

integration

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

Europawahl 2009: mehr als die Summe nationaler Sekundärwahlen?

Rudolf Hrbek

Zwischen ‚Policy Determination‘ und ‚Bekennnisritual‘. Anmerkungen zum EP-Wahlkampf und zu seinem Ergebnis in Österreich

Heinrich Schneider

Das Europäische Parlament in der öffentlichen Meinung – bekannt aber wenig relevant

Oskar Niedermayer

Der EuGH als Feind? Die Debatte um das soziale Europa in der europäischen Rechtsprechung

Franz C. Mayer

Der ‚Sarkozy-Moment‘ – politische Führung in der EU am Beispiel der französischen Ratspräsidentschaft

Joachim Schild und Martin Koopmann

National politics matter! – Die Suche nach einer europäischen Verfassung und die Stärkung der nationalen Legitimationsgrundlagen der EU

Timm Beichelt und Anja Thomas

Rede von Außenminister Dr. Frank-Walter Steinmeier vor dem Deutsch-Italienischen Forum

Frank-Walter Steinmeier

EU-Erweiterungspolitik mit Augenmaß: eine deutsch-britische Perspektive

Günter Gloser und Glenys Kinnock

Nur wer jetzt sät, kann 2014 ernten – einige Vorschläge als Antwort auf die Beteiligung an den Europawahlen

Eckart D. Stratenschulte

Tagungen & Veranstaltungen: Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Projekte & Netzwerke: Recherche im Internet

Wie viel Freiheit opfert die EU für unsere Sicherheit?

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. / Juli 2009

3/09

INHALT

AUFSÄTZE

Rudolf Hrbek

Europawahl 2009: mehr als die Summe nationaler Sekundärwahlen? 193

Heinrich Schneider

Zwischen ‚Policy Determination‘ und ‚Bekennnisritual‘. Anmerkungen zum EP-Wahlkampf und zu seinem Ergebnis in Österreich..... 210

Oskar Niedermayer

Das Europäische Parlament in der öffentlichen Meinung – bekannt aber wenig relevant..... 231

Franz C. Mayer

Der EuGH als Feind? Die Debatte um das soziale Europa in der europäischen Rechtsprechung..... 246

Joachim Schild und Martin Koopmann

Der ‚Sarkozy-Moment‘ – politische Führung in der EU am Beispiel der französischen Ratspräsidentschaft..... 266

Timm Beichelt und Anja Thomas

National politics matter! – Die Suche nach einer europäischen Verfassung und die Stärkung der nationalen Legitimationsgrundlagen der EU..... 282

FORUM

Frank-Walter Steinmeier

Rede von Außenminister Dr. Frank-Walter Steinmeier vor dem Deutsch-Italienischen Forum zum Thema „Designing Global Governance: German and Italian Views and Perspectives“..... 295

Günter Gloser und Glenys Kinnock

EU-Erweiterungspolitik mit Augenmaß: eine deutsch-britische Perspektive..... 299

Eckart D. Stratenschulte

Nur wer jetzt sät, kann 2014 ernten – einige Vorschläge als Antwort auf die Beteiligung an den Europawahlen 301

TAGUNGEN & VERANSTALTUNGEN

Mariella Falkenhain

Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts in der Diskussion 308

PROJEKTE & NETZWERKE

Jürgen Plieninger

Recherche im Internet – Was leisten frei zugängliche Suchdienste zum Thema Europäische Union?..... 314

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Frédéric Krumbain

Wie viel Freiheit opfert die EU für unsere Sicherheit?..... 318

ABSTRACTS 326

Europawahl 2009: mehr als die Summe nationaler Sekundärwahlen?

*Rudolf Hrbek**

Die Europawahl 2009 würde, so war vor und nach den Wahlen vielfach zu hören, keinen oder einen viel zu geringen, kaum wahrnehmbaren, europäischen Charakter haben. So richtig es ist, dass die nationalen Parteien die Hauptakteure waren, dass der Wahlkampf fast ausschließlich im jeweils nationalen Rahmen ausgetragen wurde, dass die Parteien die Wahl für ihre Ziele – bezogen auf Bedürfnisse im nationalen politischen System – zu instrumentalisieren versuchten und dass schließlich die Wahlergebnisse vorrangig in ihrer Bedeutung für die Mitgliedstaaten und die jeweilige nationale Parteienlandschaft interpretiert wurden, so wenig rechtfertigt das die Deutung der Wahl als eine bloße Summe nationaler Sekundärwahlen. Die nachfolgende kurze und überblicksartige Analyse¹ der Europawahl 2009 wird diese Aspekte zwar auch berücksichtigen, sie zielt aber darauf, herauszuarbeiten, dass der Wahl Katalysatorwirkung im EU-Mehrebenensystem zugeschrieben werden kann und soll, dass sie ihre Wirkung über die nationale Ebene der Mitgliedstaaten hinaus entfaltet und nicht zuletzt Impulse zu einer weiteren Europäisierung der Wahlen geben kann.

Ausgangs- und Rahmenbedingungen

Die Analyse und Würdigung der Europawahl 2009 setzt voraus, Ausgangs- und Rahmenbedingungen dieser Wahl zu berücksichtigen, die sich auf ganz unterschiedliche Punkte beziehen.

- In allen 27 EU-Mitgliedstaaten gilt das Verhältniswahlssystem, während nationale Wahlen in einzelnen Mitgliedstaaten nach anderen Regeln abgehalten werden: so gilt etwa in Großbritannien die relative, in Frankreich die absolute Mehrheitswahl und in Ungarn ein recht kompliziertes Mischsystem. Das muss beim Vergleich von Wahlergebnissen für einzelne Parteien beachtet werden. Und die Verhältniswahl erhöht, auch wenn zusätzlich Sperrklauseln – maximal fünf Prozent – gelten, ganz generell die Chancen kleinerer, vor allem auch neuer Parteien.
- Während das 2004 gewählte Europäische Parlament 732 und nach dem 2007 erfolgten Beitritt Bulgariens und Rumäniens 785 Mitglieder zählte, waren bei der Wahl 2009 nur 736 Mandate zu vergeben. Den meisten Mitgliedstaaten stehen deshalb weniger Abgeordnete als bisher zu.²

* Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Institut für Politikwissenschaft und Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Universität Tübingen.

1 Dieser Beitrag wurde am 9. Juli 2009 abgeschlossen. Ich danke Herrn Marius Michalski, der mir bei der Beschaffung empirischer Materialien behilflich war und auch die drei Übersichten angefertigt hat.

2 Nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wird das Europäische Parlament 750 Mitglieder, zuzüglich seinen Präsidenten, umfassen. Vgl. Artikel 14 EUV-Liss. in der Fassung des Vertrages von Lissabon und 4. Erklärung zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments zum Vertrag von Lissabon, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 22, 337.

- Mit der am 9. Juli 2008 vorgenommenen Änderung von Artikel 29 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments sind die Voraussetzungen für die Bildung einer Fraktion nochmals erschwert worden: es müssen mindestens 25 Abgeordnete aus mindestens einem Viertel (bisher: einem Fünftel) der Mitgliedstaaten sein, gegenwärtig also aus sieben Mitgliedstaaten.³
- Mit der im Frühjahr 2004 in Kraft getretenen Verordnung „über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung“⁴ ist ein wichtiger Schritt zur Konsolidierung und Weiterentwicklung transnationaler Parteiorganisationen und damit zur Herausbildung eines EU-weiten Parteiensystems erfolgt.⁵ Die Verordnung regelt die Voraussetzungen zur Anerkennung als „Partei auf europäischer Ebene“. Eine davon ist ein politisches Programm, sodass sich die Frage stellt, inwieweit die insgesamt zehn bis zur Europawahl 2009 anerkannten europäischen Parteien programmatische Aussagen für die Wahl, also den Wahlkampf, formuliert haben und ob beziehungsweise wie diese Programme dann verwendet wurden und gewirkt haben, ob diese europäischen Parteien also überhaupt in Erscheinung getreten sind.
- Zu den Ausgangsbedingungen gehört sodann die seit den ersten Direktwahlen 1979 vertretene These, dass Europawahlen „Second-Order National Elections“ sind.⁶ Deren Merkmale sind eine deutlich geringere Wahlbeteiligung als bei nationalen Wahlen; in der Regel Verluste für die regierenden Parteien und entsprechende Zuwächse für Oppositionsparteien, insbesondere in der Mitte von Legislaturperioden; gute Chancen und Gewinne vor allem für kleinere und für neue Parteien.
- Ein wichtiger Faktor wurde sodann in der sehr kontrovers geführten Debatte um Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union gesehen, mit dem Ergebnis der Referenden zum EU-Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden sowie dem Referendum zum Vertrag von Lissabon in Irland. In den Referendumskampagnen kamen euroskeptische Auffassungen und Parolen zum Ausdruck, die von Parteien an den Rändern des politischen Spektrums aufgegriffen und systematisch in den europapolitischen Diskurs eingebracht wurden. Insbesondere die Absicht von Declan Ganley, dem Spiritus Rector der gegen den Vertrag von Lissabon gerichteten Kampagne in Irland, seine Organisation

3 Europäisches Parlament: Beschluss des Europäischen Parlaments vom 9. Juli 2008 zur Änderung von Artikel 29 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments – Bildung der Fraktionen (2006/2201(REG)), P6_TA(2008)0351 vom 9. Juli 2008.

4 Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 297 vom 15. November 2003, S. 1-4. Eine Übersicht über die Summe der Zuwendungen, die an die europäischen Parteien seit 2004 geflossen sind, gibt Jürgen Mittag: Europäische Parteien im Wandel, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 23-24/2009, S. 42-46, hier S. 45.

5 Ein nächster Schritt erfolgte mit der Verordnung Nr. 1524/2007 vom 18. Dezember 2007 zur Änderung der Verordnung Nr. 2004/2003; sie sieht die Einrichtung und Finanzierung politischer Stiftungen auf europäischer Ebene vor, die einer Partei auf europäischer Ebene angeschlossen sind. Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1524/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2007 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 343 vom 27. Dezember 2007, S. 5-8. Jürgen Mittag gibt eine Übersicht über die mittlerweile neun Stiftungen, die im Sinn der Verordnung mit europäischen Parteien verknüpft sind. Vgl. Mittag: Europäische Parteien im Wandel, 2009, S. 46.

6 Diese These wurde von Karlheinz Reif und Hermann Schmitt begründet. Karlheinz Reif/Hermann Schmitt: Nine Second-Order National Elections – A conceptual framework for the analysis of European election results, in: European Journal of Political Research 1/1980, S. 3-45. Hermann Schmitt hat in einem Beitrag über die Europawahl 2004 dargelegt, dass die These weiterhin im Wesentlichen zutrifft. Vgl. Hermann Schmitt: The European Parliament Elections of June 2004: Still Second-Order?, in: West European Politics 3/2005, S. 650-679.

„Libertas“ zu einer pan-europäischen politischen Kraft zu machen und bei der Europawahl 2009 anzutreten, weckte Besorgnisse vor einem signifikanten Erstarken EU-kritischer, ja EU-feindlicher Strömungen, auch im neu gewählten Europäischen Parlament.

- Außerdem kursierten Szenarien über die wahrscheinliche politische Zusammensetzung des neuen Europäischen Parlaments, wonach erhebliche Verschiebungen im Kräfteverhältnis der Fraktionen zu erwarten sein würden.⁷ Die EVP („Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)“), ohne die ED-Untergruppierung („Europäische Demokraten“), würde zwar mit etwa 248 Sitzen stärkste Fraktion bleiben, aber von 37 Prozent auf 34 Prozent zurückgehen; die PES („Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament“) als weiterhin zweitstärkste Fraktion mit etwa 207 Sitzen würde von 27 Prozent auf 28 Prozent anwachsen, sodass sich der Abstand zwischen den zwei dominierenden Fraktionen von 10 Prozent auf 6 Prozent verringern würde. Für ALDE („Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa“) wurden 88 statt 100 Mandate prognostiziert, für die VEL/NGL („Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke“) 44 statt 41, für die Grünen/EFA („Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz“) 42 statt 43 und für IND/DEM („Fraktion Unabhängigkeit/Demokratie“) 19 statt 22. Eine neue Fraktion, bestehend aus der bisherigen ED-Untergruppierung sowie der bisherigen UEN (Fraktion „Union für das Europa der Nationen“), würde mit 62 Mandaten viertstärkste Gruppe werden.
- Schließlich hatten einzelne nationale Parteien schon im Vorfeld der Europawahl Weichenstellungen zugunsten neuer Allianzen vorbereitet. So hatten die britischen Konservativen sowie die tschechische ODS („Civic Democratic Party“) angekündigt, im neuen Europäischen Parlament nicht mehr Teil der EVP-ED („Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) und europäischer Demokraten“) zu sein, sondern, mit Abgeordneten von Parteien anderer Mitgliedstaaten, zusammen eine neue Fraktion zu bilden, was in der eben erwähnten Prognose bereits aufgenommen wurde. Die irische „Fianna Fáil“ hatte beschlossen, ihre Zugehörigkeit zur UEN-Fraktion zu beenden und sich der ALDE anzuschließen. Und es waren Veränderungen in nationalen Parteiensystemen zu beachten, die sich auch auf die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments auswirken würden; so hatte sich die italienische „Alleanza Nazionale“, die im alten Europäischen Parlament der UEN angehörte, mit der der EVP angehörenden Partei Silvio Berlusconi im März 2009 zu einer neuen größeren Mitte-Rechts-Partei, dem „Popolo della Libertà“ (PdL), zusammengeschlossen.

Wahlprogramme und Wahlkampf

Am Befund, dass die Europawahlen letztlich keinen europäischen Charakter haben, sondern von nationalen Parteien dominiert werden, die diese Wahlen für ihre Zwecke und Ziele im jeweiligen nationalen Kontext instrumentalisieren, hat sich im Wesentlichen seit den ersten Direktwahlen 1979 nichts geändert. Der Wahlkampf bleibt nach Mitgliedstaaten fragmentiert; wir haben es nach wie vor letztlich mit 27 nationalen Wahlkämpfen zu tun. Das mag diejenigen überraschen und enttäuschen, die erwartet haben, dass die mit der Verordnung von 2004 erkennbar aufgewerteten Parteien auf europäischer Ebene bereits bei der Eu-

7 Simon Hix, Michael Marsh und Nick Vivyan („three leading political scientists“) haben eine Prognose („prediction“) – „based on a statistical model of the performance of national parties in European Parliament elections“ – für das Ergebnis der Wahlen und die Zusammensetzung des neuen Europäischen Parlaments präsentiert, abrufbar unter: <http://www.predict09.eu/default/en-us.aspx> (letzter Zugriff: 27.05.2009).

ropawahl 2009 eine wichtigere, im Wahlkampf auch sichtbarere Rolle spielen würden. Zwar haben viele dieser transnationalen Parteien Programme, Manifeste und Aufrufe für die Europawahl 2009 präsentiert; die entsprechenden politisch-programmatischen Aussagen dienten den jeweiligen nationalen Mitgliedsparteien aber lediglich als Rahmen und Orientierungspunkt bei der Erstellung ihres jeweiligen Wahlaufrufs, den sie im Licht nationaler Bedürfnisse und Gegebenheiten formuliert und dann im Wahlkampf verwendet haben. Die Wahlaufrufe der europäischen Parteien stellen im Übrigen einen gemeinsamen Nenner dessen dar, worauf sich die Mitgliedsparteien geeinigt haben. Ihrem Charakter als Kompromiss tragen die Wahlaufrufe dadurch Rechnung, dass sie in ihren Aussagen vielfach recht allgemein bleiben, interpretationsfähige und -bedürftige Formeln und Begriffe verwenden und insofern kein scharfes politisch-programmatisches Profil erkennen lassen. Das erklärt auch, warum sich die Wahlaufrufe der transnationalen Parteien in vielem ähneln. Auf der anderen Seite lässt sich aus den Wahlaufrufen zum Teil deutlich herauslesen, worin sich die transnationalen Parteien unterscheiden.

Die EVP hat ihren auf die Europawahl ausgerichteten Kongress erst relativ spät, am 29./30. April 2009 in Warschau abgehalten. Das mit großer Mehrheit beschlossene Wahlprogramm äußert sich zu fünf Hauptthemen.⁸ Unter der Überschrift „Wohlstand für alle“ bekennt sich die EVP zur Rolle des Euro als Stütze der europäischen Wirtschaft und zum Stabilitäts- und Wachstumspakt. Massive Neuverschuldung und (auch inhereuropäischer) Protektionismus werden abgelehnt; zur Überwindung der aktuellen Krise wird auf den Binnenmarkt, auf die Umstrukturierung und Überwachung der Finanzmärkte und auf Investitionen in den Forschungsstandort Europa gesetzt. Unter der Überschrift „Für ein sicheres Europa“ äußert sich das Programm zu den Themen Terrorismus, Energiepolitik und Zuwanderung. Zu „Bekämpfung des Klimawandels“ findet sich ein Katalog der Maßnahmen, die auch von anderen politischen Kräften befürwortet werden, also mittlerweile unstrittig sind. Das gilt nicht für das Bekenntnis der EVP zur Kernkraft. Für die „Bewältigung des demografischen Wandels“ plädiert die EVP für konkrete Schritte zu familienfreundlicherer Politik, aber auch für Flexibilisierung und Angleichung der Rentensysteme. Unter der letzten Überschrift „Ein geeintes Europa in der Welt“ wird unter anderem für eine gemeinsame Energiepolitik als Voraussetzung für mehr Verhandlungsmacht nach außen sowie für die Weiterentwicklung der Nachbarschaftspolitik zu einer „Nachbarschafts-Charta“ plädiert.⁹ Schließlich unterstreicht die EVP die Bedeutung transatlantischer Beziehungen und die enge Kooperation mit den USA auch im Rahmen der NATO. Mit Blick auf anstehende Personalentscheidungen unterstützt die EVP eine erneute Amtszeit für Kommissionspräsident José Manuel Barroso. Aus dem Kreis von EVP-Mitgliedsparteien konkurrieren zwei Kandidaten für das Amt des EP-Präsidenten: der Pole Jerzy Buzek, ehemalige Ministerpräsident, und der Italiener Mario Mauro; der Kongress ließ diese Frage bewusst bis nach der Wahl offen.

Die SPE („Sozialdemokratische Partei Europas“) verabschiedete ihr Wahlmanifest unter dem Motto „Der Mensch im Mittelpunkt: Eine neue Richtung für Europa“ einstimmig auf ihrem Kongress in Madrid im Dezember 2008. Für Poul Nyrup Rasmussen, den SPE-Präsidenten, geht es bei der Europawahl „um eine politische Weichenstellung. Es ist die Entscheidung zwischen unserer Vision eines fairen Europas, mit einer bürgernahen Politik: Der

8 Europäische Volkspartei: *Strong for the People*. EPP Election Document 2009 (adopted by the EPP Congress, Warsaw, 29–30 April 2009). Eine knappe Zusammenfassung des 40 Seiten umfassenden Wahlprogramms gibt Tobias Oberndorfer: *Die EVP in der Analyse*. „Strong for the people“ – Der Wahlkampf der EVP, europa09.eu – Webdossier zur Europawahl 2009 des Centrums für angewandte Politikforschung, 15.05.2009.

9 Oberndorfer deutet diese Passage in Verbindung mit auf dem Kongress gehaltenen Reden als Ablehnung eines Beitritts der Türkei.

Lebensstandard aller Arbeitnehmer muss vor der Rezession geschützt werden, wir stehen für den Klimaschutz ein, wir fordern den Erhalt und Ausbau der sozialen Gerechtigkeit in ganz Europa, wir treten für Gerechtigkeit und Fairness in der globalisierten Welt ein. Die Alternative wäre ein konservatives, rückwärtsgewandtes Europa, in dem die Zukunft unserer Länder und Menschen den Händen des Marktes und Kräften jenseits demokratischer Kontrolle überlassen wird.“¹⁰ Dazu unterbreitet das Manifest¹¹ sechs Vorschläge: „Die Wirtschaft neu beleben und zukünftige Finanzkrisen verhindern“, „Ein Neues Soziales Europa: Mehr Gerechtigkeit für die Menschen“, „Vorreiterrolle Europas im globalen Kampf gegen den Klimawandel“, „Gleichberechtigung von Frauen und Männern in Europa“, „Eine wirksame europäische Migrationspolitik“, „Eine stärkere Rolle Europas als Partner für Frieden, Sicherheit und Entwicklung“. Eigene Kandidaten für anstehende Personalentscheidungen werden nicht vorgeschlagen.

Die ELDR („Europäische Liberale, Demokratische und Reform Partei“) beschloss ihr Manifest auf dem Kongress in Stockholm am 31. Oktober 2008. Es trägt den Titel „Die Top 15 der Europäischen Liberalen für die Wahlen zum Europaparlament 2009“.¹² Die insgesamt 15 Punkte werden unter vier Hauptkapiteln abgehandelt.¹³ Unter der Überschrift „Bürgerrechte“ fordern die Liberalen die Respektierung aller Grundfreiheiten, aber auch die Gewährleistung des Ziels, die Europäische Union zu einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu machen. Im Bereich „EU-Binnenmarkt, Wachstum und Beschäftigung“ bekennen sich die Liberalen zum Wettbewerb, unterstützen das Konzept einer „fünften Freiheit“, d.h. den freien Austausch von Wissen“ sowie die dann mögliche Stärkung der sozialen Dimension des Binnenmarktes. Sie verlangen eine Reform des Finanzsystems, einschließlich wirksamer Kontrollen. Im dritten Kapitel „Umwelt- und Energiepolitik“ plädiert die Partei für die allseits akzeptierten Maßnahmen zum Klimaschutz, für die Entflechtung der europäischen Energieindustrie und sie platziert Vorstellungen zu einer Reform der Agrarpolitik in diesen Kontext. Das letzte Kapitel „EU-Erweiterung, Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ bezeichnet die Erweiterung als Erfolg, der fortgeführt werden sollte; verlangt, in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik „über den Hohen Vertreter“ mit einer Stimme zu sprechen; und fordert, dass sich die Europäische Union bei Fällen regionaler Instabilität, terroristischer Bedrohung und humanitärer Notlagen mit ihrer Erfahrung engagieren soll. Als Kandidaten für das Amt des EP-Präsidenten empfiehlt die ELDR den Vorsitzenden von ALDE, den Briten Graham Watson.

Die Grünen („Europäische Grüne Partei“) haben ein mit 158 Seiten außerordentlich umfangreiches Manifest mit dem Titel „Ein Grüner New Deal für Europa“¹⁴ vorgelegt. Darunter verstehen die Grünen „ein Europa der Solidarität, das seinen Bürgern eine vernünftige Lebensqualität auf der Grundlage wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit garantieren kann; ein Europa der gelebten Demokratie, das für seine Bürger und nicht nur

10 Poul Nyrup Rasmussen: Vorwort, in: Sozialdemokratische Partei Europas: SPE-Manifest. Der Mensch im Mittelpunkt: Eine neue Richtung für Europa, Brüssel 2009, S. 6.

11 Sozialdemokratische Partei Europas: SPE-Manifest. Der Mensch im Mittelpunkt: Eine neue Richtung für Europa, Brüssel 2009.

12 Europäische Liberale, Demokratische und Reform Partei: Die Top 15 der Europäischen Liberalen für die Wahlen zum Europaparlament 2009. ELDR-Manifest. Angenommen auf dem Kongress in Stockholm am 31. Oktober 2008, Brüssel.

13 Eine knappe Zusammenfassung gibt Stefan Kraus: Die Wahlkampfstrategie der europäischen Liberalen und Demokraten bei der Europawahl 2009, europa09.eu – Webdossier zur Europawahl 2009 des Centrums für angewandte Politikforschung, 12.05.2009.

14 Europäische Grüne Partei: Ein Grüner New Deal für Europa. Manifest für die Europäische Wahlkampagne 2009, Kurzfassung.

für die Einzelinteressen der Industrie einsteht; ein Europa, das sich für eine grüne Zukunft einsetzt“. Im Einzelnen sprechen sich die Grünen gegen harten und ungezügelter Wettbewerb im Sinn neoliberaler Ideologie sowie gegen sorglose Deregulierung aus; sie verlangen die Kontrolle der Finanzmärkte, mehr Investitionen in Bildung, Wissenschaft und Forschung, fairen Handel, einen Beitrag Europas zur Armutsbekämpfung in anderen Teilen der Welt, Maßnahmen zur Gleichstellung von Männern und Frauen sowie eine bessere Behandlung von Asylbewerbern. Das sehr ausführliche Manifest unterbreitet vielfach ganz konkrete Vorschläge für die Rechtsetzung der Europäischen Union.

Die „Europäische Linke“ hat ihre Wahlplattform mit der Überschrift „Gemeinsam für den Wechsel in Europa! Das Europa des 21. Jahrhunderts braucht Frieden, Demokratie, soziale Gerechtigkeit und Solidarität!“ am 29. November 2008 in Berlin beschlossen.¹⁵ Die Schaffung eines friedlicheren, ökologischeren, sozialeren und demokratischeren Europa sei nur möglich, „wenn die EU von ihrem neoliberalen Kurs abweiche, den sie seit den Verträgen von Maastricht eingeschlagen habe“.¹⁶ Die Partei kritisiert, die wirtschaftliche Entwicklung nur über die Förderung des Binnenmarktes anzustreben. Stattdessen müsse es eine Garantie auf Vollbeschäftigung und soziale Sicherheit geben; neue europaweite Standards müssten Lohn-, Sozial- und Umweltdumping beenden; die Partei fordert in diesem Zusammenhang einmal mehr ein Mindesteinkommen. Wichtig ist der Partei auch die Entmilitarisierung der Europäischen Union und die Beendigung der Verbindung zur NATO. Dem Vertrag von Lissabon steht die Partei deshalb kritisch und ablehnend gegenüber.

Die in den Programmaussagen der transnationalen Parteien zur Europawahl 2009 enthaltenen Punkte waren für die Wahlaufträge der jeweiligen nationalen Mitgliedsparteien zwar nicht verbindlich, gaben aber Orientierungen. Unschwer lassen sich Schwerpunkte künftiger Aktivitäten der entsprechenden EP-Fraktionen erkennen; gleichfalls politisch-programmatische Schnittmengen von Parteien, die auf künftige Allianzen in der Alltagsarbeit des neuen Europäischen Parlaments verweisen. Diese werden, wie bisher, stark von den jeweiligen Politikbereichen bestimmt sein; der Beobachter des Geschehens im Europäischen Parlament wird es also mit von Fall zu Fall wechselnden Kooperationskonstellationen zu tun haben.

Der Wahlkampf wurde im Wesentlichen auf nationaler Ebene geführt und lag in der Verantwortung der nationalen Parteien. Ein transnationaler Wahlkampf fand nicht statt. Inwiefern die von allen Parteien praktizierte Nutzung des Internet als transnationale Aktivität gedeutet werden kann und soll, wird in einschlägigen Spezialuntersuchungen zu diesem Themenkomplex diskutiert werden.

Die Wahlbeteiligung

Seit den ersten Direktwahlen im Jahr 1979 war die Wahlbeteiligung (siehe Übersicht 1) von zunächst 62 Prozent stetig zurückgegangen und hatte 2004 mit 45,5 Prozent den bisherigen Tiefststand erreicht. Bezieht man die Zahlen für Bulgarien (29,2 Prozent) und Rumänien (29,5 Prozent) – dort wurde nach deren Beitritt 2007 gewählt – ein, dann ergibt sich als Vergleichsmaßstab für die Wahl 2009 ein noch niedrigerer Wert. Bei der Wahl 2009 liegt der Wert für die jetzt 27 Mitgliedstaaten bei 43 Prozent. Dabei sind jedoch, wie bereits bei früheren Wahlen, signifikante Unterschiede zwischen einzelnen Mitgliedstaaten zu registrie-

15 Europäische Linke: Gemeinsam für den Wechsel in Europa! Das Europa des 21. Jahrhunderts braucht Frieden, Demokratie, soziale Gerechtigkeit und Solidarität! Plattform der Partei der Europäischen Linken für die Wahlen zum Europäischen Parlament 2009, Berlin 2008.

16 Yasin Özen: Die Europäische Linke – Die Wahlkampfstrategien der Europäischen Linken. Die Europawahl, eine Second-Order Wahl?, europa09.eu – Webdossier zur Europawahl 2009 des Centrums für angewandte Politikforschung, 19.05.2009.

ren. Auffallend ist der Unterschied zwischen alten (EU-15) und neuen Mitgliedstaaten. 2004 lag die Beteiligung in der EU-15 bei 52,7 Prozent, während die damals zehn neuen Mitgliedstaaten nur auf 38,6 Prozent kamen.¹⁷ Für 2009 lauten die Werte für die EU-15 52,5 Prozent und für die zwölf neuen Mitgliedstaaten 37,1 Prozent.¹⁸ Den niedrigsten Wert erreichte erneut die Slowakei mit nur 19,6 Prozent, gefolgt von Litauen mit 21 Prozent.

Übersicht 1: Wahlbeteiligung EU-Parlamentswahlen 1979–2009

	1979	1981	1984	1987	1989	1994	1995/96	1999	2004	2007	2009
Belgien	91,36		92,09		90,73	90,66		91,05	90,81		90,39
Deutschland	65,73		56,76		62,28	60,02		45,19	43		43,3
Frankreich	60,71		56,72		48,8	52,71		46,76	42,76		40,63
Italien	85,65		82,47		81,07	73,6		69,76	71,72		65,05
Luxemburg	88,91		88,79		87,39	88,55		87,27	91,35		90,75
Niederlande	58,12		50,88		47,48	35,69		30,02	39,26		36,75
Dänemark	47,82		52,38		46,17	52,92		50,46	47,89		59,54
Irland	63,61		47,56		68,28	43,98		50,21	58,58		58,64
Vereinigtes Königreich	32,35		32,57		36,37	36,43		24	38,52		34,7
Griechenland		81,48	80,59		80,03	73,18		70,25	63,22		52,61
Portugal				72,42	51,1	35,54		39,93	38,6		36,78
Spanien				68,52	54,71	59,14		63,05	45,14		44,9
Schweden							41,63	38,84	37,85		45,53
Österreich							67,73	49,4	42,43		45,97
Finnland							57,6	30,14	39,43		40,3
Estland									26,83		43,9
Litauen									48,38		20,98
Lettland									41,34		53,7
Malta									82,39		78,79
Polen									20,87		24,53
Slowakei									16,97		19,64
Slowenien									28,35		28,33
Tschechien									28,3		28,2
Ungarn									38,5		36,31
Zypern									72,5		59,4
Bulgarien										29,22	38,99
Rumänien										29,47	27,67
gesamt	61,99		58,98		58,41	56,67		49,51	45,47		43

Quelle: <http://www.europarl.europa.eu/elections2009> (letzter Zugriff: 15.07.2009)

Staaten mit Wahlpflicht weisen traditionell hohe Werte auf: Belgien mit 90,4 Prozent und Luxemburg mit 90,8 Prozent. Hinzu kommt, dass in Belgien zugleich Regionalwahlen und in Luxemburg zugleich nationale Wahlen abgehalten wurden. Dass die Zusammenlegung der Europawahl mit anderen Wahlen die Wahlbeteiligung beeinflusst, zeigt auch das Beispiel Deutschland mit insgesamt 43,3 Prozent: in den sieben Ländern, in denen zugleich Kommunalwahlen stattfanden, lag die Wahlbeteiligung bei 50,2 Prozent, in den anderen

17 Dabei haben Malta (82,4 Prozent) und Zypern (72,5 Prozent) sehr hohe Werte, was sicher auf die Wahlpflicht in diesen beiden Staaten zurückzuführen ist.

18 Auffallend ist der Rückgang in Malta (78,8 Prozent) und – besonders deutlich – Zypern (59,4 Prozent), trotz Wahlpflicht.

neun Ländern bei nur 38,6 Prozent. Was also offenkundig mobilisierend wirkt, hat auf der anderen Seite die Wirkung, dass die europäische Dimension im Wahlkampf noch mehr als ohnehin schon in den Hintergrund rückt. Die Zunahme der Wahlbeteiligung in Bulgarien um etwa 10 Prozent auf 39 Prozent findet ihre Erklärung sicherlich in dem Umstand, dass dort noch vor der Sommerpause nationale Wahlen stattfinden und die Europawahl als Testlauf angesehen wurde: die Parteien hatten es leichter, die Wählerschaft zu mobilisieren. In Tschechien, wo nach einer längeren Regierungskrise eine Übergangsregierung mit Unterstützung der konkurrierenden Hauptparteien im Amt ist und im Herbst 2009 nationale Wahlen stattfinden, war dieser Effekt nicht zu verzeichnen.

Zusammensetzung und Struktur des neu gewählten Europäischen Parlaments

Die Gesamtzahl der Mitglieder beträgt, wie bereits erwähnt, 736. Wenn der Vertrag von Lissabon in Kraft tritt, wird sich diese Zahl auf 751 erhöhen. Diese zusätzlichen Abgeordneten wurden bereits jetzt gewählt und erhalten einen Beobachterstatus. Für Deutschland, das dann statt 99 nur noch 96 Mandate hat, gilt, dass die drei ‚überzähligen‘ Abgeordneten bis zum Ende der Wahlperiode ihr Mandat behalten, sodass dann die Gesamtzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments vorübergehend, nämlich bis zur nächsten Wahl im Jahr 2014, 754 betragen wird.

Übersicht 2: Zusammensetzung des Europäischen Parlaments 2004–2009 und 2009–2014

2004	EVP-ED	PES	ALDE	Grüne/EFA	VEL/NGL	UEN	IND/DEM	fraktionslos	gesamt
Sitze	288	217	100	43	41	44	22	30	785
Prozent	37	27	13	5	5	6	3	4	

Quelle: <http://www.europarl.europa.eu/members/expert/groupAndCountry.do?language=DE>.
(letzter Zugriff: 15.07.2009)

2009	EVP	S&D	ALDE	Grüne/EFA	VEL/NGL	ECR	EFD	fraktionslos	gesamt
Sitze	265	184	84	55	35	55	32	26	736
Prozent	36	25	11,4	7,5	4,8	7,5	4,3	3,5	

Quelle: http://www.elections2009-results.eu/de/index_de.html. (letzter Zugriff: 15.07.2009)

Etwa die Hälfte der Abgeordneten, nämlich 367, sind erstmals ins Europäische Parlament gewählt worden.¹⁹ Am wenigsten Kontinuität in der Zusammensetzung der nationalen Gruppen weisen Griechenland, Estland, Italien und Litauen auf; die höchste Kontinuität finden wir bei Malta (kein Neuling), Großbritannien und Irland. Neulinge, zumal wenn sie aus kleineren Mitgliedstaaten kommen oder wenn sie Parteien angehören, die nur ein oder zwei Abgeordnete stellen, sodass sie zunächst auf sich allein gestellt sind, brauchen erfahrungsgemäß eine bestimmte Frist, um mit den formellen und informellen Regeln und Verfahren vertraut zu werden. Das betrifft das Europäische Parlament insgesamt, aber vor allem auch die Fraktionen und die Ausschüsse.

Der Anteil von Frauen ist von 31 Prozent auf 35 Prozent gestiegen, wobei es auch hier erhebliche Unterschiede in den nationalen Gruppen gibt. So weisen Finnland mit 62 Prozent und Schweden mit 56 Prozent den höchsten Anteil auf, aber auch Bulgarien, Dänemark, Est-

¹⁹ Pressedienst des Europäischen Parlaments: Zahlen und Daten über die Europa-Abgeordneten, Story, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/public/story/20090629STO57513/20090629STO57513_de.pdf (letzter Zugriff: 15.07.2009).

land und die Niederlande liegen bei rund 50 Prozent. Malta entsendet nur Männer und die tschechische Delegation hat nur etwa 20 Prozent Frauen in ihren Reihen.

Übersicht 3: Anzahl der Sitze im Europäischen Parlament nach Fraktionen und Mitgliedstaaten 2009

	EVP	S&D	ALDE	Grüne/ EFA	VEL/ NGL	ECR	EFD	frakti- onslos	gesamt
Belgien	5	5	5	4	0	1	0	2	22
Bulgarien	6	4	5	0	0	0	0	2	17
Dänemark	1	4	3	2	1	0	2	0	13
Deutschland	42	23	12	14	8	0	0	0	99
Estland	1	1	3	1	0	0	0	0	6
Finnland	4	2	4	2	0	0	1	0	13
Frankreich	29	14	6	14	5	0	1	3	72
Griechenland	8	8	0	1	3	0	2	0	22
Irland	4	3	4	0	1	0	0	0	12
Italien	35	21	7	0	0	0	9	0	72
Lettland	3	1	1	1	1	1	0	0	8
Litauen	4	3	2	0	0	1	2	0	12
Luxemburg	3	1	1	1	0	0	0	0	6
Malta	2	3	0	0	0	0	0	0	5
Niederlande	5	3	6	3	2	1	1	4	25
Österreich	6	4	0	2	0	0	0	5	17
Polen	28	7	0	0	0	15	0	0	50
Portugal	10	7	0	0	5	0	0	0	22
Rumänien	14	11	5	0	0	0	0	3	33
Schweden	5	5	4	3	1	0	0	0	18
Slowakei	6	5	1	0	0	0	1	0	13
Slowenien	3	2	2	0	0	0	0	0	7
Spanien	23	21	2	2	1	0	0	1	50
Tschechien	2	7	0	0	4	9	0	0	22
Ungarn	14	4	0	0	0	1	0	3	22
Vereinigtes Königreich	0	13	11	5	1	26	13	3	72
Zypern	2	2	0	0	2	0	0	0	6
gesamt	265	184	84	55	35	55	32	26	736

Quelle: http://www.elections2009-results.eu/de/new_parliament_de.html (letzter Zugriff: 15.07.2009)

- EVP: Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)
 S&D: Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten im Europäischen Parlament
 ALDE: Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
 Grüne/EFA: Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz
 VEL/NGL: Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke
 ECR: Europäische Konservative und Reformisten
 EFD: Fraktion „Europa der Freiheit und der Demokratie“

Die zu Beginn dieses Artikels erwähnte Prognose über die künftige politische Zusammensetzung des Europäischen Parlaments wird durch das Wahlergebnis nicht bestätigt. Sozialisten und Linke schneiden schlechter ab, EVP und Grüne besser; auch die neue Fraktion der Konservativen bleibt unter dem prognostizierten Wert, der lediglich für ALDE im Wesentlichen bestätigt wird. Der Abstand zwischen den beiden stärksten Fraktionen wird entgegen der Prognose sogar noch größer, nämlich von 10 Prozent auf 11 Prozent. Trotz Verschiebungen (siehe Übersicht 2) bleibt die politische Struktur des Europäischen Parlaments in den Grundzügen erhalten, sodass die Fraktionen – wie sich bereits vor der konstituierenden Sitzung des Europäischen Parlaments zeigt – für die Gestaltung ihrer Beziehungen zueinander vor denselben Fragen wie bisher stehen. In der Zusammensetzung der Fraktionen

gibt es, wie zu zeigen sein wird, einige Veränderungen, die auf Entscheidungen einzelner nationaler Parteien über ihre Fraktionszugehörigkeit zurückgehen (siehe Übersicht 3).²⁰

Die EVP²¹ bleibt stärkste Kraft im Europäischen Parlament, auch wenn ihr die aus britischen Konservativen und Abgeordneten der tschechischen ODS bestehende Gruppierung der ED wie bereits vor der Wahl angekündigt nicht länger angehört. In Fragen der Konstitutionalisierung und der Finalität der Europäischen Union war der ED-Gruppe bislang zugestanden worden, vom EVP-Standpunkt abzuweichen. Die EVP-Fraktion hat demnach an Homogenität gewonnen und kann ihr Profil als politische Kraft, die die Vertiefung des EU-Systems anstrebt, künftig noch schärfen. Die Gruppe der deutschen Abgeordneten (aus CDU und CSU) bleibt stärkste Kraft; für den Status der Fraktion im Europäischen Parlament war aber vor allem das gute Abschneiden der Regierungsparteien in Frankreich, Italien und Polen sowie der Oppositionsparteien in Spanien und Ungarn verantwortlich. Als Vorsitzender der Fraktion wurde der Franzose Joseph Daul bestätigt. Nachdem der Italiener Mario Mauro Anfang Juli seine Kandidatur für das Amt des EP-Präsidenten zurückgezogen hatte, geht die EVP-Fraktion mit dem ehemaligen polnischen Ministerpräsidenten Jerzy Buzek als einzigem Kandidaten in die konstituierende Sitzung des Europäischen Parlaments.

Die Sozialistische Fraktion, die bisher den Namen PES trug, tritt im neuen Europäischen Parlament unter neuem Namen an: S&D („Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten im Europäischen Parlament“).²² Der Grund dafür ist, dass der neuen italienischen Mitgliedspartei PD („Partito Democratico“) – sie ist in Italien gegenwärtig Oppositionspartei – auch die ehemaligen Zentristen unter Francesco Rutelli angehören, die im alten Europäischen Parlament zusammen mit den französischen Zentristen der ALDE-Fraktion beigetreten waren. Sie wollten nicht unter der alleinigen Bezeichnung ‚Sozialisten‘ firmieren, sodass dieser neue Name S&D geschaffen wurde.²³ Die Fraktion bleibt zweitstärkste Kraft, ihr Gewicht im Europäischen Parlament ist allerdings etwas reduziert und der Abstand zur EVP-Fraktion ist größer geworden. Als Vorsitzender der Fraktion wurde der Deutsche Martin Schulz wiedergewählt.²⁴ Er nannte als die drei Hauptziele seiner Fraktion mehr soziale Gerechtigkeit, Demokratie und Schutz der Menschenwürde. Trotz ihres schwachen Abschneidens bei der Wahl bleibt die SPD stärkste Kraft in der Fraktion, nur knapp gefolgt von den stark reduzierten Parteien aus Italien (dort Oppositionspartei) und Spanien (dort Regierungspartei) sowie mit größerem Abstand gefolgt von den gleichfalls stark reduzierten Parteien aus Frankreich (dort Oppositionspartei) und Großbritannien (dort Regierungspartei).

20 Bis einschließlich 7. Juli 2009 abends waren auf der Website des Europäischen Parlaments nur das Wahlergebnis und die Zusammensetzung des künftigen Europäischen Parlaments nach dem Stand vom 11. Juni 2009 (!) zu finden, einschließlich der alten Fraktionsbezeichnungen.

21 Sie wird auf der Website des Europäischen Parlaments mit dem Klammerzusatz „Christdemokraten“ charakterisiert.

22 Diese Abkürzung findet sich auf der Website des Europäischen Parlaments am 8. Juli 2009, wo erstmals (seit dem 11. Juni 2009) über die Zusammensetzung des neu gewählten EP informiert wurde. Bis dahin wurde in verschiedenen anderen Berichten die Abkürzung „PASD“ verwendet.

23 Etliche Mitgliedsparteien der SPE – als Partei auf europäischer Ebene – haben diese Veränderung nur sehr widerwillig akzeptiert, geht damit doch ein Stück ihrer Identität verloren.

24 Mit Blick auf das Ausscheiden von Günter Verheugen als deutsches Mitglied der Kommission hatte die SPD gefordert, dass Martin Schulz ihm als deutsches Kommissionsmitglied folgen sollte. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat die Entscheidung über die Nachfolge Verheugens auf den Herbst 2009, nach der Bundestagswahl, verschoben und zugleich erkennen lassen, dass das Amt an einen Repräsentanten der Unionsparteien fallen sollte. Angesichts des auch aus Sicht der SPD enttäuschend schwachen Abschneidens der SPD bei der Europawahl dürfte eine Kandidatur von Schulz wohl nicht mehr in Erwägung gezogen werden. Dessen Ambitionen könnten sich stattdessen auf das Amt des EP-Präsidenten – für die zweite Hälfte der jetzigen Wahlperiode – richten.

Die ALDE-Fraktion bleibt, trotz Verlusten, drittstärkste Kraft im Europäischen Parlament. Die Verluste sind vor allem auf den Rückgang der französischen Zentristen und die Veränderungen in der italienischen Parteienlandschaft – aus Italien gehört der ALDE jetzt die Partei „Italien der Werte“ (IdV) an, während sich die Zentristen der neuen großen Regierungspartei angeschlossen haben – zurückzuführen. Der starke Anstieg der deutschen Liberalen und das Hinzutreten der irischen Regierungspartei „Fianna Fáil“ haben, weil liberale Parteien auch in kleineren Mitgliedstaaten leichte Verluste hinnehmen mussten, die Schwächung der Fraktion insgesamt nicht verhindern können. Die deutschen Liberalen sind jetzt stärkste nationale Gruppe, vor den britischen Liberalen, gefolgt von Abgeordneten aus Italien, Frankreich und den Niederlanden. Zunächst galt die britische Abgeordnete Diana Wallis als einzige Kandidatin für das Amt als Fraktionsvorsitzende, in der Nachfolge ihres Landsmanns Graham Watson, der Ambitionen auf das Amt des EP-Präsidenten hat. An die Spitze der Fraktion wurde schließlich Guy Verhofstadt, ehemaliger belgischer Ministerpräsident und über sein Land hinaus als engagierter Europapolitiker profiliert und bekannt, gewählt.

Die Grünen/EFA konnten ihren Anteil im Europäischen Parlament von 5 Prozent auf 7,5 Prozent der Sitze erhöhen. Das ist in erster Linie auf das Erstarken der französischen Grünen (sie gewannen ebenso viele Mandate wie die französischen Sozialisten) sowie das gute Ergebnis der deutschen Grünen zurückzuführen. Die Fraktion bleibt, wie bereits im Europäischen Parlament 2004-2009, fast ganz auf Parteien aus der EU-15 beschränkt; die einzige Grünen-Abgeordnete aus den neuen EU-Mitgliedstaaten kommt, wie bisher, aus Lettland. Die sehr kleine Gruppierung EFA setzt sich aus Abgeordneten von regionalistischen Parteien zusammen.²⁵ Die beiden nationalen Gruppen aus Deutschland und Frankreich dominieren mit je 14 Sitzen die Fraktion. Zu Kovorsitzenden wurden erneut der Franzose Daniel Cohn-Bendit und erstmals die Deutsche Rebecca Harms gewählt.

Als neue Fraktion konstituierte sich die Gruppe der „Europäischen Konservativen und Reformisten“ (ECR) mit 55 Abgeordneten aus acht Mitgliedstaaten. Drei nationale Delegationen dominieren die Fraktion: die britischen Konservativen (26 Sitze), die polnische PiS („Partei Recht und Gerechtigkeit“) mit 15 Sitzen und die tschechische ODS (9 Sitze). Alle drei Parteien werden zur Kategorie euroskeptischer Parteien – mit unterschiedlicher Intensität und europapolitischer Zielsetzung – gerechnet. In ihrer vor der Wahl in Prag gemeinsam beschlossenen Prinzipien-Erklärung sprechen sich die Parteien dieses neuen Bündnisses für eine Reform der Europäischen Union aus, bei der die Souveränität der Nationen respektiert wird; explizit lehnen sie eine föderalistische Zukunft der Europäischen Union ab. Das Hauptaugenmerk der EU-Politik müsse auf wirtschaftliche Erholung und Stärkung, auf Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit gelegt werden. In diesen Fragen versteht sich die Fraktion als eine politische Kraft, die im Parteienspektrum Mitte/Rechts anzusiedeln ist. Da die Fraktionsmitglieder aus nur acht Mitgliedstaaten kommen, ist der Status als Fraktion gefährdet, wenn auch nur zwei Abgeordnete aus anderen Staaten²⁶ aus der Fraktion austreten sollten.

Die VEL/NGL hat 35 Mitglieder, die aus 13 Mitgliedstaaten und 16 nationalen Parteien kommen. Die Schwächung der Fraktion geht in erster Linie auf das Fehlen italienischer Mitglieder (bisher sieben) zurück. Wiederum ist die deutsche Gruppe am größten; es folgen Abgeordnete aus Frankreich, Portugal, Tschechien und Griechenland. Der Deutsche Lothar Bisky wurde zum Fraktionsvorsitzenden gewählt.

25 Das sind traditionell die „Scottish National Party“ (mit gegenwärtig zwei Abgeordneten) und die walisische „Plaid Cymru“ (ein Mandat) sowie jetzt auch die „Neu-Flämische Allianz“ (ein Mandat).

26 Aus weiteren fünf Mitgliedstaaten kommt je nur ein einziger Abgeordneter.

Während die bisherige Fraktion UEN in ihrer bisherigen Zusammensetzung nicht erneuert werden konnte,²⁷ wurde, gleichsam in der Nachfolge der mit nur 22 Mitgliedern sehr kleinen bisherigen Fraktion IND/DEM,²⁸ eine ganz neue Fraktion mit dem Namen „Europa der Freiheit und der Demokratie“ (EFD) gegründet. Dieser kleinsten Fraktion gehören 32 Abgeordnete aus acht Mitgliedstaaten an, wobei zwei nationale Gruppen dominieren: die 13 Abgeordneten der britischen UKIP (die „UK Independence Party“ fordert den Austritt des Landes aus der Europäischen Union) sowie neun Abgeordnete der italienischen „Lega Nord“. Diese beiden Parteien stellen auch die beiden Kovorsitzenden der Fraktion: den Briten Nigel Farage und den Italiener Francesco Enrico Speroni. Der Status als Fraktion ist auch in diesem Fall prekär; Nigel Farage zielt deshalb darauf, noch einzelne der gegenwärtig 26 bislang nicht gebundenen, also fraktionslosen Abgeordneten für seine als populistisch geltende Fraktion zu gewinnen. Die Fraktion ist, was ihr inhaltliches Profil angeht, gegen den Vertrag von Lissabon und gegen die Integrations- und Einwanderungspolitik der Europäischen Union.

Das Verhältnis der Fraktionen zueinander

Die Fraktionen des Europäischen Parlaments lassen sich nicht, wie in nationalen Parlamenten üblich, in eine Mehrheitsgruppe (gemeinhin ist dann von einer Koalition die Rede), die eine Regierung unterstützt (und von ihr geführt wird) einerseits, und eine Minderheitengruppe (die dann als Opposition bezeichnet wird) andererseits einteilen. Eine solche Konstellation ist dem Europäischen Parlament deshalb fremd, weil das ‚Regierungssystem‘ der Europäischen Union sich vom Modell parlamentarischer Regierungsweise unterscheidet. In der Europäischen Union steht das Europäische Parlament als Institution dem Rat als Institution gegenüber; beide teilen sich die Zuständigkeit für die Rechtsetzung, jedenfalls in all den Fällen, für die das Verfahren der Mitentscheidung gilt. Diese in den Verträgen begründete Konstellation²⁹ ist bislang der Hauptfaktor für das Verhalten der Fraktionen und ihr Verhältnis zueinander gewesen: das Bemühen, jeweils Mehrheiten zustande zu bringen, die es dem Europäischen Parlament ermöglichen, sein Gewicht dem Rat (beziehungsweise genauer: einer Mehrheit des Rates in Fällen qualifizierter Mehrheitsentscheidung) gegenüber zur Geltung zu bringen. Das ist der Hintergrund für Absprachen vor allem der beiden dominierenden Fraktionen gewesen, die vielfach – nicht ganz korrekt – mit dem Begriff ‚Große Koalition‘ bezeichnet wurden. Eine Vielzahl von Äußerungen von Repräsentanten mindestens der drei größten Fraktionen zeigen ganz deutlich, dass sie auch künftig dieser Logik folgen, sich also um verlässliche Kooperationsformen bemühen wollen.

Für die Mehrheit im neu gewählten Europäischen Parlament mit seinen 736 Mitgliedern sind demnach 369 Stimmen erforderlich. Mit Blick auf das Wahlergebnis und das Stärkeverhältnis der Fraktionen lassen sich mehrere Szenarien denken. Bei einem Zusammengehen der beiden größten Fraktionen („Große Koalition“) kommen rechnerisch 449 Stimmen, also

27 Die italienische „Alleanza Nazionale“ (sie hatte neun Abgeordnete ins Europäische Parlament entsandt) war in der neuen PdL (jetzt bei der EVP-Fraktion) aufgegangen, die irische „Fianna Fáil“ (mit bisher vier Abgeordneten) gehört jetzt der ALDE an und die polnische PiS (bisher sieben Abgeordnete) hat sich der neuen ECR-Fraktion angeschlossen.

28 Zehn ihrer Mitglieder kamen aus der „Liga polnischer Familien“ LPR, die jetzt unter der neuen Bezeichnung „Libertas“ in Polen kandidierte, aber erfolglos blieb und im neuen Europäischen Parlament nicht mehr vertreten ist.

29 Das würde sich auch mit dem Vertrag von Lissabon nicht ändern. Dieser erweitert nur die Zahl der Fälle, die unter das Verfahren der Mitentscheidung fallen, stärkt insofern also das Europäische Parlament gegenüber dem Rat.

eine sehr komfortable Mehrheit, zusammen.³⁰ Eine sogenannte Mitte-Rechts-Allianz mit EVP, ALDE und ECR würde über 404 Stimmen verfügen. Fraglich ist dabei allerdings, als wie verlässlich sich die ECR-Fraktion erweist. Zustandekommen und Bestand dieser Allianz wird stark vom jeweiligen Entscheidungsgegenstand, vom Politikfeld also, abhängen. Das gilt im Übrigen für Allianzen und Bündnisse der Fraktionen ganz generell. Ein Links-Bündnis, bestehend aus S&D, VEL/NGL und Grünen/EFA, käme rechnerisch auf 274 Stimmen, bliebe also weit unterhalb der Schwelle von 369 Stimmen. Selbst wenn sich diesem Bündnis die ALDE-Fraktion anschließen würde, würden die 358 Stimmen diese Schwelle nicht erreichen.

Diese Szenarien bilden sicherlich nicht reale Konstellationen ab. Sie erklären aber, warum noch vor der konstituierenden Sitzung des Europäischen Parlaments Sondierungen zwischen den drei größten Fraktionen mit dem erklärten Ziel erfolgt sind, ‚technische‘ Vereinbarungen zu treffen. Es sind diejenigen Fraktionen, die erklärtermaßen eine Vertiefung des Integrationsverbunds Europäische Union, wenn auch mit unterschiedlichen politisch-inhaltlichen Akzenten und Schwerpunkten, für die die Programmaussagen Anhaltspunkte geben, anstreben und sich für eine solche Weiterentwicklung der Europäischen Union besonders verantwortlich fühlen. Die Grünen, unbestreitbar eine EU-freundliche politische Kraft, scheinen, wie schon bisher, in diese Sondierungen nicht oder nur ganz am Rand eingebunden zu sein. Die Gruppe der euroskeptischen Fraktionen, zu der die VEL/NGL, die ECR und die EFD, zuzüglich die meisten der fraktionslos bleibenden Abgeordneten, zählen, kommt rechnerisch auf 148 Stimmen und wird deshalb in der Alltagsarbeit des Europäischen Parlaments in der Regel keine größere Rolle spielen.

Zwei Personalentscheidungen können als wichtige Testfälle für das Verhältnis der Fraktionen zueinander und für das Zustandekommen von Absprachen und ‚Bündnissen‘ dienen. Das ist, erstens, die Entscheidung über den künftigen Präsidenten der Kommission. Der Vertrag von Lissabon sieht dafür vor, dass der Europäische Rat dem Europäischen Parlament „nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten“ vorschlägt; „dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen“. Und: „Das Europäische Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder.“³¹ Der Europäische Rat hat sich, für manchen Beobachter überraschend, einmütig für eine Verlängerung der Amtszeit des jetzigen Kommissionspräsidenten Barroso ausgesprochen. Dabei handelte es sich aber lediglich um ein politisches Votum, nicht um den im Vertrag vorgeschriebenen förmlichen Vorschlag, zu dem sich dann das Europäische Parlament abschließend äußern muss; und es erfolgten auch keine Konsultationen. Das ist deshalb auch aus der Mitte des neu gewählten Europäischen Parlaments kritisiert worden.³² Die EVP-Fraktion konnte ihre Absicht, die ‚Wahl‘ Barrosos bereits auf der konstituierenden Sitzung des Europäischen Parlaments Mitte Juli vorzunehmen, nicht verwirklichen; sie stand mit diesem Ansinnen allein. Die Entscheidung wird also erst im Herbst, wahrscheinlich Mitte September 2009, fallen. Die Barroso kritisch bis ablehnend gegenüberstehenden Fraktionen werden ihre Entscheidung dann im Licht seiner programmatischen Vorstellungen treffen. Die Sozialisten haben

30 Dazu sei angemerkt, dass in verschiedenen, unabhängig voneinander angestellten Untersuchungen, den Fraktionen im Europäischen Parlament ein hohes Maß an Geschlossenheit und Disziplin bei Abstimmungen attestiert wird. Für manche überraschend ist diese Fraktionskohäsion nach der Osterweiterung, also trotz eines sehr viel breiteren politischen Spektrums der in Fraktionen zusammengeschlossenen Parteien beziehungsweise ihrer Abgeordneten, nicht geringer geworden, sondern hat tendenziell noch zugenommen.

31 Art. 17 Abs. 7 EUV-Liss.

32 Offenbar als Reaktion auf diese berechtigte Kritik erfolgte die formelle Nominierung Barrosos zum Kandidaten des Europäischen Rates – im Umlaufverfahren (!) – am 9. Juli 2009.

deutlich gemacht, dass sie erwarten, dass dabei ihre eigenen programmatischen Prioritäten, wie sie im Wahlmanifest formuliert wurden, angemessen berücksichtigt werden. Seitens der Grünen wurden in der Diskussion um die Person des Kommissionspräsidenten andere Namen als mögliche Kandidaten ins Spiel gebracht.

Die zweite Personalentscheidung bezieht sich auf den Präsidenten des Europäischen Parlaments. Bislang war, mit einer Ausnahme, das Amt stets zwischen den beiden größten Fraktionen für jeweils die Hälfte der Wahlperiode aufgeteilt worden. Diese Dominanz ist insbesondere von Liberalen und Grünen stets scharf kritisiert worden. Eine Woche vor der konstituierenden Sitzung des Europäischen Parlaments zeichnet sich ab, dass es in dieser Frage erneut zu einer ‚technische Kooperation‘ genannten Absprache von EVP und S&D kommt. Danach wird der EVP-Kandidat, der Pole Buzek, das Amt in der ersten Hälfte der Wahlperiode innehaben,³³ ein von der S&D präsentierte Abgeordneter danach.³⁴

Absprachen zwischen Fraktionen können sich sodann auf Entscheidungen über die Besetzung weiterer Ämter beziehen. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Ämter der Vorsitzenden der Ausschüsse des Europäischen Parlaments. Ebenfalls eine Woche vor der konstituierenden Sitzung des Europäischen Parlaments verlautete, dass sich die EVP-Fraktion mit den beiden Fraktionen S&D und ALDE über die Verteilung solcher Vorsitzenden-Positionen verständigt habe.³⁵ Das deutet darauf hin, dass das Geschehen im Europäischen Parlament sicher nicht durch einen konfrontativen Stil, sondern das Bemühen um eine kontrollierte Kooperation – jedenfalls der drei stärksten Fraktionen, die zugleich die traditionellen großen politischen Familien repräsentieren – geprägt werden wird. Das heißt indessen nicht, dass es mit Blick auf einzelne Sachfragen nicht harte Auseinandersetzungen innerhalb des Europäischen Parlaments geben wird.

In einer politisch-protokollarischen Frage hat bereits das alte Europäische Parlament eine Weichenstellung vorgenommen. Sie bezieht sich auf das Recht, die konstituierende Sitzung des neu gewählten Parlaments zu eröffnen und bis zur Wahl des neuen Präsidenten zu leiten. Dieses Recht steht in den meisten Parlamenten dem an Lebensjahren ältesten Parlamentsmitglied zu, das dann als sogenannter Alterspräsident fungiert. Diese Regel galt auch im Europäischen Parlament. Um zu verhindern, dass der französische „Front National“-Politiker Jean-Marie Le Pen als Alterspräsident amtiert, wurde die Geschäftsordnung dahingehend geändert, dass die Leitung der Eröffnungssitzung dem bisherigen („scheidenden“) Parlamentspräsidenten oder einem der scheidenden Vizepräsidenten („entsprechend der Rangfolge“) oder dem Abgeordneten mit der längsten Zugehörigkeit zum Europäischen Parlament übertragen wird.³⁶

Weitere Wirkungen des Wahlergebnisses

In einzelnen Mitgliedstaaten hat sich durch das Wahlergebnis die Parteienlandschaft konsolidiert, indem kleinere und zum Teil ‚exotische‘ Parteien keine Mandate gewinnen konnten oder gar nicht mehr angetreten sind und sich insofern keinem ‚Test‘ unterworfen haben. Das gilt beispielsweise für Italien und Polen; beide Staaten hatten 2004 eine größere Zahl

33 Er wurde auf der konstituierenden Sitzung des Europäischen Parlaments am 14. Juli 2009 gewählt.

34 Eine Festlegung auf einen bestimmten Kandidaten erfolgte ausdrücklich nicht; aus der S&D-Fraktion verlautete vielmehr, dass diese Frage offen sei und bis 2011 offen bleiben könne.

35 Am Nachmittag des 8. Juli 2009 wurde die Aufteilung der Ausschussvorsitze zwischen den Fraktionen mit folgendem Ergebnis ausgehandelt: EVP acht, S&D sechs, ALDE zwei, Grüne/EFA ein, VEL/NGL ein, ECR zwei. Der Vorsitz eines nicht-ständigen Ausschusses (zur aktuellen Wirtschafts- und Finanzsystemkrise) soll an die ALDE und in zwei Unterausschüssen an die EVP beziehungsweise die Grünen fallen.

36 Artikel 12 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments.

von Parteien ins Europäische Parlament entsandt. Diese Konsolidierung könnte sich dauerhaft auf nationaler Ebene bestätigen.

Die in der ‚Second-Order National Election‘-These enthaltene Prognose, dass Regierungsparteien eher schwächer, Oppositionsparteien eher besser abschneiden, findet, vorbehaltlich einer systematisch-gründlichen Analyse, die hier nicht vorgenommen werden kann, im Wahlergebnis keine überzeugende Bestätigung. So haben zwar in Großbritannien, Bulgarien, Griechenland, Irland, Ungarn und Spanien die Regierungsparteien eine Schlappe erlitten; versteht man die Europawahl insoweit als ‚Testwahl‘, dann würde ein solches Ergebnis auf die Möglichkeit eines Macht- und Regierungswechsels bei den nächsten nationalen Wahlen hindeuten.³⁷ In Frankreich, Italien und Polen dagegen wurden die Regierungsparteien eindrucksvoll bestätigt; die jeweiligen Oppositionsparteien fielen sogar noch zurück. In Deutschland und Österreich, mit Großen Koalitionen, blieb der sozialdemokratische Partner, bei je unterschiedlicher Kräftekonstellation, deutlich hinter den eigenen Erwartungen zurück. Aus all dem folgt, dass für die Erklärung des Abschneidens von Regierungs- und Oppositionsparteien spezifische, im jeweiligen nationalen politischen System liegende Faktoren angemessen berücksichtigt werden müssen.

Eine andere Prognose, dass nämlich kleinere und vor allem auch neue Parteien bei solchen ‚Second-Order National Elections‘ besonders gute Chancen haben, fand in etlichen Fällen Bestätigung. Das gilt etwa für die Piratenpartei in Schweden, für die britische UKIP, die finnische Partei „True Finns“, die belgische „Lijst Dedecker“, die österreichische „Liste ‚Dr. Martin – für Demokratie, Kontrolle, Gerechtigkeit‘“, oder die auf der extremen Rechten anzusiedelnde ungarische Partei „Jobbik“. Hier bleibt abzuwarten, ob sich diese Parteien im nationalen Parteienspektrum dauerhaft etablieren können. Besondere Aufmerksamkeit wurde, jedenfalls um den Jahreswechsel 2008/09, der neu gegründeten Partei „Libertas“ zuteil.³⁸ Lediglich in Frankreich konnte der als EU-Skeptiker seit vielen Jahren bekannte und engagierte Politiker Philippe de Villiers als Kandidat dieser Liste ein Mandat erringen. Der eklatante Misserfolg von „Libertas“, nicht zuletzt in Irland selbst, wird von den Befürwortern des Vertrags von Lissabon als ermutigendes Zeichen dafür gewertet, dass ein zweites Referendum in Irland, das am 2. Oktober 2009 stattfinden soll, eine Bestätigung für den Vertrag bringen wird.

Ausblick

Der vorstehende knappe Überblick hat ergeben, dass die Europawahl 2009 sicherlich mehr war als nur eine Summe nationaler Sekundärwahlen; sie als wirklich ‚europäische‘ oder ‚europäisierte‘ Wahlen zu bezeichnen,³⁹ würde indessen viel zu weit gehen. Bereits im Vorfeld dieser Wahlen sind eine Reihe von Vorschlägen gemacht und Forderungen erhoben worden, wie der europäische Charakter der Europawahl gestärkt werden könnte. Sie wur-

37 Das trat in den Parlamentswahlen in Bulgarien am 5. Juli 2009 auch tatsächlich ein. Für Großbritannien wird ein Machtwechsel von „Labour“ zu den Konservativen in den spätestens im Frühjahr 2010 fälligen nationalen Wahlen von fast allen Beobachtern als nahezu sicher erwartet.

38 Sie hatte einen Antrag auf Anerkennung als Partei auf europäischer Ebene gestellt, der im Europäischen Parlament Irritationen auslöste, letztendlich aber nicht positiv beschieden werden konnte, weil die formalen Voraussetzungen (Präsenz in einer bestimmten Zahl von Mitgliedstaaten) nicht erfüllt waren beziehungsweise nicht nachgewiesen werden konnten.

39 Vgl. zu dieser Frage den sehr gründlichen und informativen Überblick von Jürgen Mittag/Claudia Hülsken: Von Sekundärwahlen zu europäisierten Wahlen? 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament, in: *integration* 2/2009, S. 105-122.

den, von verschiedener Seite, im Anschluss an die Wahlen erneut vorgetragen und um zusätzliche Überlegungen und Anregungen ergänzt.

Ein erster Vorschlag zielt auf eine Reform des Wahlsystems. Im September 2008 hat der liberale britische EP-Abgeordnete Andrew Duff als Berichterstatter den Entwurf eines konkreten Reformvorschlages vorgelegt.⁴⁰ Der Bericht sieht vor, einen Teil der Abgeordneten über transnationale, also länderübergreifende Listen zu wählen. Der Bericht fand weder im Europäischen Parlament noch im Rat ausreichende Unterstützung. Äußerungen aus dem neu gewählten Europäischen Parlament lassen jedoch erwarten, dass dieses Reformvorhaben erneut auf der politischen Tagesordnung – sicherlich nicht nur im Europäischen Parlament – erscheinen wird. Der Zusammenhang mit Überlegungen zur Ausarbeitung eines wirklich europäischen Parteienstatuts ist unübersehbar.

Ein zweiter Vorschlag zielt darauf, dass die Parteien vor der Wahl Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten benennen, um so auch eine Personalisierung der Wahlentscheidung zu ermöglichen. Das setzt eine Absprache nationaler Parteien voraus, die im Rahmen des jeweiligen transnationalen Parteienzusammenschlusses („Parteien auf europäischer Ebene“) erfolgen müsste. Für diese Wahl hatte lediglich die EVP auf ihrem Kongress, bei dem das Wahlmanifest beschlossen wurde, eine Aussage zugunsten von Barroso gemacht. Auch bezüglich dieser Frage ist der Zusammenhang mit der Weiterentwicklung europäischer Parteien und der Formulierung und dem Erlass eines europäischen Parteienstatuts offensichtlich. Interessant und zugleich sehr weitgehend ist die Anregung, Kandidaten für das Amt eines Mitglieds der Kommission aus dem Kreis der gewählten EP-Abgeordneten zu rekrutieren. Das würde bedeuten, dass sich die Regierungen, die hierzu Vorschläge einbringen, am Reservoir von Parlamentariern orientieren müssten, während sie bislang für die Rekrutierung von Kandidaten ganz anderen Kriterien folgten. Die Realisierung des Vorschlags würde letztlich bedeuten, dass ein Element parlamentarischer Regierungsweise Eingang in das EU-Regierungssystem findet: Mitglieder der Exekutive würden nicht nur die politische Unterstützung einer Parlamentsmehrheit benötigen, sondern müssten (zunächst) selbst ein Mandat haben, das sie dann aber als Mitglied der Exekutive nicht mehr wahrnehmen dürften. Dieser Vorschlag erscheint außerordentlich ehrgeizig und – bis auf Weiteres – viel zu weitgehend zu sein. Er kann aber die Reflexion über die institutionelle Architektur der Europäischen Union bereichern.

Einen ganz anderen Ansatz verfolgt Simon Hix.⁴¹ Seine Kritik an den nationalen Parteien ist zutreffend („sie wollen einfach keine echten Europawahlen“), ebenfalls seine Feststellung, es sei nicht vermittelt worden, „dass der Ausgang der Europawahl großen Einfluss auf die europäische Politik hätte“. Seiner Auffassung nach könnte das Europäische Parlament selbst dazu beitragen das zu ändern, indem, erstens, das Europäische Parlament beschließt, „dass die größte Fraktion mehr Macht bekäme, die Agenda des Parlaments zu bestimmen“; zweitens, „dass die größte Fraktion die ersten fünf oder zehn Ausschussvorsitzenden bekommt und die anderen sich den Rest teilen“. Drittens regt er an, den Präsidenten des Europäischen Parlaments für die gesamte Wahlperiode zu wählen, was Koalitionsbildung oder Vereinbarungen zwischen den Fraktionen – aber eben nicht nur der beiden größten wie bisher – voraussetzt, mit der von ihm gewünschten Folge: „[D]ie Tage der großen Koalition wären gezählt.“ Für ihn macht „die ewige große Koalition“ das Europäische Parlament „so

40 Vgl. dazu Mittag/Hülken: Von Sekundärwahlen zu europäisierten Wahlen, 2009, S. 114, mit weiteren Nachweisen.

41 Andreas Ross: „Die Parteien wollen keine echten Europawahlen“, Interview mit Simon Hix, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.06.2009.

unpolitisch [...], dass die Wahlentscheidung so irrelevant wird“. Er ist demgegenüber der Überzeugung, „dass das Parlament mehr erkennbare Gewinner und Verlierer braucht“.

Diese Überlegungen und Anregungen können mit Blick auf die gegenwärtige Stellung und Rolle des Europäischen Parlaments im interinstitutionellen Gefüge nicht überzeugen. So wird die Agenda des Europäischen Parlaments primär durch prozedurale Regeln für die interinstitutionellen Beziehungen (zu Rat und Kommission) bestimmt, das heißt das Europäische Parlament muss im Wesentlichen reagieren, also ihm zugewiesene Vorlagen unter Beachtung von Fristen bearbeiten; es hat auch kein substantielles Initiativrecht. Sodann ist das Europäische Parlament mit gegenwärtig sieben Fraktionen stark fragmentiert, sodass die Vorrangstellung der relativ größten Fraktion für die anderen Gruppen kaum akzeptabel und zudem für die Rolle des Europäischen Parlaments als Gesamteinstitution kontraproduktiv wäre. Um seine Rechte ausschöpfen zu können, ist das Europäische Parlament auf das Engagement möglichst aller Fraktionen angewiesen; dem aber wäre die Bevorzugung der größten Fraktion bei der Besetzung der Positionen der Ausschussvorsitzenden sehr abträglich. Die Beachtung von Proporzregeln kann im Übrigen die Herausbildung einer bestimmten parlamentarischen ‚Kultur‘ nur fördern, auf die das Europäische Parlament unter den heutigen Bedingungen angewiesen ist. Was schließlich die Frage von Gewinnern und Verlierern angeht, so gab es diese, auch in wichtigen und kontroversen Fragen, im Europäischen Parlament immer wieder, aber nicht in dem von Hix vertretenen Verständnis. Er geht mit seinen Anregungen von einem Leitbild des Europäischen Parlaments und der institutionellen Architektur der Europäischen Union aus, das über die jetzigen vertraglich und politisch bestimmten Gegebenheiten weit hinausgeht.

Eine Reformstrategie, die auf die Weiterentwicklung der Rolle der transnationalen politischen Parteien setzt, erscheint demgegenüber realistischer und verspricht mittelfristig Erfolge.



Metropolregionen in Deutschland

11 Beispiele für Regional Governance

Herausgegeben von Dr. Jürgen Ludwig,
Dipl.-Geogr. Klaus Mandel, Dr. Christopher
Schwieger und Dr. Georgios Terizakis

2. Auflage 2009, 193 S., brosch., 24,- €,
ISBN 978-3-8329-4685-2



Nomos

Zwischen ‚Policy Determination‘ und ‚Bekennnisritual‘. Anmerkungen zum EP-Wahlkampf und zu seinem Ergebnis in Österreich

Heinrich Schneider*

Wahlkämpfe und Wahlen zum Europäischen Parlament: Was fand da statt?

Das Europäische Parlament ist neu gewählt, Wahlkampf und Wahlergebnis wurden, wie üblich, analysiert – im Blick auf die politischen Konsequenzen für die künftige Politik der Union, aber auch auf die Befindlichkeit der Unionsbürger, vor allem ihre Einschätzungen und Einstellungen in Bezug auf das Parlament.¹

Vorangegangen waren Appelle an die Wahlberechtigten, aus Brüssel, aus anderen Hauptstädten, aber auch von wohlmeinenden Autoren und Gruppierungen, doch ja die Stimme abzugeben. Selbst in einer Zeitschrift, die vor allem wissenschaftliche Analysen bieten möchte, war zu lesen: „Teilnahme an der Europawahl ist erste Bürgerpflicht“ oder „Mitwirken an Europa ist kein politischer Luxus“.²

Besonders erfolgreich war das gute Zureden nicht, der Abwärtstrend setzte sich fort, was mancherlei Kommentare auslöste. Ein recht pointierter, wenn auch argumentativ nicht ganz neuer, war einem angesehenen deutschen Politikwissenschaftler zu verdanken: Teile man dem Wähler mit, er würde „ein machtvolles Verfassungsorgan [...] bestellen“, gibt man ihm aber „keine Möglichkeit [...], mit seiner Stimme eine für ihn selbst durchschaubare Entscheidung zu treffen, dann grenzt das [...] an politischen Zynismus“. Eigentlich gehe es nicht um eine Entscheidung, sondern um ein „Bekennnis zu Europa“ – „Wahlen als Bekenntnisrituale sind aber Merkmale ganz anderer politischer Systeme, nicht der Demokratie“. Die niedrige Wahlbeteiligung sei kein Wunder.³

Immerhin war in Österreich, entgegen dem Trend, die Wahlbeteiligung höher als 2004. Auch dafür gab es Erklärungen: Dort sei es „wie kaum in einem anderen Land gelungen, die Wahl für die schlimmsten Exzesse zu missbrauchen“.⁴ Es stimmt: Der Wahlkampf hat in diesem Mitgliedstaat bizarre Blüten getrieben. Das sollte wahrgenommen werden, nicht einem Infotainment zuliebe, sondern weil derlei Mosaiksteine dem Gesamtbild des EU-Parlamentarismus durch die Einbeziehung seines elektoralen Unterholzes sonst vielleicht übersehene Dimensionen verleihen, womöglich sogar zu einer Überprüfung gängiger Sichtweisen anregen könnten.

* Prof. Dr. Heinrich Schneider, Universität Wien; Institut für Europäische Politik, Berlin.

1 Vgl. Rudolf Hrbek: Europawahl 2009: mehr als die Summe nationaler Sekundärwahlen ?, in diesem Heft, S. 193-209 und Oskar Niedermayer: Das Europäische Parlament in der öffentlichen Meinung – bekannt aber wenig relevant, in diesem Heft, S. 231-245.

2 Melanie Piepenschneider: Die EU nach Lissabon – bürgernah, bürgerfreundlich, bürgertauglich?, in: *integration* 2/2009, S. 153-166, hier S. 164 und 166.

3 Peter Graf Kielmansegg: Die Europawahl als Bekenntnisritual, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.06.2009. Bestätigt wird diese Sicht durch den Hinweis Oskar Niedermayers auf die Eurobarometer-Befunde über die geringe Relevanz, die die Bürger den Entscheidungen des Europäischen Parlaments zumessen. Niedermayer: Das Europäische Parlament in der öffentlichen Meinung, 2009, S. 244-245 [Fazit].

4 So der langjährige Vorsitzende der PSE-Fraktion Martin Schulz in einem Interview mit Georg Hoffmann-Ostenhof und Otmar Lahodynsky: Martin Schulz „Europa hat keinen Kurs“, in: *profil*, 15.06.2009, S. 63.

Weichenstellende und symbolische Funktionen von Institutionen (Wahlen eingeschlossen)

Dazu ist freilich die Besinnung auf einige Zusammenhänge ratsam, begriffliche und kontextuelle.⁵ Manches davon ist trivial; etwa die Erinnerung an die Diskrepanz von europäischen und nationalen Parlamentswahlen, insofern diese eine für den Wähler erkennbare entscheidende Rolle im Prozess der ‚policy determination‘ spielen.⁶ Dass das für die EP-Wahlen nicht gilt, macht sie für den zitierten Grafen Kielmansegg zum bloßen ‚Bekennnisritual‘.

Ist das wirklich so einfach? Immerhin ist eine ähnliche Einschätzung ‚regulärer‘ Parlamentswahlen in Milieus ‚kritischer Politikwissenschaft‘ längst geläufig – nicht nur bei ‚Achtundsechzigern‘.⁷ In Österreich interpretierten höchst verfassungstreue, der ÖVP angehörende oder nahestehende Autoren Parlamentswahlen als ‚Demokratierituale‘.⁸ ‚Pseudopolitik‘ trete im Kampf um die Stimmen an die Stelle gar nicht stattfindender oder den Bürgern verhehlter ‚wirklicher‘ Politik. Den Bürgern⁹ würde solche vorgegaukelt, sie würden auch vermittels entsprechender Aufmerksamkeit erregender Darstellungen partizipativ beschäftigt und so bei der Stange gehalten. In Wahlkämpfen erreiche die ‚Pseudopolitik‘ ihren rituellen Höhepunkt.¹⁰ Ritualisierung von Parlamentswahlen fände keineswegs nur in totalitären Systemen statt (worauf Graf Kielmansegg anspielte – wobei dort jedoch den Stimmbürgern Einheitslisten zur Zustimmung vorgelegt wurden, sodass es keine Entscheidungsalternativen gab, vom Wahlboykott abgesehen).

-
- 5 Dieser Beitrag war zunächst als eher vordergründig angelegte Glosse in Aussicht genommen worden. Die Reflexion des zugrunde liegenden Materials (in Gestalt von etlichen Hunderten Zeitungsbeiträgen, Inseraten und Plakatfotos) regte aber zu einem einschlägige politikwissenschaftliche Diskussionsbeiträge einschließenden Rasonnement an.
 - 6 „Indem die Wählerschaft bestimmte Parteien oder Personen, die eine bestimmte Partei repräsentieren, in die Versammlung wählt [...], nimmt sie am Machtprozeß aktiven Anteil. Durch den Wahlvorgang gibt sie den künftig zu treffenden politischen Grundentscheidungen die bestimmende Richtung“. Karl Loewenstein: *Verfassungslehre*, deutsch, Tübingen 1959, S. 267. ‚Policy determination‘ (beginnend mit der Entscheidung über die Grundordnung einer ‚polity‘) ist für Loewenstein eine der wesentlichen „Staatsfunktionen“, neben ‚policy execution‘ und ‚policy control‘, und beiden zugrunde liegend. ‚Policy control‘ (als „Geltendmachung und Erzwingung politischer Verantwortlichkeit“, Loewenstein: *Verfassungslehre*, 1959, S. 48) geschieht ebenfalls im Zug von Parlamentswahlen, weil die Wähler über Befugnisse und Machtchancen anderer individueller und kollektiver Akteure entscheiden, etwa durch die Wiederwahl oder Abwahl bisher regierender beziehungsweise mitregierender Kräfte. Loewenstein: *Verfassungslehre*, 1959, S. 46.
 - 7 Vgl. den mit der Erinnerung an Vilfredo Pareto verknüpften Hinweis auf die „Ausstaffierung“ eines Herrschaftssystems „mit der Ornamentik parlamentarisch-demokratischer Einrichtungen und Gepflogenheiten“ im Kultbuch von Johannes Agnoli/Peter Brückner: *Die Transformation der Demokratie*, Frankfurt/Main 1968, S. 11. Als Beleg wurde dort der Aufsatz von Günther Müller, MdB, in der „Zeit“ vom 21. Oktober 1966 zitiert (Müller war zunächst Vorsitzender der bayerischen Jungsozialisten, die Bundestagskarriere beendete er als CSU-Mitglied). Günther Müller: *Ist der Bundestag nur eine Dekoration?*, in: *Die Zeit*, 21.10.1966.
 - 8 Siehe Fritz Plasser/Peter A. Ulram/Manfried Welan (Hrsg.): *Demokratierituale. Zur politischen Kultur der Informationsgesellschaft*, Wien/Köln/Graz 1985 (die Herausgeber sind habilitiert, einer war Vorsitzender der Rektorenkonferenz und ÖVP-Parlamentarier). In besagtem Buch wird über die „Inszenierung von Pseudopolitik“ räsoniert; vor allem in der „Politikvermittlung“ durch Medien und Wahlkampfaktivitäten würden „Images“, Gefühle und Affekte zunehmend Programme, Argumente und Sachlösungen überlagern; neue Herausforderungen würden die Problemlösungskapazität des politisch-administrativen Systems überfordern, dies erhöhe den Bedarf von „symbolischer Politik“ als „Pseudopolitik“, die die „Loyalitätsbereitschaft“ und das Vertrauen der Bürger manipulativ aufrecht zu erhalten hätte.
 - 9 Bei der Verwendung derartiger Begriffe sind weibliche wie männliche Varianten im Folgenden stets mitgemeint.
 - 10 Etwa in Fernsehduellen der Protagonisten, die dann wie „Komödianten in der elektronischen Zirkusarena“ auftreten; so schon Fritz Plasser/Peter A. Ulram: *Unbehagen im Parteienstaat*, Wien/Köln/Graz 1982, hier S. 91 und 94.

Symbolische Dimension der Politik in unterschiedlicher Sicht

Den Interpretationen ritualisierter ‚symbolischer‘ Politik liegen Thesen zugrunde, die vor Jahrzehnten Murray Edelman populär gemacht hat.¹¹ Politische Institutionen und Handlungen weisen allemal eine realpolitisch-instrumentelle und eine symbolisch-expressive Dimension auf, je in ganz unterschiedlichem Gewichtsverhältnis. Gerade Wahlen seien ein ‚hervorragendes Beispiel‘ für eine ‚symbolische Politik‘, die systemstabilisierende Mythen zur Geltung bringe, etwa den der Rationalität und des demokratischen Charakters des etablierten Systems, insbesondere freilich den Aberglauben, der Wähler würde mit dem Stimmzettel überlegt und effektiv die Politik kontrollieren (Loewenstein spräche von ‚policy determination‘). Tatsächlich seien erwiesenermaßen die in der wirklichen Politik strittigen Fragen den meisten Wählern gar nicht bewusst, ihre ‚kognitive Vertrautheit‘ mit den realpolitischen Problemen sei ‚gering‘; das die Wahlentscheidung bestimmende ‚Interesse‘ sei daher bei einem Großteil des Publikums wohl ‚eine Funktion anderer soziopsychologischer Faktoren‘.¹² Wahlen geben dem Wähler Gelegenheit, Unzufriedenheit (womit auch immer) zu artikulieren und sich als Teilnehmer an der Politik zu fühlen. Auch in der Demokratie sei die Wahlbeteiligung weniger die Mitwirkung an der Formulierung von ‚policies‘, als vielmehr Teilnahme an einem Ritual, das seine systemstabilisierende Funktion indessen nur erfüllt, wenn der allgemeine Aberglaube an die ‚policy determination‘-Funktion nicht erschüttert wird.¹³ Politiker seien daher interessiert, eine entsprechende Aufklärung durch Politikwissenschaftler oder Sozialpsychologen zu verhindern.¹⁴ Dass es neben solchen Aufklärern auch akademische Autoren und Akteure gibt, die – sei es naiv, sei es kritische Sichtweisen bewusst verdrängend – die gängigen Mythen affirmativ aufrecht erhalten, versteht sich für Edelman von selbst.

Gegenüber dem kruden Dualismus der guten und rationalen sowie der bösen und irrationalen Dimension politischer Institutionen (die eine realisiert die Demokratie, die andere inszeniert und verbreitet Lug und Trug) sind inzwischen überlegtere und differenziertere Sichtweisen entwickelt worden.

Einerseits würden im Zeitalter unvermeidlich massenmedialer Politikvermittlung Sein und Schein, in der Sicht der Analytiker voneinander entkoppelt, tendenziell ununterscheidbar.¹⁵ Andererseits erweise sich Edelmans Darstellung als Konsequenz eines anfechtbaren Vorverständnisses des Politischen. Jürgen Gebhardt hat, davon ausgehend, gezeigt, dass insbesondere die Verfassung als grundlegende Institution eines politischen Gemeinwesens ihre ‚instrumentelle‘ Hauptfunktion als Organisationsstatut zur Regelung des politischen Pro-

11 Die grundlegenden Publikationen sind 1964 und 1971 erschienen; für die Rezeption im deutschen Sprachbereich war grundlegend: Murray Edelman: *Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns*, Frankfurt/Main/New York 1976.

12 Siehe Edelman: *Politik als Ritual*, 1976, S. 2, 26-27 und öfter. Der Verfasser des Beitrags erinnert sich an die Betroffenheit nach der Lektüre des EMNID-Berichts über die im Anschluss an die Bundestagswahlen 1961 durchgeführten Intensivuntersuchungen mit halbstrukturierten Interviews, denen zufolge die Wahlentscheidung eines großen Teils der Wähler mangels politischen Interesses und politischem Wissen in starkem Maße von politisch (insbesondere wahlpolitisch) inadäquaten Motiven abhängig ist (zum Beispiel davon, wie der Ehepartner wählt, sodass man dem ehelichen Konsens zuliebe so abstimmt wie er, oder aber – weil man im Konflikt lebt – gerade anders; oder ganz anders als der nicht gemochte Chef). Vgl. Viggo Graf Blücher u.a.: *Der Prozeß der Meinungsbildung, dargestellt am Beispiel der Bundestagswahl 1961*, Bielefeld (EMNID GmbH & Co) 1962.

13 Vgl. Edelman: *Politik als Ritual*, 1976, S. 3. Überdies dienen öffentliche politische Auseinandersetzungen, zuvörderst Wahlkämpfe, auch der Verbreitung von speziellen, die Wähler emotional beziehungsweise affektiv ansprechenden Mythen, wie Feindbildern, Bildern von Helden und Rettern manichäische Polarisierungen, Verschwörungsideen, Hochstilisierung bestimmter Interessen zum nationalen Anliegen, zumeist zur Vereinfachung komplexer Zusammenhänge zu simplen positiv oder negativ besetzten Leitbildern, usf.

14 Edelman: *Politik als Ritual*, 1976, S. 109.

15 Vgl. zum Beispiel Thomas Meyer: *Von den Fallstricken der symbolischen Politik*, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.): *Politik der Symbole. Symbole der Politik*, Opladen 1989, S. 9-38.

zesses nur aufgrund ihrer „sinnstiftenden symbolischen Funktion“ erfüllen kann.¹⁶ Diese, auskristallisiert in einem Komplex von Leitideen, begründet und rechtfertigt Loyalität und gibt daher der Verfassung ihre normative Kraft.¹⁷

Eine solche Funktion kommt politischen Institutionen generell zu: sie leisten nicht nur ‚Steuerung‘ als Regulierung von Handlungsoptionen, sondern auch Integration eines Kollektivs (auch und besonders eines Gemeinwesens) durch die symbolische Darstellung von Sinngehalten, die den Mitgliedern einen Orientierungsrahmen für ihr Handeln und das Innewerden der Zugehörigkeit bietet – wobei ‚Steuerung‘ und ‚Integration‘ miteinander verstrickt sind.¹⁸ Dabei ist der Symbolgehalt – anders gesagt: die Leitidee, im Sinn von Maurice Hauriou „idée directrice“ – stets das Ergebnis temporärer, fragiler, umstrittener Auseinandersetzungen.¹⁹

Ein etwas anderer Blick auf das Ringen um Wählerstimmen

Klarerweise unterscheiden sich die EP-Wahlen funktional in mehrfacher Hinsicht von nationalen Parlamentswahlen, zum Beispiel weil es bei ihnen in weit schwächerem Maß um die Chancen der Bürger geht, auf den unionalen ‚policy determination‘-Prozess effektiv einzuwirken – die ‚less-at-stake‘-Einschätzung wird von Parteipolitikern und von Stimmbürgern, aber auch von Medienmachern geteilt.²⁰ Demgemäß ist seit jeher die Formel von den ‚nationalen Sekundärwahlen‘ üblich.²¹

-
- 16 Jürgen Gebhardt: Verfassung und Symbolizität, in: Gert Melville (Hrsg.): *Institutionalität und Symbolisierung. Verstetigungen kultureller Ordnungsmuster in Vergangenheit und Gegenwart*, Köln/Weimar/Wien 2001, S. 585-601, hier S. 586ff. Edelman und seine von Gebhardt namhaft gemachten Gewährsleute hätten diese symbolische Funktion im Horizont einer fragwürdigen Anthropologie kurzschlüssig gedeutet. Mehrere Beiträge dieses Sammelbandes sind, wie auch etliche in Gerhard Göhler (Hrsg.): *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*, Baden-Baden 1994, zur Vergegenwärtigung des wissenschaftlichen Kontexts der hier skizzierten Komplexe unerlässlich. In diesem Beitrag werden dazu nur knappe Andeutungen referiert.
- 17 Vgl. zum Beispiel Heinrich Schneider: *Der Post-Nizza-Prozess: ein direkter Anlauf zur Konstitutionalisierung der Europäischen Union?*, in: *integration* 2/2001, S. 198-207, hier S. 200. Hier die dritte und die vierte von 10 Thesen: „Das Bedürfnis nach einer ‚idée directrice‘ und das Erfordernis normativer Kraft“; „Verfassungsloyalität als Kriterium des Verfassungscharakters“.
- 18 Gerhard Göhler: *Politische Institutionen und ihr Kontext*, in: Gerhard Göhler (Hrsg.): *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*, Baden-Baden 1994, S. 19-46, hier vor allem S. 38-39, S. 40-41. ‚Steuernde‘ Politik kann sich orientierend und integrativ wirksamer Symbole zu bedienen suchen, unter Umständen auch (aber nicht nur) zwecks Durchsetzung bestimmter Politikinhalt (darauf legt Edelman das Augenmerk).
- 19 Göhler: *Politische Institutionen und ihr Kontext*, 1994, S. 42, Anm. 29. Dazu auch Karl Siegbert Rehberg: *Institutionen als symbolische Ordnungen*, in: Gerhard Göhler (Hrsg.): *Die Eigenart der Institutionen. Zum Profil politischer Institutionentheorie*, Baden-Baden 1994, S. 47-84, hier S. 57: „Das Institutionelle an einer Ordnung ist die symbolische Verkörperung ihrer Geltungsansprüche“; ebenda, S. 67: „Leitideen [nämlich von Institutionen] symbolisieren jeweils durchgesetzte Ordnungsarrangements“; sind „nie im Singular zu denken“, „jede von ihnen ist eine Synthese von Widersprüchlichem“. Zugrunde liegt „die Realität soziale[r] Kämpfe, das machtgestützte Einfrieren von Kampfergebnissen und situativen Kompromissen“. Spannungen werden in die Latenz abgedrängt, Alternativen verdeckt. Daher ist die Analyse von Leitideen keine „idealistische“ Angelegenheit (ebenda, S. 69). Die Verknüpfungen mit Machtprozessen und Machtkonstellationen ist eine Sache für sich (ebenda, S. 70ff.).
- 20 So Jürgen Mittag/Claudia Hülsken: *Von Sekundärwahlen zu europäisierten Wahlen? 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament*, in: *integration* 2/2009, S. 105-122, hier S. 115.
- 21 Siehe Karlheinz Reif/Hermann Schmitt: *Nine Second-Order National Elections – A conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, in: *European Journal of Political Research* 1/1980, S. 3-45. Manche Parteien verleitet das zur Instrumentalisierung der Wahlkämpfe für andere Ziele, etwa für bevorstehende andere Wahlen (in Österreich waren das 2009 die bevorstehenden Wiener Landtags- und Gemeinderatswahlen) oder für die Verbreitung ihnen generell wichtiger Parolen und Lagebilder. Den Wählern sei es zunehmend um die „Abstrafung von nationalen Regierungsparteien“ gegangen. Mittag/Hülsken: *Von Sekundärwahlen zu europäisierten Wahlen*, 2009, S. 116.

Hält man sich das zuletzt Ausgeführte vor Augen, dann wird diese Formel nicht desavouiert, aber in einen etwas erweiterten Kontext gerückt.

Man erhält bereits ein etwas anderes Gesamtbild, wenn man das Funktionenspektrum von Parlamentswahlen nicht, wie das zuweilen geschieht, auf die Dimensionen der Beeinflussung von ‚policy determination‘-Prozessen einengt. Zur Konzipierung dieses Spektrums liegt es nahe, den Funktionenkatalog des jeweiligen Parlaments heranzuziehen.²² Dann wird auch die Bedeutung von Wahlen nicht auf die Mitwirkung der Stimmbürger an ‚policy determination‘ und ‚policy control‘-Vorgängen eingeengt. Die Funktionen der symbolischen Sinngebung und der Integration werden in entsprechenden Katalogen nicht einfach ignoriert; dennoch wird ihre Bedeutung nicht immer angemessen erkannt.

Oft wird dem Europäischen Parlament als einzigem direkt gewähltem EU-Organ eine Schlüsselrolle für die Apperzeption des demokratischen Charakters und für die Legitimität der Union zugesprochen. Eben darum gilt die Wahlbeteiligung als eine prekäre Größe. Dass indessen im Jahre 2007 lediglich 48 Prozent der Schweizer Bürger an der Nationalratswahl teilgenommen haben, und 2003 gar nur 45 Prozent, brachte kaum jemanden dazu, die Akzeptanz oder die Legitimität der eidgenössischen ‚Polity‘ infrage zu stellen.

Im Fall der Union ist das anders. Sie steht im Akzeptanz- und Legitimitätszweifel. Manche Kräfte wollen sie politisch schwächen und die Supranationalität abbauen, andere wollen das Gegenteil. Der ‚Polity‘-Charakter schillert. Unterschiedliche, auch in sich spannungsvolle ‚Leitideen‘ prägen das Denken und Handeln von Politikern und schlagen sich vielleicht auch im Bewusstsein der Bürger nieder.

Inwieweit ist die Union eine von Staaten, respektive eine von Bürgern? Wie wird, wenn überhaupt, im Hinblick darauf die Unionsbürgerschaft wahr-, gar ernst genommen? Welche Rolle spielt, damit verbunden, die Wahlbeteiligung als ein Politikum eigener Art? Ist sie

22 Naheliegender wäre zum Beispiel die Auflistung von jeweils mehreren ‚Output‘- (I) und ‚Input‘- (II) Funktionen, etwa:

- (I.1) die Wahl, aber unter Umständen auch die Vorbildung oder (so wie das Max Weber sah) Vorausqualifizierung von Führungspersonal (für das Parlament selbst, aber auch für Gubernativ- und Exekutivämter, im Fall der parlamentarischen Benennung von höchstgerichtlichen Richtern auch für Judikativämter);
- (I.2) die Gesetzgebung (auch über den Haushalt), unter Umständen zusammen mit anderen Organen (in Deutschland mit dem Bundesrat);
- (I.3) die Kontrolle von Gubernative und Exekutive (im parlamentarischen Regierungssystem zum Beispiel die Abberufung der Regierung);
- (II.1) die Artikulation und Aggregation von politischen Willensgehalten („Interessen“);
- (II.2) die Herstellung von Öffentlichkeit und die Kommunikation mit den Bürgern, die Artikulation und Distribution von Impulsen zur öffentlichen Meinungs- und Urteilsbildung.

Für die Betrachtung des Europäischen Parlaments war vor rund einem Menschenalter die von Walter Bahegots klassischer Darstellung (Walter Bahegot: *The English Constitution*, 1867) ausgehende, von Eberhard Grabitz und Thomas Läufer zusammengestellte Funktionenliste erstellt worden, wobei die Orientierung an einem staatlichen Parlament zur Feststellung etlicher Funktionsdefizite führte, die zu überwinden die Autoren dem Parlament nahelegten. Eberhard Grabitz/Thomas Läufer: *Das Europäische Parlament*, Bonn 1980, S. 361-363.

Zehn Jahre später wurde vor allem die ‚Mitgestaltungsfunktion‘ betont, nämlich in dem von Wolfgang Wessels und Otto Schmuck edierten Band „Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß“, und zwar in dreifacher Hinsicht:

- in Bezug auf die ‚Systemfortbildung‘, sozusagen das ‚policy building‘ (im Sinne von Verfassungspolitik);
- in Bezug auf die Gestaltung der ‚policies‘; sowie
- in Bezug auf die Rolle im Interaktionsprozess zwischen der Gemeinschaft und den Bürgern.

Vgl. TEPSA-Forschungsgruppe: Vom „Forum“ zum „Mitgestalter“: Konzepte für das Europäische Parlament, in: Wolfgang Wessels/Otto Schmuck (Hrsg.): *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn 1989, S. 31-50, hier S. 34-38; Oskar Niedermayer/Karlheinz Reif: *Das Europäische Parlament und die Bürger: Schwierigkeiten der Mobilisierung*, in: Wolfgang Wessels/Otto Schmuck (Hrsg.): *Das Europäische Parlament im dynamischen Integrationsprozeß: Auf der Suche nach einem zeitgemäßen Leitbild*, Bonn 1989, S. 199-212, hier S. 206-209.

zum Beispiel durch die Neigung bestimmt, den Regierenden einen Denkkzettel zu verpassen, oder durch die Gewohnheit, der Partei, mit der man sich verbunden fühlt, Sukkurs zu geben? Oder denken nennenswerte Anteile des Elektorats an eine Chance, eigene politische Überzeugungen oder Präferenzen effektiv in die Politik einzubringen? Sind etwa gar Vorstellungen wie die einer moralischen Bürgerpflicht wirksam, bis hin zur Idee, mit der Ausübung des Wahlrechts engagiere man sich für die Demokratie?²³ (Das mag desto eher der Fall sein, je plausibler die These vom ‚Demokratiedefizit‘ der Union erscheint, wie sie bekanntlich, nach einigen eher beiläufigen akademischen Erörterungen, vor allem von den Parlamentariern selbst ins Spiel gebracht wurde.)

Befürworter der Vertiefung der Union müssten daher an einer höheren Wahlbeteiligung interessiert sein – aber zugleich auch an der Stimmabgabe für integrationsfreundliche Kräfte.

Diesbezüglich haben sich die Umstände mittlerweile geändert: Das Angebotsspektrum an unionsaffirmativen und unionskritischen Parteien stellt sich in manchen Mitgliedstaaten nunmehr anders dar als früher. Für einen Akt dezidierter Ablehnung der Union und ihrer Politik bietet sich nicht mehr einfach der Wahlboykott (oder eine ‚ungültige‘ Stimmabgabe) an, sondern das Votum zugunsten einer von mehreren unionskritischen Listen.

Wahlkämpfe führen indessen nicht nur dazu, dass das zu wählende Organ so wie bisher zusammengesetzt ist, oder auch anders, und dass es daraufhin mehrheitlich oder konsensuell diese oder jene Projekte voranbringen kann, was im Fall des Europäischen Parlaments vor allem die Nutzung der ‚Mitgestaltungs‘-Befugnisse betrifft. Die Chance, dass das Europäische Parlament das öffentliche Bewusstsein während der ganzen Wahlperiode hindurch massiv mit europapolitischen Ideen imprägniert, im Sinne der ‚teaching function‘ bei Walter Bagehot, hat sich ja als ziemlich gering erwiesen.

Eher haben gerade Wahlkämpfe eine ‚teaching function‘ – oder sollten sie haben: vieles spricht dafür, dass sie, falls sie überhaupt intensiv betrieben werden, stärker als die alltägliche (oft eher spärliche) Medienberichterstattung über die Brüsseler und die heimische Europapolitik auf die allgemeine Apperzeption der Europäischen Union und ihrer Politik einwirken – auch dann, wenn die Parteien ihre Kampagnen „allenfalls oberflächlich mit Europabezügen etikettierten [...] Themen“, mit relativ vagen Parolen und mit der „Betonung der eigenen Europakompetenz“²⁴ bestreiten.

In den Wahlkämpfen spielt sich ein Ringen nicht nur um das Kräfteverhältnis im künftigen Parlament (und damit um Chancen für unterschiedliche Personal- und ‚Policy‘-Entscheidungen) ab, sondern – vielleicht überpointiert gesprochen – um die Realität der Europäischen Union selbst, nämlich um ihren ontischen Status; insbesondere um die Wahrnehmung und um die Bejahung oder Ablehnung ihres ‚Polity‘-Charakters im Meinungs- und Einstellungsfeld der Allgemeinheit. Direkt oder indirekt werden in EP-Wahlkämpfen jene ‚Leitideen‘ thematisiert, die nicht nur der künftigen Europapolitik ihren Sinn

23 Letzteres etwa im Gedanken daran, dass sich manche Mitgliedstaaten die Stärkung der Parlamentsbefugnisse nur gegen Widerstreben abringen ließen, sodass ein abermaliger Rückgang der Wahlteilnahme sich dahin auswirken könnte, dass die Bereitschaft zur Fortführung dieser Tendenz abgestoppt wird – so, wie die heiklen Ergebnisse von Referenden es manchen ‚Herren der Verträge‘ nahe legen könnten, Europapolitik doch lieber wieder über die Köpfe der Bürger hinweg oder an ihnen vorbei zu betreiben. Solche Überlegungen setzen voraus, dass es nicht nur einerseits interessenbedingt inszenierungsgeneigte ‚Realpolitiker‘ sowie die ihnen zu Dienst stehenden Regisseure und Manipulateure der Politikdarstellung gibt und andererseits die berieselte und beeindruckte Wählermasse (so wie das Edelman unterstellt), sondern auch einigermaßen aufgeklärte, kritische Wähler und unter diesen im hier betrachteten Kontext EU-Anhänger, EU-Gegner und kritisch Abwägende.

24 So Mittag/Hülken: Von Sekundärwahlen zu europäisierten Wahlen, 2009, S. 109.

geben, sondern deren Geltung und Anerkennung die Bedingung dafür ist, dass sich die normative Kraft unionaler Institutionen und ihrer Entscheidungen durchsetzen kann.

Das ist für die Union besonders bedeutsam, ja heikel, weil ihre strukturelle Eigenart seit jeher mit einem komplexen Miteinander und Gegeneinander von Leitideen verknüpft war und ist, in deren jeweiligem Licht sich das institutionelle System unterschiedlich darstellt. Deshalb fanden europapolitische Kontroversen in aller Regel auch als Ringen um prekäre, in sich spannungsvolle, auch die Interpretation der Rechtsordnung prägende Konkurrenz- und Konfliktkonstellationen von Leitideen statt.²⁵ Daran waren und sind zwar produktiv und distributiv vor allem Politiker, Richter (etwa in Luxemburg, Karlsruhe oder Prag), Wissenschaftler und Literaturproduzenten (von Magazinmitarbeitern bis zu Tageszeitungskommentatoren und -redakteuren) beteiligt; der Niederschlag der Auseinandersetzungen im allgemeinen Bewusstsein hält sich in engen Grenzen, erst recht der im Wissens- und Einstellungshaushalt der Normalbürger, die – im Unterschied zu den Mitgliedern der europapolitischen Klasse – überwiegend andere Sorgen haben. Gleichwohl wäre es verfehlt, diesem Niederschlag Irrelevanz zuzuschreiben – immerhin hat sich die Entfremdung zwischen den ‚Europa-Profis‘ und den Bürgern als Ursache von ernsthaften Krisen erwiesen. Dass solche nicht wieder auftreten könnten, wäre eine kühne Erwartung.

So sollte man den Blick auf EP-Wahlen und auf die ihnen vorausgehenden Wahlkämpfe nicht auf eine realpolitisch relevante Steuerungsleistung (erstens) sowie auf eine an Pseudowahlen in Diktaturen vergleichbare ‚Bekennnisritual‘-Funktion (zweitens) einengen. Ihre Rolle im Ringen um Geltung und Anerkennung der europapolitischen Leitideen, im Horizont der neueren Institutionen- und Symboldiskussion, verdient Aufmerksamkeit;²⁶ auch in der Perspektive politischer Kulturforschung.

25 Vgl. dazu oben Anmerkung 19. Beispiele für die konfliktträchtige Konstellation der Leitideen könnte man zuhauf vorstellen – eines sei *pars pro toto* angedeutet: Im Ringen um die der Deutung der EU-Verträge als maßgeblich zugrunde zu legende Leitidee gab es die These, die Vertragsväter hätten „gegenwärtig Unerreichbares durch in die Zukunft vorgeifende Rechtsbegriffe herbeireden“ wollen, durch die Einführung von Ausdrücken wie ‚Europäisches Parlament‘, ‚Unionsbürger‘ oder gar ‚Verfassung‘ (so zum Beispiel Paul Kirchhof). Andere Interpreten und Akteure meinten, das Integrationssystem sei unter der Hand zu einem Quasi-Staat geworden oder zumindest auf dem Weg zu dieser Transsubstantiation. Die Herrschaftsträger würden das aber nur zu gern verhehlen (so zum Beispiel Johannes Voggenhuber). Vgl. etwa Heinrich Schneider: Die neu verfasste Europäische Union: noch immer „das unbekannte Wesen“?, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, Baden-Baden 2005, S. 109-232.

26 Dazu können Inhaltsanalysen von Medienprodukten beitragen, wie auch Meinungs- und Einstellungsanalysen. Es wäre zu wünschen, dass diese über die üblichen Eurobarometererhebungen hinausgehen, wenn man erkunden will, welche Leitideen das Denken und Handeln der Bürger prägen.

Ob es wünschenswert und aussichtsreich wäre, Untersuchungen im Zusammenhang mit EP-Wahlkämpfen und -Wahlen auch daraufhin anzulegen und durchzuführen, dass sie auch die Bedeutsamkeit, den Stellenwert und das Gewicht europapolitischer Vorstellungen und Einstellungen im Seelenhaushalt der Bürger dadurch thematisieren, indem sie auch die sozusagen unterhalb der Oberfläche der Politik liegenden – ‚subjektiven‘ – Motive des Wahlverhaltens der Stimmbürger, einschließlich der übergewichtig wirksamen ‚höchstpersönlichen‘, in der ‚Policy‘-Perspektive der Politikwissenschaft inadäquaten Handlungsimpulse und Beweggründe in den Blick nehmen, sei dahingestellt. Ein solches Vorhaben würde auf eine Motiverkundung hinauslaufen, die der in Anmerkung 12 erwähnten EMNID-Untersuchung vergleichbar wäre. Der auf das Europäische Parlament bezogenen Wahlkampfanalyse und Wahlforschung wäre eine erhebliche dimensionale Ausweitung und Vertiefung zu wünschen. Die Resultate würden zum Nachdenken über einige demokratietheoretische und bürgerpädagogische Bilderbuch- und Fibelweisheiten anregen, die da und dort immer noch beliebt sind – in Festreden, jedoch auch noch in verfassungsgerichtlichen Argumentationen. Das Nachdenken wäre auch dann empfehlenswert, wenn man außer Zweifel stellt, dass die Ausübung des Wahlrechts eine höchstpersönliche Ermessensfrage der Wahlberechtigten darstellt und dass eine ‚politisch gewissenhafte‘ Wahlentscheidung moralisch-politisch erwünscht, aber – gewissermaßen um der politischen Gewissensfreiheit willen – der rechtlich relevanten Beurteilung durch andere entzogen ist.

Der Imagewandel der EU als Vorgeschichte: Vom Unterpand des Wohlergehens zu einer Macht des Bösen

Wer die europapolitische Debatte in der ‚politischen Klasse‘ und die akademische Diskussion dem gegenüberstellt, was den Unionsbürgern im letzten Wahlkampf geboten wurde, gewinnt den Eindruck, es mit verschiedenen Welten zu tun zu haben. Das gilt für Österreich womöglich in besonders hohem Maß. Ein renommierter Kommentator von „Gute[n] Nachrichten“: Arge Erwartungen seien widerlegt worden – „[d]ie Wahlbeteiligung werde sinken, antieuropäisches Sumpertum werde triumphieren, Rechtsextremismus insgesamt siegen“. Hingegen stieg die Wahlbeteiligung von rund 42 auf 46 Prozent – und dies nach einem „letztklassigen Wahlkampf“; die Jungwähler erwiesen sich als eher pro-europäisch.²⁷

Die Vorgeschichte ist bekannt. Vor allem ordnungspolitische Nötigungen standen hinter dem Beitrittsantrag; die SPÖ/ÖVP-Regierung war überzeugt, dass unabdingbare Reformen in Richtung Marktwirtschaft und zur Budgetsanierung nur mithilfe der Unterstellung unter das Gemeinschaftsrecht durchsetzbar wären, auch gegen Interessen in Teilen der je eigenen Klientel. Das wurde nicht laut verkündet, sondern eher die Aussicht auf mehr Sicherheit und Wohlstand. Die Volksabstimmung ergab eine satte Zweidrittelmehrheit für den Beitritt. Er setzte das Land alsbald frischem Wind aus, zum Missmut der Verlierer. Die Wende und die Osterweiterung brachten der österreichischen Wirtschaft neue Chancen, lösten jedoch Furcht vor den Folgen des Abbaus der Grenzen aus. Die ‚Maßnahmen der Vierzehn‘ im Anschluss an die ‚schwarz-blaue‘ Koalition (2000) wurden als Aktion ‚der EU‘ gesehen und führten zu einer nachhaltig negativen Einschätzung der Union: Sie wird von vielen „nicht als größere Heimat, sondern als eine Art Besatzungsmacht“ empfunden.²⁸ Rechtspopulisten verbreiteten die Vorstellung eines Komplotts zwischen den in der Regierung sitzenden ‚Volksverrättern‘ und den Mächten des Bösen in Brüssel.

Immerhin wurde das ‚Ja‘ zum Verfassungsvertrag noch von der Partei Jörg Haiders mitgetragen – sie gehörte der Koalition an; der spätere SPÖ-Kanzler Alfred Gusenbauer plädierte für eine unionsweite Volksabstimmung.

Als der Lissabon-Vertrag unterzeichnet wurde, feuerten FPÖ und die Haider-Neugründung BZÖ aus allen Rohren: FPÖ-Chef Heinz-Christian Strache sprach von einer „Brüsseler Zentralkultur“ und einem „europäischen Super-Einheitsstaat“, die Befürworter wollten „uns alle zu rechtlosen EU-Knechten machen“. Der BZÖ-Vorsitzende Peter Westenthaler nannte den Tag der Unterzeichnung einen „Tag des Verrats an Österreich“; Selbstständigkeit und Neutralität würden „endgültig zu Grabe getragen“. Die „Kronen-Zeitung“ erschien mit dem Aufmacher „Verfassungsbruch im Parlament“.

Die Umfrageresultate wurden immer EU-kritischer. Als zur Jahresmitte 2008 die Zustimmung der Bürger auf ärmliche 28 Prozent zurückging, schrieben Noch-Kanzler Alfred Gusenbauer und Schon-Parteivorsitzender Werner Faymann einen Brief an Hans Dichand, den 87-jährigen Herausgeber der „Krone“: Vertragsänderungen sollten künftig einem österreichischen Referendum unterzogen werden, und man wolle die Europäische Union zu einer „echten Sozialunion“ machen. Die ÖVP war schockiert, Vizekanzler Willi Molterer kündigte die Koalition auf: „Es reicht“. Neuwahlen im Herbst brachten aber einen SPÖ-Sieg, der weithin als Signal der Abkehr von der bisherigen EU-Loyalität der SPÖ wirkende Brief

27 Andreas Khol, langjähriger Parlamentspräsident: Gute Nachrichten für die EU, in: Die Presse, 29.06.2009. Im Folgenden werden für zahlreiche Feststellungen und Zitate keine Einzelbelegstellen angegeben, dies würde den Anmerkungsapparat ins Unangemessene ausweiten. Zugrunde liegen allemal direkte Kopien oder Berichte, die seriösen, verlässlich recherchierenden Zeitungen entstammen.

28 Barbara Coudenhove-Kalergi: Wie wir wurden, was wir sind, in: Der Standard, 06.05.2009.

an Dichand wurde nämlich von mehr als 60 Prozent der Österreicher positiv beurteilt. Faymann bildete eine neue Regierung mit dem neuen ÖVP-Obmann Josef Pröll. Dessen teilweises Nachgeben in der Referendumsfrage veranlasste Europa- und Außenministerin Ursula Plassnik zum Rücktritt; schon vorher war sie zur Lieblingsfeindin der „Kronen-Zeitung“ geworden.

Unter diesen Umständen bewegten sich die Parteien auf den EP-Wahlkampf zu.

FPÖ und BZÖ ließen weiterhin Breitseiten auf die Europäische Union und ihre heimischen Kollaborateure los. Die Beschimpften (neben der SPÖ auch die ÖVP und die Grünen) zeigten Wirkung – sie ersetzten ihre EU-Loyalität durch ein ‚Ja, aber‘, was dann auch bei der Nominierung der Spitzenkandidaten deutlich wurde. Offenkundig wollten sie über den Stamm ihrer Getreuen hinaus potenzielle Wähler ansprechen, die dazu dort abgeholt werden sollten, wo man sie vorzufinden meinte.

Entsprechende Umfragebefunde gaben zu denken. Die österreichischen Eurobarometer-Befunde waren seit Langem ernüchternd, aber die Umfrageresultate zu anderen politischen Einstellungen nicht weniger. Politikern wird nur von 17 Prozent Vertrauen entgegengebracht, Misstrauen von 82 Prozent. Der Europäischen Union vertrauten im Sommer 2007 lediglich 26 Prozent, der eigenen Regierung gar nur 16 Prozent.

Eine Untersuchung über den „Wertewandel“ in der Zeit von 1990 bis 2008 war geeignet, Bestürzung auszulösen:²⁹ Demokratieverdrossenheit wurde 2008 bei 46 Prozent der Befragten diagnostiziert, gegenüber 22 Prozent im Jahre 1999. Nur 5 Prozent konnten sich 2009 „sehr gut“ vorstellen, dass es „einen starken Führer“ gibt, „der sich nicht um ein Parlament und Wahlen kümmern muss“, aber immerhin 16 Prozent konnten sich das „ziemlich gut“ vorstellen. Zusammen waren das 21 Prozent, die Vergleichszahl zehn Jahre zuvor lag bei müden 11 Prozent. Ausländerfeindlichkeit kann man mittlerweile der Mehrheit zuschreiben (55 Prozent 2008, hingegen ‚nur‘ 45 Prozent 1990). Die Recherchen ergaben einen Rückgang der Meinung, die Europäische Union sei vertrauenswürdig, von 36 Prozent im Jahre 1999 auf 26 Prozent im Jahr 2008.

Fast alle Parteien zogen daraus ihre Schlüsse, zuweilen in recht populistische Richtung.

Ein Wahlkampf läuft an, brave Parteien stellen sich auf

Die ÖVP stellte sich als ‚die‘ Europapartei dar; ihr bisheriger EP-Spitzenmann gilt als Europa-Fan ohne Wenn und Aber.³⁰ Die Parteiführung nominierte ohne Absprache mit Othmar Karas den früheren Innenminister Ernst Strasser.³¹ Daraufhin bildete sich ein Personenkomitee, das um Vorzugsstimmen für Karas warb;³² mit Erfolg: Karas erhielt 112.954 Vorzugs-

29 Christian Friesl/Regina Polak/Ursula Hamachers-Zuba (Hrsg.): Die Österreicher innen. Wertewandel 1990-2008, Wien 2009.

30 Er hatte einmal angeregt, der ‚Europatag‘ (der 9. Mai) sollte ein zweiter österreichischer Nationalfeiertag werden; allerdings hatte Andreas Khol schon nach dem Beiritt Österreichs gemeint, die Republik solle den Tag der Volksabstimmung (den 12. Juni) anstelle des 26. Oktober zum Nationalfeiertag machen (Der 26. Oktober gilt als der Tag, an dem die letzten Besatzungstruppen das Land verließen. Ebendeshalb wurde an diesem Tag auch das Gesetz über die Neutralität beschlossen – es sollte nicht so aussehen, als ob das unter dem Eindruck der Präsenz fremder Mächte geschähe).

31 Vorhaltungen der Opposition über die parteipolitische ‚Umfärbung‘ des Ministeriums hatten zu einer parlamentarischen Untersuchung geführt. Inzwischen war Strasser in die Wirtschaft gegangen. – Die Opposition unterstellte Strasser, er wolle den EP-Sitz vor allem im Dienste seines Lobbying nutzen, was dieser empört dementierte. Allerdings lehnte er die Bekanntgabe seiner Einkünfte aus Firmenbeteiligungen ebenso ab wie das Ansinnen, diese Firmenbeteiligungen aufzugeben – er wolle nicht zum ‚Berufspolitiker‘ werden.

32 Ihm gehörten alle noch lebenden früheren ÖVP-Vorsitzenden an (Josef Taus, Alois Mock, Erhard Busek, Josef Riegler, Wolfgang Schüssel) aber auch Martin Bartenstein, Franz Fischler, Wilhelm Molterer und Ursula Plassnik.

stimmen, doppelt so viele, wie er für die Vorreihung gebraucht hätte.³³ Sein Wunsch weiterhin Delegationsleiter zu bleiben, wurde von der Parteiführung abgeschmettert. Journalisten und Leserbriefschreiber regten sich wochenlang über die ‚Missachtung des Wählerwillens‘ auf.³⁴ Auch politische Differenzen wurden deutlich: Strasser plädierte für den sofortigen Stopp der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, Karas gegen das ‚Türen-Zuschlagen‘.³⁵

Überhaupt traten die Kandidaten unterschiedlich auf. Karas präsentierte sich als Europäer, Strasser als der Durchsetzer österreichischer Interessen.³⁶

Es gab auch Vermutungen, die Spitzenplatzkonkurrenz sei ein taktischer Trick gewesen, um den Wähleranteil zu erhöhen – erstens weil der Wettbewerb die Sache für präsumptive Nichtwähler spannend machte, und zweitens, weil die Kandidaten auf europapolitisch unterschiedlich eingestellte Wähler zügten.

Der schlussendlich errungene relative Erfolg überraschte; die ÖVP errang mit einem Stimmenanteil von 30 Prozent (2004: 32,7 Prozent) den ersten Platz.

Die SPÖ verlor ihn, aufgrund eines Stimmenrückgangs von 33,3 (2004) auf 23,7 Prozent. Verbreitet ist die Meinung, die trotz des erwähnten Briefes zu verzeichnende Abwendung der ‚Kronen-Zeitung‘ von Dichands vormaligen Lieblingspolitiker Faymann sei eine der gewichtigen Ursachen.³⁷

Da die ‚Ja, aber‘-Haltung zur Europäischen Union trotz heftiger innerparteilicher und ‚ausländischer‘ Kritik im Volk gut ankam, blieb dem darob kaum glücklichen letzt- und nun abermaligen Spitzenkandidaten nichts anderes übrig als zu erklären: ‚Ja, dass wir heute kritisch zur EU stehen, ist klar‘ – nämlich weil sie nicht sozial genug sei. Gleichwohl wandte er sich gegen neue sozialpolitische EU-Kompetenzen, gegen einen EU-Mindestlohn, gegen Infragestellungen der nationalen Zuständigkeit für die Gesundheits- oder Pensionssysteme. Was die ‚Sozialunion‘, zu deren Einführung er eine Volksabstimmung vorschlug, eigentlich bedeuten sollte (etwa gar eine Bereitschaft der Gutgestellten, den Wohlstand mit Europäern in schwachen Regionen zu teilen, was gewiss höchst unpopulär geklungen hätte) blieb unklar.

So auch manche andere Facetten der SPÖ-Europapolitik: Hannes Swoboda forderte, die SPÖ solle jemanden aus ihren Reihen für die künftige Kommission nominieren.³⁸ Kanzler

33 Strasser kam nur auf den dritten Platz; auch andere Kandidaten hatten um Vorzugsstimmen geworben.

34 Etwas skurril klang die Replik des Parteiobmanns, er habe bei der letzten Nationalratswahl doch auch mehr Vorzugsstimmen bekommen als der jetzige Kanzler, und sei trotzdem nicht Kanzler geworden (schließlich wurde Faymanns SPÖ die stärkste Partei, und nicht Prölls ÖVP).

Erst einen Monat nach den Wahlen berichtete der Chefredakteur der ‚Wiener Zeitung‘, ein ÖVP-Funktionär habe angedeutet, mit der Abschiebung des integrationsfreundlichen Spitzenkandidaten habe man sich die Gunst der Kronen-Zeitung erkaufen wollen: Andreas Unterberger: Politik und Medien, in: Wiener Zeitung, 07.07.2009, S. 2.

35 Auch Schlüssel und Plassnik sprachen sich im Nationalrat für den Fortgang der ‚ergebnisoffenen Verhandlungen‘ aus.

36 Typisch waren Plakatsätze wie ‚Dr. Ernst Strasser. Weil er sich durchsetzt! Österreich stärken‘. Auf das Image der EU in Österreich angesprochen erklärte er: ‚Um das kann sich kümmern, wer will. Ich kümmere mich darum, dass die Sorgen der Österreicher nach Brüssel kommen.‘

Namhafte Kommentatoren vermerkten ein Dictum Strassers: ‚Dichand ist mein Vorbild.‘

37 Die Rolle der ‚Krone‘ wird noch zur Sprache kommen (siehe unten den Abschnitt ‚Der ‚Hecht im Karpfenteich‘ – von der Großmacht im Kleinformat gefördert‘). Josef Kalina (ehemals dort Redakteur, zu anderer Zeit SPÖ-Bundesgeschäftsführer) meinte: Vieles, was nicht in der ‚Krone‘ gedruckt wird, erreiche das Wählerpotenzial der SPÖ überhaupt nicht – ‚Die lesen gar keine andre Zeitung‘. Vom Wiener Bürgermeister Michael Häupl, einem SPÖ-Schwertgewicht, wird berichtet, er habe auf die Frage, ob man gegen die ‚Krone‘ regieren könne, geantwortet: ‚Ich weiß nicht, ob das geht.‘ Vgl. Michael Völker: ‚Die lesen gar keine andere Zeitung‘, Interview mit Josef Kalina, in: Der Standard, 27.06.2009, S. 8; Gerald John/Michael Völker: SPÖ schwankt zwischen Distanz und Diktat, in: Der Standard, 23.06.2009.

38 Dazu erläuterte er erstens, ein SPÖ-Wahlerfolg würde das nahelegen, und zweitens, es könnte ja sein, dass der künftige Kommissionspräsident von Österreich um der Ausgewogenheit der neuen Kommission willen einen ‚Kommissar mit einem sozialdemokratischen Hintergrund‘ haben möchte.

Faymann verzichtete darauf (zugunsten des Koalitionspartners): die Kommission wäre doch nur eine Verwaltungsinstanz, das wichtige Entscheidungsorgan sei der Rat.³⁹

Mitte Mai hieß es: „SPÖ will Juncker als Kommissionspräsidenten“ – was nicht gerade offensiv klang; gegen Ende Mai proklamierte Swoboda eine Kursänderung in Sachen Türkei (so wie das in der ÖVP Strasser getan hatte). Wirklich munter wurde die Partei erst, als sie sich relativ spät entschloss, offensiv gegen den Rechtspopulismus aufzutreten, nämlich gegen ‚Hassprediger‘ wie den FPÖ-Chef Strache; ob das ihr Stimmen brachte, ist zweifelhaft.⁴⁰

Die Enttäuschung am Wahltag war eben so erwartbar wie manche Kritik an der Parteiführung – diese ließ jedoch wissen, der ‚kritische Europakurs‘ würde beibehalten.⁴¹

Die Grünen waren bis zu den Vorbereitungen auf den EP-Wahlkampf die ‚europafreudigste‘ Partei in Österreich. Ihre Sympathisanten hielten Ende 2007 zu 91 Prozent die Mitgliedschaft für eine gute Sache.⁴² Ihr Mann im Europäischen Parlament, Johannes Voggenhuber, vor Jahrzehnten vom integrationspolitischen Saulus zum Paulus geworden, langjähriger stellvertretender Vorsitzender des Verfassungsausschusses, hatte sich unbeirrbar für die Demokratisierung und Föderalisierung der Union eingesetzt, auch im Verfassungskonvent.

Als seine politischen Freunde ihn schon bald nach Jahresanfang 2009 als Spitzenkandidaten abservierten, war er erbost, nicht nur enttäuscht. Zweiter wollte er nicht sein, aber nach einigen Überlegungen betrieb er eine ‚Solidaritätskandidatur‘ zur ‚Unterstützung der Partei‘ hinter dem letzten von der Parteiführung nominierten Kandidaten – was der Erweiterte Bundesvorstand mehrheitlich ablehnte – wohl weil die Führung mutmaßte, ein Vorzugsstimmenwahlkampf würde ihn wieder an die Spitze bringen (2004 hatte er sich auf diese Weise nach vorn katapultiert). Anwürfe und Vermutungen waren die Folge.⁴³

Die neue Spitzenkandidatin Ulrike Lunacek gab nach ihrer Nominierung zunächst den erstaunlichen Satz von sich: „Ich liebe Europa – so, wie Thomas Bernhard Österreich geliebt hat“ (also der wortgewaltigste Österreich-Beschimpfer des 20. Jahrhunderts). Dann aber legte sich die Partei auf eine ‚pro-europäische Linie‘ fest:

Auf den Plakaten wurden die Kandidatinnen Ulrike Lunacek und Eva Lichtenberger wie Revolutionärinnen des Jahres 1830 dargestellt, an der Spitze aufgeregter wirkender Frauen, nebst einigen Männern, und im Zeichen der Parole „Vorwärts grün!“. Die offensive Insze-

39 Es kam ihm nicht in den Sinn, dass dieses Argument dahin abgewandelt werden könnte: wenn ohnehin die Weichenstellungen im Rat fallen, wäre auch das Europäische Parlament gar nicht so wichtig.

40 Eine knappe Woche vor dem Wahltermin erhielten die Mitglieder einen Brief, in dem unter anderem zu lesen war: „Am kommenden Sonntag geht es [...] auch um Stimmen gegen den Rechtsradikalismus und gegen die Neonazis, die wieder einmal eine schwere Wirtschaftskrise nützen wollen und aus den Abgründen der Geschichte hervorkriechen [...]“. – Auf das Wahlergebnis scheint sich diese Stoßrichtung jedoch eher ungünstig ausgewirkt zu haben, so spätere Aussagen von Meinungsforschern und der SPÖ-Zentrale selbst.

41 So der Parteivorsitzende am Tag nach der Wahl. Der frühere Vizkanzler und jetzige Unternehmer Hannes Androsch kritisierte die „provinzielle Nationalisierung“; der steirische Landeschef Franz Voves (dem eher eine Neigung zum Linkspopulismus unterstellt wird) meinte: „Mit einer ‚Ja, aber‘-Linie ist kein Wahlkampf zu gewinnen. Die Parteispitze hat sich zu wenig für Europa eingesetzt“. Dennoch gelang es Faymann, die Partei auf Geschlossenheit einzuschwören; offenbar auch im Hinblick auf bevorstehende innerösterreichische Wahlen.

42 Von den ÖVP-Anhängern meinten das 80 Prozent, von den SPÖ-Anhängern 69 Prozent, während die FPÖ- beziehungsweise BZÖ-Anhänger zu 56 Prozent beziehungsweise 55 Prozent einen Austritt befürworteten. Sogar nach der Einführung der ‚Maßnahmen der 14‘ im Jahre 2000 stieg die Zustimmung der Grünen-Sympathisanten zur Europäischen Union an, entgegen dem Trend in allen anderen Lagern (Grund war wohl die Abneigung gegen die ÖVP/FPÖ-Koalition, die ja von den Vierzehn ‚bestraft‘ werden sollte).

43 Voggenhuber agierte selbstgewiss, besserwisserisch und nachtragend. Unbequem war er schon immer und die Parteioberen litten darunter. Nun warf man ihm parteischädigendes Verhalten vor (aber Ausschlüsse würden nicht zum grünen Stil passen).

nierung löste mancherorts eher Verwirrung als Kampfbereitschaft aus, vor allem weil wesentliche politische Forderungen klangen, als seien sie aus „Attac“-Flugschriften übernommen worden, wiewohl Attac seit Langem pointiert EU-kritische Parolen verbreitet. Überdies liefen die grünen Positionen zur Asylrichtlinie und zur eventuellen Türkei-Aufnahme dem mehrheitlichen ‚Volksempfinden‘ markant zuwider. Das Debakel war absehbar – ein Stimmenrückgang von 12,9 auf 9,9 Prozent, entgegen dem unionsweit erheblichen grünen Stimmenzuwachs. Die Parteichefin Eva Glawischnig meinte: man hätte (leider) Protestwähler nicht angesprochen.

Populisten, Protestpolitiker und eher unfeine Präsentationen

Das hatten allerdings, recht rücksichtslos, andere getan. Der Champion war der FPÖ-Vorsitzende Heinz-Christian Strache; sein Kurs war klar. Nach der Unterzeichnung des Lisabon-Vertrags hatte er wissen lassen: „Der Abwehrkampf gegen die Auslöschung der Republik Österreich [...] wird [...] weitergehen. Denn die Bundesregierung hat [...] vor, das zentralistische EU-Verfassungsdiktat [...] ohne Volksabstimmung [...] verfassungs-, demokratie-, und staatswidrig durchzupeitschen“.⁴⁴

Spitzenkandidat wurde Andreas Mölzer.⁴⁵ Plakate zeigten ihn durchwegs als Nebenmann von Strache.⁴⁶ Wie dieser erklärte er, „dass der EU-„Reformvertrag“ das Aufgehen der europäischen Nationalstaaten in einem zentralistischen Bundesstaat bedeutet“. Die FPÖ habe „eine solide, umfangreiche und sehr fundiert ausgearbeitete Verfassungsklage vorbereitet. An dem Tag, an dem der Vertrag in Kraft tritt, bringen wir sie ein.“⁴⁷ Kaum jemand erinnerte ihn daran, dass er, Mölzer selbst, Anfang 2005, als der Verfassungsvertrag unterzeichnet aber noch nicht gescheitert war, „für die europäische Verfassung“ eingetreten war; der Hinweis wäre vielleicht noch reizvoller gewesen, nachdem Mölzer – kurz vor der Parlamentswahl – verkündet hatte: „Ich bin kein politischer Wendehals“.⁴⁸ Dennoch ergab sich eine Rollenverteilung: Mölzer gab sich zunehmend als differenziert denkender Intellektueller.⁴⁹ Strache und sein Wahlkampfaktischer Mastermind Herbert Kickl bedienten sich ganz anderer Diktionen und Aktionsweisen.

44 Kein Wort davon, dass die Mitgliedstaaten sich den Vertrag selbst ‚diktiert‘ hatten! Siehe Heinz-Christian Strache: Österreich vor seiner Regierung beschützen!, Gastkommentar, in: Wiener Zeitung, 04.01.2008, S. 2.

45 Mölzer war bereits 2004 durch einen Vorzugsstimmenwahlkampf vom dritten auf den ersten Listenplatz gekommen und so in das Europäische Parlament eingezogen.

46 Strache wurde nicht nur in den Vordergrund gerückt, weil er bundesweit viel bekannter war als Mölzer und vor allem seit Langem Jungwähler einzuwerben suchte (unter anderem durch häufiges salopp wirkendes Auftreten in Discos), sondern auch weil die FPÖ den EP-Wahlkampf als Vorspiel für die bevorstehende Wiener Landtags- und Gemeinderatswahl inszenierte. Strache will da als Gegenkandidat zu Bürgermeister Michael Häupl antreten.

Obschon Strache nicht ‚ernsthaft‘ um ein EP-Mandat warb – auf der Kandidatenliste erschien er an letzter, nämlich an aussichtsloser 43. Stelle – war im Wahlkampf immer wieder von „Strache und seinem Team“ die Rede. Es gaben ihm auch mehr als 10.000 FPÖ-Wähler eine Vorzugsstimme; vermutlich solche, in deren Augen Mölzer zu gemäßigt auftrat.

47 Katharina Schmidt: Auf der Suche nach Verbündeten, Interview mit Andreas Mölzer, in: Wiener Zeitung, 02.04.2009, S. 6; Andreas Mölzer: Kurswechsel für Europa, Gastkommentar, 23.06.2008, S. 2.

48 Zum ersteren siehe Der Standard, 04.01.2005 (unter Bezugnahme auf die Austria Presse Agentur) sowie Salzburger Nachrichten, 04.01.2005. Mölzer hielt damals allerdings eine Volksabstimmung für angebracht. Zum zweiten siehe Die Presse: Ich bin kein politischer Wendehals, 28.05.2009.

49 So meinte er in einer Hörfunk-Pressestunde im Lissabon-Vertrag sei „[n]icht alles schlecht“, er bringe eine Stärkung des Parlaments, freilich eine ungenügende, weil es „kein volles legislatives Instrument“ sei. Er warnte außerdem vor einer Militarisierung der Europäischen Union und befürwortete eine „föderalistische“ statt einer „zentralistischen“ Struktur. Dass eine volle Parlamentarisierung ihres Regierungssystems die Union auf dem Weg zur Staatlichkeit voranbrächte, blieb unangedeutet. Die Presse: Mölzer in ORF-„Pressestunde“: „Kein EU-Austritt“, 04.05.2009.

Übers Land verbreitet waren grell und unruhig wirkende Plakate mit den beiden Protagonisten, unten rechts ein wie ein gelber Aufkleber wirkender Blickfang mit dem Slogan „Tag der Abrechnung“ und dem Hinweis auf den 7. Juni. Die Hauptbotschaften lauteten unter anderem:

- „Echte Volksvertreter statt EU-Verräter“;
- „Kampf gegen zentralistische EU-Verfassung“;
- „Gegen den EU-Beitritt der Türkei“;
- „Abendland in Christenhand“;
- „Aus für EU-Wahnsinn“.

Am bizarrsten war wohl eine Comic-Broschüre „Der blaue Planet“, die mit staatlichen Mitteln (für Maßnahmen zur politischen Bildung) finanziert, vom „FPÖ-Bildungsinstitut“ (der Parteiakademie) produziert und allen Jungwählern zugesandt wurde.

Die Europäische Union wird als eine Art „Darth Vader“ (aus dem „Krieg der Sterne“), das heißt als Inkarnation des Bösen dargestellt. Im Zentrum der Europäischen Union gibt es den „Sodom Club“, in dem das Geschehen von einem Geld fressenden, widerwärtig aussehenden fetten Schwein beherrscht wird. In der Union regieren Geldgier und Machtgier, die Kommissionsmitglieder plündern die Mitgliedstaaten und die Bürger aus, um ihr Luxus- und Lotterleben zu finanzieren, sie sind dem Laster ergeben (der Völlerei und der Korruption); die Union will die Menschen zu einem „öden Einheitsbrei“ machen – „[w]ie Klone sollen alle sein“. Wer die Europäische Union unterstützt, ist ein Volksverräter.

Aber es gibt einen Kämpfer für das Gute und für die Freiheit, einen Retter des Planeten – den ‚Superman‘ namens „H. C.“(!).⁵⁰

Im Sinne der Parolen „Abendland in Christenhand“ und „FPÖ-Veto gegen Beitritt von Türkei und Israel“ erregte ein Auftritt Straches bei einer Demonstration gegen den Ausbau eines muslimischen Gebetszentrums erhebliches Aufsehen und löste Reaktionen aus, von denen noch zu reden sein wird.⁵¹

Nach dem allem war das Wahlergebnis – der 4. Platz mit 12,7 Prozent der Stimmen – in Straches Augen ein großer Erfolg (2004 hatte sich die FPÖ in einem Tief befunden und nur 6,3 Prozent errungen). Angesichts der relativen rechtspopulistischen Hochkonjunktur in vielen Mitgliedstaaten und im Hinblick auf das erhebliche aktivierbare (autoritäre, fremdenfeindliche, EU-kritische) Potenzial im Land fiel nicht wenigen Beobachtern, die ein für die FPÖ ‚besseres‘ Ergebnis erwartet hatten, ein Stein vom Herzen.

Das verfeindete, ideologisch ähnliche BZÖ („Bündnis Zukunft Österreich“) war von Jörg Haider nach FPÖ-internen Querelen als Basis für den Weiterverbleib seiner Anhänger in der Regierung von Wolfgang Schüssel (ÖVP) gegründet worden; die aus der FPÖ zum BZÖ übergetretenen Nationalratsabgeordneten hatten dem Verfassungsvertrag im Ratifikations-

50 Im Vorspann schreibt das ‚Bildungsinstitut‘: „Das vorliegende Heft ist keine Parteiverbung“, es gehe um politische Bildung und um „Information, die nicht langweilig ist“. Strache selbst, darauf angesprochen, meinte treuherzig: „Wir haben ein Comic gemacht, bei dem wir auch einmal die Freiheit der Kunst in Anspruch genommen haben. Wenn man so tut, als wären die dort abgebildeten Graffiti nicht gang und gäbe, dann ist das doch absurd.“ – Akteure aus anderen Lagern kündigten an, ein Verfahren in Gang zu bringen, um die FPÖ zur Rückzahlung der hierfür aufgewandten öffentlichen Mittel für politische Bildung zu veranlassen, wegen offenkundigen Missbrauchs. Zu hören war dazu nach den Wahlen bislang nichts. Vgl. FPÖ-Bildungsinstitut: *Der Blaue Planet. HC's Kampf für die Freiheit gegen eine zentrale EU*, HC-Comics Band 1; Conrad Seidl: „Was hier angerichtet wird, ist zum Schaden Österreichs“, Interview mit Heinz-Christian Strache, 02.06.2009.

51 Siehe unten den Abschnitt „Eine Wiederkehr der Vergangenheit: Kirchen schalten sich in den Wahlkampf ein“. Die These, die FPÖ hätte Anlass zu einem Veto gegen die Aufnahme Israels, löste in allen anderen politischen Lagern Empörung aus. Die FPÖ versuche zu ihren Gunsten antisemitische Regungen zu aktivieren, obson kein Beitrittsantrag Israels vorliege und ggf. auch keine Erfolgchancen habe. Siehe Österreich: Alle gegen Strache, 19.05.2009.

verfahren ausnahmslos zugestimmt.⁵² (Als Anfang 2008 der Lissabon-Vertrag auf die Tagesordnung kam, kritisierte der damalige BZÖ-Spitzenmann Peter Westenthaler die Absicht der SPÖ-ÖVP-Regierung, ihn innerhalb von zwei Monaten ‚durchzupeitschen‘ wiewohl die wesentlichen Änderungen gegenüber dem geltenden Vertrag von Nizza ja zum größten Teil schon als Bestandteile des Verfassungsvertrags durchdiskutiert worden waren.) Um die Jahresmitte 2008 polemisierte Westenthaler, damals Nationalrats-Klubobmann (Fraktionsvorsitzender) des BZÖ, gegen die „Versuche, der EU-Technokraten, diesen Verfassungsmoloch über die Köpfe der Menschen hinweg einzuführen“. Dass irgendjemand sich (oder ihn) an die Zustimmung des BZÖ zu dem damals keineswegs als ‚Moloch‘ betrachteten Verfassungsprojekt erinnern würde, war ihm entweder nicht klar oder egal – abgesehen davon, dass der von ihm eigentlich angesprochene Lissabon-Vertrag eine im Vergleich zum Verfassungsvertrag ausgedünnte und leichtgewichtige Reform ins Werk setzen sollte.

Für den EP-Wahlkampf stellte das BZÖ Ewald Stadler auf und warb für ihn, weil er früher einmal das Ombudsman-Amt des ‚Volksanwalts‘ innehatte, mit dem Slogan „Unser Volksanwalt in Brüssel“ – was ihm auf Betreiben der Volksanwaltschaft durch eine gerichtliche Einstweilige Verfügung untersagt wurde.⁵³

Das BZÖ-„Wahlprogramm“ („Fragen zu Europa / Antworten für Europa“) enthielt Behauptungen, die im Inhalt und in der Unverfrorenheit solchen der FPÖ ähnelten.⁵⁴ Origineller waren die Forderung nach einem „Kerneuropa der Nettozahler“, das Insistieren auf der Beibehaltung des Bankgeheimnisses, die Kritik am Europäischen Gerichtshof („der sich als Quasigesetzgeber aufspielt“); das Verlangen, die Grenzkontrollen wieder einzuführen, entsprach einer FPÖ-Position; mit der Ablehnung der (nur von den Grünen bejahten) Asylrichtlinie und der Befürwortung einer europaweiten „Antispekulantensteuer“ stimmte er in einen parteienübergreifenden Chor ein.

Die Rechnung, mit einer klar EU-kritischen, doch im Vergleich zu Strache weniger rüden Linie anderen Parteien Stimmen wegzunehmen, ging nicht auf: die erreichten 4,6 Prozent reichten nicht für den Gewinn eines Mandats.⁵⁵

Der ‚Hecht im Karpfenteich‘ – von der Großmacht im Kleinformat gefördert

Hingegen hatte mit einem ähnlichen Kalkül, aber mit einer massiven Rückendeckung, Hans-Peter Martin einen erstaunlichen Erfolg: mit fast 18 Prozent der Stimmen den dritten Platz nach ÖVP und SPÖ, in den Bundesländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg sogar den zweiten.⁵⁶

Die SPÖ hatte den Koautor des Bestsellers „Die Globalisierungsfalle“ als Quereinsteiger zum Spitzenkandidaten erkoren; bald kam es zum Zerwürfnis – die Fraktion schloss ihn aus, die Partei ebenfalls: über seine Unverträglichkeit kursierten mancherlei Geschichten. Mit ei-

52 Barbara Rosenkranz gab im Nationalrat damals die einzige ‚Nein‘-Stimme ab; sie war FPÖ treu geblieben.

53 Das war einer der wenigen Vorgänge, die in Verbindung mit Stadlers Wahlkampf zu einem landesweiten Medienecho führten (abgesehen davon, dass etliche Tageszeitungen ihn wie den andren Spitzenkandidaten in Interviews zu Wort kommen ließen).

54 Ein Beispiel: „EU, ÖVP und SPÖ wollen einen undemokratischen und zentralistischen europäischen Superstaat, wo die großen Staaten im Alleingang darüber entscheiden, was die kleineren Staaten wie Österreich zu tun und zu lassen haben.“ – Angesichts dessen klang die Aussage der offiziellen „Wiener Zeitung“ eher befremdlich: „Die Wahlkampagne [...] wurde von Haider's früherem Sprecher Stefan Petzner bewusst seriös gestaltet, um vor allem ÖVP-Wähler anzusprechen“. Wiener Zeitung, 08.06.2009.

55 Allerdings kann ein Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags dem BZÖ doch noch einen Sitz im Parlament bringen. Angesichts der unmissverständlichen Aussage Stadlers „Ich werde der Volksanwalt der Österreicher in Brüssel sein“, musste es seltsam wirken, dass der BZÖ-Vorsitzende Josef Bucher wenige Tage nach der Wahl erklärte, in diesem Fall würde der Listenzweite das Mandat annehmen, Stadler werde als ‚Bürgeranwalt‘ in Österreich bleiben (ORF-Radio Niederösterreich, 10.06.2009, 16.00 Uhr).

56 Noch wenige Monate zuvor gaben ihm Umfrageforscher müde 3 Prozent. Oliver Pink: EU-Wahl: SPÖ derzeit auf Platz eins, in: Die Presse, 02.04.2009.

ner eigenen Liste gewann er 2004 zwei Mandate; mit der zweitgereihten ORF-Journalistin Karin Resetarits vertrug er sich alsbald ebenfalls nicht mehr, sie trat zu den Liberalen über und klagte über Martins Egozentrik.

Der nun errungene Erfolg geht offenkundig auf eine massive Unterstützung durch die „Kronen-Zeitung“ zurück. Hans Dichand hatte nämlich dem von ihm zuvor stark geförderten Sozialdemokraten Werner Faymann („mehr als ein Parteimann“, so der Hausdichter Wolf Martin; „Natürlich könnte ich auf einen Sohn wie Faymann stolz sein“, so Dichand selbst) die Gunst entzogen, nachdem dieser Kanzler geworden war, trotz des weithin als ‚anbiedernd‘ betrachteten, erwähnten, noch mit Alfred Gusenbauer verfassten Briefes.⁵⁷ Nun jedenfalls fiel diese Gunst auf Martin, wohl auch deshalb, weil die Redaktion den Lesern für die jahrelang eingeredete EU-Feindschaft irgendeinen handfesten Umsetzungshinweis geben wollte.⁵⁸

Die Tragweite jahrelanger Polemik des Blattes gegen Österreichs loyale EU-Politik und die Union selbst war angesichts der bundesweiten 43-Prozent-Reichweite des Blattes klar.⁵⁹ Dichand selbst schrieb sich (unter dem Pseudonym „Cato“) oft genug seinen ‚Zorn‘ über die Europäische Union von der Seele; er hatte keine Scheu, seine Macht auf jede womöglich aussichtsreiche Weise einzusetzen.⁶⁰

Nun gewährte er Hans-Peter Martin eine regelmäßige Kolumne und brachte seitenweise Auszüge aus dessen Buch „Die Europafalle“ – mit entsprechendem Vorspann, zum Beispiel: „Er ist sich treu geblieben, im Gegensatz zu den SPÖ-Abgeordneten“.⁶¹ So konnte Martin den eigenen Wahlkampf eher sparsam führen (die staatliche Wahlkampfkostenerstattung belief sich auf mehr als das Vierfache der tatsächlichen Aufwendungen). Weitverbreitet war ein einziges großes Konterfei mit dem Text „Nur er kontrolliert die Mächtigen“. Allerdings verteilte er auf Straßen und Plätzen Freixemplare seines Buches und Glühbirnen (eigener Aussage zufolge Tausende), weil deren angebliches Verbot österreichweit die Gemüter erregt hatte, als Exempel für die Einmischung der Europäischen Union in Angelegenheiten, die Brüssel im Grunde nichts angehen dürften.⁶²

Indem er sich als ‚glühender Europäer‘ bekannte, aber zugleich als erfolgreicher Einzelkämpfer gegen Korruption, Misswirtschaft und politischen Unfug in Brüssel (schon 100 Millionen Euro hätte er den Steuerzahlern mit seiner mutigen ‚Hecht-im-Karpfenteich‘-Politik er-

57 Die Auguren meinten: weil die Regierung auch das Konkurrenzblatt zur „Krone“ namens „ÖSTERREICH“ (etabliert vor wenigen Jahren von einem Jugendfreund Faymanns aus Schülerzeitungstagen) reichlich mit Anzeigenhonoraren bedenkt, habe der Verleger die SPÖ geschäftssinnig Mores lehren wollen.

58 Vgl. Peter A. Ulram: Der Fluch der bösen Tat, in: Die Presse, 09.06.2009. – Die Förderung des Engagements ihrer Leser war oft ein Anliegen der „Krone“ gewesen, zum Beispiel vor Jahren bei der Kampagne gegen den ‚Baum-Mord‘ in Wien, gegen neue Kraftwerke, gegen die Gentechnik.

59 Vgl. auch Anmerkung 37 oben. Positive und negative Affinitäten zu politischen Milieus sind markant: Von den Martin-Wählern lesen 70 Prozent regelmäßig das Blatt, von denen der FPÖ 67 Prozent, von den BZÖ-Wählern 58 Prozent, von denen der SPÖ 38 Prozent, von den ÖVP-Wählern 30 Prozent, von denen der Grünen nur 6 Prozent. Sachkennern zufolge verdankt Faymann der „Krone“ den Nationalratswahlsieg 2008, nachdem dieser „die Europapolitik der SPÖ an die Krone verscherbelt“ hätte. Vgl. Wiener Zeitung, 09.06.2009; Ulram: Der Fluch der bösen Tat, 2009.

60 Zur Jahresmitte 2008 ließ Außenministerin Ursula Plassnik wissen, sie habe das ihr unterbreitete „unsittliche Angebot“ Dichands abgelehnt, sie könne die Regierung und ihre Partei retten, wenn sie für die Revision der Befürwortung der Lissabon-Reform Sorge – dann hätte sie seine Unterstützung.

61 Kronen-Zeitung, 31.05.2009.

62 Auch Ernst Strasser ließ sich so vernehmen. Verteidigt wurde die Kommission lediglich von den Grünen, die das ‚Verbot‘ als Maßnahme zugunsten von Klimaschutz und Energieeffizienz begrüßten. Dass der bei den Grünen aktive Christoph Chorgherr unter Hinweis auf die Verordnung 244 vom 18. März 2009 betonte, entgegen „Verblödungskampagnen von Medien und dummen Politikern“ verbiete die Europäische Union keine Technologie und schreibe auch keine andere vor, sondern setze die Industrie unter Druck, bessere Leuchtmittel zu entwickeln (ähnlich wie eine Begrenzung zulässiger Kfz-Abgaswerte wirkt), wurde weithin ignoriert; aber so war das nicht nur in Österreich. Wolfgang Zaunbauer: EU-Glühbirnenverbot als Wahlkampf-Anheizer, in: Wiener Zeitung, 20.03.2009; Christoph Chorgherr: Die Mär von der Glühbirne, in: Die Presse, 06.04.2009.

spart), sprach er nicht nur typische „Krone“-Leser an – rechts stehende Integrationskritiker, auch solche die Straches Wahlkampf unflätig fanden; er selbst nannte diesen ‚destruktiv‘, woraufhin die FPÖ ihn in die linke Ecke stellte; bei linken Globalisierungskritikern hatte er ja längst einen guten Namen. Nun attestierten auch auf Seriosität bedachte Journalisten seinen Aufdeckungsbemühungen und seiner Bürokratiekritik Verdienstlichkeit.⁶³ Dem kam auch ein honorig wirkendes Auftreten (im weißen Sakko, das Bild vom Saubermann vermittelnd) entgegen – Vorwürfe, er hätte selbst Dreck am Stecken, was Abrechnungen betrifft,⁶⁴ prallten an ihm ab. So konnte er immerhin 30 Prozent seiner Stimmen bei Nicht-„Krone“-Lesern einwerben.

Dennoch reimte angesichts des Wahlergebnisses Dichands Hauspoet befriedigt: „Ein Sieg war dieses zweifelsohne / für H.P. Martin und die ‚Krone‘“.

Zahlreiche Chefredakteure und Spitzenjournalisten schrieben empörte Kommentare: Dichand, „der österreichische Schattenpräsident“, „fast so einflussreich wie Berlusconi in Italien“; „er übt in diesem Land Macht aus wie ein römischer Imperator durch Heben oder Senken des Daumens“; diesmal zugunsten eines „politischen Geisterfahrers, der in Europa außer Hass und Stänkereien nichts zu bewegen vermag“; oder, noch pointierter, ein renommierter Analytiker: Der „heimische [...] Politik/Medien-Sumpf“ habe „Wohl und Wehe von Parteien wie Kandidaten an die skrupellose Machtausübung eines greisen Boulevardmoguls und seiner journalistischen Nachtopfträger ausgeliefert“.⁶⁵ Man spekulierte, ob Dichand sein Wohlwollen nun wieder Faymann spenden würde. Aber es kam anders: Dichand präsentierte die Vision von Josef Pröll als Bundeskanzler und seinem Onkel Erwin, Landeshauptmann in Niederösterreich, als Bundespräsident an der Spitze des Staates. Er habe allerdings die „stille Hoffnung“, dass die ÖVP ihre „EU-Hörigkeit“ aufbebe.⁶⁶ So schenkte er der Medienkultur einen neuen Höhepunkt, dem Stammtisch ein neues Thema.⁶⁷ Das ‚Ende der Geschichte‘ lässt noch auf sich warten.

Eine Wiederkehr der Vergangenheit: Kirchen schalten sich in den Wahlkampf ein

Parteilpolitische Stellungnahmen aus kirchlichem Mund galten seit Langem als eine Sache von vorgestern. So gab es im Kontext des österreichischen EP-Wahlkampfes geradezu einen Tabubruch. Zunächst beschränkten sich kirchliche Stimmen auf den Appell, zur Wahl zu gehen, so etwa die des Evangelischen Oberkirchenrats, des Vorsitzenden der Katholischen Bischofskonferenz, und des Ökumenischen Rats der Kirchen in Österreich. Manchmal wurde auch der Lissabon-Vertrag positiv beurteilt und zum Engagement für ein solidarisches, zukunftsbedachtes und großherziges Europa aufgerufen.⁶⁸

63 So zum Beispiel Peter Michael Lingens: Eine Falle für die EU, in: profil, 10.04.2009 oder Christian Ortner: Badespaß für Brüsseler Beamte, in: Wiener Zeitung, 21.02.2009; Wiener Zeitung: Für wen schnappt die Europafalle zu?, 26.05.2009.

64 Als Beispiel siehe das „profil“-Interview des MdEP Martin Schulz (SPD): „Ich kenne Herrn Martin. [...] bei Martin ist es unbegreiflich, mit welcher Masche er durchkommt. Der Mann schuldet dem Europäischen Parlament 164.000 Euro. Ihm wird jeden Monat die Hälfte seiner Aufwandsentschädigung abgezogen. Und genau jenen Beamten, der für den Abzug des Geldes zuständig ist, macht er öffentlich fertig. Es ist unglaublich.“ Hoffmann-Ostenhof/Lahodynsky: Martin Schulz „Europa hat keinen Kurs“, 2009.

65 Gerfried Sperl: „Forza Krone“ oder: Eine Zeitung als Partei, in: Der Standard, 08.06.2009; Andreas Unterberger: Dichands großer Tag, in: Wiener Zeitung, 08.06.2009; Ulram: Der Fluch der bösen Tat, 2009.

66 Siehe Der Standard: Dichand läßt Faymann fallen, 19.06.2009; Die Presse: Hans Dichand setzt jetzt auf die Prölls, 19.06.2009; Wiener Zeitung: Wenn sich Dichands Daumen senkt: Peitsche statt Zuckerbrot – das ist kommerziell mutig, 20.06.2009. Vgl. auch oben den 2. Absatz von Anmerkung 34.

67 „Wir leben noch in einer parlamentarischen Demokratie von Dichands Gnaden“. Alexandra Förderl-Schmid: Der Kanzlermacher, in: Der Standard, 20.06.2009.

68 Typisch etwa der Aufruf „Christen für Europa“ vom 01.04.2009, beruhend auf einer französisch-deutschen Initiative, die aber auch in Österreich unterstützt wurde.

Dann aber lösten FPÖ-Aktionen heftige kirchliche Kritik aus; neben den plakatierten Slogans „Abendland in Christenhand“ und „Tag der Abrechnung“⁶⁹ gab dazu ein Auftreten Straches bei einem nicht direkt EP-wahlpolitischen, aber doch im Kontext der aktuellen Auseinandersetzung stehender Vorgang den Anstoß.

In der Brigittenau, einem traditionell roten, nun auch einen beträchtlichen ‚blauen‘ Anteil aufweisenden Wiener Gemeindebezirk, beabsichtigten Muslime den Ausbau eines Kulturzentrums – eine Bürgerinitiative „Moschee ade!“ hatte eine Demonstration dagegen vor dem Wiener Rathaus angekündigt. Inmitten von rund 700 Demonstranten – denen übrigens ebenso viele Gegendemonstranten „für ein Miteinander der Religionen“ auf der anderen Seite der Ringstraße, vor dem Burgtheater, sowie auch noch 700 Polizisten gegenüberstanden, da die FPÖ von einem ‚Marsch auf das Rathaus‘ gesprochen hatte – nahm auch Strache teil, mit einem demonstrativ hochgehaltenen weißen Kreuz in der Hand. Das löste erst recht kirchliche Proteste aus, auch katholische.⁷⁰

Strache reagierte mit Tiraden über die kirchlichen Würdenträger und sprach von der „vereinigte[n] Moralmafia, die hier agiert“.⁷¹

Der Spitzenrepräsentant der Kirche, Kardinal Christoph Schönborn, fand in seiner Predigt beim Festgottesdienst zu Christi Himmelfahrt (21. Mai 2009) im Stephansdom recht klare Worte.⁷² Strache ersuchte um einen Termin beim Wiener Erzbischof, dazu kam es nach den eben zitierten Invektiven nicht. Zehn Tage nach der Predigt beteuerte er in einem

69 Am 05.05.2009 verwahrte sich der Ökumenische Rat der Kirchen in Österreich (ÖRKÖ) „entschieden gegen jede Vereinnahmung des christlichen Glaubens auf Wahlplakaten. Wir stellen klar: Jedes Land ist in Gottes Hand. Christen rechnen nicht ab, sondern stiften Frieden“, so der Sprecher des ÖRKÖ, der methodistische Superintendent a.D. Helmut Nausner. Der ÖRKÖ-Vorsitzende Herwig Sturm (der lutherische Altbischof) bezeichnete die beiden Wendungen als „die Anti-Botschaft zum Christentum“; „die Gefühle, die hier geweckt werden sollen, haben mit dem Christentum nichts zu tun“.

Straches EP-Kandidat Mölzer warf wesentlichen Kirchenvertretern vor, sie seien angesichts der Islamisierung Europas „feige und mutlos“; sie fielen, wie er später in einem Rundbrief ausführte, „politischen Bewegungen in den Rücken, die das nicht so einfach in Kauf nehmen wollen“. „Um [...] nicht bei den politisch korrekten Moral- und Tugendwächtern anzuecken, versteckt man sich [...] hinter dem inhaltsleeren Geschwätz vom ‚Dialog der Religionen‘.“

Am 13.05.2009 wandten sich alle evangelischen Superintendenten unter Vorsitz von Bischof Michael Bünker entschieden gegen „alle populistischen Versuche“, „religiöse Themen im Wahlkampf für durchsichtige politische Interessen zu missbrauchen“; aus den erwähnten beiden Slogans spreche „Ungeist“. Die Politiker sollten dagegen mit geeigneten Mitteln vorgehen. Das geschah am Vorabend der Aktion, über die sogleich berichtet wird. – Die Islamische Glaubensgemeinschaft hatte sich übrigens gegen die „hetzerischen“ Plakate der FPÖ mit der Antithese „Abendland nicht in Faschistenhand!“ gewandt. Siehe Ö1-Hörfunk: Abendjournal, 05.05.2009; epd-Nachrichten: Kirchen gegen FPÖ-Plakat zur Europawahl. ÖRKÖ verwahrt sich gegen „Vereinnahmung des christlichen Glaubens“, Pressemitteilung, 06.05.2009; epd-Nachrichten: SuperintendentInnen: Religion nicht für durchsichtige politische Interessen missbrauchen. „Dem Ungeist entgegenzutreten“, Pressemitteilung, 13.05.2009; Islamische Glaubensgemeinschaft Österreich: Abendland nicht in Faschistenhand!, Pressemitteilung, ohne Datum; Andreas Mölzer: „Abendland in Christenhand“ – ein Wahlplakat als Objekt gutmenschlicher Empörung. „Political Correctness“, die neue Ersatzreligion, EU-Hintergrund – Eine Information von MEP Andreas Mölzer, S. 1.

70 Nämlich unter anderem des Vorsitzenden der Gemeinschaft der klösterlichen Stifte Propst Maximilian Fürnsinn, des Salzburger Weihbischofs Andreas Laun, des Linzer Bischofs Ludwig Schwarz.

71 Österreich: Entsetzen über FPÖ-Wahlkampf / Kirche gegen Strache, 20.05.2009, S. 2–3.

72 Auch die Christen hätten dass Kreuz gebraucht und missbraucht, aber das sei nicht im Sinne Jesu: „Sein Kreuz ist alles andere als ein Machtsymbol. Es ist das Zeichen der Liebe, die bis zum Letzten geht. [...], die Gewalt nicht mit Gewalt, Hass nicht mit Hass beantwortet, sondern Hass und Feindschaft durch Hingabe und Verzeihen überwindet. [...] Dieses Zeichen [der Versöhnung und der Feindesliebe] darf daher auch nicht politisch missbraucht werden, [...] gegen andere Religionen, gegen andere Menschen.“ – „Meine Frage ist nicht, ob das Abendland in Christenhand bleibt, sondern ob es Christus im Herzen hat.“ Auch der Umgang mit Verfolgten und Migranten müsse christlich inspiriert sein. Kardinal Christoph Schönborn: Für ein „Abendland“, das aus christlichen Werten lebt. Wortlaut der Predigt von Kardinal Christoph Schönborn beim Hochamt zum Fest Christi Himmelfahrt, 21. Mai 2009, im Wiener Stephansdom, 20.05.2009, abrufbar unter: <http://stephans-com.at/edw/predigten/0/articles/2009/05/20/a16681/> (letzter Zugriff: 08.07.2009).

als Inserat verbreiteten „offenen Wort“ an die „Österreicherinnen und Österreicher“: für ihn sei das Kreuz ein „Symbol unserer Tradition, unserer Kultur, unserer Geschichte und unserer Werte. So wie der Halbmond [...] die Tradition des Orients symbolisiert“.⁷³

Trotzdem kann man vermuten, dass die klaren Stellungnahmen von kirchlicher Seite Wähler von der Stimmabgabe zugunsten der FPÖ abhielten.⁷⁴

Die Vorgänge belegen, dass von einer den Kirchen (vor allem der katholischen) zuweilen zugeschriebenen ‚Äquidistanz‘ zu den politischen Parteien keine Rede sein kann – vor allem aber machen sie deutlich, dass die Vorgänge im österreichischen EP-Wahlkampf (und in dem ihn beeinflussenden Umfeld) mehr als bei den vorangehenden Wahlgängen Menschen erregt und auf die politische Kultur des Landes eingewirkt haben; wie nachhaltig, das steht freilich dahin.

Einsichten und Folgerungen

Will man sich auf dies alles einen Reim machen, dann ist vielleicht zunächst festzuhalten, dass die Wahlauseinandersetzungen, wie auch anderwärts und früher üblich, nur zum Teil Angelegenheiten thematisierten, die mit den Aufgaben der zu wählenden EU-Parlamentarier zu tun haben.

Nicht nur die Informations- und Motivationspotenz für eine politisch sachadäquate (für die ‚policy determination‘ effektive) Wählerentscheidung dürfte begrenzt gewesen sein, sondern auch die Auswirkung auf die Auseinandersetzung der Bürger mit den für die ontische Wirklichkeit der Union bestimmenden ‚Leitideen‘, also der Beitrag zu einer europäisch sensibilisierten und profilierten ‚Bewusstseinsverfassung‘.

Das wird plausibel, wenn man – freilich kurz, unvollständig und unter Verzicht auf taxonomische oder gar systematische Ordnung – vermerkt, welche ‚issues‘ im Wahlkampf mehr oder weniger prägnant zur Sprache kamen, und welche nicht.

- Soweit die Europäische Union und ihre Politik thematisiert wurde, ging es insbesondere um die Durchsetzung ‚nationaler‘ oder klassen- beziehungsweise gruppenspezifischer Interessen.⁷⁵ Letztere wurden zum Beispiel von der SPÖ, mit der Forderung nach einem sozialeren Europa angesprochen; vergleichbar ist die etwas hanebücheneren FPÖ-Parole „Soziale Wärme statt EU für Konzerne“. Die Durchsetzung österreichischer Anliegen wurde in aller Regel eher als Pauschalformel angesprochen – anders verhielt es sich mit der FPÖ-Forderung nach einer Halbierung des Nettobeitrags.⁷⁶

73 Zum Beispiel in: Österreich, 31.05.2009 – Einige Kritiker hatten darauf aufmerksam gemacht, dass sein politisches Lager von Haus aus antiklerikal geprägt war.

74 Ein anderer während des Wahlkampfes stattfindender ‚Kollateralvorgang‘ hat vermutlich ebenfalls Wähler, auch EU-kritische, nicht gerade für die FPÖ eingenommen. Nachdem der Präsident der Israelitischen Kultusgemeinde Ariel Muzicant bemerkt hatte, dass die Sprache und das „Gehetze“ von Straches Formulierungshelfer Herbert Kickl an Joseph Goebbels erinnere, schrieb der von der FPÖ gestellte Dritte Nationalratspräsident Martin Graf in der „Neuen Freien Zeitung“: viele Bürger würden sich fragen, „ob er nicht als Ziehvater des antifaschistischen Linksterrors bezeichnet werden sollte“. Hinter jenen, die „aufgehetzt von Muzicant und Konsorten, gegen ‚Nazis‘ demonstrieren, verstecken sich gewalttätige Anarchisten-Banden“. Das löste in allen anderen politischen Lagern Empörung aus. Im Nationalrat gab es Bemühungen, gesetzlich die bislang verschlossene Möglichkeit der Abwahl eines Nationalratspräsidenten zu eröffnen; die ÖVP war dazu, trotz eindeutiger Kritik an Grafs Aussagen, nicht bereit, „Anlassgesetzgebungen“ seien problematisch. Strache selbst stellte sich vor den „untadeligen Nationalratspräsidenten“. Rainer Nowak: Muzicant: „Dieses Gehetze erinnert mich an Goebbels“, Interview mit Ariel Muzicant, in: Die Presse, 17.05.2009; Martin Graf: Kommentar, in: Neue Freie Zeitung, 21.05.2009.

75 Interessanterweise ergaben Umfragen, dass man die Durchsetzung österreichischer Anliegen am ehesten Hans-Peter Martin zutraute; auch dies mag ihm Stimmen gebracht haben.

76 Zur Rechtfertigung verwies die FPÖ gelegentlich auf den Erfolg von Margaret Thatcher mit ihrer Forderung ‚I want my money back‘; auf die Auswirkung der jeweils bestehenden Konstellation, innerhalb derer sich damals das Vereinigte Königreich befand im Vergleich mit der heute für Österreich als Mitgliedstaat gegebenen, wurde kein Gedanke verwendet.

- Verknüpft damit war die Frage nach dem künftigen ordnungspolitischen Zukunftskurs – soll er ‚neoliberal‘ oder ‚sozial-marktwirtschaftlich‘ sein? (Verbunden ist dies natürlich auch mit der Einschätzung des derzeitigen ordnungspolitischen Charakters der Europäischen Union – ist ein Kurswechsel nötig oder nicht?)
- Im Grunde gehört zu den ‚gruppenspezifischen‘ Interessen auch die Problematik des Umgangs mit Migranten und Asylbewerbern – jedoch sahen nur die Grünen und kirchliche Sprecher dies als ein Anliegen sozialer Solidarität beziehungsweise Gerechtigkeit (oder der Bereitschaft zum sozial motivierten Entgegenkommen). Dies war aber den Beteiligten entweder nicht bewusst oder sie wollten es nicht zur Sprache bringen. Als der Wahlkampf schon anließ, zeigte sich eine sehr unterschiedliche Einstellung der Parteien zur Asylrichtlinie der Union: Die ÖVP verwies beifallheischend auf ihr ‚Nein‘, die SPÖ-Parlamentarier stimmten unterschiedlich ab, Mölzer (FPÖ) beteiligte sich nicht an der Abstimmung.
- Eine Rolle spielten auch die strukturelle und die Umfangsfinalität der Union vor allem in Gestalt der Ablehnung eines ‚zentralistischen Superstaates‘ zugunsten eines ‚Europas der Vaterländer‘. Operiert wurde diesbezüglich aber kaum im Weg eines Austauschs von Argumenten, sondern – namentlich seitens der FPÖ und des BZÖ – mit Verbalkeulen. Die Fragwürdigkeit wurde schon darin deutlich, dass der Eindruck erweckt wurde, es gelte gegen den angeblich diktatorischen und zentralistischen, das Ende Österreichs bedeutenden Verfassungsvertragsentwurf zu kämpfen (der Jahre zuvor von der Tagesordnung abgeräumt worden war) oder gegen den Vertrag von Lissabon (der von österreichischer Seite längst ratifiziert war). Die beiden Regierungsparteien hielten sich zu diesen Fragen auffällig zurück, während die Grünen – auch nach dem Zerwürfnis der Parteiführung mit dem europäischen Erzföderalisten Voggenhuber – Sympathie für den Bundesstaat als Endziel erkennen ließen. Was die Umfangsfinalität betrifft, so gab es Kontroversen vor allem über die Aufnahme der Türkei – am Ende standen den diesbezüglich eher positiven Grünen (deren Standpunkt aber auch besagte: jetzt sicher nicht, aber wohl doch später) alle anderen Parteien gegenüber. Eine besondere Position vertrat Hans-Peter Martin, mit der Ablehnung jeder abermaligen Erweiterung (die sonst gerade in Österreich bejahte Aufnahme Kroatiens eingeschlossen). Er betonte, die Europäische Union sei für ein gedeihliches Funktionieren ohnehin schon zu umfangreich.

Insgesamt kann man sich dem Eindruck kaum entziehen, dass die Parteien und Kandidaten selektiv Zielsetzungen, Vorhaben oder negativ besetzte ‚Horrorvisionen‘ angesprochen haben, von deren Vertretung sie sich Stimmengewinne erwarteten, aber zumeist nur in Form von Schlagworten oder Forderungen, für die sie aber auf eine plausible Begründung oder gar eine Erläuterung darüber, wie sie das Proklamierte jeweils durchsetzen wollten oder könnten, verzichteten.

Andererseits gab es eine Reihe von Themen, die in der Diskussion zwischen den politischen Kräften eine Rolle spielten, die sie aber – aus welchen Gründen auch immer – den Wählern nicht zumuten (zur Urteilsbildung vorlegen) wollten; dafür einige Beispiele:

- Die Frage, ob die Union dazu instandgesetzt werden sollte, eine eigene Steuer zu erheben; die ÖVP und die Grünen befürworteten das, die FPÖ und Hans-Peter Martin waren dagegen.⁷⁷ (Eine Transaktionssteuer, etwa im Sinn der Tobin-Tax, also eine ‚Antispekulationssteuer‘ wurde allgemein befürwortet, aber zugleich betont, dass sie nur unionsweit sinnvoll wäre.)

⁷⁷ Die Parteien waren von einer Zeitung nach ihrer diesbezüglichen Position gefragt worden.

- Die eventuelle Nötigung Österreichs durch die Europäische Union, gentechnisch modifizierte Produkte (Saatgut, Lebensmittel) zuzulassen, wurde nicht thematisiert, trotz massiven Interesses der Bürger.⁷⁸
- Die Frage nach der Bedeutung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Gesamtkontext der Integration wurde umgangen, und also auch die Frage, inwieweit die Europäische Union sich als Zivil- oder auch als Militärmacht verstehen und ihren Mitgliedstaaten eine ‚Militarisierung‘ nahelegen oder gar aufgeben soll – trotz der jahrzehntelangen mit der österreichischen Identität verknüpften Debatten über die Neutralität und ihr Verhältnis zur europäischen Integration.
- Ebenfalls mit Stillschweigen übergangen wurden die für Europa- und Innenpolitiker hochbedeutsamen Probleme der EU-Agrarpolitik, und dies, obschon mitten in der Wahlkampfzeit Protestaktionen der Milchbauern die allgemeine Aufmerksamkeit, wenigstens zeitweise, auf dieses Thema lenkten, und wiewohl zur selben Zeit die durchaus kritisierbare Verteilung der EU- ‚Agrarförderungen‘ (dass nämlich der Löwenanteil an Nahrungsmittel-Großfirmen ging, nicht an mit Überlebensschwierigkeiten kämpfende Bauern) ein Medienthema war.

Dies alles belegt: Die ‚teaching function‘, die eigentlich einem Wahlkampf zukommen sollte, ist von den Parteien und ihren Kandidaten kaum im Sinn einer problemadäquaten europapolitischen Bewusstseinsbildung wahrgenommen worden (was besonders bedauerlich ist, weil das Parlament in seiner Alltagsarbeit diese klassische Funktion erwiesenermaßen nicht erfüllt).⁷⁹

Ein Vorgang hat das beispielhaft vor Augen geführt: der schlichtweg makabre Höhepunkt des Wahlkampfs in Gestalt der Round-Table-Fernsehdiskussion der Spitzenkandidaten, der ‚Elefantenrunde‘. Die Beobachter waren sich einig:⁸⁰

78 Eine Umfrage ergab, dass 67 Prozent das für eine wichtige Sache hielten – für die Frage des Türkei-Beitritts bejahten das ‚nur‘ 63 Prozent.

79 Verdienste auf diesem Gebiet haben sich erstens einige Organisationen und Einrichtungen erworben, die anlässlich der bevorstehenden Wahlen zu Diskussionsveranstaltungen einladen, an denen indessen in aller Regel nur ohnehin relativ gut informierte Bürger teilnehmen; zweitens gab es eine relativ beachtliche Zahl an Diskussionsveranstaltungen für Jungwähler in Schulen, mit Sachkennern und Kandidaten als Podiumsteilnehmern.

Was die ‚teaching function‘ der Wahlkampfauseinandersetzung betrifft, so ist ein fast amüsanter, aber im Grunde betroffenes Nachdenken anregender Untersuchungsbefund eines transnational zusammengesetzten Forschungsteams bemerkenswert: Die wahlwerbenden Botschaften der konkurrierenden Kräfte stellten an die Adressaten sehr unterschiedliche Verständnis-Ansprüche: die des BZÖ seien für Pflichtschulabsolventen verständlich gewesen; der angemessene Nachvollzug der FPÖ-Parolen erfordere einen Berufsschulabschluss; mit den Argumenten der SPÖ, der ÖVP und der Grünen hätten eigentlich nur Abiturienten oder Angehörige der gymnasialen Oberstufe (Sekundarstufe 2) zu Rande kommen können. Manche Splitterparteien (die Kommunisten, die erstmals antretenden Jungen Liberalen) hätten ihre Programme so formuliert, dass im Grund nur Akademiker die Gedankengänge korrekt begreifen konnten. Es handelt sich um eine Studie, die gemeinsam von einer Forschergruppe der Universität Hohenheim, vom ‚Communication Lab‘ Ulm und vom Team der österreichischen Onlineredaktion ‚Webworks‘ durchgeführt wurde. (Siehe auch Thomas Neuhold: Rechte Parteien leichter verständlich, in: Der Standard, 03.06.2009.) Der Bericht darüber ist jedoch aus mehreren Gründen problematisch: Erstens besagt die ‚Leichtverständlichkeit‘ von BZÖ- oder FPÖ-Aussagen keineswegs ihre sachliche Plausibilität oder gar Richtigkeit, sodass es sich unter Umständen um vordergründig einleuchtende Desinformation handelt (man mag zum Beispiel an die Behauptung denken, die politischen Gegner seien entschlossen, das Ende der Republik Österreich herbeizuführen). Zweitens ist es eine andere Frage, ob selbst Akademiker sich darüber ein sachgerechtes Urteil bilden können, ob es Sinn macht, wenn eine Gruppe zugleich die Schaffung eines echten europäischen Bundesstaates, aber auch die volle Zugehörigkeit der Türkei zu diesem fordert (wie die Jungen Liberalen).

80 Andreas Khol: Der Weg zur Hölle, in: Die Presse, 08.06.2009; Michael Fleischhacker: Warum wir trotzdem zur Wahl gehen sollten, in: Die Presse, 06.06.2009; Wolfgang Böhm: Geschafft, jetzt geht niemand mehr hin, in: Die Presse, 04.06.2009, S. 31; Hans Rauscher: Deutsches Vorbild, in: Der Standard, 04.06.2009.

- Der langjährige Parlamentspräsident Andreas Khol (ÖVP) sprach von der „Rauferei der Giftzwerg“.
- Der Chefredakteur des traditionellen Wiener ‚Intelligenzblatts‘ meinte: „Das Ensemble der Spitzenkandidaten kam [...] beim gemeinsamen Auftritt daher wie der Pflegertrupp einer Anstalt, in der die letzten Unverbesserlichen von ihrem politischen Interesse kuriert werden sollten.“
- Der EU-Experte desselben Blattes schrieb: „Die Kandidaten boten einen seichten, für Normalbürger völlig absurden Schlagabtausch [...], eine Form der politischen Debatte, in der nicht Sachthemen im Vordergrund standen, sondern gegenseitige Untergriffe, Anschuldigungen, Böswilligkeiten [...]“
- Der angesehene Doyen der Zeitungskommentatoren meinte über die Diskutanten: Sie „verlieren sich in kleinlichem Gekeife und glauben, dass der Wähler nur populistischen Blödsinn hören will. Die Deutschen sind selten Vorbild, hier aber schon.“

Angesichts dessen versteht sich das Wahlergebnis nicht von selbst. Versuche, die Wahlkampfarena zum Gruselkabinett zu machen oder die Wähler für dumm zu verkaufen, brachten weniger Erfolg als erwartet (oder befürchtet). Die Wahlbeteiligung ist in Österreich sogar gestiegen. Die europaparlamentarischen Wahlkämpfer sind noch einmal davon gekommen – nicht nur die oppositionellen.

Ob dies auch beim nächsten Mal so sein wird – dies steht freilich dahin; vor allem dann, wenn sich das Karlsruher Urteil vom 30. Juni 2009 herumsprechen und Zustimmung finden sollte. Das Bundesverfassungsgericht spricht dem Europäischen Parlament die Befugnis ab, „politische Leitentscheidungen zu treffen“. Solange das Grundgesetz gilt, sei es unzulässig, „dass eine Richtungsentscheidung europäischer Wähler politisch bestimmend zur Wirkung gelangen könne“.⁸¹

Wähler könnte das dazu bringen, zu Hause zu bleiben. Populisten mögen noch mehr versucht sein, die EP-Wahlen für andere Dinge zu missbrauchen. Das immer wieder propagierte Gegenrezept, das Parlament und sein Wirken zu politisieren, weil eben dies dem Wahlkampf und der Wahlentscheidung eine ernsthafte Perspektive gäbe, ist den Karlsruher Richtern nicht geheuer. Die schon oft propagierte Idee, die Parteien sollten nationenübergreifend Spitzenkandidaten ins Rennen schicken, im Blick auf das Amt des Kommissionspräsidenten, liefe ja ebenfalls auf personalisierte ‚politische Richtungsentscheidungen‘ hinaus, ‚Nein!‘ sagt Karlsruhe im Namen der Demokratie.

Was sich da auftut, ist nicht mehr die bloße Kluft zwischen ‚policy determination‘ und ‚symbolischer Politik‘, sondern der Ausblick auf ein absurd werdendes Spiel. Es fällt schwer, die zugrunde liegende Karlsruher Dramaturgie unkommentiert zu lassen.

81 Die zitierten Wendungen wurden von Journalisten und anderen Autoren (z.B. Peter Gauweiler, MdB) dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30.06.2009 über das ‚Projekt Lissabon‘ zugeschrieben, sie finden sich aber tatsächlich in der Pressemitteilung Nr. 72/2009 der Pressestelle des Bundesverfassungsgerichts, abrufbar unter: <http://bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-072.html> (letzter Zugriff: 14.07.2009).

Das Europäische Parlament in der öffentlichen Meinung – bekannt aber wenig relevant

Oskar Niedermayer*

Das Europäische Parlament hat im Rahmen des EU-Verflechtungssystems drei zentrale Aufgaben: die Politikgestaltung, die Systemgestaltung und die Interaktion mit den Bürgerinnen und Bürgern der Europäischen Union.¹ Die Interaktionsfunktion umfasst zwei Komponenten: zum einen die Artikulation und Aggregation von Bürgerinteressen und zum anderen die Vermittlung von politischen Entscheidungen an die Bürger. Ausfluss der Erfüllung dieser Funktion auf Seiten der Bevölkerung sind bestimmte Orientierungen kognitiver und evaluativer Art, die die Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Europäischen Parlament entwickeln. Diese Orientierungen sollen im Folgenden untersucht werden, wobei das Hauptaugenmerk auf längerfristigen Entwicklungen liegt und die Orientierungen der Deutschen in der Regel auch in den gesamteuropäischen Rahmen gestellt werden sollen.

Hauptdatenquelle für die hier präsentierten empirischen Ergebnisse sind die seit dem Herbst 1973 halbjährlich im Auftrag der Europäischen Kommission in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union durchgeführten repräsentativen Bevölkerungsumfragen („Eurobarometer“).² Daneben werden die von der Forschungsgruppe Wahlen e.V. seit der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments durchgeführten Vorwahlumfragen berücksichtigt.³

In einem ersten Schritt werden die kognitiven Orientierungen analysiert, also die Bekanntheit des Europäischen Parlaments, das Wissen über diese Institution und die Perzeption seiner Rolle im EU-Institutionensystem. In einem zweiten Schritt folgen die evaluativen Orientierungen, also die positiven oder negativen Bewertungen des Europäischen Parlaments. Dabei stehen die affektiv-wertbezogenen Beurteilungen am Beispiel des Vertrauens in das Europäische Parlament im Mittelpunkt, da für die zweite Art der evaluativen Orientierungen, die eher rational-ergebnisbezogenen Beurteilungen, zu wenig über einen längeren Zeitraum erhobene Daten existieren.

Kognitive Orientierungen gegenüber dem Europäischen Parlament

Bekanntheitsgrad

Voraussetzung für jede andere Art von Orientierungen gegenüber einem Objekt ist zunächst die psychologische Hinwendung im Sinne seiner bloßen Wahrnehmung. Seit 1977 werden die Bürgerinnen und Bürger Europas gefragt: „Können Sie sich erinnern, in letzter Zeit in Zeitungen, Zeitschriften, Radio oder Fernsehen irgendetwas über das Europäische

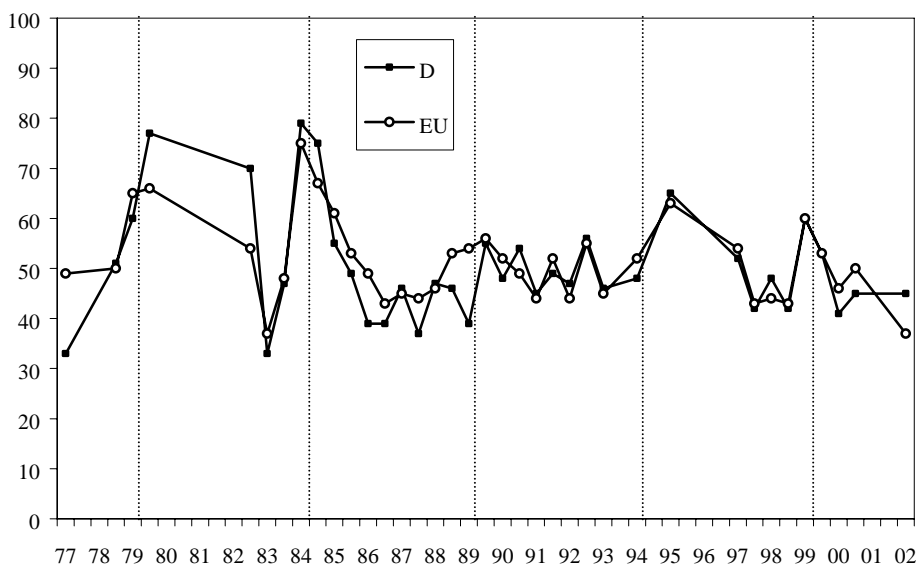
* Prof. Dr. Oskar Niedermayer, Professor für Politische Wissenschaft mit dem Schwerpunkt Politische Soziologie, Freie Universität Berlin.

- 1 Vgl. schon Eberhard Grabitz/Otto Schmuck/Sabine Steppat/Wolfgang Wessels: Direktwahl und Demokratisierung. Eine Funktionenbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode, Bonn 1988. Zur Interaktion mit der Bevölkerung als parlamentarischer Schlüsselfunktion vgl. auch Georg Kofler: Das Europäische Parlament und die öffentliche Meinung, Wien/Köln/Graz 1983.
- 2 Die Umfrageergebnisse werden in Berichten der Kommission veröffentlicht. In jedem Land werden etwa 1.000 Personen ab 15 Jahren befragt (in Deutschland 1.500, in Luxemburg, Malta und Zypern 500 und im Vereinigten Königreich 1.300).
- 3 Vgl. die Berichte zu den jeweiligen Wahlen, z.B. für 2009: Forschungsgruppe Wahlen e.V. (Hrsg.): Europawahl. Eine Analyse der Wahl vom 7. Juni 2009, Mannheim 2009.

Parlament gelesen oder gehört zu haben?“ Als Wahrnehmungsindikator ist diese Art der Frageformulierung allerdings nicht optimal, da sie auf die kurzfristige, subjektiv erinnerte massenmediale Vermittlung von Informationen über das Europäische Parlament abstellt. Veränderungen der Antwortmuster im Zeitablauf können daher sowohl auf Veränderungen der Intensität des Informationsangebots der Medien als auch auf Veränderungen des Grades an Sensibilisierung der Befragten gegenüber diesem Angebot basieren.

Das Schaubild 1 zeigt die Entwicklung bis 2002. Auch wenn die Datenbasis bis Anfang der Achtzigerjahre sehr unvollständig ist, zeigen die Veränderungen dieses Indikators sowohl für Deutschland als auch für den gewichteten EU-Durchschnitt deutlich die jeweiligen Wahrnehmungsschübe im Umfeld der verschiedenen Direktwahlen. Dem jeweiligen Anstieg der EP-Wahrnehmung anlässlich der Wahlen folgte jedoch immer ein deutlicher Abfall nach den Wahlen, das heißt es war bis 2002 noch nicht gelungen, die kurzfristige Steigerung der Informationsvermittlung und/oder der Sensibilisierung der Bürger gegenüber diesem Informationsangebot in eine längerfristig stabile Wahrnehmung des Europäischen Parlaments auf einem höheren Niveau zu transformieren. Bedenklich stimmt zudem, dass der Wahrnehmungsschub ab der dritten Direktwahl weitaus geringer ausfiel als bei den ersten beiden Wahlen.

Schaubild 1: Wahrnehmung des Europäischen Parlaments 1977–2002
(Angaben in Prozent)



Quelle: Eurobarometerdaten.

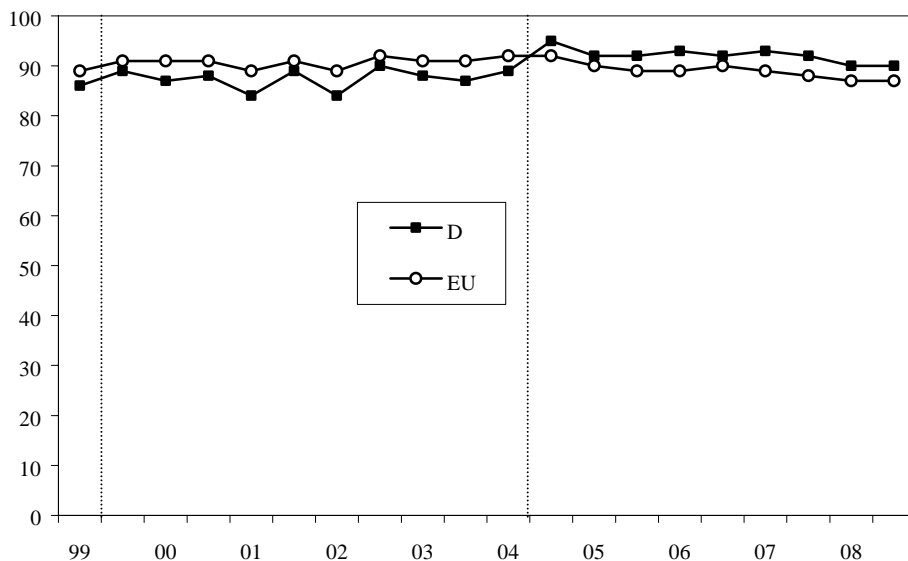
Nachdem diese Frage längere Zeit nicht gestellt worden war, ist sie im Eurobarometer 70 vom Herbst 2008 wieder enthalten.⁴ Die Ergebnisse – 50 Prozent der Deutschen und 44 Prozent im EU-Durchschnitt können sich erinnern, in letzter Zeit in den Medien etwas über das

⁴ Europäische Kommission: Eurobarometer 70. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Erste Ergebnisse, Dezember 2008; Europäische Kommission: Table of Results. First Results: Standard Eurobarometer 70, Dezember 2008.

Europäische Parlament gelesen oder gehört zu haben – zeigen, dass sich am Niveau der Wahrnehmung bis heute nichts geändert hat.

Seit 1999 wird der Bekanntheitsgrad des Europäischen Parlaments über die simple Frage „Haben Sie schon einmal etwas über das Europäische Parlament gehört oder gelesen?“ gemessen. Damit wird im Gegensatz zur ersten Frage vor allem keinerlei Zeitbezug gesetzt und zudem wird weniger explizit auf die massenmediale Berichterstattung abgestellt, also auch mögliche interpersonale Kommunikation über das Europäische Parlament einbezogen. Damit werden die Anforderungen an eine positive Antwort insgesamt möglichst gering gehalten. Schaubild 2 zeigt daher auch, dass sowohl in Deutschland als auch in der ganzen Europäischen Union etwa neun von zehn Bürgern vom Europäischen Parlament gehört haben. Bei diesem hohen Bekanntheitsgrad können Ereignisse wie die Direktwahlen nur noch einen begrenzten Effekt haben. Nach der Direktwahl von 2004 stieg der Bekanntheitsgrad bei den Deutschen allerdings knapp über den europäischen Durchschnitt und blieb seither auch dort, wobei die EU-Osterweiterung am 1. Mai 2004 sich auf den EU-Durchschnitt nicht unmittelbar auswirkte.

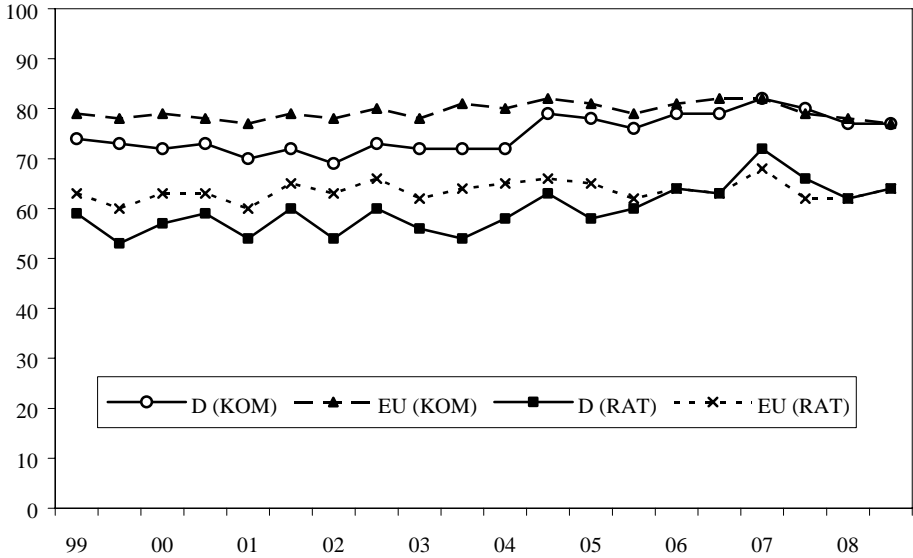
Schaubild 2: Bekanntheitsgrad des Europäischen Parlaments 1999–2008 (Angaben in Prozent)



Quelle: Eurobarometerdaten.

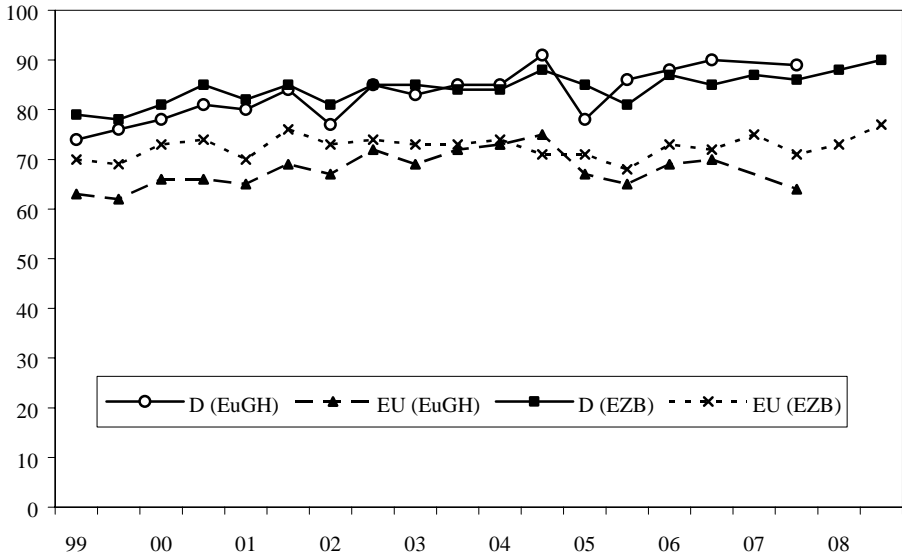
Die Schaubilder 3 und 4 zeigen, dass das Europäische Parlament die bekannteste unter den fünf wichtigsten derjenigen europäischen Institutionen ist, deren Bekanntheitsgrad erfragt wurde. Von der Europäischen Kommission haben knapp vier Fünftel, vom Rat der Europäischen Union gut drei Fünftel der EU-Bürger etwas gehört, wobei sich der Bekanntheitsgrad im letzten Jahrzehnt nicht veränderte. Die Deutschen lagen lange Zeit unter dem europäischen Durchschnitt, in den letzten Jahren jedoch nicht mehr (Schaubild 3).

Schaubild 3: Bekanntheitsgrad der Europäischen Kommission und des Rates der Europäischen Union 1999–2008 (Angaben in Prozent)



Quelle: Eurobarometerdaten.

Schaubild 4: Bekanntheitsgrad des Europäischen Gerichtshofs und der Europäischen Zentralbank 1999–2008 (Angaben in Prozent)



Quelle: Eurobarometerdaten.

Überdurchschnittlich bekannt waren den Deutschen schon Ende der Neunzigerjahre der Europäische Gerichtshof (EuGH) und die Europäische Zentralbank (EZB) (siehe Schaubild 4). Während etwa zwei Drittel der Europäer schon einmal etwas vom EuGH und knapp drei Viertel schon einmal etwas von der EZB gehört oder gelesen haben – wobei die Bekanntheit der Europäischen Zentralbank im Zuge der beginnenden Medienberichterstattung über die internationale Finanzkrise im Herbst 2008 auf den bisher höchsten Wert gestiegen ist – kennen in jüngster Vergangenheit etwa neun von zehn Deutschen diese beiden Institutionen. Damit kommt ein besonderes Verhältnis der Deutschen zu einer bestimmten Art von Institutionen zum Ausdruck, auf das im nächsten Abschnitt näher eingegangen wird.

Kenntnisse über das Europäische Parlament

Wenn man in einer Befragung angibt, irgendwann schon einmal etwas über eine Institution gehört oder gelesen zu haben, impliziert das noch nicht, dass man auch – wenigstens rudimentäre – Kenntnisse über diese Institution besitzt. Zur umfassenden Analyse der kognitiven Orientierungen der Bevölkerung bezüglich des Europäischen Parlaments ist es daher notwendig, das Wissen der Bürgerinnen und Bürger über diese Institution zu untersuchen, wobei zu beachten ist, dass Wissensfragen in Umfragen nicht das objektive Wissen der Befragten, sondern subjektive Überzeugungen messen, die objektiv durchaus falsch sein können.

Leider existieren zu diesem Bereich keine über einen längeren Zeitraum hinweg vergleichbar erhobenen Daten. Im Frühjahr 1983, etwas mehr als ein Jahr vor den zweiten Direktwahlen, wurden die europäischen Bürger zu dessen Zusammensetzung und zum Rekrutierungsmodus befragt. Bei der Frage nach der Zusammensetzung waren drei Alternativen zur Gruppe der im Europäischen Parlament durch Vertreter repräsentierten Länder vorgegeben: „einige EG-Mitgliedsländer“, „alle EG-Mitgliedsländer“ und „alle Länder Westeuropas“. Im Durchschnitt wählte nur gut die Hälfte der Befragten die richtige Alternative, bei den Deutschen waren es knapp zwei Drittel.

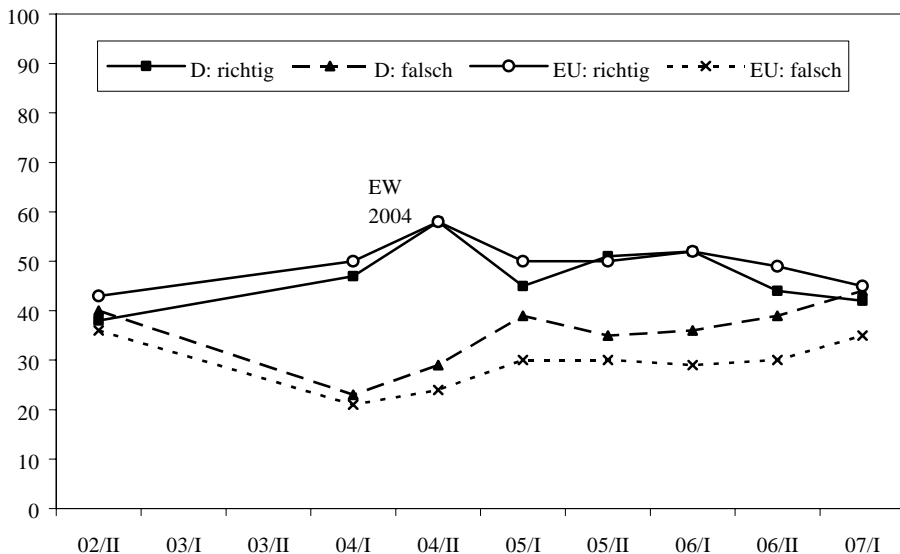
Die Frage nach dem Rekrutierungsmodus der Abgeordneten – mit den Alternativen „von der Regierung ernannt“ und „von den Bürgern gewählt“ – zeigte einen noch etwas geringeren Wissensstand. Hier wählten in mehr als der Hälfte der damaligen zehn EG-Länder weniger als die Hälfte der Befragten die richtige Alternative, nämlich die direkte Wahl der Abgeordneten durch die Bürger, bei den Deutschen war es gut die Hälfte. Bei beiden Fragen enthielt sich europaweit etwa ein Viertel der Befragten der Antwort.

Im Herbst 2002 wurde im Rahmen eines kurzen Wissenstests über die Europäische Union die Frage nach dem Rekrutierungsmodus erneut gestellt.⁵ Die Befragten sollten angeben, ob die Aussage, „die Mitglieder des Europäischen Parlamentes werden von Bürgern wie uns gewählt“, richtig oder falsch sei. Nur 38 Prozent der Deutschen und 43 Prozent im europäischen Durchschnitt gaben an, die Aussage sei richtig, 40 Prozent der Deutschen und 36 Prozent der Europäer insgesamt hielten sie für falsch, jeweils ein Fünftel konnte die Frage nicht beantworten (vergleiche Schaubild 5). Vom Frühjahr 2004 bis zum Frühjahr 2007 wurde erneut gefragt, ob die Aussage, „die Mitglieder des Europäischen Parlamentes werden direkt von den Bürgern der Europäischen Union gewählt“, nach Meinung der Befragten richtig oder falsch sei. Im Februar/März 2004, also drei Monate vor der fünften Direktwahl des Europäischen Parlaments, gaben 47 Prozent der Deutschen und 50 Prozent al-

5 Europäische Kommission: Eurobarometer. Die Öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Bericht Nr. 58, März 2003, S. 15-16; Europäische Kommission: Eurobarometer. Public Opinion in the European Union, Report Number 58, März 2003, S. B.27.

ler Europäer an, die Aussage sei richtig, nur noch 23 beziehungsweise 21 Prozent hielten sie für falsch.⁶ Vier bis fünf Monate nach der Direktwahl, im Oktober/November 2004, lag der Anteil der deutschen und gesamt europäischen Bevölkerung, der auf diese Frage eine korrekte Antwort gab, bei 58 Prozent.⁷ Seither hat sich dieser Anteil wieder deutlich vermindert und ist im Frühjahr 2007 wieder in etwa auf den Stand vom Herbst 2002 gefallen. Gleichzeitig haben sich in Deutschland wie auch europaweit die Anteile derer erhöht, die die Aussage für falsch halten. Im Frühjahr 2007 hielten 42 Prozent der Deutschen die Aussage über die Direktwahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments für richtig, 44 Prozent waren hingegen der Überzeugung, sie sei falsch.⁸

**Schaubild 5: Kenntnis der Direktwahl des Europäischen Parlaments 2002–2007
(Angaben in Prozent)**



Quelle: Eurobarometerdaten.

Im Herbst 1988 und im Frühjahr 1989, also kurz vor den dritten Direktwahlen, wurden die Europäer zu den Kompetenzen des Europäischen Parlaments befragt.⁹ Es wurden ihnen drei als richtig oder falsch einzustufende Aussagen vorgelegt, die dem Europäischen Parla-

6 Europäische Kommission: Eurobarometer 61. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Frühjahr 2004, Juli 2004, S. B. 27; Europäische Kommission: Eurobarometer Spring 2004. Public Opinion in the European Union. Annexes, Mai 2004, S. T63-T64.

7 Gleichzeitig stimmten ein Drittel der Deutschen und ein knappes Drittel der Europäer insgesamt der Aussage zu, die letzten Wahlen zum Europäischen Parlament hätten im Juni 2002 stattgefunden, und nur 42 Prozent der Deutschen und 36 Prozent im europäischen Durchschnitt gaben korrekterweise an, diese Aussage sei falsch. Siehe Europäische Kommission: Eurobarometer 62. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Mai 2005, S. 45-46.

8 Europäische Kommission: Eurobarometer 67. Die Öffentliche Meinung in der Europäischen Union, November 2007, S. 128-131, Tabelle QA17.2.

9 Für eine ausführlichere europaweite Analyse dieser Daten vgl. Oskar Niedermayer: Europäisches Parlament und öffentliche Meinung, in: Oskar Niedermayer/Hermann Schmitt (Hrsg.): Wahlen und Europäische Einigung, Opladen 1994, S. 33ff.

ment die Macht zuschrieben, den Kommissionspräsidenten zu wählen, für jeden Mitgliedstaat bindende Gesetze zu beschließen und den EG-Haushalt abzulehnen. Auch diese Fragen enthüllten einen relativ geringen Informationsstand.

In Bezug auf die Wahl des Kommissionspräsidenten gab im europäischen Durchschnitt nur ein Sechstel, bei der Gesetzgebungskompetenz nur ein gutes Drittel der Bürger die korrekte Antwort, stufte die Aussagen also als falsch ein. In Deutschland war der Anteil der korrekten Antworten mit 29 und 52 Prozent deutlich höher. Auch die zunehmende Nähe zur Direktwahl hat das Wissen nicht vergrößert; im Gegenteil: Sowohl in Deutschland als auch in Gesamteuropa fiel der Prozentsatz der richtigen Antworten zwischen dem Herbst 1988 und dem Frühjahr 1989.

Ein überraschend hoher Wissensstand zeigte sich auf den ersten Blick bei der Frage nach der Kompetenz zur Haushaltsablehnung. Hier wurde europaweit von mehr als drei Fünfteln der Befragten die korrekte Antwort gegeben, also die Aussage als richtig eingestuft. Dies könnte durch die Medienberichterstattung über die Haushaltskonflikte zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat in der Vergangenheit verursacht sein. Die hohe Trefferquote könnte jedoch auch daraus resultiert haben, dass diejenigen, die ihr mehr oder minder differenziertes Image der (formalen) Machtfülle nationaler Parlamente einfach auf das Europäische Parlament übertragen, ohne viel über das spezifische institutionelle System der Europäischen Union zu wissen, bei allen drei Aussagen die ‚richtig‘-Alternative wählten, was in Bezug auf das Europäische Parlament bei den ersten beiden Aussagen falsch, bei der dritten Aussage jedoch korrekt war. Einem solchen stereotypen EP-Bild als ‚machtvolles Parlament‘ könnte auf der anderen Seite ein durch die Thematisierung der damaligen Kompetenzschwäche des Europäischen Parlaments in der massenmedialen Berichterstattung erzeugtes stereotypes Bild des Europäischen Parlaments als ‚machtloses Parlament‘ gegenüberstehen.

Um der Hypothese eines bei einem beträchtlichen Teil der Deutschen und Europäer vorhandenen stereotypen EP-Bildes nachzugehen, wurden die drei Wissens-Fragen des Eurobarometers 31 vom Frühjahr 1989 näher analysiert. Einen ersten Hinweis auf die Gültigkeit der These eines stereotypen Bildes liefert die Beziehungsstruktur zwischen den drei Variablen. Ein stereotypes Bild als machtvolles beziehungsweise machtloses Parlament impliziert eine positive Beziehung zwischen allen drei Variablen, da das zugehörige individuelle Antwortmuster entweder die Bejahung oder die Verneinung jeweils aller drei Kompetenzen einschließt. Ein korrektes EP-Bild würde dagegen durch eine negative Beziehung der Variablen ‚Kompetenz zur Haushaltsablehnung‘ zu den anderen beiden Variablen angezeigt.

Die Analyse zeigte, dass die Beziehungen zwischen allen drei Variablen sowohl für die Gesamtheit der Europäer als auch für die Bürger jedes einzelnen Mitgliedslandes positiv waren. Allerdings ließ die Höhe der Koeffizienten den Schluss zu, dass stereotype EP-Bilder nicht vollständig dominieren. Dies wird auch deutlich, wenn man die kombinierten Antworten auf die drei Kompetenzfragen in fünf Kategorien aufteilt: (1) korrektes EP-Bild (alle drei Kompetenzfragen werden richtig beantwortet), (2) machtvolles Parlament (dem Europäischen Parlament werden alle drei Kompetenzen zugeschrieben), (3) machtloses Parlament (dem Europäischen Parlament werden gar keine Kompetenzen zugeschrieben), (4) sonstige Einschätzung (alle anderen möglichen Antwortkombinationen) und (5) weiß nicht/keine Antwort (mindestens zu einer der Kompetenzfragen keine klare Meinung).

Die Typologie verdeutlichte, dass wenige Monate vor der dritten Direktwahl nur sehr wenige europäische Bürger eine korrekte Vorstellung darüber hatten, welche Kompetenzen das Europäische Parlament besaß. Im europäischen Durchschnitt waren es 4 Prozent, bei den Deutschen 7 Prozent. Weitaus am stärksten verbreitet war hingegen das stereotype EP-Bild des ‚machtvollen Parlaments‘. Deutlich mehr als ein Drittel der Deutschen und der Europäer

insgesamt schrieb dem Europäischen Parlament Kompetenzen in allen drei Bereichen zu. Ein stereotypes EP-Bild des ‚machtlosen Parlaments‘ war dagegen wenig zu finden. Nur 5 Prozent der Europäer und 9 Prozent der Deutschen perzipierte das Europäische Parlament auf diese Weise. Gleichgültigkeit, Desinteresse oder zumindest Unsicherheit dokumentierte europaweit etwa ein Fünftel.

Eine Validierung der für 1989 gefundenen Ergebnisse mit der Möglichkeit, ohne neuere Daten zur Perzeption der EP-Kompetenzen¹⁰ abzuschätzen, ob stereotype Bilder des Europäischen Parlaments auch heute noch existieren, ergibt sich, wenn man eine weitere Frage heranzieht, die in den Umfragen regelmäßig gestellt wird: die generelle Einschätzung der Wichtigkeit der Rolle des Europäischen Parlaments im Leben der Europäischen Union.¹¹ Wird diese Frage von den Bürgern gemäß ihres generellen EP-Bildes beantwortet, so müsste sich eine positive Beziehung zwischen den beiden Variablen dergestalt zeigen, dass mit zunehmend ‚machtvoll‘em EP-Bild auch die Rolle des Europäischen Parlaments im Rahmen der Europäischen Union als immer wichtiger eingestuft wird. In der Tat zeigte sich eine solche Beziehung: Die Gruppe der Befragten mit einem korrekten EP-Bild war in ihrer Einschätzung der EP-Rolle als eher wichtig oder eher unwichtig gespalten, die Gruppe mit dem ‚machtlosen‘ EP-Bild schätzte die Rolle überwiegend als eher unwichtig ein und diejenigen, die das Europäische Parlament von seiner Kompetenzausstattung her als machtvoll perzipierten, gingen zu drei Vierteln auch von einer eher wichtigen Rolle des Parlaments im Leben der Europäischen Union aus.

Die Schaubilder 6 und 7 geben die von der Bevölkerung perzipierte Wichtigkeit der Rolle des Europäischen Parlaments im Institutionensystem der Europäischen Union von 1977 bis 1998 und von 1999 bis 2008 wieder.¹² Ab 1999 ist es zudem möglich, die Einschätzung des Europäischen Parlaments mit der Perzeption der Wichtigkeit der anderen relevanten EU-Institutionen zu vergleichen (siehe die Schaubilder 8 und 9). Ein solcher Vergleich zeigt, dass das Europäische Parlament sowohl von den Deutschen als auch von den Europäern insgesamt im Vergleich der drei primär die Politik- und Systemgestaltungsfunktion wahrnehmenden Institutionen als die wichtigste angesehen wird. Die Kommission liegt an zweiter Stelle und der Rat wird als relativ am wenigsten wichtig angesehen, wobei die Relevanzeinschätzung aller drei Institutionen in Deutschland im Zeitablauf noch etwas zugenommen hat und jetzt im europäischen Durchschnitt liegt.

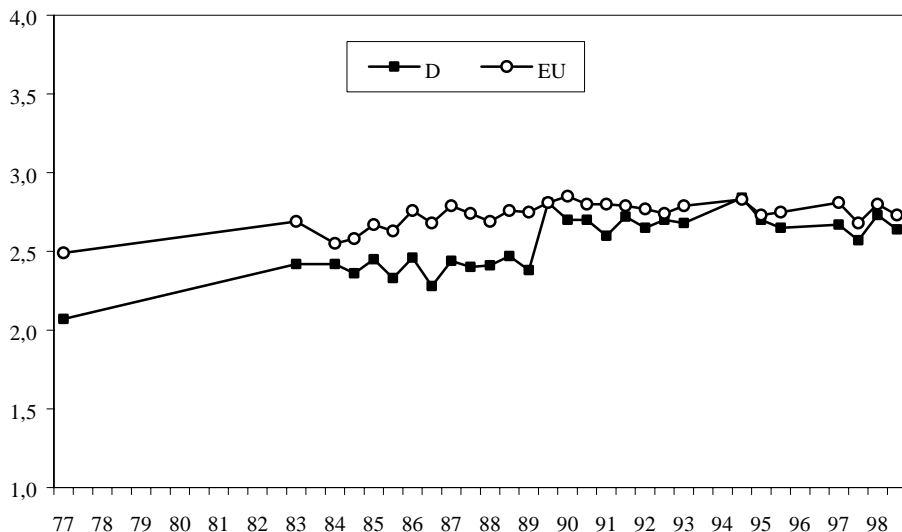
Der Europäische Gerichtshof und die Europäische Zentralbank sind den Deutschen schon seit Ende der Neunzigerjahre nicht nur überdurchschnittlich bekannt (vergleiche Schaubild 4), sie werden auch als überdurchschnittlich wichtig eingeschätzt und reichen fast schon an das Europäische Parlament heran beziehungsweise übertreffen es sogar (EZB).

10 Leider wurden die Kompetenzfragen nicht wieder gestellt.

11 Der Fragetext lautete von 1977 bis 1998: „Wie wichtig ist Ihrer Meinung nach die Rolle, die das Europa-Parlament heute im Leben der Europäischen Gemeinschaft spielt? Ist sie sehr wichtig, wichtig, nicht sehr wichtig oder überhaupt nicht wichtig?“

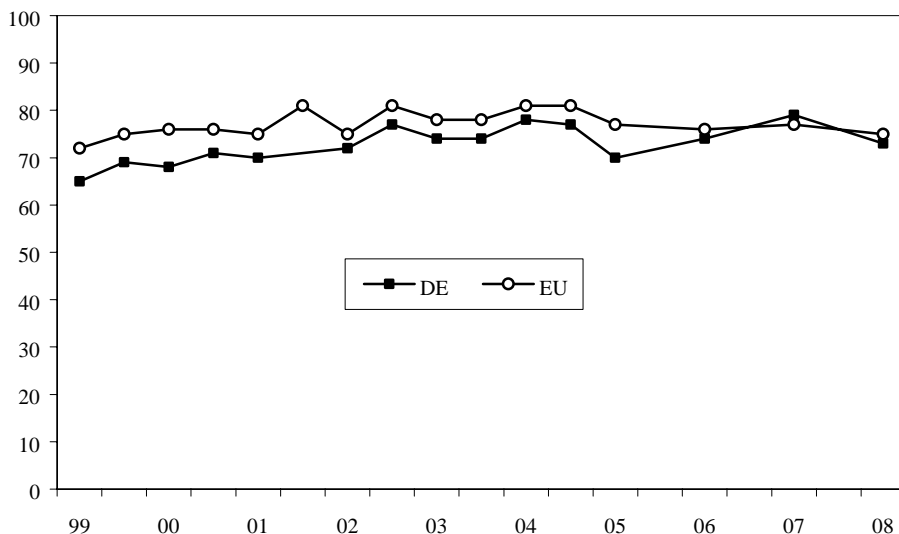
12 Im Jahre 1999 wurden sowohl die Frageformulierung als auch die Antwortkategorien geändert. Gefragt wurde nun: „Sagen Sie mir bitte für jede dieser europäischen Einrichtungen, ob sie Ihrer Meinung nach eine wichtige Rolle im Leben der Europäischen Union spielt oder nicht?“ Als Antwortmöglichkeiten sind jetzt nur noch „wichtige Rolle“ und „keine wichtige Rolle“ vorgesehen.

Schaubild 6: Perzipierte Wichtigkeit der Rolle des Europäischen Parlaments im Institutionensystem der EU 1977–1998 (Mittelwerte von 1 = überhaupt nicht wichtig bis 4 = sehr wichtig)



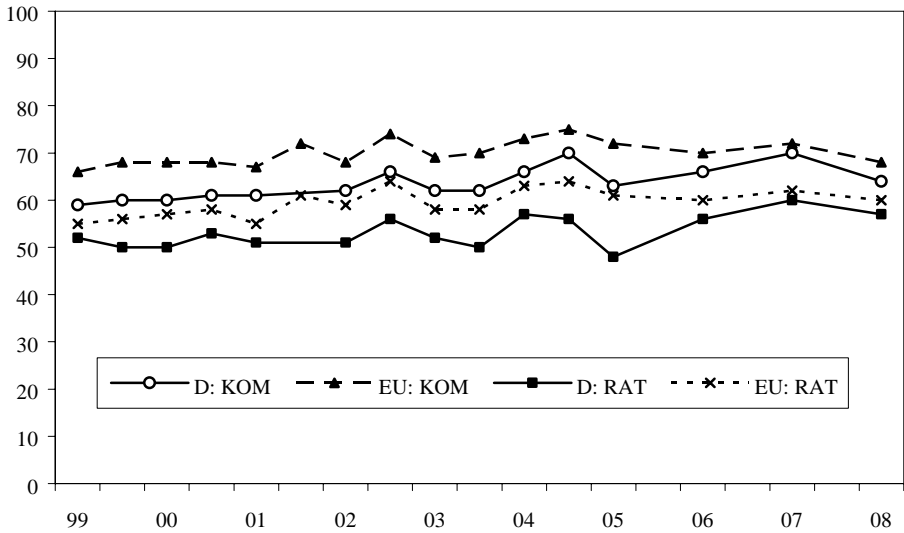
Quelle: Eurobarometerdaten.

Schaubild 7: Perzipierte Wichtigkeit der Rolle des Europäischen Parlaments im Institutionensystem der EU 1999–2008 (Angaben in Prozent „wichtige Rolle“)



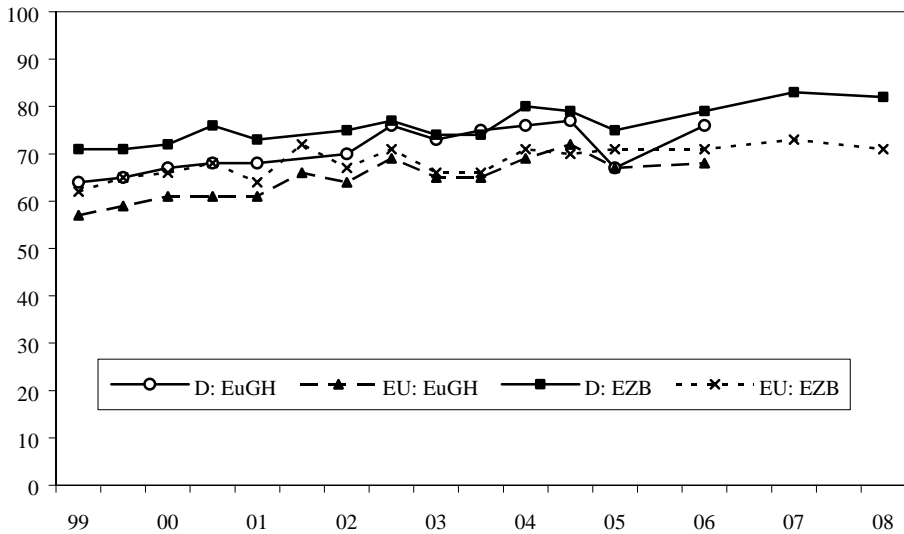
Quelle: Eurobarometerdaten.

Schaubild 8: Perzipierte Wichtigkeit der Rolle der Europäischen Kommission und des Rats im Institutionensystem der EU 1999–2008 (Angaben in Prozent)



Quelle: Eurobarometerdaten.

Schaubild 9: Perzipierte Wichtigkeit der Rolle des Europäischen Gerichtshofs und der Europäischen Zentralbank im Institutionensystem der EU 1999–2008 (Angaben in Prozent)



Quelle: Eurobarometerdaten.

Betrachtet man die Perzeption der Wichtigkeit der Rolle des Europäischen Parlaments durch die Deutschen und die Europäer in den letzten drei Jahrzehnten, so zeigt sich keine systematische Beziehung zwischen der Wichtigkeitsperzeption des Parlaments und der in dieser Zeit erfolgten sukzessiven Erweiterung seiner Kompetenzen.

Die erste Direktwahl des Europäischen Parlaments im Jahre 1979 vergrößerte zwar seine demokratische Legitimation und steigerte sein Selbstbewusstsein, war aber nicht mit einer Ausweitung seiner Kompetenzen verbunden. Dennoch wurde seine Rolle im Institutionensystem der Europäischen Union nach der Wahl sowohl in Deutschland als auch im europäischen Durchschnitt von der Bevölkerung als deutlich wichtiger angesehen (vergleiche Schaubild 6). Die sukzessiven Erweiterungen der Kompetenzen des Europäischen Parlaments durch die Einheitliche Europäische Akte (unterzeichnet 1986, in Kraft seit 1987), den Vertrag von Maastricht (unterzeichnet 1992, in Kraft seit 1993), den Vertrag von Amsterdam (beschlossen 1997, in Kraft seit 1999) und den Vertrag von Nizza (unterzeichnet 2001, in Kraft seit 2003) haben dagegen weder bei den Deutschen noch im europäischen Durchschnitt zu jeweiligen Steigerungen der Wichtigkeitsperzeption des Europäischen Parlaments im Institutionensystem der Europäischen Union geführt. Das heißt: Die im Vorfeld der jeweiligen Vertragsunterzeichnung und während der Ratifizierungsprozesse geführten Diskussionen um die Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments und die mit den Verträgen tatsächlich erfolgten Kompetenzerweiterungen sind in den Bevölkerungen nicht in einer Weise wahrgenommen worden, die zu systematischen Veränderungen der kognitiven Orientierungen geführt hätte.¹³

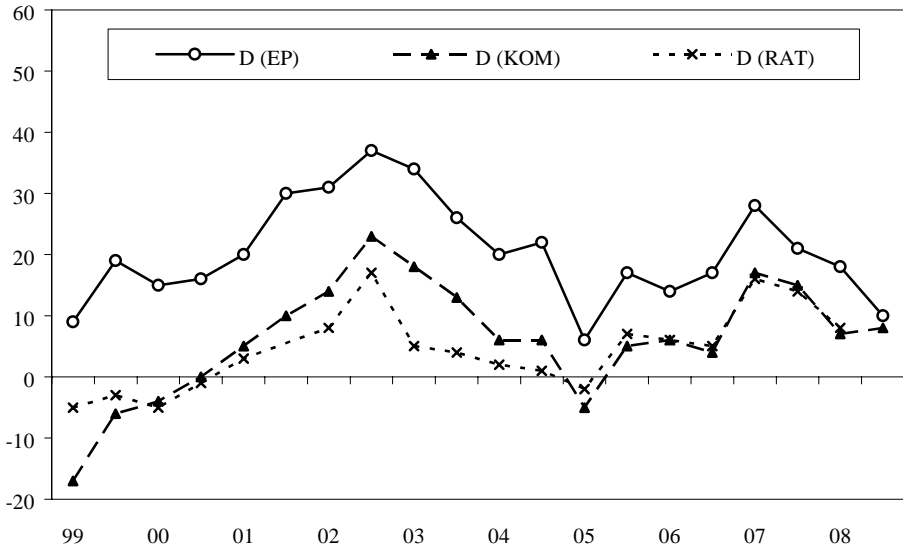
Auch dies lässt vermuten, dass bei vielen Bürgerinnen und Bürgern bis heute stereotype EP-Bilder existieren – und die Antwortverteilungen im Vergleich mit der Einschätzung der beiden anderen im engeren Sinne ‚politischen‘, also primär die Politik- und Systemgestaltungsfunktion wahrnehmenden Institutionen sprechen für eine Dominanz des Bildes vom ‚machtvollen Parlament‘, das im Institutionensystem der Europäischen Union eine führende Rolle spielt.

Evaluative Orientierungen gegenüber dem Europäischen Parlament

Hierzu passt auch, dass bei den affektiv-wertbezogenen Beurteilungen dieser drei Institutionen durch die Bürgerinnen und Bürger in Form des in sie gesetzten Vertrauens das Europäische Parlament sowohl in Deutschland als auch im gesamteuropäischen Durchschnitt am besten abschneidet. Die Schaubilder 10 und 11 verdeutlichen dies von 1999 bis 2008 am Index des sogenannten ‚Netto-Vertrauens‘, der statt des Prozentsatzes derjenigen, die der jeweiligen Institution vertrauen, die Differenz zwischen den Prozentsätzen der positiven und der negativen Antworten angibt, also das Ausmaß aufzeigt, in dem das Vertrauen das Misstrauen überwiegt. Die Verwendung des Indexes erfolgt aufgrund der Überlegung, dass es bei der Interpretation der Ergebnisse einen wesentlichen Unterschied macht, ob einem bestimmten Ausmaß an Vertrauen ein hohes, möglicherweise das Vertrauen sogar übertreffendes Ausmaß an Misstrauen gegenübersteht, oder ob der Rest der Bevölkerung eher indifferent ist.

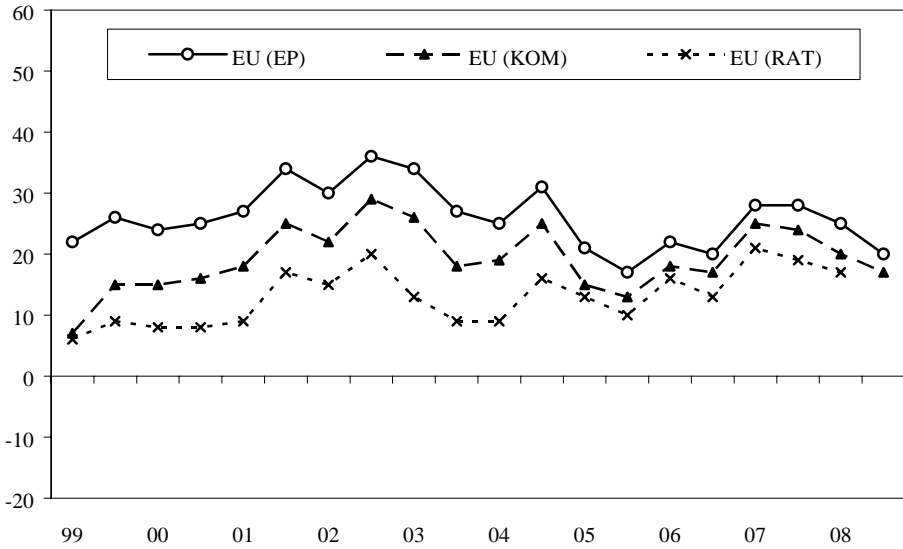
13 Und dies obwohl z.B. in Deutschland die Ratifizierung des Maastrichter Vertrags von einer Verfassungsklage gegen die parlamentarische Zustimmung begleitet wurde.

Schaubild 10: Netto-Vertrauen in das Europäische Parlament, die Kommission und den Rat: Deutschland 1999–2008 (Angaben in Prozent)



Quelle: Eurobarometerdaten.

Schaubild 11: Netto-Vertrauen in das Europäische Parlament, die Kommission und den Rat: europäischer Durchschnitt 1999–2008 (Angaben in Prozent)

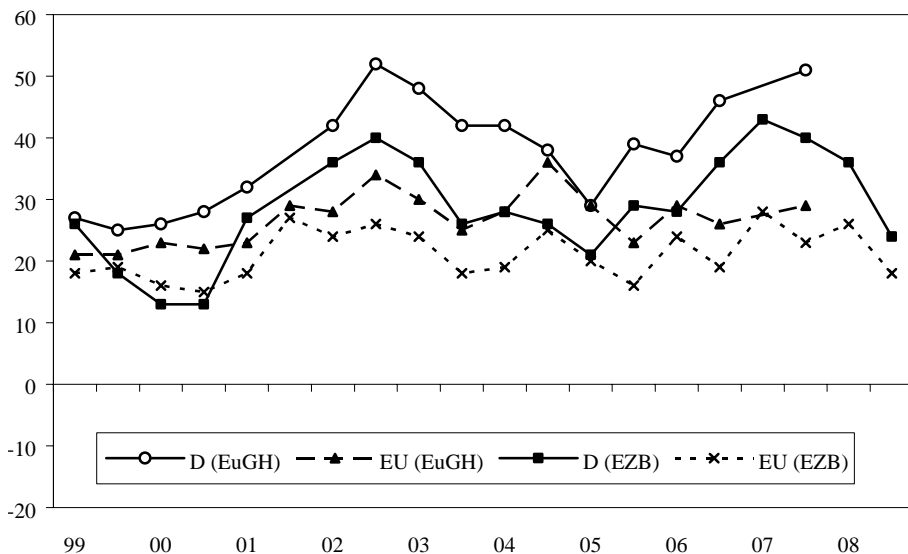


Quelle: Eurobarometerdaten.

Die beiden Schaubilder machen auch deutlich, dass das Vertrauen in alle drei Institutionen in Deutschland fast immer mehr oder minder deutlich unter dem europäischen Durchschnitt liegt, die Deutschen somit den im engeren Sinne ‚politischen‘ EU-Institutionen etwas kritischer gegenüberstehen als die Europäer insgesamt. Dies zeigt sich vor allem bei der Kommission und dem Rat: Während im europäischen Durchschnitt über das gesamte letzte Jahrzehnt hinweg bei beiden Institutionen der Index des Netto-Vertrauens immer positiv war, das Vertrauen das Misstrauen also immer überwog, war dies in Deutschland vor allem Ende der Neunzigerjahre nicht der Fall. Am stärksten zeigte sich dies an den Werten für die Europäische Kommission im Frühjahr 1999, als gegen die damalige Kommission unter dem Präsidenten Jacques Santer schwerwiegende Anschuldigungen erhoben wurden (Betrug, Missmanagement und Nepotismus), die zu – abgelehnten – Misstrauensanträgen gegen die Kommission im Europäischen Parlament, zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses unabhängiger Sachverständiger und letztlich im März 1999 zum geschlossenen Rücktritt aller Kommissionsmitglieder führten.¹⁴

Das Schaubild 12 zeigt die Entwicklung des Vertrauens in Deutschland und der Europäischen Union insgesamt gegenüber dem Europäischen Gerichtshof und der Europäischen Zentralbank.

Schaubild 12: Netto-Vertrauen in den Europäischen Gerichtshof und die Europäische Zentralbank 1999–2008 (Angaben in Prozent)



Quelle: Eurobarometerdaten.

Während das Vertrauensniveau bezüglich des Europäischen Parlaments, der Kommission und des Rates in Deutschland in der Regel unterdurchschnittlich ist, liegt es bezüglich dieser

14 Während im Frühjahr 1999 im gesamteuropäischen Durchschnitt 40 Prozent der Befragten der Kommission noch eher vertrauten und 33 Prozent ihr eher nicht vertrauten, vertrauten ihr in Deutschland nur 28 Prozent und 45 Prozent taten es nicht.

beiden Institutionen fast die gesamte Zeit mehr oder weniger deutlich über dem gesamteuropäischen Durchschnitt.

Vergleicht man das Ausmaß, in dem die Deutschen den fünf hier betrachteten Institutionen im letzten Jahrzehnt Vertrauen entgegengebracht haben, so genoss stets der Europäische Gerichtshof das größte Vertrauen, gefolgt von der Europäischen Zentralbank. Erst danach kamen das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und der Rat der Europäischen Union. Die Deutschen schenken somit ihr Vertrauen am stärksten denjenigen Institutionen, die mit der Sicherstellung der Einhaltung allgemeiner Regelungen befasst und kontroversen inhaltlich-politischen Diskussionen eher entzogen sind.

Dies entspricht durchaus auch der Struktur des Vertrauens der Deutschen in ihre nationalen politischen Institutionen.¹⁵ Im nationalen Kontext wird den rechtsstaatlichen Institutionen (Bundesverfassungsgericht, Gerichtsbarkeit allgemein, Polizei) ein deutlich größeres Vertrauen entgegengebracht als den parteienstaatlichen Institutionen (Bundestag, Bundesregierung), die in die kontroversen inhaltlich-politischen Diskussionen einbezogen sind.

Fazit

Die Analyse hat gezeigt, dass das Europäische Parlament bei den Deutschen wie auch bei den Europäern insgesamt die bekannteste europäische Institution ist. Im Vergleich mit der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union wurde zudem deutlich, dass das Europäische Parlament von den drei primär die Politik- und Systemgestaltungsfunktion wahrnehmenden europäischen Institutionen das größte Vertrauen genießt und als die wichtigste angesehen wird.

Auch wenn diese Orientierungen gegenüber dem Europäischen Parlament bei einem beträchtlichen Teil der Bevölkerung wohl eher auf stereotypen Parlamentsbildern als auf einem soliden Wissensfundament über diese Institution beruhen, wie anhand verschiedener Indikatoren deutlich wurde, so bedeutet dies doch, dass im subjektiven Überzeugungssystem eines Großteils der Bürgerinnen und Bürger das Europäische Parlament keine machtlose ‚Quasselbude‘, sondern ein zentraler Akteur des Institutionensystems der Europäischen Union ist.

Warum sind dann bei den Direktwahlen zu dieser Institution so wenig Bürgerinnen und Bürger daran interessiert, von ihrem demokratischen Mitgestaltungsrecht Gebrauch zu machen?¹⁶ Das wesentliche Argument zur Auflösung dieses scheinbaren Widerspruchs besteht in der Tatsache, dass die untersuchten Orientierungen sich auf die Sichtbarkeit, Rolle und Bewertung des Europäischen Parlaments auf der europäischen Ebene beziehen. Wie sich anhand einer Fülle von Belegen zeigen lässt, messen die Bürgerinnen und Bürger jedoch dieser Politikebene im Allgemeinen und damit auch dem Europäischen Parlament im Besonderen noch immer nicht annähernd die Relevanz zu, die realiter gegeben ist.

So zeigten beispielsweise die Eurobarometerumfragen der Jahre 2002 bis 2004, dass nur etwa ein Siebtel der Deutschen und auch der übrigen Europäer der Auffassung waren, dass die Tätigkeiten und Entscheidungen des Europäischen Parlaments große Auswirkungen auf die Bürger haben würden. Etwa ein Fünftel der Befragten war der Auffassung, die Arbeit des Europäischen Parlaments hätte überhaupt keinen Einfluss auf die Bürger. Für die Bundesrepublik zeigen zudem die jeweiligen Vorwahlumfragen zu allen bisherigen Direktwahlen von 1979 bis heute, dass die Deutschen eine klare Rangfolge internalisiert haben, wenn sie nach der Relevanz der Entscheidungen der Parlamente auf den verschiedenen Ebenen für

15 Vgl. hierzu Oskar Niedermayer: *Bürger und Politik. Politische Orientierungen und Verhaltensweisen der Deutschen*, 2. Auflage, Wiesbaden 2005, S. 64-86.

16 Bei der Europawahl vom 7. Juni 2009 betrug die Wahlbeteiligung nur 43 Prozent.

sie persönlich gefragt werden: Dem Bundestag wird die größte Relevanz zugemessen, an zweiter Stelle kommen die Landtage, dann folgen die Gemeinderäte und an letzter Stelle steht immer das Europäische Parlament.

Solange die lebensweltliche Alltagsrelevanz der Entscheidungen des Europäischen Parlaments noch nicht genügend in den Köpfen der Bürgerinnen und Bürger verankert ist, solange kann auch nicht von einer ausreichenden Erfüllung der Interaktionsfunktion des Europäischen Parlaments gesprochen werden. Schuld an dieser Situation, das muss betont werden, trägt jedoch bei Weitem nicht alleine das Europäische Parlament.

Osteuropa



Postkommunistische Nachfolgeparteien im östlichen Mitteleuropa

Erfolgsvoraussetzungen und Entwicklungsdynamiken

Von Dr. Kai-Olaf Lang

2009, 359 S., brosch., 59,- €,

ISBN 978-3-8329-3642-6

(Aktuelle Materialien zur Internationalen Politik, Bd. 76)

Die Integration Südosteuropas

Die Demokratisierungspolitik europäischer Organisationen in Albanien

Von Dr. Judith Hoffmann

2008, 380 S., brosch., 59,- €,

ISBN 978-3-8329-4075-1

Fördermittel statt Beitrittsperspektive

Brüssel und Chisinau seit der Auflösung der Sowjetunion

Von Dr. Victoria Reinhardt

2008, 268 S., brosch., 39,- €,

ISBN 978-3-8329-3815-4

(Nomos Universitätschriften – Politik, Bd. 162)

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



Nomos

Der EuGH als Feind? Die Debatte um das soziale Europa in der europäischen Rechtsprechung

Franz C. Mayer*

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) ist immer wieder Gegenstand von Kritik gewesen. Von Anbeginn hat die durch den EuGH betriebene richterliche Rechtsfortbildung immer wieder sowohl mitgliedstaatliche Gerichte als auch die Fachöffentlichkeit herausgefordert.¹ Vergleichsweise selten waren dabei allerdings Fälle, in denen eine EuGH-Entscheidung auch jenseits der Fachkreise oder gar jenseits der betroffenen Mitgliedstaaten Diskussionen ausgelöst hat.²

Mit einer Serie von Entscheidungen ab 2007 hat der EuGH nun aber das Entstehen einer bis dahin nicht gekannten breiten Front von Kritikern jenseits des europarechtlichen Fachdiskurses und jenseits der durch die Urteile unmittelbar betroffenen Mitgliedstaaten verursacht.³ Von einem „Generalangriff des EuGH auf Tarifautonomie und Arbeitnehmerrechte“⁴ ist die Rede, Grundrechte und „auch die Unabhängigkeit der Gewerkschaften“ seien „in Gefahr“;⁵ es drohe „[d]er europäische Weg zur Knechtschaft“, weil „der Europäische Gerichts-

* Prof. Dr. jur. Franz C. Mayer, LL.M. (Yale), Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht, Völkerrecht, Rechtsvergleichung und Rechtspolitik, Fakultät für Rechtswissenschaft, Universität Bielefeld. Aktualisierte Fassung eines Beitrages für das Expertengespräch „Der EuGH und das soziale Europa“ am 2. Februar 2009 bei der Friedrich-Ebert-Stiftung. Siehe auch Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Der EuGH und das soziale Europa. Für eine Aufwertung sozialer Grundrechte im EU-Rechtssystem, Internationale Politikanalyse, Berlin 2009.

- 1 Besonders kontrovers waren beispielsweise die Rechtsprechung zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien bzw. zur mitgliedstaatlichen Haftung bei Nichtumsetzung von Richtlinien oder der Ausbau der Berechtigungen aufgrund des Unionsbürgerstatus.
- 2 Ein jüngeres Beispiel ist hier die EuGH-Entscheidung zur Zulassung von Unionsbürgern zum Studium in Österreich, die jedenfalls in Österreich intensiv diskutiert wurde. EuGH Rs. C-147/03 (*Kommission/Österreich*), Slg. 2005, I-2529.
- 3 Zur Kritik an den Urteilen ‚Viking‘, ‚Laval‘, ‚Rüffert‘ und ‚Kommission/Luxemburg‘ siehe insbesondere die Nachweise bei Thomas Blanke: Die Entscheidungen des EuGH in den Fällen Viking, Laval und Rüffert – Domestizierung des Streikrechts und europaweite Nivellierung der industriellen Beziehungen, Oldenburger Studien zur Europäisierung und zur transnationalen Regulierung Nr. 18/2008 u. a. auf Sophie Robin-Olivier: Liberté de l’action syndicale vs liberté d’établissement, in: Revue de Droit du Travail 1/2008, S. 8-11; Christian Joerges/Florian Rödl: Das Soziale Defizit des Europäischen Integrationsprojekts, in: Kritische Justiz 2008, S. 149-165; Brian Bercusson: The decision of the European Court of Justice in Viking: Paper presented to Catelene Passchier, European Trade Union Confederation (ETUC) Confederal Secretary, 11.12.2007; Brian Bercusson: The decision of the European Court of Justice in Laval: A preliminary analysis, paper presented to the European Trade Union Institute (ETUI) Research Group on Transnational Trade Union Rights, 09.01.2008; Thomas Blanke: Thesis with regard to the decision of the ECJ in the cases Viking and Laval, paper presented to the European Trade Union Institute (ETUI) Research Group on Transnational Trade Union Rights, 16.03.2008; Wolfgang Däubler: Gestaltungsspielräume aus deutscher Sicht, abrufbar unter: http://www.bmas.de/coremedia/generator/27056/property=pdf/2008_07_16_symposium_eugh_ (letzter Zugriff: 17.06.2009); Filip Dorssemont: The right to take collective action *versus* fundamental economic freedoms after Laval and Viking, paper presented to the European Trade Union Institute (ETUI) Research Group on Transnational Trade Union Rights, 16.03.2008; Europäischer Gewerkschaftsbund: Stellungnahme des EGB zu den Urteilen des EuGH in den Fällen Viking und Laval. Entschließung angenommen vom EGB-Exekutivausschuss auf seiner Sitzung am 4. März in Brüssel E.179, EGB/EG179/CP/SP/em, 26.02.2008, S. 3; Eva Kocher: Kollektivverhandlungen und Tarifautonomie – Welche Rolle spielt das europäische Recht?, in: Arbeit und Recht 2008, S. 13-18.
- 4 Janeta Mileva/Michael Popp: Generalangriff des EuGH auf Tarifautonomie und Arbeitnehmerrechte – Hintergrundpapier zu den Urteilen Laval, Viking und Rüffert, herausgegeben von DIE LINKE im Deutschen Bundestag, abrufbar unter: <http://dokumente.linksfraktion.net/pdfmdb/7798171565.pdf> (letzter Zugriff: 17.06.2009).
- 5 Europäischer Gewerkschaftsbund: Stellungnahme des EGB zu den Urteilen des EuGH in den Fällen Viking und Laval, 2008.

hof das Streikrecht aushebelt“⁶ der EuGH „schränkte das Streikrecht ein“ und sei durch seine „reaktionären Urteile“ „Vorreiter der Missachtung politischer und sozialer Grundrechte“,⁷ es wird sogar zum Rechtsbruch aufgerufen: „Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen“.⁸ Ein „Freifahrtschein für soziales Dumping“ wird ausgemacht,⁹ vom „Skandalösen dieser Urteile“ geredet,¹⁰ dem EuGH unterstellt, ihm schwebte „ein uniformes, sowjetisiertes Modell industrieller Beziehungen“ vor,¹¹ überhaupt wird dem EuGH ganz offenbar eine Art geheimer Angriffsplan („Kampfansage“) zur Vernichtung der Gewerkschaften oder Schlimmeres unterstellt, wenn er unter „Usurpation von Zuständigkeiten“ „ein gewagtes strategisches Experiment“ durchführt.¹² Sogar in den Klagen der Partei DIE LINKE gegen den Vertrag von Lissabon vor dem Bundesverfassungsgericht wurden die einschlägigen Urteile – die ja das geltende Recht betreffen, nicht den Vertrag von Lissabon – thematisiert, allerdings ohne jeden Erfolg.¹³

Wer all dies und Ähnliches liest gruselt sich mehr und mehr und fragt sich irgendwann, ob diese schwerwiegenden Vorwürfe und dramatischen Einordnungen wirklich zutreffend sein können.¹⁴

Einen ersten Hinweis darauf, dass die Dinge etwas nüchterner betrachtet werden können und dann auch differenzierter eingeordnet werden sollten, ergibt bemerkenswerterweise der Blick in die betroffenen Staaten. Dort ist die Diskussion zum Teil sehr viel ruhiger als in Staaten, die kaum oder gar nicht von den Urteilen berührt werden. Dies belegt das Beispiel Schweden, soweit man sich dort schlicht überlegt, wie man die Vorgaben des Europarechts am besten umsetzt.¹⁵

In der Kritik stehen die EuGH-Entscheidungen in den Rechtssachen ‚Viking‘ und ‚Laval‘ aus dem Dezember 2007¹⁶ zur Vereinbarkeit von nationalem kollektiven Arbeitsrecht mit europarechtlichen Vorgaben¹⁷ sowie die Urteile ‚Rüffert‘¹⁸ und ‚Kommission gegen Lu-

6 Klaus Dräger/Janeta Mileva: Der europäische Weg zur Knechtschaft. Wie der Europäische Gerichtshof das Streikrecht aushebelt, in: Sozialismus 7-8/2008, S. 28-33.

7 DIE LINKE: Frieden, Demokratie, Solidarität – Für ein besseres Europa. Parteivorstand DIE LINKE – Entwurf für ein Europawahlprogramm, 08.10.2008.

8 „Der einzige Weg ist, dem EuGH nicht zu folgen“, Interview mit Fritz Scharpf, in: Magazin Mitbestimmung 7-8/2008, S. 18-23.

9 Wie weiter mit dem sozialen Europa? Kommentare zu Fritz Scharpfs EuGH Kritik von Hans-Joachim Schabedoth, Gero Maaß, Otto Jacobi und Wolfgang Kowalsky, in: Magazin Mitbestimmung 9/2008, S. 53-57, hier S. 57.

10 Ebenda.

11 Ebenda.

12 Zitate bei Martin Höppner: Usurpation statt Delegation. Wie der EuGH die Binnenmarktintegration radikalisiert und warum er politischer Kontrolle bedarf, MPIfG Discussion Paper 08/12, S. 30.

13 BVerfG, Urteil vom 30.06.2009 – Lissabon, Absatz-Nr. 392ff. Wörtlich heißt es: „Die von den Beschwerdeführern [...] vorgetragene Behauptung, die europäische Wirtschaftspolitik sei reine Marktpolitik ohne sozialpolitische Ausrichtung und beschränke mit ihrem funktionellen Ansatz die Möglichkeiten der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten, eine selbstbestimmte Sozialpolitik zu betreiben, ist unzutreffend. Weder ist die Europäische Union sozialpolitisch ohne Kompetenzen, noch ist sie auf diesem Gebiet untätig. Zugleich verfügen die Mitgliedstaaten über einen ausreichenden Zuständigkeitsraum, um sozialpolitisch wesentliche Entscheidungen selbstverantwortlich zu treffen.“

14 Lüder Gerken (mit Roman Herzog) äußert immerhin in der in weiten Teilen unsachlichen EuGH-kritischen Polemik „Stopt den Europäischen Gerichtshof!“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.09.2008, S. 8, ausgerechnet an den hier in Rede stehenden EuGH-Urteilen keine Kritik.

15 Siehe dazu das Regierungsmemorandum Action in response to the Laval judgment, SOU [Swedish Government Official Reports] 2008:123.

16 EuGH Rs. C-438/05 (Viking), Slg. 2007, I-10779; EuGH Rs. C-341/05 (Laval), Slg. 2007, I-11767.

17 Vgl. hierzu Christian Joerges/Florian Rödl: Von der Entformalisierung europäischer Politik und dem Formalismus europäischer Rechtsprechung im Umgang mit dem „sozialen Defizit“ des Integrationsprojekts. Ein Beitrag aus Anlass der Urteile des EuGH in den Rechtssachen Viking und Laval, ZERP-Diskussionspapier 2/2008.

18 EuGH Rs. C-346/06 (Rüffert), Slg. 2008, I-1989.

xemburg¹⁹, in denen Tariftreueklauseln im Vergaberecht beziehungsweise eine nationale Umsetzungsgesetzgebung der Entsenderichtlinie für gemeinschaftsrechtswidrig erklärt wurden.

Die beanstandeten Entscheidungen lassen sich im Themenfeld ‚Soziales Europa‘ verorten. Ein Kernvorwurf an den EuGH ist dabei, er berücksichtige die sozialen Verpflichtungen der Europäischen Union in seinen Entscheidungen im Verhältnis zu den Wirtschaftsfreiheiten nicht angemessen und trage damit nicht zur Behebung eines ‚sozialen Defizits‘ des Integrationsprojekts bei. In die Kritik an dieser Rechtsprechung mischen sich Einwände gegen den Vertrag von Lissabon, dem – wie bereits dem Verfassungsvertrag – Marktradikalismus vorgeworfen wird.²⁰ Was genau sich mit sozialem Europa verbindet, ist dabei nicht immer eindeutig bestimmt.²¹ In diesen Kontext lassen sich Fragen der Harmonisierung oder Koordinierung nationalen Arbeits- oder Sozialrechts ebenso bringen wie Fragen der Beschäftigungspolitik, der Daseinsvorsorge oder der nicht-ökonomischen Marktschranken.

Die Debatte um ein soziales Europa wird dabei nicht selten mit der Frage vermenget, wie der EuGH sich zur sozialen Dimension der europäischen Integration verhält. Im Folgenden geht es vorrangig um diese letztgenannte Frage.

Um hier eine bessere Vorstellung von der Grundlage zu erlangen, auf der die jüngst in die Kritik geratene Rechtsprechung des EuGH fußt, ist zunächst eine Vergewisserung über die Grundtendenz zum sozialen Europa in den vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union sinnvoll. Der anschließende Rückblick in die frühere Rechtsprechung des EuGH ermöglicht es, die neueren Urteile, die die heftige Kritik auslösen, einordnen zu können. Vor diesem Hintergrund lassen sich dann Überlegungen dazu anstellen, welche Spielräume der EuGH im Hinblick auf das soziale Europa hat.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen: EG und EU als Wirtschafts- und Sozialunion

Nicht leugnen lässt sich, dass die Gemeinschaft ursprünglich auf die Errichtung eines Binnenmarktes ausgerichtet war. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) war zunächst kein Projekt zur Errichtung eines einheitlichen gemeinsamen Sozialraums. Fritz W. Scharpf hat einmal im europäischen Kontext von der Entkopplung der sozialen Politik von der wirtschaftlichen Verfassung gesprochen.²² Diese Beobachtung darf indessen nicht dazu verleiten, der Europäischen Union jegliche soziale Dimension abzusprechen und eine schematische Gegenüberstellung ‚Markt auf europäischer Ebene‘ versus ‚Soziales auf nationaler Ebene‘ vorzunehmen.

Die Reduktion auf eine bloße Wirtschaftsgemeinschaft, die ausschließlich am ökonomischen Eigennutz orientiert ist, war noch nie eine zutreffende Beschreibung der europäischen Integration. Die Europäische Union beziehungsweise Europäischen Gemeinschaften waren nie nur ‚Markt‘. Bereits die Verständigung auf die Gründung der EWG 1957 kam letzten Endes nur zustande, weil von Anfang an mit der Vorgabe des heutigen Art. 141 des Vertra-

19 EuGH Rs. C-319/06 (*Kommission/Luxemburg*), Slg. 2008, I-4323.

20 Siehe dazu etwa die Klage der Fraktion DIE LINKE gegen den Vertrag von Lissabon vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG). Auch in der irischen Debatte nach dem gescheiterten Referendum spielt das Thema eine Rolle, siehe etwa den Bericht eines Unterausschusses des irischen Parlamentes zur Zukunft Irlands in der Europäischen Union vom November 2008 (Houses of the Oireachtas, Sub-Committee on Ireland's Future in the European Union: Ireland's future in the European Union: Challenges, Issues and Options, November 2008).

21 Das in jüngerer Zeit zunehmende Ausmaß an Befassung mit dem Thema ‚Soziales Europa‘ steht dabei in umgekehrt proportionalem Verhältnis zur Trennschärfe des Begriffs.

22 Fritz W. Scharpf: *The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity*, in: *Journal of Common Market Studies* 2002, S. 645-670.

ges zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft²³ (gleiches Entgelt für Mann und Frau in der Arbeitswelt) ein Marktkorrektiv akzeptiert wurde. Die Aufnahme dieses Korrektivs geht übrigens auf Frankreich zurück, das sich in den Verhandlungen kurz vor dem Scheitern des gesamten Vertragswerkes gegen deutsche Bedenken wegen der mindestlohnartigen Vorgabe für die Entlohnung von Frauen als Eingriff in den Markt durchsetzte, weil es ansonsten einen Wettbewerbsnachteil wegen der in Frankreich bereits weiter als anderswo reichenden Lohnleichheit für Frauen befürchtete.²⁴

Diese Konstellation, in der soziale Gesichtspunkte als Wettbewerbsnachteile erscheinen, ist ebenso paradigmatisch wie die seinerzeit von Frankreich in einer langen Verhandlungsnacht von Premierminister Guy Mollet gegen Bundeskanzler Konrad Adenauer und gegen deutschen Widerstand, namentlich aus dem Bundeswirtschaftsministerium Ludwig Erhards, erzwungene Lösung der auf europäischer Ebene festgeschriebenen Verpflichtung auf gleiche Standards für alle, soweit es um die Entlohnung von Männern und Frauen geht. Diese Lösung verdient auch vor dem Hintergrund aktuellerer Mindestlohndebatten Beachtung.

Neben dem Gebot des gleichen Entgelts für Männer und Frauen enthält das derzeitige Primärrecht an etlichen Stellen weitere Elemente, die sich als soziale Ausgestaltungen des Europarechts auffassen lassen.²⁵ Diese sozialen Elemente der europäischen Integration im Primärrecht werden durch den Vertrag von Lissabon durchweg übernommen, vielfach verstärkt. Der Verfassungskonvent, der den Vorläufer des Vertrags von Lissabon, den Verfassungsvertrag, ausarbeitete, hatte mit der Arbeitsgruppe XI „Soziales Europa“²⁶ einen Anlauf unternommen, das Sozialthema im Primärrecht sichtbarer zu machen. Neben der Fortführung der sozialen Elemente aus dem geltenden Primärrecht bringt der Vertrag von Lissabon in der Verlängerung dieser Entwicklung eine Reihe von genuinen Neuerungen im Bereich soziales Europa. Beispielsweise erfolgt mit dem Vertrag von Lissabon in Art. 3 EUV-Liss.²⁷ erstmals auch im Wortlaut des Primärrechts ein Bekenntnis zur sozialen Dimension der Marktwirtschaft (soziale Marktwirtschaft). Neben einer Reihe weiterer Änderungen am Primärrecht impliziert die Verbindlichkeit der Charta der Grundrechte (Art. 6 EUV-Liss.) ebenfalls eine Verbesserung in Sachen soziales Europa. Damit werden nämlich erstmals auch soziale Grundrechte²⁸ im Primärrecht verankert, diese finden sich in der Charta im Kapitel IV „Solidarität“. In der Präambel der Charta wird der Grundsatz der Solidarität als gleichrangiger Wert neben Werten wie Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit genannt.

Insgesamt ergibt sich, dass das geltende und das künftige Primärrecht keineswegs eine einseitige Orientierung des europäischen Integrationsprozesses am Marktprinzip erkennen lassen. Die Konzeptualisierung der sozialen Gehalte im Europarecht ist bis hin zu einer Beschreibung von Solidarität als Leitprinzip der Verträge unternommen worden,²⁹ was in die

23 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) in der Fassung des Vertrages von Nizza, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 321 E vom 29. Dezember 2006, S. 1-331.

24 Dass es hier letztlich um eine Mindestlohnfrage geht, führt auf die Frage, ob eine solche europaweite Festbeschreibung eines bestimmten Lohnstandards heute denkbar wäre.

25 Siehe im Einzelnen Franz C. Mayer: Der EuGH und das soziale Europa, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Der EuGH und das soziale Europa. Für eine Aufwertung sozialer Grundrechte im EU-Rechtssystem, Internationale Politikanalyse, Berlin 2009, S. 7-25.

26 Europäischer Konvent: Schlussbericht der Gruppe XI „Soziales Europa“, Konventdokument CONV 516/1/03 REV 1 vom 04.02.2003.

27 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EUV-Liss.) in der Fassung des Vertrags von Lissabon, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 13-45.

28 Siehe zu den Hintergründen das Braibant/Meyer-Papier, Dokument CHARTE 4401/00 vom 04.07.2000.

29 Christian Tomuschat: Solidarität in Europa, in: Francesco Capotorti (Hrsg.): Du droit international au droit de l'intégration. Liber amicorum Pierre Pescatore, Baden-Baden 1987, S. 729-757, hier S. 733.

Nähe eines Sozialstaatsprinzips führt. Zugleich ist festzuhalten, dass soziale Elemente vorrangig unter dem Aspekt der Koordinierung und des Marktkorrektivs eine Rolle spielen, weniger unter dem Aspekt einer europaweiten Harmonisierung. Dass positive Integration nicht im Vordergrund steht, mithin das Beispiel des Art. 141 EGV eher als Ausnahme erscheint, belegt das Ausweichen europäischer Politik in die rechtlich nicht recht greifbaren weichen Instrumente informeller Koordinierung (offene Methode der Koordinierung).³⁰

Rechtsprechung – das soziale Europa und der EuGH

Der EuGH sichert nach Art. 220 EGV die Wahrung des Rechts. Er überwacht also die Anwendung der oben angesprochenen Primärrechtsgehalte. Über die bloße Anwendung des bestehenden Rechts hinaus hat er aber in seiner bisherigen Rechtsprechung auch zur Entwicklung zusätzlicher sozialer Elemente in der Union beigetragen.³¹

Dies betrifft zunächst die nähere Ausgestaltung der Grundfreiheiten. Daneben lässt sich nachzeichnen, wie der EuGH mit der Weiterentwicklung der Grundfreiheiten ungeschriebene Rechtfertigungsgründe zur Einschränkung dieser Grundfreiheiten entwickelt hat, von denen sich nicht wenige dem sozialen Bereich zuordnen lassen. Ferner finden sich in der Grundrechtsprechung des EuGH ebenso soziale Gehalte wie in der allgemeinen Rechtsprechung.

Soziale Zielsetzung und soziale Flankierung der Freizügigkeit

Die Personenfreizügigkeit, die zunächst als Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Art. 39 EGV am bedeutsamsten geworden ist, lässt sich als soziales Freiheitsrecht interpretieren. Die Verordnung 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer,³² mit der die Arbeitnehmerfreizügigkeit als eine der wichtigsten Grundfreiheiten konkretisiert wird, bringt dies auf den Punkt:

„Die Freizügigkeit ist ein Grundrecht der Arbeitnehmer und ihrer Familien; die Mobilität der Arbeitskräfte innerhalb der Gemeinschaft soll für den Arbeitnehmer eines der Mittel sein, die ihm die Möglichkeit einer Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen garantieren und damit auch seinen sozialen Aufstieg erleichtern [...].“

Entsprechend dieser Logik eines Freiheitsrechtes hat der EuGH die Grundfreiheiten nicht nur als Diskriminierungsverbote aufgefasst, die die Gleichbehandlung mit den Inländern anordnen, sondern als Beschränkungsverbote, die unabhängig von einer Diskriminierung mitgliedstaatliche Maßnahmen untersagen, die die Ausübung einer Grundfreiheit wie etwa der Arbeitnehmerfreizügigkeit behindern oder weniger attraktiv machen.

Daneben hat der EuGH aber einen weiteren Aspekt der personenbezogenen Grundfreiheiten sehr früh erkannt: Niemand wird von einem Freizügigkeitsrecht Gebrauch machen, wenn die sozialen Rahmenbedingungen nicht gesichert sind. Beispiele reichen hier von der

30 Näher dazu David M. Trubek/Louise G. Trubek: Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination, in: *European Law Journal* 2005, S. 343-364.

31 Holm A. Ewert: Der Beitrag des Gerichtshofs der europäischen Gemeinschaften zur Entwicklung eines Europäischen Sozialrechts, München 1987; Manfred Zuleeg: Der Schutz sozialer Rechte in der Rechtsordnung der Gemeinschaft, in: *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* 1992, S. 329-334; EuGH Rs. 126/86 (*Giménez Zaera/ Instituto Nacional de la Seguridad Social*), Slg. 1987, 3697 (3716).

32 Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 des Rates vom 15. Oktober 1968 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, in: *Amtsblatt der EG*, Nr. L 257 vom 19. Oktober 1968, S. 2-12.

Gleichstellung bei Vergünstigungen für kinderreiche Familien im Bahnverkehr bis zum gleichen Zugang zu Regelungen laut BAföG³³ für die Kinder von Wanderarbeitnehmern.³⁴

Der EuGH hat die Freizügigkeit zuletzt immer wieder von der Arbeitnehmereigenschaft abgekoppelt und ausschließlich vom Unionsbürgerstatus her argumentiert, dabei aber weiter den Zugang zu sozialen Vergünstigungen in die Berechtigung einbezogen. In der Rechtssache (Rs.) ‚Grzelczyk‘ führte dies beispielsweise zur übergangsweisen Zahlung von Sozialhilfe an einen Studenten, gestützt auf Art. 12 EGV i. V. m. dem Unionsbürgerstatus aus Art. 18 EGV.³⁵ Man muss nicht mehr Arbeitnehmer oder Dienstleister oder Niederlassungswilliger sein, um sich auf das Europarecht berufen zu können und beispielsweise gegen Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit vorzugehen. Es genügt die Unionsbürgereigenschaft. In dieser Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft wird das Element der Solidarität betont.³⁶

Insgesamt erscheinen damit soziale Rechte als nachgerade notwendige Ergänzung der Grundfreiheiten³⁷ und der Unionsbürgerschaft, sie werden vom EuGH im Dienste dieser Vorschriften gewährt.³⁸

Abzuschichten ist all dies vom europäischen Kollisionsrecht in Fragen der sozialen Sicherheit: Auch nach der Rechtsprechung des EuGH bleiben für die Ausgestaltung der sozialen Sicherheitssysteme die Mitgliedstaaten zuständig.³⁹ Europäisches Sozialrecht muss also zuvörderst die Vielfalt der Sozialrechtsordnungen der Mitgliedstaaten koordinieren.⁴⁰ Damit ist eine gemeinschaftsrechtliche und an den Regelungszwecken des EG-Rechts ausgerichtete Auslegung der sozialrechtlichen Systembegriffe unvermeidlich.⁴¹ Dies darf aber nicht mit einer positiven Harmonisierung verwechselt werden.

33 Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz – BAföG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Juni 1983 (BGBl. I S. 645, 1680), zuletzt geändert durch Artikel 2a des Arbeitsmigrationsteuerungsgesetz vom 20. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2846).

34 Siehe dazu EuGH Rs. 152/73 (*Sorgiu*), Slg. 1974, 153; EuGH Rs. 32/75, (*Cristini/SNCF*), Slg. 1975, 1085; EuGH Rs. 137/84 (*Mutsch*), Slg. 1985, 2681; EuGH Rs. C-315/94 (*Vos/Bielefeld*), Slg. 1996, I-1417; zum Sonderfall Berufsausbildung EuGH Rs. 293/83 (*Gravier*), Slg. 1985, 593; EuGH Rs. 39/86 (*Lair*), Slg. 1988, 3161; EuGH Rs. 235/87 (*Matteucci*), Slg. 1988, 5589; zu den Rechten der Kinder nach Art. 12 Verordnung Nr. 1612/68 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft siehe EuGH Rs. 9/74 (*Casagrande*), Slg. 1974, 773; EuGH Rs. C-308/89 (*Carmina di Leo*), Slg. 1990, I-4185; EuGH Rs. C-7/94 (*NRW/Gaal*), Slg. 1995, I-1031; EuGH verb. Rs. C-11/06 (*Morgan*) und C-12/06 (*Bucher*), Slg. 2007, I-9161. Zum Sonderfall Koordinierungsrecht bei Leistungen der sozialen Sicherheit nach der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 149 vom 5. Juli 1971, S. 2-50 siehe etwa EuGH Rs. 67/79 (*Fellinger*), Slg. 1980, 535 oder EuGH, verb. Rs. C-245/94 und C-312/94 (*Hoever und Zachow*), Slg. 1996, I-4895.

35 Siehe hier im Einzelnen EuGH Rs. C-85/96 (*Martinez Sala*), Slg. 1998, I-2691; EuGH Rs. C-274/96 (*Bickel und Franz*), Slg. 1998, I-7637; EuGH Rs. C-184/99 (*Grzelczyk*), Slg. 2001, I-6193; EuGH Rs. C-413/99 (*Baumbast*), Slg. 2002, I-7091; EuGH Rs. C-224/98 (*D'Hoop*), Slg. 2002, I-6191; EuGH Rs. C-456/02 (*Trojani*), Slg. 2004, I-7573; EuGH Rs. C-406/04 (*De Cuyper*), Slg. 2006, I-6947; EuGH Rs. C-192/05 (*Tas-Hagen*), Slg. 2006, I-10451; EuGH Rs. C-318/05 (*Kommission/Deutschland – Auslandsschulgeld*), Slg. 2007, I-6957.

36 Siehe etwa EuGH Rs. C-209/03 (*Bidar*), Slg. 2005, I-2119; vgl. auch EuGH Rs. C-499/06 (*Nerkowska*), Slg. 2008, I-3993.

37 So auch Manfred A. Dausen (Hrsg.): Die neuere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Arbeitsrecht, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht Beilage 3/1986, S. 11-20, hier S. 14.

38 So zur Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme, Klaus-Dieter Borchardt: Sozialrecht, in: Manfred A. Dausen: Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München 2009, D.II., Rn. 64.

39 EuGH Rs. C-157/99 (*Smits*), Slg. 2001, I-5473; EuGH Rs. C-70/95 (*Sodemare*), Slg. 1997, I-3395; EuGH Rs. 238/82 (*Duphar*), Slg. 1984, 523.

40 Vgl. dazu Eberhard Eichenhofer: Das zum Europäischen Sozialrecht ergangene Richterrecht, in: Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht 1995, S. 6-12.

41 Vgl. EuGH Rs. 53/81 (*Levin*), Slg. 1982, 1035, zum Arbeitnehmerbegriff; EuGH Rs. 149/79 (*Kommission/Belgien*), Slg. 1982, 1845, zum Begriff des öffentlichen Dienstes; EuGH Rs. 1/72 (*Frilli*), Slg. 1972, 457; EuGH Rs. 139/82 (*Piscitello*), Slg. 1983, 1427; EuGH Rs. 249/83 (*Hoecx*), Slg. 1985, 973, sämtlich ergangen zum Begriff der „sozialen Sicherheit“ i. S. d. Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern.

Soziale Aspekte als Grenzen von Grundfreiheiten und Binnenmarkt

Wird in der soeben geschilderten Rechtsprechungslinie das Soziale als Verstärker oder gar Grundlage für die weit verstandenen Grundfreiheiten aufgefasst, so lässt sich daneben eine andere Rechtsprechungslinie nachzeichnen, in der das Soziale den Grundfreiheiten entgegengestellt wird. Der EuGH hat in gleichem Maße, wie er die Reichweite der Grundfreiheiten ausgedehnt hat, auch die Möglichkeiten ausgebaut, diesen Grundfreiheiten staatlicherseits Schranken zu setzen. Es bestehen etliche ungeschriebene, durch den EuGH richterrechtlich entwickelte Rechtfertigungsgründe zur Einschränkung von Grundfreiheiten, die sich dem sozialen Bereich zuordnen lassen. Anschauliches Beispiel ist hier die Anerkennung des Schutzes der Arbeitnehmer als zwingendes Erfordernis des Allgemeinwohls zur Rechtfertigung von Beschränkungen der Grundfreiheiten durch den EuGH. Wörtlich:⁴² „[...] im Recht auf Durchführung einer kollektiven Maßnahme, die den Schutz der Arbeitnehmer des Aufnahmemitgliedstaats gegen ein etwaiges Sozialdumping zum Ziel hat, [kann] ein zwingender Grund des Allgemeininteresses im Sinne der Rechtsprechung des Gerichtshofs liegen [...], der grundsätzlich eine Beschränkung einer der vom Vertrag gewährleisteten Grundfreiheiten zu rechtfertigen vermag [...]“.

Weitere Beispiele für solche zwingenden Erfordernisse des Gemeinwohls, die dem Binnenmarkt Grenzen zu setzen vermögen, betreffen das finanzielle Gleichgewicht des Systems der sozialen Sicherheit,⁴³ die Erfordernisse des Systems der Sozialhilfe⁴⁴ sowie den Schutz der Sozialordnung.⁴⁵

Man sollte sich bewusst machen, was diese Möglichkeit der Rechtfertigung von Beschränkungen der Grundfreiheiten genau besehen bedeutet: Es stehen sich letztlich Individuen gegenüber, die auf der einen Seite Grundfreiheiten wie etwa die Arbeitnehmerfreizügigkeit geltend machen, auf der anderen Seite Arbeitnehmerschutz wegen Sozialdumpings fordern. Und der Gerichtshof spricht im konkreten Fall letzterem – im Grundsatz – den Vorrang zu. Damit wird das an sich im Vertrag vorgesehene Verhältnis von Grundsatz (Gewährleistung von Grundfreiheiten) und Ausnahme (ausnahmsweise Rechtfertigung von Einschränkungen dieser Grundfreiheiten) nahezu umgekehrt.

Der Binnenmarkt und seine Grundfreiheiten werden demnach weder durch die Gründungsverträge noch durch den EuGH als Markt ohne Grenzen konzipiert. Grundfreiheiten haben gerade nicht automatischen Vorrang vor anderen Belangen.

Soziale Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze

Jenseits der Grundfreiheiten bestehen durch den EuGH entwickelte soziale Elemente in den richterrechtlich entwickelten allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts, zu denen der EuGH auch die Grundrechte zählt. Diese Grundrechte bestehen schon heute,

42 EuGH Rs. C-341/05 (*Laval*), Slg. 2007, I-11767, Rn. 103; vgl. auch EuGH Rs. C-438/05 (*Viking*), Slg. 2007, I-10779, Rn. 77; EuGH Rs. C-165/98 (*Mazzoleni und ISA*), Slg. 2001, I-2189, Rn. 27; EuGH verb. Rs. C-49/98, C-50/98, C-52/98 bis C-54/98 und C-68/98 bis C-71/98 (*Finalarte Sociedade de Construção Civil Lda u.a.*), Slg. 2001, I-7831, Rn. 33.

43 EuGH Rs. C-385/99 (*Müller-Fauré und van Riet*), Slg. 2003, I-4509, Rn. 73; EuGH Rs. C-157/99 (*Smits und Peerbooms*), Slg. 2001, I-5473, Rn. 72; EuGH Rs. C-158/96 (*Kohll*), Slg. 1998, I-1931, Rn. 41; EuGH Rs. C-120/95 (*Decker*), Slg. 1998, I-1831.

44 EuGH Rs. C-70/95 (*Sodemare*), Slg. 1997, I-3395, Rn. 32.

45 EuGH Rs. C-275/92 (*Schindler*), Slg. 1994, I-1039, Rn. 58; EuGH Rs. C-67/98 (*Zenatti*), Slg. 1999, I-7289, Rn. 31.

unabhängig von der Charta der Grundrechte der Europäischen Union,⁴⁶ sie werden auch bei Verbindlichkeit der Charta nach Art. 6 Abs. 3 EUV-Liss. neben der Charta fortbestehen.

Schon seit den 70er-Jahren entnimmt der EuGH den Erwägungsgründen der Präambeln des EGV und heute auch des EUV, dass die Gemeinschaft nicht auf eine Wirtschaftsunion beschränkt ist, sondern auch auf eine Verbesserung der sozialen Lage abzielt.⁴⁷ Für Art. 141 EGV hat dies dazu geführt, dass der Gerichtshof aus dieser Bestimmung auch Rechte für Privatpersonen ableitet, obwohl sich der Artikel seinem Wortlaut nach nur an die Mitgliedstaaten wendet.⁴⁸ Dem Urteil ‚Defrenne III‘ lässt sich entnehmen, dass dem Recht des Art. 141 EGV gar die Qualität eines Grundrechts zukommt.⁴⁹

Ein jüngeres Beispiel für die Vergrundrechtlichung sozialer Gehalte ist das vom EuGH als Grundrecht konzipierte Verbot einer Diskriminierung aus Altersgründen in der Rs. ‚Mangold‘, in der es um vereinfachte Kündigung älterer Arbeitnehmer im Kontext der Hartz-IV-Gesetze ging.⁵⁰ Gerade diese Entscheidung ist übrigens heftig kritisiert worden.⁵¹ Dass der EuGH im Sozialbereich eine Gratwanderung leisten muss, ist in der anschließenden Rechtsprechung deutlich geworden, in der der Gerichtshof dem Gebot der Zurückhaltung der Gemeinschaft im Sozialbereich gegenüber den Mitgliedstaaten dadurch Rechnung trägt, dass er in der Rs. ‚Bartsch‘ die Reichweite der ‚Mangold‘-Rechtsprechung ausdrücklich klarstellt, indem er sie auf Fälle mit gemeinschaftsrechtlichem Bezug beschränkt.⁵²

Sonstige Beispiele für Sozialorientierung der Rechtsprechung

In etlichen weiteren Zusammenhängen lässt die Rechtsprechung des EuGH eine Orientierung an sozialen Leitgedanken erkennen.

Zu den bekannteren Beispielen zählt in diesem Kontext die ‚Francovich‘-Rechtsprechung. Hier verhalf der EuGH europarechtlich vorgesehenen sozialen Vergünstigungen zur Wirksamkeit, indem er einem Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers einen Schadensersatzanspruch gegen den Staat zusprach, wenn dieser entgegen seiner Pflicht aus der Richtlinie über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers,⁵³ durch Nichtschaffung entsprechender Einrichtungen das Entstehen eines Rechts des Arbeitnehmers vereitelt hat.⁵⁴

Ein anderes, weniger bekanntes Beispiel ist das EuGH-Urteil zur Betriebsübergangsrichtlinie.⁵⁵ Die Richtlinie soll die Arbeitnehmer vor den Nachteilen schützen, die sich für sie aus

46 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 303 vom 14. Dezember 2007, S. 1-16.

47 EuGH Rs. 43/75 (*Defrenne/Sabena*), Slg. 1976, 455 (473) (*Defrenne II*).

48 Ebenda, 472-476.

49 EuGH Rs. 149/77 (*Defrenne/Sabena*), Slg. 1978, 1365 (1379) (*Defrenne III*).

50 EuGH Rs. C-144/04 (*Mangold*), Slg. 2005, I-9981, Rn. 75.

51 Siehe etwa Gerken (mit Herzog): Stoppt den Europäischen Gerichtshof!, 2008. Sehr deutlich zu Gerken und Herzog Matthias Ruffert: „Das sind verantwortungslose Brandstifter.“, Zitat in: Joachim Jahn: Karlsruhe prüft die „Hydra von Brüssel“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.06.2009, S. 11.

52 „Das Gemeinschaftsrecht enthält kein Verbot der Diskriminierung aus Gründen des Alters, dessen Schutz die Gerichte der Mitgliedstaaten zu gewährleisten haben, wenn die möglicherweise diskriminierende Behandlung keinen gemeinschaftsrechtlichen Bezug aufweist.“ EuGH Rs. C-427/06 (*Bartsch*), Urteil vom 23.09.2008, Rn. 25.

53 Richtlinie 2008/94/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2008 über den Schutz der Arbeitnehmer bei Zahlungsunfähigkeit des Arbeitgebers (kodifizierte Fassung), in: Amtsblatt der EU, Nr. L 283 vom 28. Oktober 2008, S. 36-42.

54 EuGH verb. Rs. C-6/90 und C-9/90 (*Francovich und Bonifaci*), Slg. 1991, I-5357.

55 Richtlinie 77/187/EWG des Rates vom 14. Februar 1977 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Wahrung von Ansprüchen der Arbeitnehmer beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 61 vom 5. März 1977, S. 26-28.

den Änderungen in den Unternehmensstrukturen ergeben können, etwa beim Übergang von Unternehmen, Betrieben oder Betriebsteilen auf einen anderen Inhaber durch vertragliche Übertragung oder durch Verschmelzung. Hier hatte der EuGH nach mehreren Vorabentscheidungsverfahren dänischer und niederländischer Gerichte zu entscheiden, ob die Richtlinie auch für die Unternehmensveräußerung im Konkursfall heranzuziehen war. In seinem Leiturteil ‚Abels‘⁵⁶ verneinte der EuGH dies unter der Erwägung, dass keine abschließende Klarheit über die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt bestehe, sodass sich für den Fall der Bejahung der Anwendbarkeit die ernsthafte Gefahr einer im Widerspruch zu den sozialen Zielen des Vertrags stehenden allgemeinen Verschlechterung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitskräfte nicht ausschließen lasse.

Ein letztes Beispiel, das auch die Grenzen der Macht des EuGH gegenüber den Mitgliedstaaten aufzeigt, ist die ‚Barber‘-Entscheidung,⁵⁷ die die Mitgliedstaaten sogar dazu veranlasste, die Rechtsprechung des EuGH anhand des sogenannten ‚Barber‘-Protokolls⁵⁸ zu korrigieren.⁵⁹ Hier ging es um die zeitliche Beschränkung der Rückwirkung eines EuGH-Urteils.

Zwischenbefund

Die Rechtsprechung des EuGH weist kein eindeutiges Ungleichgewicht im Sinne einer Ausblendung oder Reduktion der im Primärrecht vorgegebenen sozialen Elemente aus, im Gegenteil. Dass der EuGH sich in der längerfristigen Betrachtung wohl doch auf einem Mittelweg befindet, wird an der zu unterschiedlichen Zeiten von unterschiedlichen Seiten geäußerten Kritik erkennbar. Zum einen erhielt der EuGH Beifall,⁶⁰ als er urteilte, dass es nicht gegen Gemeinschaftsrecht verstoße, wenn den Reedern gestattet wird, Seeleute zu schlechteren Vergütungs- und Sozialschutzbedingungen einzustellen, als sie für nach deutschem Recht angeheuerte Seeleute gelten.⁶¹ Heftig kritisiert wurde dann aber,⁶² dass der EuGH in der Rs. ‚Paletta‘ die Bindung an ausländische Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen erklärte,⁶³ sich für die Vergütung teilzeitbeschäftigter Betriebsratsmitglieder aussprach⁶⁴ und die unterschiedliche Bezahlung von Männern und Frauen bei gleichwertiger Tätigkeit aufgrund unterschiedlicher Tarifverhandlungen kippte.⁶⁵

Die jüngere Rechtsprechung: ‚Viking‘, ‚Laval‘, ‚Rüffert‘, ‚Kommission gegen Luxemburg‘

Die vielfältig kritisierten Urteile ‚Viking‘, ‚Laval‘, ‚Rüffert‘ und ‚Kommission gegen Luxemburg‘ aus den Jahren 2007 und 2008 können die Grundeinschätzung der Rechtsprechung des EuGH als in der Gesamtbetrachtung ausgewogen nicht entkräften.

56 EuGH Rs. 135/83 (*Abels*), Slg. 1985, 469.

57 EuGH Rs. 262/88 (*Barber*), Slg. 1990, I-1889.

58 Protokoll (Nr. 17) zu Art. 141 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (1992), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 321 E vom 29. Dezember 2006, S. 255.

59 Dazu Jörg Ukrow: Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH, Baden-Baden 1995, S. 184-185.

60 Kommentar, in: Informationsdienst Europäisches Arbeits- und Sozialrecht (EuroAS) 1/1993, S. 6-7; Wolfgang Däubler: Die EG auf dem Weg zur Sozialunion? Eine Zwischenbilanz, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 1993, S. 272-279, hier S. 274.

61 EuGH verb. Rs. C-72/91 und C-73/91 (*Sloman Neptun*), Slg. 1993, I-887.

62 Bernd Schiefer: Auswirkungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auf das nationale Arbeitsrecht, in: Der Betrieb 1993, S. 38-42.

63 EuGH Rs. C-45/90, (*Paletta*), Slg. 1992, I-3423.

64 EuGH Rs. C-360/90, (*Bötel*), Slg. 1992, I-3589.

65 EuGH Rs. C-127/92 (*Enderby*), Slg. 1993, I-5535.

„Viking“

In der Rