmaßnahmen vorschlagen.

Die bisherigen Programme

Die Betrachtung der bisherigen Mehrjahresplanungen im Bereich Justiz und Inneres soll helfen, sich der Antwort auf die eingangs gestellten Fragen zu nähern. Sie soll zugleich verdeutlichen, wie sich Entstehung, Gestalt und Zweck des Programminstruments verändern. Diese Veränderung trägt zum einen dem wachsenden *acquis communautaire* und zum anderen dem Spannungsverhältnis zwischen supranationalem und dem noch nicht der Gemeinschaftsmethode unterworfenen ‚policy making‘ im Bereich Justiz und Inneres Rechnung.

Der Wiener Aktionsplan

Bereits im Vorfeld des Inkrafttretens des Amsterdamer Vertrags⁹ forderten die Staats- und Regierungschefs auf der Tagung des Europäischen Rates in Cardiff am 15. und 16. Juni

5 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Lissabon) 23. und 24. März 2000, SN 100/00.

6 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine gemeinsame Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente, KOM (2008) 359.

7 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Künftige Asylstrategie. Ein integriertes Konzept für den EU-weiten Schutz, KOM (2008) 360.

8 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Bericht über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur FRONTEX, KOM (2008) 67; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Prüfung der Schaffung eines Europäischen Grenzkontrollsystems (EUROSUR), KOM (2008) 68; Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union, KOM (2008) 69.

9 Vgl. Amtsblatt der EU, Nr. C 340 vom 10. November 1997. Der Vertrag von Amsterdam wurde von den EU-Staats- und Regierungschefs am 16. und 17. Juni 1997 verabschiedet und am 2. Oktober 1997 unterzeichnet.

1998¹⁰ Kommission und Rat auf, einen Aktionsplan zur bestmöglichen Umsetzung der justiz- und innenpolitischen Bestimmungen des Vertrages vorzulegen. Die Europäische Kommission leistete dazu im Juli 1998 einen ersten Beitrag mit ihrer Mitteilung „Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“.¹¹ Auf dieser Grundlage nahm der Ministerrat am 3. Dezember 1998 einen Aktionsplan¹² an, der wenige Tage später vom Europäischen Rat von Wien gebilligt wurde¹³ und deshalb als Wiener Aktionsplan bezeichnet wird.

Im Mittelpunkt dieses Aktionsplans stehen die Definitionen der konstitutiven Begriffe des Raumes der Freiheit (freier Personenverkehr), der Sicherheit (Kriminalitätsbekämpfung) und des Rechts (gleicher Zugang zum Recht, Zusammenarbeit der Justizbehörden). Daneben enthält der Aktionsplan Handlungsprioritäten mit vagen Zeitvorgaben. Allerdings betont bereits der Europäische Rat von Wien dessen Übergangscharakter, indem er zur näheren Befassung mit dem Thema Justiz- und Innenpolitik auf den Europäischen Rat von Tampere im Oktober 1999 verweist.¹⁴ Der Wiener Aktionsplan diene damit lediglich der Vorbereitung des Tampere-Programms.

Das Tampere-Programm

Der am 1. Mai 1999 in Kraft getretene Vertrag von Amsterdam spricht primärrechtlich zum ersten Mal von der Europäischen Union als einem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, den es schrittweise einzurichten gelte. Dieser neuen Zielvorgabe kommt der Europäische Rat von Tampere am 15. und 16. Oktober 1999 nach, indem er sie an die erste Stelle der politischen Agenda der Union setzt und ein ehrgeiziges Programm aufstellt. In den Schlussfolgerungen der Ratspräsidentschaft¹⁵ wird das Handlungsfeld der europäischen Justiz- und Innenpolitik – auf der Grundlage des Wiener Aktionsplans – erstmalig für einen Zeitraum von fünf Jahren (1999-2004) anhand von vier ‚Meilensteinen‘ inhaltlich strukturiert: (a) eine gemeinsame Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union, (b) ein echter europäischer Rechtsraum, (c) unionsweite Kriminalitätsbekämpfung und (d) stärkeres außenpolitisches Handeln.

Bei diesen ‚Meilensteinen‘ handelt es sich nur um politische Leitlinien und strategische Unterziele mit teilweise zeitlichen Vorgaben. Spezifische legislative, administrative oder operative Maßnahmen enthält das Programm noch nicht. Auch einen Aktionsplan mit detaillierten Einzelakten, wie er später das Haager Programm begleiten soll, kennt das Tampere-Programm noch nicht. So fordert der Europäische Rat in dieser ersten Phase des Aufbaus eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts noch grundlegend etwa die Erarbeitung eines umfassenden Migrationskonzeptes, die Errichtung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems, die Erstellung von Leitfäden zur justiziellen Zusammenarbeit, die

10 Siehe hierzu Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Cardiff) 15. und 16. Juni 1998. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 150/1/98.

11 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission - Auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, KOM (1998) 459.

12 Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 19 vom 23. Januar 1999, S. 1-15.

13 Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Wien) 11. und 12. Dezember 1998. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, SN 300/98.

14 Ebenda, S. 3.

15 Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat, 15. und 16. Oktober 1999.

Einrichtung einer Task Force der europäischen Polizeichefs und einer europäischen Polizeiakademie sowie die Einrichtung von EUROJUST als Koordinationsstelle nationaler Staatsanwaltschaften bis zum Ende des Jahres 2001.

Darüber hinaus betont das Tampere-Programm den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsurteilen und anderen Entscheidungen von Justizbehörden als Ausgangspunkt eines gemeinsamen Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. In dieser ersten Phase der gemeinsamen europäischen Justiz- und Innenpolitik ist dieser Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung elementarer Ausdruck gemeinschaftlichen Handelns angesichts einer noch sehr geringen Acquis- beziehungsweise Harmonisierungsdichte¹⁶ in diesem Bereich. Dies gilt vor allem für die noch nicht vergemeinschaftete ‚dritte Säule‘. Hieraus erwächst die besondere Bedeutung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung als Leitprinzip des ersten Mehrjahresprogramms.

Der Zweck des Tampere-Programms bestand also in erster Linie darin, das politische Ziel der Europäischen Union, einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu schaffen, mit grundsätzlichem Inhalt zu füllen. Das Tampere-Programm hat gegenüber den Mitgliedstaaten einen ersten Impuls für eine gemeinsame europäische Justiz- und Innenpolitik gesetzt und es hat durch die Festlegung von inhaltlichen Prioritäten einen Rahmen für eine kohärente Politik auf diesem Feld geschaffen.¹⁷

Von Tampere nach Den Haag

Schon im Halbzeitbericht der belgischen Ratspräsidentschaft zum Programm von Tampere vom 30. Oktober 2001 wurden Umsetzungsdefizite auf dem Weg zu einem gemeinsamen europäischen Justiz- und Innenraum klar identifiziert: zögerliche Rechtsharmonisierung durch die Mitgliedstaaten selbst in Bereichen, die durch den Amsterdamer Vertrag vergemeinschaftet worden waren (Einwanderung, Asyl, Außengrenzen), die Einstimmigkeitsregel als Hindernis im Bereich der ‚dritten Säule‘, Schwierigkeiten der Kompetenzabgrenzung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten bei der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, Verzögerungen bei der Implementierung von Instrumenten der ‚dritten Säule‘ durch die Mitgliedstaaten sowie mangelnder Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten und Europol.¹⁸ Vor diesem Hintergrund unterstrich der Europäische Rat von Laeken am 14. und 15. Dezember 2001 noch einmal die politischen Orientierungen und Ziele, die in Tampere festgelegt worden waren, und forderte zugleich neue Impulse und Leitlinien, um eingetretene Verzögerungen, namentlich bei der Umsetzung europäischer Beschlüsse in innerstaatliches Recht und deren Implementierung, aufzuholen.¹⁹

Nachdem die Europäische Kommission dem Rat, auf dessen Aufforderung,²⁰ bereits zweimal jährlich sogenannte ‚Fortschrittsanzeiger‘ auf dem Weg zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vorgelegt hatte, nahm sie die letzte dieser halbjährlichen

16 Siehe hierzu Rat der Europäischen Union: Bewertung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere, Dok. 13416/01.

17 Siehe hierzu Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven, KOM (2004) 401.

18 Rat der Europäischen Union: Bewertung der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere, 2001.

19 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Laeken) 14. und 15. Dezember 2001, SN 300/1/01.

20 Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat, 15. und 16. Oktober 1999, Einleitung.

Bestandsaufnahmen im Juni 2004 zum Anlass einer Gesamtbilanz zum Tampere-Programm:²¹

Danach war es zwar grundsätzlich gelungen, die Justiz- und Innenpolitik als für die Bürger vorrangiges Handlungsfeld der Europäischen Union zu etablieren. Gleichwohl waren viele Tampere-Ziele nach Ansicht der Europäischen Kommission noch nicht erreicht worden, etwa in den Bereichen Grundrechtsschutz, EU-Staatsbürgerschaft, integriertes Grenzschutzsystem/Visumpolitik, Steuerung der Migrationsströme, einheitliches Asylverfahren, Aufbau eines europäischen Rechtsraumes, polizeiliche und zollbehördliche Zusammenarbeit sowie Verbrechensprävention und -bekämpfung. Deshalb verband die Kommission ihre Bilanzmitteilung mit spezifischen Überlegungen zu künftigen Prioritäten und Maßnahmen für den Zeitraum bis 2009 und machte ihre Mitteilung zur Grundlage einer öffentlichen Konsultation zum neuen Mehrjahresprogramm. Nach Überzeugung der Kommission sollten die Maßnahmen der Europäischen Union in einem zweiten europäischen Programm für einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fortgesetzt und konkretisiert werden, das inhaltliche Prioritäten mit genauen Fristen vorgab. Die Programmplanung von Tampere hatte sich bewährt und sollte grundsätzlich beibehalten werden. Als einen wesentlichen Grund für die Defizite bei der Umsetzung des Tampere-Programms sah die Kommission den institutionellen Rahmen an, der sich mit Inkrafttreten des mittlerweile überholten Verfassungsvertrages und der damit einhergehenden Aufhebung der Säulenarchitektur sowie der Ausweitung der Gemeinschaftsmethode auf den gesamten Justiz- und Innenbereich ändern sollte.²²

Das Haager Programm

Hatte das Tampere-Programm den Grundstein für einen europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gelegt, so war das Haager Programm seinem weiteren Ausbau gewidmet.

Vor dem Hintergrund der Evaluierung der Kommission, den Ambitionen des am 29. Oktober 2004 unterzeichneten Verfassungsvertrages sowie der Empfehlung des Europäischen Parlaments zur Anwendung der qualifizierten Mehrheit und des Mitentscheidungsverfahrens²³ verabschiedete der Europäische Rat am 5. November 2004 das sogenannte Haager Programm,²⁴ das zweite Mehrjahresprogramm „zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union“ (eigene Hervorhebung) für den Zeitraum 2005-2009. In

21 Europäische Kommission: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven, 2004, Fn. 1. Diese Mitteilung wurde von zwei Arbeitsdokumenten begleitet, einer bereichsspezifischen Bilanzierung sowie einer Übersicht über die wichtigsten im Rahmen des Tampere-Programms angenommenen Rechtsakte. Europäische Kommission: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen. Anhang zur Mitteilung Der Kommission. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Bilanz des Tampere-Programms und Perspektiven, SEK (2004) 693; Commission Staff Working Paper. The Area of Freedom, Security and Justice: assessment of the Tampere programme and future orientations – List of the most important instruments adopted, SEC (2004) 680.

22 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Eine Verfassung für die Union. Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 48 des Vertrages über die Europäische Union zum Zusammentritt einer Konferenz von Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten im Hinblick auf eine Änderung der Verträge, KOM (2003) 548.

23 Europäisches Parlament: Zukunft des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat und den Europäischen Rat zur Zukunft des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie zu den Bedingungen für die Stärkung seiner Legitimität und Effizienz (2004/2175(INI)), P6_TA(2004)0022 vom 14. Oktober 2004; Europäisches Parlament: Bericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres, A6-0010/2004 vom 29.09.2004, Berichterstatter Jean-Louis Bourlanges.

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

seinen Schlussfolgerungen forderte der Europäische Rat – anders als noch beim Programm von Tampere – die Kommission auf, auf der Grundlage des Haager Programms 2005 einen Aktionsplan mit Vorschlägen für konkrete Maßnahmen und einen Zeitplan für deren Annahme und Umsetzung zu erstellen.

Das Haager Programm unterscheidet sich von seinem Vorläufer in mehrfacher Hinsicht. Schon seine Gliederung bringt zum Ausdruck, dass es nicht mehr darum geht, das Feld der Justiz- und Innenpolitik grundsätzlich zu etablieren und thematisch zu definieren, sondern vielmehr um konkrete weitergehende Maßnahmen zur Erreichung der strategischen Ziele, der *Stärkung* von (1) Freiheit, (2) Sicherheit und (3) Recht im Rahmen des gemeinsamen europäischen Justiz- und Innenraumes. Das Haager Programm legt als Programm der ‚zweiten Generation‘ einen besonderen Akzent auf die Evaluierung der Umsetzung und Auswirkungen vorangegangener Maßnahmen. Das Instrument der Evaluierung erfährt zudem durch das Haager Programm eine ganz grundsätzliche Aufwertung. Dies erklärt sich unter anderem aus der festen Absicht der Europäischen Union, bei dem europapolitisch noch jungen und zugleich thematisch so vielfältigen und komplexen Politikbereich Justiz und Inneres den Überblick über Handlungsbedarfe zu erhalten und zugleich Verantwortlichkeiten – etwa für Umsetzungsdefizite – klar zuzuweisen. Allerdings sieht das Haager Programm im Gegensatz zum Tampere-Programm nicht mehr halbjährliche, an den Ratspräsidentenwechsel gekoppelte, sondern jährliche Fortschrittsanzeiger vor. Die Kommission ist dem Handlungsauftrag des Haager Programms nach umfassender Evaluierung mit einer entsprechenden Mitteilung²⁵ über einen allgemeinen Evaluierungsmechanismus für den Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht im Juni 2006 nachgekommen, die aber vom Ministerrat bisher nicht aufgegriffen worden ist.

Darüber hinaus ist das Haager Programm in vielfacher Hinsicht umfassender, detaillierter und konkreter als sein Vorläufer. Es enthält eine Vielzahl eindeutiger Fristsetzungen und stellt vielfach neben politischen Zielen und Forderungen auch klare Kriterien und Voraussetzungen für deren Umsetzung auf, etwa im Bereich der Visumpolitik, des polizeilichen Informationsaustauschs und der Terrorismusbekämpfung. Ein weiterer Aspekt belegt den Charakter des Haager Programms als den eines Programms der ‚zweiten Generation‘: Es handelt sich um den Grundsatz der Verfügbarkeit, jenes innovative Konzept für den grenzüberschreitenden Austausch von strafverfolungsrelevanten Informationen. Auf der Grundlage eines mittlerweile existierenden rechtlichen, technischen und operativen Integrationsbestands im Bereich Justiz und Inneres ist der Grundsatz der Verfügbarkeit zum Leitprinzip des Haager Programms geworden.

Noch in einem anderen Punkt unterscheiden sich beide Programme substantziell: dem Bereich der externen Dimension des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Hatte noch das Tampere-Programm lediglich davon gesprochen, dass „die Anliegen im Bereich Justiz und Inneres [...] bei der Festlegung und Durchführung anderer Politiken und Maßnahmen der Union einbezogen werden müssen“,²⁶ so sieht das Haager Programm das „Bestehen einer internen Politik als wichtigsten Parameter für die Begründung einer externen Maßnahme“.²⁷ Darüber hinaus erhielt die Kommission im Haager Programm gemeinsam mit dem Generalsekretär des Rates und Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik den Auftrag zur Erstellung einer umfassenden Strategie zu allen externen

25 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Evaluierung der EU-Maßnahmen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht, KOM (2006) 332.

26 Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat, 15. und 16. Oktober 1999, S. 59.

27 Haager Programm, 2005, S. 14.

Aspekten der Unionspolitik für Freiheit, Sicherheit und Recht bis Ende des Jahres 2005.²⁸ Dieser Bedeutungszuwachs der außenpolitischen Dimension der europäischen Justiz- und Innenpolitik war nicht zuletzt eine Folge der weltweiten Sicherheitslage nach den Terroranschlägen vom 11. September 2001 (New York), 11. März 2004 (Madrid) und 7. Juli 2005 (London).

Der Aktionsplan zum Haager Programm: Ausdruck des größten qualitativen Unterschieds beider Mehrjahresprogramme im Hinblick auf die konkrete Politiksteuerung ist der sogenannte Aktionsplan für die Jahre 2005-2009, zu dessen Aufstellung die Kommission im Haager Programm aufgefordert worden war. Diesem Auftrag kam die Kommission im Mai 2005 mit ihrer Mitteilung „Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre“²⁹ nach. Der Europäische Rat bekräftigte dann am 16./17. Juni 2005 den aus dieser Mitteilung hervorgegangenen Aktionsplan.³⁰

Dieser besteht aus zwei Teilen. In einem ersten Schritt leitet er – neben einem Überblick über die Problemstellungen und wichtigsten Aspekte des Haager Programms – zehn prioritäre Handlungsfelder aus den drei strategischen Programmzielen Stärkung der Freiheit, Stärkung der Sicherheit und Stärkung des Rechts ab. In einem zweiten Schritt bricht er diese prioritären Handlungsfelder in einen Katalog von insgesamt über 260 konkreten Einzelvorhaben, Initiativen und Aktionen herunter. Diese Maßnahmen reichen von Rechtsetzungsvorschlägen und Grünbüchern, über Fortschrittsberichte, Studien und Best-Practice-Leitfäden bis hin zu Einzelprogrammen und Finanzmaßnahmen. Dieser Aufgabenkatalog zeichnet sich nicht nur thematisch, sondern auch methodisch durch eine enorme Konkretisierung und Detailliertheit aus; hinzukommt, dass für jedes einzelne Listenvorhaben ein klares Zeitziel für dessen Annahme und Umsetzung vorgegeben ist. Damit besteht zum ersten Mal ein umfassendes, konkretes Arbeitsprogramm für die europäische Justiz- und Innenpolitik, das Aufgaben sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene vorsieht. Dieses Arbeitsprogramm ist zugleich Ausdruck des in gut fünf Jahren seit seiner Initiierung erheblich angewachsenen *acquis communautaire* im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, der mittlerweile 512 Rechtsakte umfasst.³¹

Die Bewertung der Umsetzung des Haager Programms und seines Aktionsplans: Vor dem Hintergrund des ursprünglich für den 1. November 2006 vorgesehenen Inkrafttretens des Verfassungsvertrages hatte der Europäische Rat im November 2004 sich selbst für die zweite Hälfte des Jahres 2006 zu einer Prüfung der Fortschritte beim Haager Programm verpflichtet sowie der Kommission den Auftrag zu jährlichen Berichten über den Stand der Umsetzung der Maßnahmen, sogenannte ‚Fortschrittsanzeiger‘ (‘scoreboards‘), erteilt. Darüber hinaus hatte der Rat die Kommission im Haager Programm aufgefordert, ihm bis zum vorgesehenen Inkrafttreten des Verfassungsvertrages über die erzielten Fortschritte gesondert Bericht zu erstatten und Vorschläge für die erforderliche Ergänzung des Programms zu unterbreiten.³²

28 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Eine Strategie für die Außendimension des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, KOM (2005) 491.

29 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, KOM (2005) 184.

30 Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Brüssel) 16. und 17. Juni 2005. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 10255/1/05. Begleitet wird dieser Aktionsplan von der im Dezember 2004 gesondert verabschiedeten Europäischen Drogenstrategie für den Zeitraum 2005-2012 sowie zwei dazugehörigen EU-Drogenaktionsplänen; Rat der Europäischen Union: EU-Drogenstrategie (2005-2012), Dok. 15074/04; EU-Drogenaktionsplan (2005-2008), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 168 vom 8. Juli 2005, S. 1-18; EU-Drogenaktionsplan (2009-2012), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326 vom 20. Dezember 2008, S. 7-25.

31 Siehe <http://eur-lex.europa.eu/de/legis/20081001/chap19.htm> (letzter Zugriff: 15.12.2008).

32 Siehe insgesamt Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat, 4. und 5. November 2004.

Die Kommission kam ihrem Auftrag im Juni 2006 mit einem Paket von Bestandsaufnahme-Mitteilungen nach: Im Mittelpunkt stand die Mitteilung „Umsetzung des Haager Programms: Weitere Schritte“³³ mit einer ersten umfassenden politischen Bewertung der bei der Umsetzung des Haager Programms erzielten Fortschritte und Vorschlägen für notwendige Anpassungen. Begleitet wurde diese Mitteilung vom ersten Fortschrittsanzeiger „Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2005“, der eine Messung des Grades der Umsetzung der im Aktionsplan vorgesehenen Maßnahmen auf EU- und nationaler Ebene vorsah. Des Weiteren stellte die Kommission in diesem Kontext auch die bereits erwähnte Mitteilung zu einem generellen Evaluierungsmechanismus justiz- und innenpolitischer Maßnahmen vor.³⁴ Auch die finnische Präsidentschaft hatte im November 2006 in einem Halbzeitbericht eine Bewertung des bisherigen Umsetzungsstandes des Haager Programms vorgenommen und darausfolgende Handlungsprioritäten für die zweite Programmhälfte identifiziert.³⁵ Die daraufhin im Dezember 2006 auf der Grundlage der Bewertungen der Kommission und der Ratspräsidentschaft verabschiedeten Schlussfolgerungen des Ministerrats hoben vor allem die Defizite in der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit sowie hinsichtlich der Effizienz der Beschlussfassung im Ministerrat hervor.³⁶ Der Europäische Rat bekräftigte schließlich auf seiner Dezembertagung 2006 die Schlussfolgerungen des Ministerrates und unterstrich zuvörderst die Bedeutung einer umfassenden europäischen Migrationspolitik als eine der Hauptprioritäten für die Europäische Union am Beginn des 21. Jahrhunderts.³⁷

Alle diese Bewertungen kommen zu dem Ergebnis, dass der weitere Ausbau des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eines neuen Impulses bedarf. Die jährlichen Fortschrittsanzeiger belegen, dass die Umsetzungsrate der Maßnahmen weit hinter den Vorgaben des Aktionsplans zurückbleibt. Sind 2005 noch 65 Prozent der Maßnahmen des Aktionsplans im vorgesehenen Zeitplan umgesetzt worden, so waren es 2006 noch 53 Prozent und 2007 nur noch 38 Prozent.³⁸ Dabei ist die Umsetzungsrate in der noch nicht vergemeinschafteten ‚dritten Säule‘ im Verhältnis geringer als in den vergemeinschafteten Bereichen der ‚ersten Säule‘. Zwar sieht der Aktionsplan die überwiegende Zahl der Maßnahmen für die Jahre 2005–2007 vor, doch ist die Diskrepanz zwischen Vorgabe und Programmerrfüllung so beträchtlich, dass auch bis 2009 nicht alle Zielvorgaben erreicht werden können. Dies ist nicht zuletzt den nach wie vor schwerfälligen Entscheidungsstrukturen im Minister-

33 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Umsetzung des Haager Programms: Weitere Schritte, KOM (2006) 331.

34 Europäische Kommission: Evaluierung der EU-Maßnahmen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht, 2006. Auch die Mitteilung die Gewährleistung eines effektiveren gerichtlichen Rechtsschutzes betreffend gehört zu diesem Paket. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften über die Anpassung der die Zuständigkeit des Gerichtshofs betreffenden Bestimmungen des Titels IV des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft im Hinblick auf die Gewährleistung eines effektiveren gerichtlichen Rechtsschutzes, KOM (2006) 346.

35 Rat der Europäischen Union: Reviewing The Hague Programme: a new impetus to strengthen the Area of Freedom, Security and Justice, Dok. 15844/06.

36 Rat der Europäischen Union (Justiz und Inneres): Überprüfung des Haager Programms – Schlussfolgerungen des Rates, 4./5. Dezember 2006, Dok. 16340/06.

37 Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Brüssel) 14. und 15. Dezember 2006. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 16879/1/06.

38 Siehe hierzu die Berichte über die Umsetzung des Haager Programms der Jahre 2005, 2006 und 2007. Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2005, KOM (2006) 333; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2006, KOM (2007) 373; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Bericht über die Umsetzung des Haager Programms im Jahr 2007, KOM (2008) 373.

rat geschuldet, deren Vereinfachung maßgeblich vom Inkrafttreten des Lissabonner Reformvertrages abhängt. Auch nach 2009 wird die Europäische Union also Initiativen und Maßnahmen des Haager Programms fortführen müssen, will sie die Einhaltung der festgelegten strategischen Prioritäten für den Ausbau des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nicht gefährden.

In jedem Fall aber hat das Haager Programm einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dass dieser Ausbau arbeitsteilig, strukturiert, nachhaltig, evaluierbar und vor allem kohärent erfolgen kann.

Das Instrument der Mehrjahresprogramme

Wie kaum ein anderer Politikbereich betrifft der gemeinsame Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts unmittelbar das Alltagsleben der Menschen in der Europäischen Union. Es geht um nicht weniger als die Wahrung der Grundrechte, um Freizügigkeit und Datenschutz, um die Unionsbürgerschaft einschließlich der Teilnahme an Kommunal- und Europawahlen. Es geht um die Bekämpfung grenzüberschreitender, organisierter Kriminalität durch polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit ebenso wie um den Kampf gegen Terrorismus und um Drogenbekämpfung. Eine große Herausforderung ist die Steuerung der legalen und die Verhinderung der illegalen Einwanderung. Dasselbe gilt für die Integration von Zuwanderern, die Asyl- und Visumpolitik sowie die Sicherheit der Außengrenzen. Nicht zuletzt geht es auch um die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes im Zivilrecht. Ein gemeinsamer Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts muss die Voraussetzungen für offene Gesellschaften in einer globalisierten und in immer stärkerem Maße technisierten Welt schaffen. Daher sieht sich die Europäische Union gerade in diesem Bereich ganz konkreten und wachsenden Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber.

Die Vertragsgrundlagen der Europäischen Union tragen der besonderen Bedeutung der drei öffentlichen Güter Freiheit, Sicherheit und Recht Rechnung, indem sie sie als strategische Prioritäten in ihre grundlegenden Bestimmungen aufnehmen (Art. 2 EUV).³⁹ Eines der wichtigsten Ziele der EU-Politik muss es also sein, die gemeinsame Leistungsfähigkeit der Union und der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung dieser drei öffentlichen Güter zu verbessern. Eine mehrjährige strategische Vorausplanung verbunden mit einem konkreten Arbeitsprogramm ist dafür unverzichtbar:

Ein solches Mehrjahresprogramm sichert die *Kohärenz* der Fülle von Einzelmaßnahmen in einem thematisch so vielfältigen Politikfeld wie der Justiz- und Innenpolitik. Das ist umso wichtiger, als sich viele der Einzelpolitiken dieses Bereichs überschneiden und teilweise auch konfliktieren, so etwa Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung mittels moderner Technologien auf der einen und Datenschutz auf der anderen Seite. Mehrjahresprogramme ermöglichen es, den sektoralen Ansatz von Politikplanung, zum Beispiel im Migrations- oder Terrorismusbereich, mit übergeordneten politischen Zielsetzungen – etwa für die Ausdehnung der Justiz- und Innenpolitik – in Einklang zu bringen.

Dies gilt auch im Hinblick auf die Vielzahl politischer Akteure, insbesondere im Bereich der ‚dritten Säule‘. Der kooperative Ansatz in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zieht einen erhöhten *Koordinationsbedarf* nach sich, der durch die Programmplanung gewährleistet werden kann. Mehrjahresprogramme bieten die Chance für die Europäische Kommission zusammen mit dem Rat, das gemeinsame europäische Interesse

³⁹ Art. 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) in der konsolidierten Fassung des Vertrags von Nizza. (Amtsblatt der EU, Nr. C 325 vom 24. Dezember 2002, S. 5-32). Siehe auch Art. 3 Abs. 2 EUV in der konsolidierten Fassung des Vertrags von Lissabon (Amtsblatt der EU, Nr. C. 115 vom 9. Mai 2008).

im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu destillieren und zu definieren. Dieses Ergebnis stellt zudem eine gute Grundlage dar für eine strukturierte Debatte von Kommission und Rat mit dem Europäischen Parlament über die künftige Justiz- und Innenpolitik und ihre Auswirkungen auf Bürger und Mitgliedstaaten mit dem Ziel eines *inter-institutionellen Einvernehmens* über die grundlegenden zukünftigen Weichenstellungen.

Das Programm von Tampere hat bewiesen, dass das Instrument der Rahmenprogramme am besten geeignet ist, politische *Impulse* zu setzen und eine allgemeine Vorstellung von künftigen Prioritäten zu entwickeln. Die Wirkung der letztendlichen Prioritätensetzung durch den Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs, der die Mehrjahresprogramme im Bereich Justiz und Inneres wegen ihrer grundsätzlichen politischen Bedeutung bisher verabschiedet hat, ist dabei nicht zu vernachlässigen. Die oben erwähnten Bestandsaufnahmen der Europäischen Kommission sowie der finnischen Ratspräsidentschaft zum Haager Programm unterstreichen nachdrücklich, dass es einer solchen neuen Impulssetzung in der europäischen Justiz- und Innenpolitik dringend bedarf. Das Jahr 2009 scheint als Zeitpunkt für einen solchen Impuls günstig. Sowohl im Jahre 1999 als auch im Jahre 2004 standen die Impulssetzungen des Tampere- und des Haager Programms für den gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Zusammenhang mit grundlegenden Vertragsänderungen. Im ersten Fall mit dem im Mai 1999 in Kraft getretenen Amsterdamer Vertrag, im zweiten mit dem im Oktober 2004 unterzeichneten Verfassungsvertrag. Möglicherweise bietet das Jahr 2009 mit dem Inkrafttreten des Lissabonner Reformvertrags einen ähnlichen Resonanzboden für ein neues Mehrjahresprogramm im Bereich Justiz und Inneres.

Das Haager Programm hat gezeigt, dass inhaltliche *Konsistenz* und Nachhaltigkeit europäischer Justiz- und Innenpolitik nur auf der Grundlage einer umfassenden und konkreten Programmplanung möglich ist. Nachhaltige Politik basiert auf der verlässlichen Evaluierung vorangegangener und begonnener Maßnahmen. Hierfür ist ein detaillierter Arbeitsplan mit Zeitzielen unerlässlich, dessen Einhaltung regelmäßig überprüft werden muss. Dies sichert den Überblick über Handlungsbedarfe, ermöglicht nachträgliche Justierungen und ist damit letztlich unentbehrliches Instrument einer effizienten Koordination. Die sogenannten ‚Fortschrittsanzeiger‘ der Europäischen Kommission haben sich in dieser Hinsicht sehr bewährt. Allerdings darf ein solcher Arbeitsplan kein Hindernis für eine flexible Reaktion auf unvorhergesehene Ereignisse – wie etwa terroristische Anschläge oder Flüchtlingsströme – darstellen. Darüber hinaus strukturiert Programmplanung die Politik, indem sie zwischen strategischen Zielen, Handlungsprioritäten und Einzelmaßnahmen unterscheidet. Sie ist also der Versuch, den komplexen politischen Prozess in der Europäischen Union zumindest ein Stück weit zu rationalisieren.

Das Steuerungsinstrument der Programmplanung ist auch in *anderen Politikbereichen* der Europäischen Union durchaus üblich. Als derzeit⁴⁰ wohl prominentestes Beispiel sei hier die Lissabon-Strategie⁴¹ angeführt, mit der sich die Europäische Union das ehrgeizige Ziel gesetzt hat, die Union bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen. Es handelt sich hierbei um eine Meta-Rahmenplanung, die alle Politiken der Europäischen Union umfasst. Eines ihrer Unterziele ist es, die europäische Rechtsetzung insgesamt transparenter, einfacher und schlicht qualitativ

40 Historisch von besonderer Bedeutung ist in dieser Hinsicht das Weißbuch der Delors-Kommission zur Verwirklichung des Binnenmarktes vom 14. Juni 1985. Europäische Kommission: Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM (85) 310.

41 Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat, 23. und 24. März 2000.

besser zu machen (sogenannte ‚better regulation‘). Auch diesem Ansatz dient ein Mehrjahresprogramm im Justiz- und Innenbereich, da es durch seine Kohärenz-, Konsistenz- und Koordinationsanforderungen grundsätzlich auf verhältnismäßige Rechtsetzung zielt.

Vor diesem Hintergrund hat schließlich auch der *Lissabonner Reformvertrag* den guten Erfahrungen mit den beiden bisherigen Mehrjahresprogrammen sowie der Bedeutung der Programmplanung für die Steuerung der europäischen Justiz- und Innenpolitik dadurch Rechnung getragen, dass er sie ausdrücklich in Art. 68 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union erwähnt. Dort heißt es: „Der Europäische Rat legt die strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fest.“⁴²

Dieses *planerische Politikverständnis* der Europäischen Union folgt einem wissenschaftlichen Politikansatz, der etwa in den Instrumenten der für die Europäische Kommission typischen Grün- und Weißbücher seinen Ausdruck findet. Im Kern geht es darum, zuerst eine politische Idee zu entwickeln, um dann darauf gegründete konkrete Rechtsetzungsvorhaben zu planen. Diese Art der politischen ‚Vorausplanung‘ kontrastiert mit der politischen Arbeitsweise in den Mitgliedstaaten. In Deutschland zum Beispiel sind Ansätze solcher politischen Planung lediglich in dem Instrument der mittelfristigen Finanzplanung nach Art. 109 Abs. 3 Grundgesetz oder etwa in Koalitionsverträgen zu erkennen. Überdies widerlegen die Programmplanungen der Europäischen Union die ihr gegenüber häufig geäußerte Kritik der Intransparenz politischer Entscheidungsfindung, indem sie frühzeitig Chancen für Diskussion und Kritik eröffnen.

Ausblick

Die genannten Argumente belegen die Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit eines neuen Mehrjahresprogramms als Steuerungsinstrument für eine gemeinsame europäische Justiz- und Innenpolitik der Jahre 2010-2014. Es kommt hinzu, dass bereits in vielfältiger Weise Überlegungen zu einer neuen strategischen Vision für diesen Bereich stattfinden. Ein wesentlicher Beitrag sind in diesem Zusammenhang die Empfehlungen der beiden „Hochrangigen beratenden Gruppen zur Zukunft der europäischen Justiz- und Innenpolitik“, die sogenannten „Zukunftsgruppen“, die der Kommission vom Ministerrat im Juli 2008 als Reflexionsgrundlage übermittelt worden sind.⁴³ Die Europäische Kommission hat von September bis Dezember 2008 eine umfassende öffentliche Internetkonsultation zur Zukunft der europäischen Justiz- und Innenpolitik durchgeführt, deren Ergebnisse ebenfalls in ihre Zukunftsüberlegungen einfließen werden.⁴⁴ Die Europäische Kommission hat auch bereits die nationalen Parlamente in die Reflexionen über die künftigen Prioritäten in diesem Bereich einbezogen. Das Europäische Parlament ist – nicht zuletzt wegen der Europawahl im Juni 2009 – sehr daran interessiert, bereits in der Vorbereitungsphase des neuen Programms in einen entsprechenden politischen Dialog mit Kommission und Rat zu treten. Dasselbe gilt für die tschechische und die schwedische Ratspräsidentschaft im Jahre 2009.

42 Art. 68 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der konsolidierten Fassung des Vertrags von Lissabon (Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47-199).

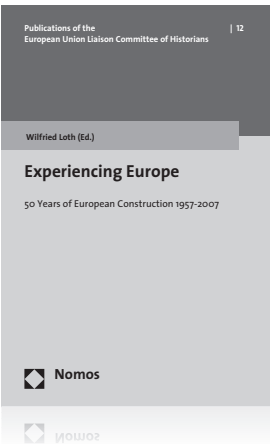
43 Rat der Europäischen Union: Freiheit, Sicherheit, Schutz der Privatsphäre – Europäische Innenpolitik in einer offenen Welt – Bericht der Informellen Hochrangigen Beratenden Gruppe zur Zukunft der europäischen Innenpolitik („Zukunftsgruppe“), Dok. 11657/08. Der Abschlußbericht der Zukunftsgruppe Justiz ist nicht veröffentlicht worden.

44 Siehe http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.htm (letzter Zugriff: 15.12.2008).

Die Europäische Kommission erarbeitet gegenwärtig einen Entwurf für ein neues Mehrjahresprogramm für den Zeitraum 2010-2014, den sie zusammen mit einer umfassenden Evaluierung des Haager Programms im Mai 2009 dem Rat der Justiz- und Innenminister sowie der Öffentlichkeit vorstellen wird. Im Anschluss daran wird es auf dieser Grundlage voraussichtlich einen Gedankenaustausch mit dem Europäischen Parlament geben und der Kommissionsentwurf wird in den unterschiedlichen Ratsgremien verhandelt. Es ist sehr wahrscheinlich, dass die schwedische Präsidentschaft auf eine Verabschiedung des ‚Post-Haager-Programms‘ bis zum Ende des Jahres 2009 hinarbeiten wird.

Dieses neue Mehrjahresprogramm wird vor allem Antworten finden müssen auf die immer stärkere Überschneidung von europäischer Innen- und Außenpolitik. Dies gilt umso mehr, als die bereits erwähnte Strategie für die Außendimension des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ebenfalls im Jahr 2009 ausläuft. Es sollte zudem einen sensiblen Ausgleich bieten zwischen dem Einsatz neuer Technologien zu Sicherheitszwecken und den bürgerrechtlichen Anforderungen an Datenschutz und Privatsphäre. Nicht zuletzt wird es die Vorgaben des Migrations- und Asylpakts in konkrete Handlungsanforderungen für die kommenden Jahre herunterbrechen müssen.

Als Mehrjahresprogramm der ‚dritten Generation‘ wird es auf die Vorläuferprogramme aufbauen. Möglicherweise wird sein Schwerpunkt weniger auf legislativen Vorgaben liegen und vielmehr Implementierungsmaßnahmen enthalten. Bessere Zusammenarbeit, Koordination, Netzwerke, Plattformen und Interoperabilität werden voraussichtlich zu den neuen Schlagworten zählen. Das grundlegende Prinzip dieses neuen – bisweilen bereits als ‚Stockholmer‘ bezeichneten – Programms wäre dann das der „Konvergenz“.⁴⁵



Publications of the
European Union Liaison Committee of Historians | 12

Wilfried Loth (Ed.)

Experiencing Europe

50 Years of European Construction 1957-2007

Nomos

www.nomos-shop.de

Experiencing Europe


50 Years of European Construction 1957-2007

Herausgegeben von Prof. Dr. Wilfried Loth

2009, 362 S., brosch., 59,- €, ISBN 978-3-8329-4124-6
(Veröffentlichungen der Historiker-Verbindungsgruppe bei der Kommission der EG, Bd. 12)

19 bekannte EU-Historiker aus sieben Ländern bilanzieren die verschiedenen Aspekte der europäischen Integration. Auf breite Quellenstudien gestützt bietet der Band zum ersten Mal eine kohärente europäische Perspektive auf die Integrationsgeschichte – darüber hinaus diskutieren die Beiträge die gegenwärtige Situation und mögliche Entwicklungen im Licht dieser Bilanz.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos

45 Rat der Europäischen Union (Justiz und Inneres): Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zum Konvergenzprinzip und zur Struktur der inneren Sicherheit, Dok. 14069/08.

FORUM

EUFOR Tchad/RCA: Zwischenbilanz und Empfehlungen für eine effektivere Konfliktlösung

*Hans-Georg Ehrhart**

Seit 2003 finden im Krisendreieck Darfur-Tschad-Zentralafrikanische Republik ein Stellvertreterkrieg und eine humanitäre Tragödie statt, deren Hauptprotagonisten die Regierungen des Sudan und des Tschad sind. In der Region schien sich im Laufe des Jahres 2007 ein ‚Fenster der Möglichkeiten‘ zu öffnen: Im Juli 2007 wurde die gemeinsame Operation (‚Hybridmission‘) von UN und Afrikanischer Union (AU) für Darfur (UNAMID)¹ beschlossen und zwei Monate später die multi-dimensionale UN-Mission im Tschad und in der Zentralafrikanischen Republik (MINURCAT).² Im Tschad begann im Februar 2007 ein interner politischer Dialog, der zu Wahlen im Jahr 2009 führen sollte. Ende Oktober 2007 fand in Libyen eine von der UN und der AU organisierte Friedenskonferenz über Darfur statt, die in einen graduellen Friedensprozess münden sollte. Beide Prozesse sind jedoch extrem gefährdet.

Am 24. September 2008 verlängerte der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen einstimmig das Mandat der MINURCAT um ein halbes Jahr.³ Sie war ein Jahr zuvor beschlossen worden mit dem Ziel, ein sicheres Umfeld zu schaffen und die freiwillige Rückkehr der 290.000 Flüchtlinge aus Darfur und der Zentralafrikanischen Republik (RCA) sowie der 180.000 Vertriebenen innerhalb des Tschad zu ermöglichen.⁴ EUFOR Tchad/RCA sollte für ein Jahr die militärische Komponente eines komplexen Unternehmens stellen, das aus drei Komponenten besteht:

- einem zivilen UN-Element, das für die Ausbildung der tschadischen Polizei, Menschenrechtsschutz und die Förderung der Rechtsstaatlichkeit zuständig ist;
- einem auszubildenden Kontingent der tschadischen Polizei, das für den Schutz der über 400.000 Flüchtlinge und Vertriebenen in den Lagern sorgen soll;
- und einer von der Europäischen Union gestellten militärischen Komponente, EUFOR Tchad/RCA, welche die MINURCAT unterstützen soll.⁵

Der Auftrag dieser bislang größten autonomen Militäroperation der Europäischen Union besteht darin, im Osten des Tschad und im Nordosten der Zentralafrikanischen Republik zu einem sicheren Umfeld beizutragen und so die Voraussetzungen für eine Rückkehr der

* Dr. Hans-Georg Ehrhart, Leiter des Zentrums für Europäische Friedens- und Sicherheitsstudien am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.

1 African Union/United Nations Hybrid Mission in Darfur.

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

3 UN-Sicherheitsrat: Resolution 1834 (2008), adopted by the Security Council at its 5981st meeting, on 24 September 2008, S/RES/1834 (2008), vom 24. September 2008.

4 Vgl. Internetseite der MINURCAT, abrufbar unter: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minurcat/> (letzter Zugriff: 10.12.2008).

5 Vgl. zur Vorgeschichte Hans-Georg Ehrhart: EU-Krisenmanagement in Afrika: die Operation EUFOR Tchad/RCA, in: *integration* 2/2008, S. 145-158.

Flüchtlinge in ihre Heimat zu verbessern. EUFOR ist als Brückenmission konzipiert, das heißt ihre Präsenz endet am 15. März 2009, also ein Jahr nach Herstellung der Einsatzbereitschaft. Ihr soll eine Militärmission der UN nachfolgen. Die Planungen für diese Nachfolgeoperation laufen bereits. Im Dezember 2008 legte der UN-Generalsekretär einen Bericht über Größe, Struktur und Mandat vor und anschließend wird der Sicherheitsrat endgültig über die neue Mission entscheiden.⁶ So weit der politische Fahrplan. Aber wie ist der bisherige Einsatz von EUFOR zu bewerten? Wie sind die Aussichten für eine möglichst reibungs-freie Übernahme des militärischen Sicherungsauftrages durch die UN? Wie könnten Schritte zu einer Konfliktlösung aussehen? Was sollte die Europäische Union dabei tun?

Gemischte Bilanz

Der quälend langsame Beginn der EUFOR-Operation gab nicht unbedingt Anlass zu großem Optimismus. Es dauerte immerhin sechs Monate bis zur Herstellung der vorläufigen Einsatzbereitschaft. Die im Krisenmanagementkonzept genannte Zahl der Einsatzkräfte musste zudem von 4.000 auf 3.700 reduziert werden, weil auf den fünf Truppenstellerkonferenzen nicht genug Zusagen kamen. Bis Mitte Oktober 2008 waren erst 3.300 am Einsatzort. Das größte EUFOR-Kontingent stellt Frankreich mit 1.700 Soldaten, gefolgt von Irland und Polen mit je gut 400 Einsatzkräften. Während Österreich, das zu der Zeit einen Sitz im Welt-sicherheitsrat anstrebte, mehr als 160 Soldaten stellt, ist Deutschland nur mit vier Offizieren im Hauptquartier vertreten. Insgesamt beteiligen sich 15 Nationen mit Truppen am Einsatzort, 25 sind im Hauptquartier Mont Valérien bei Paris vertreten.⁷

Die Einsatzkräfte am Ort müssen in einem extrem schwierigen Umfeld agieren. Dazu gehören die Größe des Einsatzgebietes, die völlig unterentwickelte Infrastruktur und das extreme Klima. Sie stellen hohe Anforderungen an Luftbeweglichkeit, Logistik und die Versorgung der eigenen Truppe mit Wasser. So besteht ein notorischer Mangel an Hubschraubern mit spezialisierten Fähigkeiten. Diese Lücke konnte mittlerweile verkleinert werden, nachdem es im November 2008 nach langwierigen Verhandlungen gelang, von Moskau die Zusage über die Teilnahme von vier Mi-8-Helikoptern und 120 Soldaten zu erlangen. Damit nimmt Russland erstmals an einer Operation im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) teil.⁸

Aber auch die politische Lage in der zentralafrikanischen Konfliktregion entwickelte sich nicht wie erhofft. Die Stationierung der von der AU und der UN gestellten Hybridmission UNAMID in Darfur kommt vor allem wegen der sudanesischen Obstruktionspolitik nicht voran. EUFOR sollte aber das stabilisierende Gegenstück zur UNAMID sein. Der über bewaffnete Milizen ausgetragene Konflikt zwischen Sudan und Tschad droht immer wieder aufzuflammen, auch wenn beide Staaten im November 2008 die diplomatischen Beziehungen wieder aufgenommen haben. Innerhalb des Tschad kommt der politische Versöhnungsprozess nicht voran, was nach der Ermordung eines Oppositionsführers durch die Präsidentengarde von Präsident Déby nicht erstaunlich ist. Zudem zeigt der wegen des tschadischen

6 UN-Sicherheitsrat: Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in the Central African Republic and Chad, S/2008/760, vom 4. Dezember 2008. Ursprünglich sollte der Bericht bereits am 15. November 2008 vorliegen. Die für den 15. Dezember 2008 vorgesehene Mandatierung durch den UN-Sicherheitsrat wird erst im Januar 2009 erfolgen.

7 Mit Albanien, Kroatien und Russland sind drei Nicht-EU-Staaten beteiligt. Vgl. Übersicht: Force Strength by Nations in AOO: 3396, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/081117%20Force%20Stenght%20by%20Nations%20in%20AOO.pdf> (letzter Zugriff: 10.12.2008).

8 Rat der Europäischen Union: Javier Solana, EU High Representative for the CFSP, signed an agreement with the Russian Ambassador to the EU on the participation of the Russian Federation in the operation EUFOR TCHAD/RCA, Pressemitteilung S357/08, vom 5. November 2008.

Rohstoffreichtums von China und den USA hofierte Déby keine allzu große Kooperationsbereitschaft mit der UN.

Vor dem Hintergrund dieser Schwierigkeiten fällt die Einschätzung des bisherigen EUFOR-Einsatzes und seiner Einbindung in die mehrdimensionale MINURCAT-Mission gemischt aus. Der Hohe Repräsentant für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, Javier Solana, lobte in New York die Aktivitäten der EUFOR und ihre Zusammenarbeit mit der UN-Mission, räumte aber auch ein, dass die Sicherheitslage noch immer volatil sei.⁹ Diese Einschätzung wird grundsätzlich durch Berichte der UN¹⁰ und der Nichtregierungsorganisation „Oxfam“, die über langjährige Erfahrung im Tschad verfügt, geteilt.¹¹ Gleichzeitig weisen UN- und NGO-Beobachter auf folgende Kritikpunkte hin:

Die Sicherheit der Flüchtlinge ist immer noch äußerst prekär. So erlaubt es das Mandat der EUFOR nicht, in den Lagern selbst für Sicherheit zu sorgen und polizeiartige Aufgaben zu übernehmen. Da die Polizeikräfte des Tschad nicht in der Lage sind Sicherheit zu gewährleisten, entsteht immer wieder ein Sicherheitsvakuum, das durch gewalttätige Kräfte – Banditen, Milizen, Kriminelle – ausgenutzt wird. Aber auch außerhalb der Lager bleibt die Sicherheitslage schwierig.

Auch die Helfer sind gefährdet. 2008 sind sechs humanitäre Helfer getötet und über 120 Angriffe gegen sie durchgeführt worden, sodass sie nur eingeschränkt handlungsfähig sind.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die Tatsache, dass eine 3.300 Soldaten umfassende Truppe keinen Einsatzraum von über 300.000 km² vollständig absichern kann.

Während ein Teil der Flüchtlinge die Präsenz der EUFOR positiv beurteilt, wissen viele nicht, was deren Aufgabe ist und dass sie sich von den französischen Truppen im Tschad unterscheidet. Es bedürfte also einer umfassenden Informationskampagne über Sinn und Zweck des EUFOR-Einsatzes.

Kritisch beurteilt wird die Nutzung weißer Fahrzeuge und Helikopter durch EUFOR-Kräfte, denn sie vermindert die Unterscheidbarkeit von militärischen Kräften und humanitären Helfern.

Die zentrale Kritik richtet sich aber gegen die kurzfristige Perspektive, mit der diese Mission durchgeführt wird. Sie hat mit dazu beigetragen, dass die Rückkehr der Flüchtlinge, ein Hauptziel des ganzen Unternehmens, bislang nicht erreicht wurde. Andere Ursachen dafür liegen in der immer noch instabilen Sicherheitslage, die sich nach dem Ende der Regenzeit noch weiter verschlechtern dürfte, sowie in der Vernachlässigung des politischen Prozesses innerhalb des Tschad und der ganzen Krisenregion. Dies ist aber eine Aufgabe, die EUFOR nicht schultern kann. Gefordert sind vor allem der Tschad selbst, die anderen regionalen Akteure und nicht zuletzt die internationale Gemeinschaft.

Schwieriger Stabwechsel

Die UN ist mit der Herausforderung konfrontiert, eine Nachfolgemission für die EUFOR vorzubereiten. Die Grundzüge des vorläufigen Operationskonzepts sahen ursprünglich eine Infanteriebrigade mit ungefähr 6.000 Soldaten für ein vergrößertes Operationsgebiet im Tschad vor. Nach zähen Verhandlungen mit Präsident Déby einigte man sich schließlich auf

9 Rat der Europäischen Union: Intervention de Javier Solana, Haut Représentant de l'Union européenne pour la PESC, à l'occasion du débat sur EUFOR Tchad/RCA au Conseil de sécurité des Nations Unies, Pressemitteilung S317/08, vom 24. September 2008.

10 Vgl. UN-Sicherheitsrat: Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in the Central African Republic and Chad, S/2008/444, vom 8. Juli 2008.

11 Vgl. Oxfam International: Mission incomplete: why civilians remain at risk in eastern Chad, Oxfam Briefing Paper 119/2008.

eine Stärke von 4.900 Soldaten.¹² Die Truppe wird also wesentlich größer sein als EUFOR und soll mit 18 Hubschraubern flexibel einsatzfähig sein. Allerdings hat die Europäische Union bereits sechs Monate gebraucht, um 16 Helikopter für EUFOR zur Verfügung zu haben. Zusätzlich ist eine „over the horizon“-Truppe in Bataillonsstärke vorgesehen, womit die Gesamtstärke auf 6.000 bis 6.500 Blauhelme steigen würde. Die Einsatzkräfte für die Zentralafrikanische Republik kämen noch hinzu.¹³

Das erste Problem lag darin, dass der Tschad ursprünglich nur eine wesentlich kleinere Blauhelmission von 3.000 Einsatzkräften akzeptieren wollte.¹⁴ Nachdem er schließlich einem um 1.100 verringerten Ansatz zugestimmt hat, besteht die nächste Schwierigkeit darin, die geforderte Truppenstärke zu erreichen, denn gut ausgebildete Soldaten sind aufgrund des oftmals schwach ausgeprägten politischen Willens der Mitgliedstaaten Mangelware.¹⁵ Das Gleiche gilt für die hochwertige Ausrüstung für Luftbeweglichkeit und Aufklärungsfähigkeit. Diese ist aufgrund der unwirtlichen Lebensbedingungen, die alleine wegen des hohen Wasserbedarfs eine noch umfangreichere Personalstärke unmöglich machen, und der Größe des Operationsgebietes notwendig. Schwierig erscheint auch die zeitgerechte Übergabe von EUFOR auf die UN-Nachfolgetruppe. Existierende Unterkünfte müssen rechtzeitig ausgebaut und neue in Regionen, in denen EUFOR nicht präsent war, aufgebaut werden, sodass die Blauhelme gleich einsatzbereit sind. Zuallererst müssten also, noch vor Beginn der Rückführung von EUFOR, Unterstützungskräfte stationiert werden. Dazu gehören Luftunterstützung, Logistik und Ingenieurkräfte. Insgesamt alles knappe Ressourcen, die relativ kurzfristig von den UN-Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt werden müssten. Ein ‚re-hatting‘ entsprechender EUFOR-Kräfte wäre aus UN-Sicht wohl der beste Weg. Schließlich muss geklärt werden, ob die Blauhelme die von EUFOR genutzte Infrastruktur übernehmen dürfen. Diese Frage birgt problematische rechtliche und finanzielle Aspekte, über die gegenwärtig in New York verhandelt wird.

Insgesamt ist es ungewiss, ob die internationale Gemeinschaft das Konzept mit entsprechenden finanziellen, materiellen und personellen Beiträgen unterstützen wird. Dass die UN selbst Zweifel daran hegt zeigt zweierlei: Erstens schlägt der Generalsekretär vor, die Resolution für die Stationierung der UN-Truppe so lange als Entwurf zu belassen, bis genügend Zusagen eingegangen sind. Zweitens regt er an darüber nachzudenken, ob EUFOR im Falle einer verzögerten Stationierung die Lücke füllt. Die Europäische Union und die Bundesregierung sollten sich schon einmal auf eine entsprechende Anfrage vorbereiten.

Schritte zur Konfliktlösung

UN-Generalsekretär Ban Ki-moon hat in seinem Zwischenbericht von Juli 2008 kritisch darauf hingewiesen, dass die Mandate von MINURCAT und EUFOR bislang nur die Folgen, aber nicht die Ursachen des Konflikts im Tschad behandeln. Wenn die eigentlichen Ursachen aber nicht angegangen würden, dann liefe die internationale Gemeinschaft Gefahr, die investierten Ressourcen zu vergeuden.¹⁶ Immerhin handelt es sich mit 315 Millionen US-Dollar für MINURCAT und circa 700 Millionen Euro für EUFOR um insgesamt fast eine Milliarde Euro pro Jahr. Folglich darf es ein einfaches ‚Weiter so!‘ eigentlich nicht ge-

12 Vgl. UN-Sicherheitsrat: Report of the Secretary-General, 4. Dezember 2008.

13 Für die RCA nennt der Bericht drei Optionen: 15 Militärbeobachter, ein Kontingent von 500 oder eines von 1.000 Soldaten.

14 Vgl. Security Council Report: Chad/CAR, Dezember 2008, abrufbar unter: <http://www.securitycouncilreport.org/site/pp.aspx?c=glKWLeMTIsG&b=4780487&printmode=1> (letzter Zugriff: 10.12.2008).

15 Diese Knappheit ist durch den UN-Beschluss, weitere 3.000 Blauhelme in den Kongo zu entsenden, verschärft worden.

16 Vgl. UN-Sicherheitsrat: Report of the Secretary-General, 8. Juli 2008.

ben. Trotzdem ist nicht auszuschließen, dass sich die Debatte in den kommenden Monaten einmal mehr um Fragen wie Truppenstationierung und Ausrüstung dreht und damit von der aktiven Auseinandersetzung mit den drei zentralen Konfliktursachen im Tschad ablenken wird: dem Staatsversagen, dem politischen Machtkampf und dem mittels Rebellen Gruppen geführten tschadisch-sudanesischen Stellvertreterkrieg.

Der Tschad ist im Grunde genommen ein ‚schwacher‘ Staat, der sich an der Grenze des Scheiterns befindet. Die seit Kurzem fließenden Öleinnahmen haben die Lage nicht verbessert, weil sich Déby ihrer bedient, um seine Herrschaft durch einen Mix aus Unterdrückung und Vetternwirtschaft zu sichern statt Reformen voranzutreiben. Er hat in der Vergangenheit die These belegt, dass ein scheiternder Staat beziehungsweise die ihn regierende politische Gruppe durchaus ‚erfolgreich‘ sein kann, solange ausreichend Renten generiert werden, um Unzufriedene, die nicht durch Unterdrückung ausgeschaltet werden können, zufrieden zu stellen. Statt sich um die Versorgung und die Entwicklung des ganzen Landes zu kümmern, überlässt er die Peripherie weitgehend sich selbst und der internationalen Staatengemeinschaft, welche die Kosten für das Staatsversagen zu tragen hat.¹⁷

Die geplante Folgemission der UN dürfte allerdings kaum in der Lage sein, den Staatsaufbau wirklich voranzubringen. Es ist zwar vorgesehen, mehr Polizisten auszubilden, die für die Sicherheit in den Flüchtlingslagern sorgen sollen, doch gehen damit noch nicht die institutionellen Reformen einher, die notwendig sind, um die Sicherheitskräfte adäquat zu führen. Erforderlich wäre ein langfristig ausgerichteter Prozess der Sicherheitssektorreform, der den Aspekt der demokratischen Kontrolle einschließt. Es ist positiv zu bewerten, dass Ban Ki-moon in seinem Bericht darauf drängt, das Mandat der künftigen MINURCAT dahin gehend zu erweitern, dass sie einen Beitrag zur Regelung der oben genannten drei Hauptprobleme erbringen kann. Zu befürchten ist aber, dass die Kooperationsbereitschaft von Déby mit der Stationierung der Nachfolgemission nicht gerade steigen wird. Sie nähme ihm Sicherheitslasten und sorgte für die Flüchtlinge ohne politische Gegenleistung dafür von ihm zu verlangen.¹⁸ Obwohl der Zeitdruck für Déby arbeitet, sollte die Europäische Union ihre Tschad-Politik stärker politisieren und in eine internationale Strategie einbinden, die drei Aktionsfelder umfasst.¹⁹

Im ersten Aktionsfeld geht es darum, den politischen Prozess zwischen der Regierung einerseits und der gewaltfreien politischen Opposition sowie der tschadischen Zivilgesellschaft andererseits zu beleben, auszubauen und zu intensivieren. Nur durch einen inklusiven Dialog über Frieden, Sicherheit und Entwicklung kann eine Stabilisierung des Landes gelingen. Ziel sollte eine nationale Übereinkunft sein, in der strittige politische und wirtschaftliche Fragen wie Reform des politischen Systems, Sicherheitssektorreform, Justizreform, Dezentralisierung und Ressourcenzugang geregelt werden.

Das zweite Aktionsfeld beinhaltet den Aufbau und Ausbau eines Dialogprozesses mit der bewaffneten Opposition. Ziel wäre zunächst ein stabiler Waffenstillstand, ein gemeinsamer Überprüfungsmechanismus und ein Prozess der Entmilitarisierung, Demobilisierung und Reintegration. Im Rahmen einer umfassenden Reform des gesamten Sicherheitssektors könnte ein Teil der Rebellen in die Sicherheitskräfte integriert werden, während andere sich als politische Kraft etablieren und im ersten Aktionsfeld teilnehmen würden.

17 Vgl. dazu Annette Weber: Kriege ohne Grenzen und das „erfolgreiche Scheitern“ der Staaten am Horn von Afrika, SWP-Studie 26/2008.

18 Vgl. Bjoern H. Seibert: Chad, Making sense of Darfur, Peacekeeping: UN/EU Midterm Review on Chad – A few thoughts, in: The Social Science Research Council Blogs, 25.09.2008, abrufbar unter: <http://www.ssrc.org/blogs/darfur/2008/09/25/uneu-midterm-review-on-chad-%E2%80%93-a-few-thoughts/> (letzter Zugriff: 10.12.2008).

19 Vgl. dazu ausführlich International Crisis Group: Chad: A New Conflict Resolution Framework, Africa Report 144/2008.

Im dritten Aktionsfeld steht die regionale Dimension des Konflikts im Mittelpunkt. Diese bedarf eines international und vor allem durch die AU gestützten Mechanismus zur Konfliktlösung, der alle relevanten Akteure einschließt und zur Vertrauensbildung beiträgt. Seine wichtigsten Aufgaben wären dafür Sorge zu tragen, die grenzüberschreitenden Aktivitäten von Rebellengruppen zu unterbinden, die Sicherheit der im Grenzgebiet lebenden Menschen zu verbessern und den Waffenhandel zu bekämpfen.

Rolle der Europäischen Union – Empfehlungen

Die Europäische Union sollte diese umfassende Strategie unterstützen, indem sie zusammen mit der UN und afrikanischen Partnern Druck auf die politischen Akteure im Tschad in Form von positiven und negativen Anreizen ausübt. Sie muss sich diplomatisch, wirtschafts- und entwicklungspolitisch stärker engagieren, der AU und subregionalen Organisationen aber den Vorrang lassen. Konkret sollte sie ihre entwicklungspolitischen Aktivitäten, insbesondere im Bereich der politischen Reformen und der Stärkung der Zivilgesellschaft, beschleunigt umsetzen und intensivieren. Waffenlieferungen an die Regierung des Tschad durch EU-Mitgliedstaaten sollten unterlassen und Maßnahmen zur Unterbindung von Waffenlieferungen an Rebellengruppen unterstützt werden. Kurzfristig sollte EUFOR ihre Aktivitäten zum Schutz der Flüchtlinge und Vertriebenen verstärken. Der Übergang zu einer Nachfolgemission sollte erleichtert werden, indem EU-Mitgliedstaaten ihre Kontingente der UN unterstellen oder das EUFOR-Mandat verlängert wird, bis die vorläufige Einsatzbereitschaft der Blauhelme hergestellt ist. Die zweite Option ist sehr unwahrscheinlich, für die erste gibt es positive Anzeichen aus Frankreich, Polen und Irland. Mittel- und langfristig sollte die neue UN-Mission politisch, finanziell, materiell und personell unterstützt werden. Sowohl die Kommission als auch der Rat der Europäischen Union sollten sich stärker auf den Feldern Entmilitarisierung, Demobilisierung und Reintegration sowie Sicherheitssektorreform engagieren und vielleicht sogar in Abstimmung mit der UN eine eigene Security Sector Reform-Mission vorbereiten.

Die Europäische Union ist auf diesem Gebiet bereits seit 2005 in der Demokratischen Republik Kongo aktiv. Sie engagiert sich dort erstmals mit der ganzen Bandbreite ihres Instrumentariums auf dem afrikanischen Kontinent und hat damit dazu beigetragen, einen zentralen Krisenherd zumindest zeitweise einzudämmen. Die zurückhaltende Reaktion auf den französischen Vorschlag, eine EU-Battlegroup in den Kongo zu entsenden, um den wieder aufgeflamten Kämpfen im Osten des Landes zu begegnen, zeigt den begrenzten Willen der EU-Mitgliedstaaten, sich militärisch stärker in der Region zu engagieren.²⁰ Die Gründe dafür sind vielfältig und reichen von mangelndem strategischen Interesse über finanzielle Erwägungen bis zu innenpolitischer Rücksichtnahme. Gleichwohl böte ein durchdachtes und international abgestimmtes Engagement im Tschad die Gelegenheit, die Brisanz des anderen großen Krisenherdes, der den Sudan, den Tschad und die Zentralafrikanische Republik umfasst, zu entschärfen. Die 2007 zwischen der Europäischen Union und der AU beschlossene strategische Partnerschaft würde durch konkretes gemeinsames Handeln in dieser Krise untermauert. Zudem entspräche ein solches Engagement nicht nur dem europäischen Interesse an einer Stabilisierung dieser Region, sondern auch dem normativen Anspruch der Europäischen Union als Friedensmacht.²¹

20 Vgl. Lucia Kubosova: EU resists calls to send troops to east Congo, in: EUobserver, 30.10.2008.

21 Vgl. Hans-Georg Ehrhart: Zwischen rationalistischem Kalkül und Logik der Angemessenheit: Zur Ethik des Befriedungskonzepts von VN und EU im Kongo, in: Heinz-Gerhard Justenhoven/Hans-Georg Ehrhart (Hrsg.): Intervention im Kongo. Eine kritische Analyse der Befriedungspolitik von UN und EU, Stuttgart 2008, S. 126-164.

TAGUNG

Europe in Transition – Demografischer Wandel und nachhaltige Entwicklung

*Vivien Procher und Stefan Rumpf**

Die Europäische Union steht im Kontext der anhaltenden Globalisierung, der absehbaren demografischen Entwicklung und der zunehmenden Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen vor der Herausforderung, eine nachhaltige Entwicklung in Europa zu ermöglichen.

Im Juni 2006 wurde daher die überarbeitete EU-Strategie zur nachhaltigen Entwicklung durch den Europäischen Rat mit dem Ziel verabschiedet, ein hohes Maß an Umweltschutz, sozialer Gerechtigkeit, sozialem Zusammenhalt und wirtschaftlichem Wohlstand zu erreichen und eine nachhaltige Entwicklung weltweit aktiv zu fördern.¹ Im Mittelpunkt stehen Maßnahmen im Hinblick auf die wesentlichen Herausforderungen: Klimawandel und ‚saubere‘ Energie, Bedrohungen für die öffentliche Gesundheit, soziale Ausgrenzung, Demografie und Migration, Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, nachhaltiger Verkehr sowie weltweite Armut und Entwicklung. Diese Herausforderungen sind vielfach miteinander vernetzt.

Der demografische Wandel wird Wirtschaft, Politik und Gesellschaft in der Europäischen Union in den kommenden Jahrzehnten maßgeblich beeinflussen. Analysen und Prognosen zu dessen Ausmaß und den Folgewirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft sind daher unabdingbare Voraussetzung für die Erarbeitung von Konzepten einer nachhaltigen Entwick-

Europe in Transition – Demographic Change and Sustainable Development

Zweite Doktoranden-Konferenz der Ruhr
Graduate School in Economics (RGS Econ),
in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis
Europäische Integration (AEI)
Gefördert durch das Jean Monnet Programm der
Europäischen Kommission
Essen, 18./19. September 2008

Wissenschaftliche Leitung:

Prof. Dr. Erwin AMANN, RGS Econ; Studiendekan des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften, Universität Duisburg-Essen
Prof. Dr. Thomas K. BAUER, RGS Econ; Ruhr-Universität Bochum
Prof. Dr. Volker CLAUSEN, RGS Econ; Universität Duisburg-Essen
Prof. Dr. Wim KÖSTERS, RGS Econ; Stellv. Vorsitzender des Vorstandes des AEI; Ruhr-Universität Bochum
Prof. Dr. Kornelius KRAFT, RGS Econ; Technische Universität Dortmund
Prof. Dr. Wolfgang LEININGER, Sprecher RGS Econ; Technische Universität Dortmund
Dr. Andreas MAURER, Schatzmeister des AEI; Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Vorsitzender des Vorstandes des AEI; Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Prof. Dr. Christoph M. SCHMIDT, Sprecher RGS Econ; Ruhr-Universität Bochum
Prof. Dr. Reinhold SCHNABEL, RGS Econ; Universität Duisburg-Essen

Organisatorische Leitung:

Dr. Stefan RUMPF, Koordinator RGS Econ, Essen
Prof. Dr. Volker CLAUSEN

* Vivien Procher, Doktorandin, Ruhr Graduate School in Economics – RGS Econ, Essen.
Dr. Stefan Rumpf, Koordinator, Ruhr Graduate School in Economics – RGS Econ; Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen.

1 Rat der Europäischen Union: Überprüfung der EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung – Die erneuerte Strategie, Dok. 10917/06, 26. Juni 2006.

lung. Die europäische Integration eröffnet in diesem Prozess Optionen, die auf einzelstaatlicher Ebene nicht umsetzbar wären.

Um diese komplexen Zusammenhänge zu einem stimmigen Gesamtbild verknüpfen zu können, muss die wissenschaftliche Debatte auf breiter Front geführt und dabei theoriegeleitete und empirische Forschungsergebnisse zusammengeführt werden. Dies war Ziel der Veranstaltung, die sich insbesondere an Doktorandinnen und Doktoranden aus der Europäischen Union und den Beitrittsländern richtete.

Nachhaltiges Wirtschaften als Herausforderung für Europa

Die Konferenz wurde vom ehemaligen Exekutiv-Direktor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen und ehemaligen Bundesumweltminister *Klaus Töpfer* eröffnet, der in seiner Rede ausführte, warum nachhaltiges Wirtschaften eine Chance für Europa darstellt. Nachhaltigkeit sei vor allem ein ökonomisches Prinzip. Sie werde aber fälschlicherweise häufig als rein ökologische Maxime verstanden. Nachhaltiges Handeln werde sich langfristig nur durchsetzen, wenn es sich auch wirtschaftlich lohne. Töpfer rechnet zudem damit, dass die Struktur und Leistungsfähigkeit unseres Ökosystems die nächsten Engpässe sind, mit denen es umzugehen gelte. Vor diesem Hintergrund seien viele Technologiesysteme, wie beispielsweise unsere Abwassersysteme, nicht mehr zeitgemäß und auch nicht auf die ganze Welt übertragbar. Europa müsse solche Engpässe reflektieren, um Vorreiter in der Entwicklung effizienterer Technologien zu werden.

Transformationsländer

In der ersten Sitzung wurden Probleme des demografischen Wandels, der Einkommensungleichheit und andere Arbeitsmarktfragen für mittel- und osteuropäische Transformationsländer analysiert.

Gábor Antal prüfte die Robustheit des Wachstums der Einkommensungleichheit von

Begrüßung

Prof. Dr. Christoph M. SCHMIDT
Prof. Dr. Wim KÖSTERS
Prof. Dr. Ute KLAMMER, Prorektorin für Diversity Management, Universität Duisburg-Essen
Prof. Dr. Erwin AMANN
Prof. Dr. Volker CLAUSEN

Öffentlicher Vortrag

Prof. Dr. Klaus TÖPFER, Exekutiv-Direktor des Umweltprogramms der Vereinten Nationen a.D.; Bundesumweltminister a.D.

Transition Economies (Session 1)

Leitung: Prof. Dr. Ansgar BELKE, RGS Econ; Universität Duisburg-Essen

Dispersion of Earned Income in Transition: The Robustness of Earnings Inequality Growth in the Hungarian Business Sector, 1986-2005
Gábor ANTAL, Central European University Budapest

The Demographic and Economic Transition in Central and Eastern Europe – Management Implications
Lasse SCHULZE, Universität Mannheim

What Hides Behind Extended Periods of Youth Unemployment? Evidence from Bosnia and Herzegovina
Nihan KOSELECI, Université Paris I – Panthéon-Sorbonne

Pensions and Savings (Session 2)

Leitung: Prof. Dr. Reinhold SCHNABEL

Retirement Saving and Attitude Towards Financial Intermediaries – Evidence for Germany
Kathrin DUMMANN, Universität Rostock

Preparing for Policy Changes: Social Security Expectations and Pension Scheme Participation
Karen VAN DER WIEL, Universiteit van Tilburg

Optimal Sharing of Labor Productivity Risks and Mix of Pay-As-You-Go and Savings
Debora KUSMERSKI, Universiteit van Amsterdam

Sustainability of Public Health Systems (Session 3)

Leitung: Prof. Dr. Wolfram F. RICHTER, RGS Econ; Technische Universität Dortmund

Ageing, Labour Supply and Consumption – Sectoral Effects of Demographic Change in Germany
Ute VOLZ, RGS Econ

Deductibles and Coinsurance Payments – A Cure for Germany?
Stefanie SCHUBERT, WHU – Otto Beisheim School of Management, Vallendar

Do Deductibles Reduce the Number of Doctor Visits? A Latent Class Panel Approach with German Data
Hendrik SCHMITZ, RGS Econ

Vollzeitbeschäftigten in Ungarn von 1986 bis 2005. Die Streuung des realen monatlichen Einkommens sei von 1989 bis 2000 kontinuierlich angestiegen, um dann bis 2002 zu sinken und danach wieder zu steigen.

Lasse Schulze argumentierte, dass die im Vergleich zur EU-15 zeitverzögert alternde und schrumpfende Bevölkerung eine Herausforderung für die mittel- und osteuropäischen Transformationsländer darstelle. Er zeigte vielversprechende Strategien des Personalwesens und Marketings für deren Bewältigung auf.

Nihan Koseleci untersuchte die Determinanten anhaltender Perioden der Jugendarbeitslosigkeit in Bosnien und Herzegowina mithilfe eines Mikrodatenpanels aus Haushaltsbefragungen (2001 bis 2004) auf Basis eines Duration-Modells. Die Geschwindigkeit, mit der eine junge arbeitslose Person in die Beschäftigung zurückkehrt, sei eine nicht-monotone Funktion ihrer spezifischen Charakteristika.

Altersrente und Sparverhalten

Die folgenden Beiträge befassten sich mit dem Problem der Renten und Rentenreform angesichts des demografischen Wandels. Die vorgestellten Arbeiten zeigten deutlich, dass der demografische Wandel zu Finanzierungsproblemen auf Seiten der sozialen Sicherungssysteme führt. Eine mögliche Lösung dafür stellt die Einführung einer privaten Altersvorsorge als wichtige Ergänzung zur gesetzlichen Rentenversicherung dar. Während sich die ersten beiden Forschungsarbeiten mit den Auswirkungen der aktuellen Rentenreformen auf das individuelle Sparverhalten beschäftigen, wurden im dritten Beitrag Fragen zur optimalen Bereitstellung von Sozialsicherungsleistungen im Rahmen eines theoretischen, makroökonomischen Modells behandelt.

Kathrin Dummann zeigte, dass eine erhöhte Notwendigkeit nach größeren privaten Altersrückstellungen auch zu einer gesteigerten Nachfrage von Finanzberatungen führt. Sie

Sustainability of Public Finances (Session 4)

Leitung: Prof. Dr. Ludger LINNEMANN, RGS Econ; Technische Universität Dortmund

Demographic Change and Public Sector Budgets in a Federal System

Michael HOFMANN, Technische Universität Dresden

Basic Income Reform in Germany: A Microsimulation-AGE Analysis

Giulia COLOMBO, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

Myopic Governments and Welfare enhancing Debt Limits

Malte RIETH, RGS Econ

Preferences and Economic Policy (Session 5)

Leitung: Prof. Dr. Jeannette BROSIG, RGS Econ; Universität Duisburg-Essen

Female Policymaker and Educational Expenditure: Cross-Country Evidence

Li-Ju CHEN, Stockholms universitet

Envy and Altruism in Children

Kirsten HÄGER, Friedrich-Schiller-Universität Jena

Inattentive Voters and Welfare State Persistence

Christian BREDEMEIER, RGS Econ

Wages and Earnings (Session 6)

Leitung: Prof. Dr. Kornelius KRAFT

Estimating Union – Non-union Wage Differential in Hungary

Mariann RIGO, Central European University Budapest

International Outsourcing and the Sector Bias: New Empirical Evidence

Daniel HORGOS, Helmut-Schmidt-Universität, Hamburg

The Effect of Population Ageing on Age-Earnings and Employment Profiles in Italy

Irene MOSCA, University of Strathclyde, Glasgow

Competition and the Gender Wage Gap: New Evidence from Linked Employer-Employee Data in Hungary, 1986-2003

Anna LOVÁSZ, University of Washington; Central European University Budapest

Migration (Session 7)

Leitung: Prof. Dr. Volker CLAUSEN

Ageing and Immigration Policy in a Representative Democracy

Lena CALAHORRANO, RWTH Aachen

Integration of Immigrants in Germany: Do Enclaves Matter?

Firat YAMAN, The University of Texas at Austin

Determinants of Interregional Migration Among German States and its Implications for Reducing East-West Disparities: Results from a Panel VAR Using Efficient GMM Estimation

Timo MITZE, Ruhr-Universität Bochum; Gesellschaft für Finanz- und Regionalanalysen, Münster

untersuchte mithilfe von deutschen Mikrodaten in einem Probit-Modell die Beratungsnachfrage sowie die Bereitschaft Finanzdienstleister zu kontaktieren. Ihre Ergebnisse zeigen, dass Personen mit hohem Einkommen und niedriger Risikobereitschaft eher den Kontakt zu einer Finanzberatung aufnehmen. Auch die Nähe zu Banken spielt dabei eine wichtige Rolle.

Karen van der Wiel untersuchte, wie subjektive Erwartungen über das gesetzliche Rentenniveau und -eintrittsalter die Teilnahme an privaten Altersvorsorgeprogrammen beeinflussen. Diese Forschungsfrage sei insbesondere für Politiker von Bedeutung, da diese wissen müssten, wie private Haushalte auf Veränderungen im sozialen Sicherungssystem reagierten. Zur Beantwortung dieser Frage verknüpfte van der Wiel Daten der holländischen Zentralbank über das Sparverhalten von Haushalten mit Daten des holländischen Pensionsbarometers. Die empirische Analyse zeigte, dass Personen, die von einer zukünftigen Kürzung der Rentenansprüche ausgingen, eher an einer privaten Altersversorgung interessiert seien. Außerdem scheine eine Herabsetzung des Renteneinstiegsalters das Sparverhalten mehr zu beeinflussen als eine Reduzierung des monatlichen Rentenniveaus. Personen mit einer niedrigen Lebenserwartung seien am meisten von einem Anstieg des Rentenalters betroffen und seien daher geneigt, mehr zu sparen. Im Allgemeinen führte die Erwartung von zukünftigen Rentenkürzungen zu einem erhöhten privaten Sparverhalten. Daraus folgten zwei wichtige politische Implikationen: Erstens, Rentenkürzungen werden zumindest teilweise durch das private Sparverhalten kompensiert. Zweitens, Politiker sollten insbesondere das Ausmaß künftiger Kürzungen deutlich kommunizieren.

Debora Kusmerski ging der Frage nach, inwiefern der Beitrag im derzeitigen Rentenumlageverfahren („pay-as-you-go system“) an die Arbeitsproduktivität gekoppelt sein sollte (Lohnindexierung). Solch eine Indexierung

Population Economics (Session 8)

Leitung: Prof. Dr. Erwin AMANN

Population Ageing and Air Pollution: The Case of Sulfur Dioxide

Jan KÜHLING, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

Rural Electrification and Fertility – Evidence from Côte d'Ivoire

Jörg PETERS, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Impact of Educational and Religious Homogamy on Marital Stability

Stefanie NEIMANN, RGS Econ

International Capital Mobility (Session 9)

Leitung: Prof. Dr. Jens SÜDEKUM, RGS Econ; Universität Duisburg-Essen

The Demographics of Expropriation Risk in North-South FDI

Philipp AN DE MEULEN, RWTH Aachen

FDI Location Choices: Evidence from French First-time Movers

Vivien PROCHER, RGS Econ

habe den Vorteil, dass Risiken optimal verteilt würden. Auch habe eine Indexierung Auswirkungen auf das Verhältnis von staatlicher zu privater Altersversorgung. Würden die gesetzlichen Renten anstatt an die Löhne an das Preisniveau gekoppelt, würde dies zu einer Steigerung der privaten Altersvorsorge führen. In ihrer Arbeit benutzte Kusmerski ein überlappendes Generationenmodell und zeigte im Gegensatz zu vorherigen Forschungsarbeiten, dass gesetzliche Renten nicht ausschließlich an die Löhne gekoppelt werden sollten. Diese theoretischen Resultate stellen eine gute Begründung dar für die von vielen Ländern angestrebten Änderungen im sozialen Sicherungssystem, bei denen es nur zu einer partiellen Lohnindexierung bezüglich der Renten kommen soll.

Nachhaltigkeit von öffentlichen Gesundheitssystemen

Der demografische Wandel und seine Folgen stellen in den kommenden Jahren eine große Herausforderung für entwickelte Länder dar. Obwohl kein Wirtschaftssektor von den Folgen unberührt bleiben wird, sind es insbesondere der Gesundheits-, Bildungs- und Sozial-

leistungssektor, die mit am meisten betroffen sein werden.

Diese Erwartungen wurden in der Arbeit von *Ute Volz* bestätigt. Sie quantifizierte die Effekte des demografischen Wandels in Deutschland in einem berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodell. Sie konzentrierte sich dabei auf die Veränderungen beim Arbeitsangebot und der Konsumnachfrage. Es ist der erste bekannte Beitrag, der Input-Output-Daten mit Mikrohaushaltsdaten der Sozialrechnungsmatrix verknüpft.

Die absolute und relative Ausweitung des Gesundheitssektors erhöht die Notwendigkeit, einer sektor-spezifischen Ineffizienz beim Umgang mit Ressourcen entgegenzutreten. Eine Quelle für Ineffizienz im Gesundheitswesen ist dabei das Moral Hazard Verhalten bei Krankenversicherungen. Zwei Redebeiträge haben sich mit dem Moral Hazard Verhalten beschäftigt sowie mit der Frage, ob Selbstbehalte ein angemessenes Instrument zur Kostenminderung im Gesundheitswesen darstellen.

Stefanie Schubert zeigte, dass Selbstbehalte und Teilversicherungsbeträge zwar ein mögliches, aber schwaches Instrument für die Effizienzsteigerung darstellen. Sie arbeitete mit einem berechenbaren allgemeinen Gleichgewichtsmodell und fand heraus, dass die Gesamtwirtschaft durch eine geringere Ineffizienz im Konsumverhalten schwach davon profitieren könnte. Bessere Resultate könnten erzielt werden, wenn man zu einkommensunabhängigen Gesundheitsprämien übergehen würde.

Hendrik Schmitz nutzte neue Variablen aus dem „Sozio-oekonomischen Panel“, die den individuellen Gesundheitszustand und Risikopräferenzen bezüglich der Gesundheit besser messen und es somit ermöglichten, die Preiselastizität der Nachfrage nach Gesundheitsleistungen zu bestimmen. Ein Latent-Class-Ansatz, der die Panel-Struktur der Daten ausnutzt zeigt, dass der Einfluss von Selbstbe-

halten auf die Anzahl der Arztbesuche vernachlässigbar sei. Eine private Zusatzversicherung dagegen erhöhe die Nachfrage nach Arztbesuchen. Demnach sei die Möglichkeit, Selbstbehalte zu wählen, kein geeignetes Mittel gegen Moral Hazard, da es eher die Selbstselektion begünstige.

Fragen zu den normativen Konsequenzen, die sich aus den wissenschaftlichen Untersuchungen ergeben, waren Hauptgegenstand der anschließenden Diskussion.

Nachhaltige Finanzierung von öffentlichen Ausgaben

Der demografische Wandel zwingt die öffentliche Hand zu Anpassungen auf der Finanzierungs- wie auf der Ausgabenseite. Die nachhaltige Finanzierbarkeit der öffentlichen Ausgabenprogramme muss daher durch geeignete politische Weichenstellungen gesichert werden. Die Beiträge dieser Sitzung widmeten sich unterschiedlichen Aspekten dieses allgemeinen Themas.

Michael Hofmann präsentierte Projektionen von nachgefragten Staatsleistungen und Beiträgen zur Finanzierung des öffentlichen Haushalts für verschiedene demografische Gruppen. Er zeigte, dass die unterschiedlichen Zuständigkeiten der Ebenen eines föderalen Staates durch die Alterung der Gesellschaft zu einem erhöhten Bedarf an Regelungen zum Finanzausgleich führen dürften, und schätzte die Wirksamkeit jüngerer politischer Reformen ab.

Giulia Colombo zeigte Simulationsergebnisse zur Wirkung einer Sozialreform mit negativer Einkommenssteuer in einem angewandten berechenbaren Gleichgewichtsmodell. Das Erfordernis, das staatliche Budget durch Anpassung der Einkommenssteuertarife auszugleichen, führte im Modell zu sehr hohen Grenzsteuersätzen auf das Arbeitseinkommen. Die Wirkungen auf das Arbeitsangebot seien insgesamt moderat, fielen aber für einzelne soziodemografische Gruppen deutlicher aus.

Malte Rieth analysierte die aggregierten Wohlfahrtswirkungen bezogen auf die Tendenz der Regierungen zu übermäßigem Aufbau von Staatsverschuldung. Ausgehend von der Annahme, dass Regierungen wegen der Begrenztheit ihrer Amtsperioden zu kurzfristigem Verhalten neigten und daher eine Finanzierung durch Schulden bevorzugten, zeigte er, dass eine wirksame Sanktionierung übermäßiger Verschuldung in der Art des Stabilitäts- und Wachstumspaktes die durch dieses Verhalten induzierten Wohlfahrtsverluste weitgehend reduzieren könnte.

Alle Beiträge lieferten interessante Anregungen zu den politisch notwendigen Antworten auf aktuelle Herausforderungen der öffentlichen Finanzsysteme. Zahlreiche Kommentare und Diskussionsbeiträge der Teilnehmer dieser Sitzung zielten vor allem auf Fragen der praktischen Umsetzbarkeit verschiedener Politikempfehlungen.

Individuelle Präferenzen und wirtschaftspolitische Implikationen

Die Beiträge in dieser Sitzung untersuchten, inwiefern persönliche Präferenzen wirtschaftliches Handeln bestimmen. Im Gegensatz zu den oftmals implizit vorausgesetzten Präferenzen wurden hier also ausdrücklich individuelle Präferenzen thematisiert.

Li-Ju Chen analysierte den Zusammenhang zwischen der Partizipation von Frauen in der Politik und den Aufwendungen für Bildung. Ihre länderübergreifende empirische Analyse legte nahe, dass ein höherer Anteil weiblicher Politiker mit einem höheren Anteil von Bildungsausgaben am BIP verbunden ist.

Kirsten Häger beschäftigte sich angesichts des zunehmenden Einflusses von Kindern auf ökonomisch relevante Entscheidungen mit der experimentellen Untersuchung des Verhaltens von Schulkindern verschiedener Altersklassen. Ihre Ergebnisse deuten darauf hin, dass mit steigendem Alter das Verhalten mehr von Altruismus und weniger von Neid geprägt ist.

Christian Bredemeier erklärte mit einem informationsbasierten Ansatz, dass die Einführung von Umverteilungsmaßnahmen weniger Zeit beansprucht als deren Abschaffung.

In der sich an die jeweiligen Vorträge anschließenden Diskussion wurde noch einmal die Verbindung des Vortrags zum Titel der Tagung thematisiert und dessen Beitrag zum Verständnis wirtschaftspolitischer Entscheidungen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels deutlich gemacht.

Lohn- und Einkommenseffekte

In der folgenden Sitzung wurden Fragen der Lohnbestimmung behandelt. Hierbei wurden die Lohnfindung in den neuen und alten Mitgliedstaaten der Europäischen Union und die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Lohnhöhe analysiert.

Mariann Rigo präsentierte die Ergebnisse einer empirischen Studie zur Höhe des Gewerkschaftslohndifferenzials in Ungarn. Demnach sei der Effekt eher gering. Die Arbeit leistet einen wichtigen Beitrag zum Verständnis des Transformationsprozesses in Osteuropa.

Daniel Horgos betrachtete die Effekte der Auslagerung von Produktionsprozessen auf den Lohnunterschied zwischen gelernten und ungelernten Arbeitern in Deutschland. Interessanterweise führe das Outsourcing zu einem geringeren Lohnabstand, wenn es in einer Branche mit wenig Qualifizierten erfolge. Dieser Beitrag trägt zur Erklärung der Wirkung von Outsourcing als Teil der Verlagerung von Produktion in die neuen Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei.

Irene Mosca betrachtete die Auswirkung von unterschiedlichen Kohortengrößen auf die Löhne und die Beschäftigung in Italien und verwendete ihre Ergebnisse für eine Simulation der zukünftig zu erwartenden Löhne. Dies ist ein interessanter Beitrag zu den Auswirkungen der Überalterung der Bevölkerung auf die Entlohnung.

Anna Lovász untersuchte die Diskriminierung von Frauen. Sie überprüfte anhand von ungarischen Daten die Hypothese, dass mehr Wettbewerb zu weniger Diskriminierung führe. Dies ist tatsächlich der Fall. Lovász testete eine viel diskutierte Hypothese und lieferte einen Beitrag zum Verständnis der Funktionsweise von Arbeitsmärkten in Transformationsländern.

Der Wert der Arbeiten insgesamt ist darin zu sehen, dass unser Wissen über die Abläufe auf Arbeitsmärkten im vereinten Europa verbessert wird.

Migration

Die wirtschaftlichen Auswirkungen einer alternden Bevölkerung in den Industrienationen könnten teilweise auch durch eine verstärkte Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte gemildert werden. Im Zusammenhang mit der absehbaren demografischen Entwicklung in Deutschland, aber auch mit der EU-Osterweiterung und der diesbezüglichen Freizügigkeit von Arbeitskräften innerhalb Europas und nicht zuletzt auch im Zusammenhang mit der möglichen Entstehung von Parallelgesellschaften in den Zuwanderungsländern wie Deutschland hat dieses Thema in den letzten Jahren besondere Aufmerksamkeit erfahren. Daneben ist zu erwarten, dass die demografischen Entwicklungen bedeutsame räumliche Polarisierungseffekte nach sich ziehen, weil prosperierende Regionen mit einer relativ guten Arbeitsmarkt- und Einkommensentwicklung die jungen qualifizierten Arbeitskräfte anziehen und die abgebenden Regionen relativ zurückfallen. Die ausgewählten Beiträge untersuchten die optimale Gestaltung der Einwanderungspolitik in einer repräsentativen Demokratie, die Zusammenhänge zwischen räumlicher Konzentration von Zuwanderung und die Integration von Zuwanderern in die deutsche Gesellschaft sowie die Bestimmungsgründe der innerdeutschen Migration.

Lena Calahorrano untersuchte die Frage, wie die Alterung der Bevölkerung in Industriena-

tionen deren Einwanderungspolitik beeinflusst. Ihr Ansatz verknüpfte ein ökonomisches Modell mit zwei überlappenden Generationen – mit einer jungen Generation, die arbeitet und Vermögen bildet, sowie einer älteren Generation, die nur aus den gebildeten Vermögen den Lebensunterhalt im Alter finanziert – mit einem politökonomischen Modell der parlamentarischen Demokratie. Demnach senke die Zuwanderung von Arbeitskräften unter sonst unveränderten Umständen die Reallöhne und führe zu einer Erhöhung der Kapitalrenditen. Die ältere Generation profitiere eindeutig von der höheren Entlohnung auf das gebildete Vermögen, ohne von der Lohnsenkung betroffen zu sein. Die ältere Generation werde sich daher für Zuwanderung einsetzen. Die Auswirkungen auf die jüngere Generation seien wegen der notwendigen Betrachtung über zwei Perioden etwas vielschichtiger und zum Teil gegenläufig. Trotzdem könne gezeigt werden, dass die jüngere Generation eindeutig und überwiegend aufgrund der Lohnsenkung verliere. Wenn im Zuge der Alterung der Gesellschaft das politische Gewicht der älteren Generation zunehme, werde auch das von der Politik festgelegte Ausmaß der Zuwanderung steigen. Zum Thema Nachhaltigkeit und intergenerative Gerechtigkeit könne das sehr interessante Ergebnis abgeleitet werden, dass eine auf Wiederwahl kurzfristig ausgerichtete Demokratie eine höhere Einwanderung zulassen würde, als eine Regierung mit einem langfristigen Zeithorizont, die die langfristigen Auswirkungen auf Kapitalbildung, Bevölkerungsentwicklung und Entlohnungen der Produktionsfaktoren in ihr Kalkül einbezieht.

Firat Yaman beleuchtete theoretisch wie empirisch den Zusammenhang zwischen der ethnischen räumlichen Konzentration von Einwanderern in Deutschland und dem Grad ihrer gesellschaftlichen Integration. Der Grad der Integration werde gemessen an einigen Indikatoren aus dem „Sozio-ökonomischen Panel“, wie etwa am Niveau der deutschen Sprachkenntnisse. Die daran gemessen relativ schwache Integration von Ausländern in man-

chen Städten könnte prinzipiell auf zwei Faktoren zurückzuführen sein. Zum einen könnten in der ursprünglichen räumlichen Ansiedlungsentscheidung diejenigen Zuwanderer, die großen Wert auf kulturelle Eigenständigkeit legen, sich dort bevorzugt ansiedeln, wo bereits viele Zuwanderer mit einem ähnlichen gesellschaftlichen Hintergrund leben (Selektionseffekt). Zum anderen dürfte durch die gesellschaftliche Interaktion vor Ort in den Enklaven der Anreiz für die Zuwanderer schwächer sein, sich stärker in die deutsche Gesellschaft zu integrieren (Interaktionseffekt). Yaman kam zu dem Ergebnis, dass in der ursprünglichen räumlichen Ansiedlungsentscheidung der Zuwanderer – also im Selektionseffekt – die Hauptursache für den geringeren Grad an Integration vieler Zuwanderer zu sehen sei.

In einer sehr umfassenden ökonometrischen Studie untersuchte *Timo Mitze* die Determinanten der innerdeutschen Bevölkerungswanderungen zwischen den Bundesländern im Gefolge der deutschen Wiedervereinigung. Unmittelbar im Anschluss an die Wiedervereinigung sei es per Saldo zu bedeutsamen Arbeitskräftewanderungen von Ost nach West gekommen, die allerdings deutlich geringer ausfielen, als auf der Grundlage der unterschiedlichen Einkommens- und Arbeitsmarktsituation in Ost und West zu erwarten gewesen wäre. Die wahrscheinliche Ursache liege darin, dass mit den erheblichen finanziellen Transfers von West nach Ost die Erwartung einer zügigen Angleichung der Lebensverhältnisse verbunden wurde. In der zweiten Hälfte der Neunzigerjahre sei dieser Angleichungsprozess ins Stocken geraten. Aus diesem Grund sei es um die Jahrtausendwende zu einer zweiten Welle der Ost-West-Migration mit bedeutsamen Auswirkungen auf die regionale Entwicklung gekommen. Junge, gut qualifizierte Menschen seien abgewandert, wodurch das ohnehin vorhandene demografische Problem in den neuen Bundesländern noch spürbar verschärft worden sei. Eine räumlich nachhaltige Entwicklung sei damit in einigen Regionen der neuen Bundesländer

kaum noch zu erreichen, es sei denn mit erheblicher politischer und finanzieller Unterstützung.

Bevölkerungsökonomie

Unter dem Gesichtspunkt der Bevölkerungsökonomie beschäftigten sich drei Beiträge mit der Frage, inwieweit gesellschaftliche Phänomene, wie Bevölkerungswachstum, Bildungsstand, technische Neuerungen oder die Alterung einer Gesellschaft, Teilaspekte einer ökologischen Nachhaltigkeit beeinflussen könnten.

Jan Kühling untersuchte in seiner Arbeit die Auswirkungen der Alterung einer Gesellschaft auf den Zusammenhang zwischen Schwefeldioxidemissionen und Bruttosozialprodukt. Er fand heraus, dass eine solche Abhängigkeit tatsächlich existiert, diese jedoch nicht monoton ist. Die Alterung der Gesellschaft führe demnach zunächst zu erhöhten Emissionen, welche bei fortschreitender Alterung hingegen zurückgingen. Eine Erklärung könne in der zunehmenden Bedeutung der Emissionen auf die Gesundheit im Alter und demnach der stärkeren Berücksichtigung in politischen Entscheidungen liegen.

Jörg Peters untersuchte die Auswirkungen der Elektrifizierung auf die Fertilität am Beispiel der Elfenbeinküste. In ländlichen Regionen sei ein signifikanter Rückgang der Fertilität zu beobachten, was am steigenden Wohlstand und der damit einhergehenden ökonomischen Sicherheit liegen könne.

Stefanie Neimann ging in ihrer Arbeit der Frage nach, inwiefern Homogamie, also die Ehe zwischen Partnern mit ähnlichen Charakteristika, Auswirkungen auf die Scheidungswahrscheinlichkeit aufweise. Trotz gegenteiliger theoretischer Annahmen lasse sich ein solcher Zusammenhang empirisch nicht nachweisen. Im Gegenteil, Partnerschaften zwischen Partnern mit geringem Bildungsstand wiesen eine signifikant höhere Scheidungswahrscheinlichkeit auf. Wesentlich für die

Stabilität einer Partnerschaft schienen bestätigte Erwartungen der Partner zu sein.

Zwar scheinen die drei Arbeiten auf den ersten Blick sehr heterogen. Die Diskussionen zeigten jedoch, dass private Lebensumstände und gesellschaftliche Aspekte häufig untrennbar verknüpft sind und Partialanalysen diese Zusammenhänge nicht zum Ausdruck bringen können.

Internationale Kapitalmobilität

Die Beiträge zur internationalen Kapitalmobilität beschäftigten sich insbesondere mit ausländischen Direktinvestitionen und Kapitalexporten.

Der Zusammenhang zum Oberthema der Konferenz wurde hierbei insbesondere im Vortrag von *Philipp an de Meulen* sehr deutlich. Alternde Gesellschaften sähen sich dem Problem gegenüber, dass das erhöhte Volumen von Ersparnissen zum Zwecke der Alterssicherung zu einem Anstieg der Kapitalintensität und damit zu einem Absinken der Kapitalrenditen führe. Offene Volkswirtschaften könnten versuchen, diesem Problem dadurch zu entgehen, dass sie das inländische Kapital im arbeitsintensiven Ausland investieren, da hier höhere Kapitalrenditen zu erwarten seien. Der Beitrag von *an de Meulen* zeigte auf, dass dieser Politikansatz aber auch hohe Risiken berge, da viele potenzielle Empfängerstaaten aufgrund institutioneller Mängel und politischer Instabilitäten als sehr unsicher gelten müssten. Er zeigte indes auch auf, dass zumindest langfristig der Anreiz der arbeitsintensiven Empfängerstaaten zu einer Expropriation der Kapitalexporte aus den reichen Anlegerstaaten sinken könne, was letztlich zu einer erhöhten Stabilität der Rentensysteme führen würde.

Vivien Procher beschäftigte sich mit der Zielortwahl ausländischer Direktinvestitio-

nen. Sie untersuchte die Determinanten dieser Entscheidung anhand französischer Erstinvestoren des Jahres 2004. Die Empfängerregionen der französischen Direktinvestitionen seien einerseits durch ein hohes Marktpotenzial gekennzeichnet. Gleichzeitig werde die Tendenz zu einem Clustering deutlich: Französische Firmen investierten gerne dort, wo bereits viele andere französische Firmen ansässig seien. Jedoch würden französische Firmen auch durch Firmencenter anderer Nationalitäten angezogen. Da Kapitalexporte und damit ausländische Direktinvestitionen in alternden Gesellschaften tendenziell zunehmen werden, analysierte der Beitrag von *Procher* eine wichtige Fragestellung im Rahmen des Oberthemas der Konferenz.

Fazit

Mit den Themenfeldern demografischer Wandel, nachhaltige Entwicklung und europäische Integration werden zentrale Gegenwarts- und Zukunftsthemen aufgegriffen, deren Bedeutung – aber auch Problematik – vor allem dann deutlich wird, wenn man sie, wie auf dieser Konferenz geschehen, miteinander verknüpft. Die überwiegende Zahl der vorgestellten Beiträge deckt oftmals schon zwei der drei Themenbereiche ab, sodass vormals getrennte Themenbereiche der Wirtschaftswissenschaften von den jungen WissenschaftlerInnen themenübergreifend analysiert werden konnten. Insbesondere die Diskussionsrunden wurden intensiv dazu genutzt, die vorgestellten Ergebnisse unter allen drei Gesichtspunkten – dem demografischen Wandel, der nachhaltigen Entwicklung und der europäischen Integration – zu beleuchten. Dabei wurde deutlich, dass es noch viele offene wissenschaftliche Fragestellungen gibt, die in zukunftsweisende Forschungsgebiete münden können und noch viel Raum für weitere Konferenzen lassen.

TAGUNG

Zum Verhältnis von Demokratie und europäischer Integration

*Katharina Joho**

Die Begrifflichkeiten der Demokratie und der europäischen Integration werden in der Wissenschaft kontrovers diskutiert. Was bedeutet eigentlich Demokratie und was versteht man unter der europäischen Integration und letztlich ihrer Finalität? Der Umgang mit diesen Begrifflichkeiten und ihrem Verhältnis zueinander hängt stark davon ab, an welchem Leitbild man sich orientiert. Entspricht dieses mehr dem Ideal des demokratischen Nationalstaates des 19. Jahrhunderts oder aber einem der vielfältigen postmodernen Konzepte wie zum Beispiel dem der Multi-Level-Governance-Theorie. Auch die Disziplin des forschenden Wissenschaftlers spielt eine nicht unerhebliche Rolle. Nicht zuletzt deswegen ist die Debatte um die Verbindung von europäischer Integration und Demokratie und die oft geäußerte Prognose eines europäischen Demokratiedefizits so vielfältig und schwierig.

Demokratie und Europäische Union so lautete der schlichte Titel der IX. gemeinsamen interdisziplinären Tagung der Schweizerischen Studiengesellschaft für die Europäische Integration (ECSA Suisse), der Österreichischen Gesellschaft für Europaforschung (ECSA-Austria) und des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. Deutschland (AEI e.V.). In verschiedenen Beiträgen äußerten sich Politikwissenschaftler, Juristen und Ökonomen aus verschiedenen europäischen Ländern zum Zustand der Demokratie in der Europäischen Union, möglichen Reformen und ihren Rückwirkungen auf die nationalen Systeme der EU-Mitgliedstaaten sowie auf mit der Euro-

Die EU und Demokratie

Dreiländertagung der Österreichischen Gesellschaft für Europaforschung (ECSA-Austria), des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. Deutschland (AEI) und der Schweizerischen Studiengesellschaft für die Europäische Integration (ECSA Suisse), an der Universität Luzern

Luzern, 17./18. Oktober 2008

Begrüßung

Prof. Dr. Sandra LAVENEX, Vorsitzende ECSA Suisse; Universität Luzern

Demokratie in der EU I

Vorsitz: Prof. Dr. René SCHWOK, Universität Genf

Der Wandel der Vorstellung über das Verhältnis von Integration und Demokratie seit dem Beginn der Integration

Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Universität Wien

Der Reformvertrag und die Demokratie

Prof. Dr. Stefan GRILLER, Europainstitut an der Wirtschaftsuniversität Wien

Institutionelle Ansätze zur Lösung des Demokratiedefizits

Dr. Stefanie BAILER, Universität Zürich

Demokratie in der EU II

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

Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit

Prof. Dr. Hans-Jörg TRENZ, ARENA Centre for European Studies, Universität Oslo

Interaktion von EU und Demokratie im Rahmen der Theorie über Multilayered Governance

Prof. Dr. Thomas COTTIER, Universität Bern

* Katharina Joho, Geschäftsführerin des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.; Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft, Freie Universität Berlin.

päischen Union in Beziehung stehende Drittstaaten.

Zum Verhältnis von Demokratie und europäischer Integration

Zunächst skizzierte *Heinrich Schneider* den allgemeinen Wandel der Vorstellungen von Demokratie im Verlauf der europäischen Integration. Während sich die europäischen Föderalisten zu Beginn der europäischen Einigung nach dem Zweiten Weltkrieg am Ideal des föderalen Bundesstaates und damit der etatistischen Version von Demokratie verorteten, bestimmte nach dem Scheitern der Europäischen Politischen Gemeinschaft und der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft in den 1950er Jahren der Siegeszug der ‚Methode Monnet‘ die Sicht auf das europäische Konstrukt. Überlegungen zur Demokratiefähigkeit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und vor allem zu ihrer Legitimität rückten in den Hintergrund und das Europäische Parlament fristete ein Schattendasein.

Erst mit der Aufgabenerweiterung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in den 1960er Jahren sei es zu einem Ruf nach mehr demokratischer Legitimation gekommen und das Demokratiethema damit zum ‚evergreen‘ geworden. Nach Auffassung von *Schneider* orientieren sich auch die heutigen Vorschläge noch im Wesentlichen an den Reformideen und Leitvorstellungen der 1960er Jahre.

Wie sich die Demokratie in der Europäischen Union aus der Sicht des relativ jungen sogenannten *Multi-Layered-Governance-Ansatzes* darstellt, zeigte *Thomas Cottier* aus rechtswissenschaftlicher Perspektive in seinem Vortrag auf.

Entgegen der strengen traditionellen Trennung zwischen nationalstaatlicher Souveränität und anderen Räumen des Rechts müsse man sich das Verhältnis der verschiedenen Rechtsebenen als fünfstöckiges Haus vorstellen, bestehend aus kommunalen Verfassungen, Länderverfassungen, nationalen Verfassungen, europäischem Gemeinschaftsrecht

Auswirkungen der Europäisierung auf die Demokratie in Mitglied- und Nichtmitgliedstaaten

Vorsitz: Prof. Dr. Fritz BREUSS, Europainstitut an der Wirtschaftsuniversität Wien

Mehr Demokratie durch Frühwarnung?

Daniela KIETZ, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Lessons the EU could draw from the Swiss case in order to develop its own public sphere through legislative referendums

Prof. Dr. René SCHWOK, Universität Genf

Is there a European impact on the domestic policy process of small states?

Prof. Dr. Ioannis PAPADOPOULOS, *Alexandre AFONSO*, *Marie-Christine FONTANA*, Universität Lausanne

Externe Demokratieförderung der EU

Vorsitz: Prof. Dr. Joachim BLATTER, Universität Luzern

Externe Demokratieförderung der EU in der sektoralen Perspektive

Prof. Dr. Sandra LAVENEX, Universität Luzern; *Prof. Dr. Frank SCHIMMELFENNIG*, ETH Zürich; *Tina FREYBURG*, ETH Zürich

Demokratieförderung im Mittelmeerraum

Vera van HÜLLEN, Freie Universität Berlin

Schlussfazit

und Völkerrecht. All diese Rechtsebenen hätten die Einheit normativer Zielsetzungen gemeinsam, vergleichbare Grundfunktionen und würden einen Vertrauensschutz gewährleisten. Hinsichtlich der Frage nach der Legitimität des Rechts geht *Cottier* davon aus, dass sich dieses durch verschiedene Komponenten legitimiere. Die demokratische Legitimation stelle zwar das zentrale Standbein dar, sei aber nicht das einzige. Weitere Komponenten wie die Friedensfunktion, die Menschenrechte und allgemeinen Rechtsgrundsätze sowie die Rationalität des Rechts würden miteinander interagieren. Es sei damit von einer Pluralität der Legitimationsquellen auszugehen, welche auf den internationalen, europäischen und nationalen Rechtsebenen in jeweils unterschied-

licher Ausprägung – mal mehr mal weniger – zur Geltung kämen und in einem System der ‚checks and balances‘ miteinander reagierten. Letzteres sei besonders wichtig, da jede Ebene versagen könne, durch das Verhältnis der Gemeinwesen zueinander aber ein Rechtsschutz gewährt werde. Cottier nennt hier das Beispiel der Solange-Rechtsprechung¹ des deutschen Bundesverfassungsgerichts, welches sich in der Grundrechtsprechung einen Souveränitätsvorbehalt geschaffen habe, und damit einen absoluten Vorrang europäischen Gemeinschaftsrechts verhindere. Cottier schloss mit der Frage, ob hinsichtlich seiner Thesen dann eine Ausweitung der Mehrheitsentscheidungen auf der europäischen Ebene – wie häufig vorgeschlagen – überhaupt noch die Antwort auf das ‚Demokratieproblem‘ sein könne.

Reformansätze für mehr Demokratie im Vertrag von Lissabon: Europäischer oder nationaler Parlamentarismus?

Inwiefern der Vertrag von Lissabon eine Antwort auf das Demokratieproblem darstellen könnte erläuterten aus rechtswissenschaftlicher Perspektive *Stefan Griller* und aus politikwissenschaftlicher Sicht *Daniela Kietz* und beleuchteten die Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente.

So stellte zunächst Griller die Frage, ob – sollte der Vertrag von Lissabon in Kraft treten – er das vielerorts kritisierte Demokratiedefizit lösen könne. Er betonte dabei die große Bedeutung der Stärkung des Europäischen Parlaments für die demokratische Legitimation europäischer Rechtsakte und zeigte drei Reformelemente des Vertrags von Lissabon auf, die dem Legitimationsanliegen Rechnung trügen. Er wies erstens auf die in Titel II des Vertrags über die Europäische Union² genannten demokratischen Grundsätze und das

Instrument der europäischen Bürgerinitiative hin. Zweitens, konstatierte er, seien im Vertrag von Lissabon hinsichtlich der Stärkung des Europäischen Parlaments hin zu einem dem Rat gleichberechtigten Partner bedeutende Schritte verwirklicht worden. Ferner nannte er das dem Vertrag angehängte sogenannte Subsidiaritätsprotokoll,³ das der Stärkung der nationalen Parlamente dienen solle. Vor allem die ersten beiden Elemente stellen für Griller einen bemerkenswerten, wenn auch nicht revolutionären Fortschritt in Richtung einer besseren Legitimierung europäischer Rechtsakte dar.

Mit dem dritten Element, dem Subsidiaritätsprotokoll für die nationalen Parlamente, und damit der Einführung eines sogenannten Subsidiaritäts-Frühwarnsystems, befasste sich Kietz in ihrem Vortrag und analysierte, ob dieser Mechanismus dem System der Europäischen Union wirklich mehr Demokratie bringe. Nach allgemeiner Auffassung gebe es zwei Wege, die Mitwirkung der nationalen Parlamente an der europäischen Gesetzgebung auszuweiten. Erstens könnten die nationalen Parlamente auf nationaler Ebene gestärkt werden und damit indirekt über ihre nationalen Regierungen mehr an der europäischen Gesetzgebung beteiligt werden. Zweitens könnte ihre Beteiligung über die Verankerung neuer Mitwirkungsrechte in den europäischen Verträgen ausgeweitet werden. Während nach Auffassung von Kietz ein Konsens darüber herrsche, dass Ersteres Sache der Nationalstaaten sei, gäbe es keine einheitliche Meinung darüber, ob eine direkte Beteiligung der nationalen Parlamente überhaupt erwünscht sei und, wenn ja, in welcher Weise. So berge insbesondere das sogenannte Subsidiaritäts-Frühwarnsystem einige Probleme. Dieses verfolge ein seinem Zweck – der Überprüfung der Subsidiarität der europäischen Gesetzesvorhaben – gegensätzliches

1 Zum Solange I-Urteil siehe BVerfGE 37, 271 und zum Solange II-Urteil siehe BVerfGE 73, 339.

2 Vertrag über die Europäische Union in der konsolidierten Fassung des Lissabonner Vertrages, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008.

3 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.

Ziel, nämlich die Stärkung der nationalen Parlamente. So könnte bei der Anwendung des Protokolls die Überprüfung der Subsidiarität leicht zur Nebensache, die Überprüfung des Inhalts der Gesetzesvorhaben zur Hauptsache werden und damit zum möglichen Instrument der nationalen Parlamente, vor allem aber auch ihrer nationalen Regierungen und der Opposition, um ungewollte europäische Gesetzgebungsvorhaben zu hemmen.

Neben der Gefahr der Instrumentalisierung der nationalen Parlamente über das Subsidiaritätsprotokoll sei aber auch auf die verschiedenen, den nationalen Parlamenten zur Verfügung stehenden Ressourcen zu verweisen. So könnten die als stark zu qualifizierenden Parlamente das Subsidiaritätsprotokoll zwar zur Ausweitung ihrer Mitspracherechte nutzen, seien aber eigentlich nicht darauf angewiesen, während die schwachen Parlamente es zwar benötigten, aber aufgrund ihrer beschränkten Ressourcen kaum nutzen könnten. Damit – so Kietz – überwogen die negativen Folgen, wie die der Gefahr der Instrumentalisierung und des negativen Diskurses über die europäische Gesetzgebung, die positiven Folgen. Das Frühwarnsystem sei für das Ziel der Ausweitung der demokratischen Beteiligung der nationalen Parlamente als nicht effizient zu qualifizieren. Der bessere Weg führe über die indirekte Stärkung der nationalen Parlamente innerhalb der nationalen Systeme und die ohnehin nicht aufzuhaltende und in weiten Teilen schon verwirklichte Vernetzung der nationalen Parlamente in der Konferenz der Ausschüsse für Gemeinschafts- und Europaangelegenheiten der nationalen Parlamente in der Europäischen Union (COSAC).

Auch die Politikwissenschaftlerin *Stefanie Bailer* befasste sich mit dem europäischen Parlamentarismus und fragte, ob die Osterweiterung zu einer Verlangsamung der europäischen Entscheidungsprozesse oder gar Verschiebung der Machtverhältnisse innerhalb des Europäischen Parlaments geführt habe. Sie skizzierte drei mögliche Szenarien: erstens die Oligarchisierung des Europäischen

Parlaments, zweitens die Formalisierung der Entscheidungsprozesse und drittens die Adaptation der neuen Parlamentarier an die schon im Europäischen Parlament praktizierten Entscheidungsprozesse. Weder für die Oligarchisierung noch für die Formalisierung gäbe es bisher viel Evidenz, denn das Abstimmungsverhalten der EU-Parlamentarier habe sich nicht wesentlich geändert und auch die Fraktionsdisziplin schein überraschenderweise nicht beeinträchtigt. Als Erklärung hierfür nannte sie das letzte Szenario, die Adaptation, gepaart mit einer gesteigerten Integrationsleistung der Fraktionsvorstände. Diese beiden Faktoren seien auch schon bei vorhergehenden Erweiterungen zu beobachten gewesen.

Von der europäischen Öffentlichkeit zur Schaffung direktdemokratischer Elemente

Mit dem Zusammenhang von europäischer Öffentlichkeit und Demokratie befassten sich ebenfalls aus politikwissenschaftlicher Perspektive *Hans-Jörg Trenz* und *René Schwok*.

Einig waren sich beide Wissenschaftler in der Feststellung, dass von einer europäischen Öffentlichkeit oder gar einem europäischen Demos noch lange nicht gesprochen werden könne. Sie zeigten verschiedene Strategien zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit und ihre Auswirkungen auf.

So äußerte sich zunächst Trenz kritisch über den Kausalzusammenhang zwischen der Schaffung von Öffentlichkeit und Demokratie, der durchaus zweischneidig sei, und fragte, inwiefern das Fehlen von intermediären Strukturen überhaupt ein Hindernis für die Demokratie in der Europäischen Union sei und ob die Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit möglich sei. Deren Fehlen sei in der Vergangenheit vor allem von den europäischen Eliten als Problem prognostiziert worden, eine Mobilisierung von unten, also ausgehend vom Volk fehle aber noch weitestgehend. Insbesondere die Möglichkeit der Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit über den Prozess einer europäischen Verfas-

sungsgebung wird von Trenz äußerst kritisch gesehen. So hätten sich die Eliten mittlerweile mehr und mehr in ihr eigenes Demokratieversprechen verstrickt und damit unrealistische Reformerwartungen bei den europäischen Bürgern geweckt. Diese hätten wiederum zu negativen Diskursen über die Europäische Union und ihre weitere Konstitutionalisierung geführt. Eine europäische Öffentlichkeit sei demnach keine Konsensmaschine und führe möglicherweise zu anderen Ergebnissen, als von den Eliten erwartet. Sie könne gar zu einer Ablehnung der europäischen Integration führen.

Schwok sprach sich im Gegensatz zu Trenz eindeutig für die Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit aus. Seiner Ansicht nach kann die Einführung direktdemokratischer Elemente im politischen Entscheidungssystem der Europäischen Union zur Schaffung eines europäischen Raumes für die verschiedenen Völker Europas, damit zu einem besseren Identitätsgefühl und schlussendlich zu mehr Legitimität beitragen. Dies habe das Beispiel der Schweiz gezeigt. Konkret forderte Schwok die Einführung eines optionalen legislativen Referendums auf EU-Ebene mit einfacher Mehrheit ohne Quorum. Dieses könne sich allerdings nur auf diejenige europäische Gesetzgebung beziehen, die bereits vom Rat und vom Europäischen Parlament beschlossen worden sei und müsse einen rechtsverbindlichen Charakter haben. Dieses Referendum mit seiner einfachen Mehrheit könnte dabei helfen, das Interesse der Menschen an der europäischen Integration zu wecken, ihre Partizipation am Entscheidungsprozess zu motivieren, und damit zur Schaffung einer europäischen Öffentlichkeit beitragen.

Wechselwirkungen europäischer Integration mit nationalen Regierungssystemen

Was das europäische System und seine Implikationen für die nationalen demokratischen Systeme bedeutet und inwiefern die Europäische Union als ‚Demokratisator‘ in Drittländern wirken kann, damit befassten sich *Ioan-*

nis Papadopoulos, Marie-Christine Fontana und Alexandre Afonso; Sandra Lavenex, Frank Schimmelfennig und Tina Freyburg sowie *Vera van Hüllen*.

Zunächst stellten Papadopoulos, Fontana und Afonso ihr Forschungsprojekt über den Einfluss der europäischen Integration auf die nationalen politischen Entscheidungsprozesse kleiner Staaten vor. Konkreter Untersuchungsgegenstand war hier die Auswirkung der Europäisierung auf die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative und die Entscheidungsfindung im Hinblick auf die Beteiligung korporatistischer Strukturen in der Schweiz, Österreich, Belgien und Irland anhand von fünf Politikbereichen. Betrachtet wurden die Politikbereiche Pensionen, Arbeitslosigkeit, Freizügigkeit, Wettbewerb und Liberalisierung des Elektrizitätssektors.

Vor allem hinsichtlich der Schweiz präsentierten sie schon erste Ergebnisse. Obwohl deren Nicht-Mitgliedschaft die Gefahr eines notorischen Demokratieverlustes im Fall von autonomem Nachvollzug des EU-Rechts berge, zeige ihre vergleichende Studie, dass die Europäisierung nicht generell zu einem Erstarren der Exekutive vis-à-vis der Legislative und den zivilgesellschaftlichen Akteuren führe, sondern dass letztere unter manchen Umständen sogar gestärkt aus dem Europäisierungsprozess hervorgingen.

Bezüglich der Rolle des europäischen Integrationsprozesses bei der Konsolidierung neuer Demokratien zeigte Freyburg anschließend – unterstützt von Lavenex und Schimmelfennig – in ihrem Vortrag zwei verschiedene Mechanismen auf, durch die die Europäische Union über den Kreis der Beitrittskandidaten hinaus Demokratie fördere. Dies sei erstens der sogenannte Leverage-Ansatz, wie er auch hinsichtlich der Erweiterungspolitik zum Tragen komme, und zweitens der Linkage-Ansatz im Sinne der Förderung transnationaler Austauschprozesse mit den jeweiligen Zivilgesellschaften. Lavenex, Schimmelfennig und Freyburg untersuchten den Einfluss dieser

Mechanismen und ihrer Vor- und Nachteile anhand von drei Länderbeispielen, nämlich Marokko, Moldau und der Ukraine.

Van Hüllen beschäftigte sich abschließend mit der Thematik der Demokratieförderung im Mittelmeerraum und setzte sich mit der Frage auseinander, wie autoritäre Regime auf die Demokratisierungsansätze der Europäischen Union reagieren und welche Anreize sie überhaupt dazu bringen, sich darauf einzulassen. Aus der Präsentation der ersten Ergebnisse ging hervor, dass die untersuchten Staaten unterschiedlich auf die EU-Demokratisierungspolitik reagierten und dies auf das Zusammenspiel dreier Faktoren zurückzuführen sei, nämlich Kosten-Nutzen-Kalküle, Adaptationsfähigkeit und die Passfähigkeit zwischen den nationalstaatlichen und den europäischen Normen.

Schlussbemerkung

Das Verhältnis von Demokratie und europäischer Integration wurde auf der Tagung aus verschiedenen Blickwinkeln heraus erläutert. Es ist deutlich geworden, wie vielfältig die

Debatte hierüber ist und wie kontrovers sie vor allem im interdisziplinären Rahmen bleibt.

Zwar war der Großteil der beteiligten Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen sich dahingehend einig, dass die Europäische Union hinsichtlich ihrer Demokratiefähigkeit noch fehlerhaft sei. Schon hinsichtlich der ersten Lösungsansätze ergaben sich aber große Differenzen, die – so die allgemeine Auffassung – vor allem in den Begrifflichkeiten und den damit verbundenen Herangehensweisen der verschiedenen Disziplinen zu suchen sind.

So bleibt zu konstatieren, dass ohne die interdisziplinäre Definition von Schlüsselbegriffen einer fachübergreifenden Europawissenschaft ein kohärenter Umgang mit den europäischen Problemen nur schwer zu bewerkstelligen ist. Bevor nicht das Verständnis von Demokratie und europäischer Integration sowie ihr Verhältnis zueinander einer interdisziplinären Klärung unterworfen werden, wird das europäische Demokratiefeld wohl ungelöst bleiben.



Politikfelder im EU-Mehrebenensystem
Instrumente und Strategien europäischen Regierens
Herausgegeben von Prof. Dr. Hubert Heinelt und Prof. Dr. Michèle Knodt
2008, 334 S., brosch., 29,- €, ISBN 978-3-8329-2273-3
(Forschungsstand Politikwissenschaft)

Dieser Sammelband gibt einen Überblick über die zentralen Politikfelder der EU. Dabei wird jeweils auf die wesentlichen Steuerungsmechanismen und die maßgeblichen Akteure bei der Politikformulierung und Implementation eingegangen und nach der konkreten Ausprägung und Bedeutung einer Mehrebenenstruktur gefragt.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Vorläufige Tagungsplanung des AEI für das Jahr 2009

Thema: **Europäisierung messen jenseits des 80%-Mythos**

Datum: Frühjahr 2009

Ort: /

Betreuung: Dr. Dieter Plehwe, Dr. Annette Elisabeth Töller

Thema: **Modulierte Mitgliedschaften**

Datum: April 2009

Ort: Krakau

Betreuung: Prof. Dr. Dr. h.c. Kazimierz Lankosz

Thema: **Europäische Verfassungsentwicklung**

Datum: Juni 2009

Ort: Budapest

Betreuung: Prof. Dr. Oliver Diggelmann

Thema: **Grundlagen einer europäischen Privatrechtsgemeinschaft**

Datum: Juni 2009

Ort: Nancy

Betreuung: Prof. Dr. Christian Baldus, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff

Thema: **Anti-Korruptionsregime in Europa**

Datum: 24. Juli 2009

Ort: Konstanz

Betreuung: Dr. Sebastian Wolf

Thema: **Charitable giving in Europe**

Datum: Oktober 2009

Ort: Mannheim

Betreuung: Dr. Friedrich Heinemann

Thema: **Nationale Parlamente in der Europäischen Union**

Datum: Oktober 2009

Ort: Berlin

Betreuung: Dr. Andreas Maurer, Matthias Heddenhausen

Thema: **Kleine Mitgliedstaaten in der Europäischen Union (10. Drei-Länder-Tagung)**

Datum: Oktober 2009

Ort: Wien

Betreuung: Prof. Dr. Stefan Griller, Prof. Dr. Fritz Breuss

Thema: **Jahreskolloquium 2009**

Datum: November 2009

Ort: /

Betreuung: /

Thema: **Die Arktispolitik der Europäischen Union**

Datum: Dezember 2009

Ort: Berlin

Betreuung: Dr. Andreas Maurer

Thema: **The Euro and the Structural Conflict in a Monetary Union – A Blueprint for Asia?**

Datum: /

Ort: /

Betreuung: Prof. Dr. Ansgar Belke, Prof. Dr. Mariusz K. Krawczyk

Thema: **Polen im europäischen Integrationsprozess**

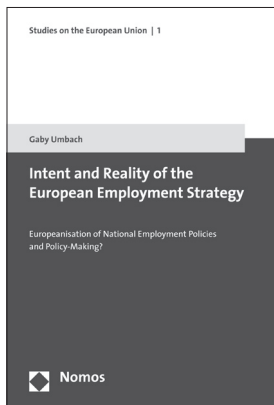
Datum: /

Ort: /

Betreuung: Prof. Dr. Beate Neuss, Dr. Burkard Steppacher

Adresse der Geschäftsstelle: AEI, c/o SWP, Ludwigkirchplatz 3-4, 10719 Berlin; Tel.: (030) 88 920 186; Fax: (030) 88 920 196; E-Mail: aei@aei-ecsa.de; im Internet: <http://www.aei-ecsa.de>

Studies on the European Union



Intent and Reality of the European Employment Strategy

Europeanisation of National Employment Policies and Policy-Making?

Von Dr. Gaby Umbach

2008, Band 1, 487 S., brosch., 59,- €,

ISBN 978-3-8329-4128-4

Das vorliegende Buch beschäftigt sich intensiv mit den unterschiedlichen Facetten der EBS und ihrer Wirkung. Es geht dabei über bisherige Einzelstudien hinaus und befasst sich nicht nur mit deren Entstehung, Entwicklung und Merkmalen. Das Werk kontrastiert vielmehr den eigenen Anspruch der EBS mit ihrer politischen Realität und untersucht theoretisch hoch reflektiert deren Einfluss.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos

ABSTRACTS

Stefan Fröhlich

Foreign Policy under Obama – pragmatic multilateralism and transatlantic convergence

Politicians and media alike have assessed Barack Obama's victory in the 2008 US-presidential election to be 'historic'. In this article, the author considers how the policy agenda of the new US-administration might look like and what this could mean for the European Union. He also investigates whether Obama's pragmatic multilateralism will provide new possibilities for transatlantic convergence.

Daniela Schwarzer

Ten years governance of the Eurozone: economic effects and institutional dynamics beyond treaty revisions

During the first ten years of the European Monetary Union, economic developments and the experience with its still developing institutional architecture have led to explicit reforms and subtle adjustments of the mechanisms for coordinating economic policy within the Monetary Union. In the context of the financial and economic crisis new dynamics arise, which have already intensified the debate on governance. Although some of the arguments in this debate had already been prevalent during the negotiations on the Maastricht Treaty, some of the assumptions about mechanisms and processes of coordination in the Monetary Union have changed in several aspects since the introduction of the Euro. In the next few years, more institutional dynamics can be expected.

Hans-Wolfgang Platzer

Constitutional minimalism: European Social Policy in the treaty reforms from Nice to Lisbon

The article analyses the development and results of the treaty reforms concerning European social policy from Nice to Lisbon. Based on an overview of the development of the treaty base and the substantial results of European governance in the field of labour and social policy the author concludes that while the Lisbon Treaty specifies and enhances the normative importance of social policy, the allocation of competencies and the decision-making rules remain substantially the same. This finding of a constitutional minimalism leads to the following questions: Does the enlarged European Union suffer from a 'levels-of-competencies trap' and if yes, why? Which solutions and alternatives might determine future European social policy with regard to the emerging limits for a European social union?

Severin Fischer

Energy and Climate Policy in the Lisbon Treaty: additional legitimacy to react on growing challenges

While the European Council in March 2007 has formulated ambitious goals for European energy and climate policy, the Union's treaty base for this policy is still weak. The Lisbon Treaty establishes a new energy title, creating for the first time a specific treaty base for energy and climate policy. This might be of increasing importance in the coming years. The author describes the substance of the aspired treaty reforms and highlights possible impacts

on the Union's legitimacy and its self-perception as a global actor. He concludes that while the ratification of the Lisbon Treaty might generate a positive dynamic for the integration of energy and climate policy, some fundamental principles still remain in the primary law that guarantee national governments to remain dominant actors within this policy.

Jörg Semmler

The instrument of multi-annual programmes in European Justice and Home Affairs

The cycle of the Hague Programme (2005-2009), the EU's five-year policy agenda for justice and home affairs, is coming to an end. Thus, the European Commission is currently working on a proposal for a subsequent multi-annual programme in this area. The programme has then to be passed by the European Council, probably in 2009. But what exactly is the added value of such multi-annual programmes? Are they adequate means of policy-steering? And how should they be designed to ensure coordinated and coherent policies? The author examines the previous multi-annual programmes in the area of justice and home affairs to answer such questions. He also shows how drafting, design, and purpose of those programmes have changed over the years.

Hans-Georg Ehrhart

EUFOR Tchad/RCA: interim review and recommendations for a more effective conflict solution

Until March 2009 the hitherto largest autonomous ESDP-mission (EUFOR Tchad/RCA) shall provide a safe and secure environment in Chad and the Central African Republic. With regard to the current debate on a follow-up UN-mission the author takes stock of the ESDP-mission. Considering the mission's problems, he makes propositions for an efficient transition of the ESDP-mission to the UN. Finally he recommends a comprehensive strategy for a European contribution to enduring freedom in the region.

Übersetzungen aus dem Deutschen von Tanja Leppik-Bork und Julian Plottka.



Europäisches Verfassungsrecht

Textsammlung

Herausgegeben von Prof. Dr. Ulrich Hufeld und Prof. Dr. Astrid Epiney

2008, 575 S., brosch., 39,- €, ISBN 978-3-8329-3881-9

Die Textsammlung „Europäisches Verfassungsrecht“ beinhaltet die zentralen verfassungsrechtlich relevanten Texte der Europäischen Union sowie ihrer Mitgliedsländer. In einem einführenden Text wird die europarechtliche und die staatsrechtliche Perspektive der Europäischen Verfassungsgemeinschaft erläutert.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos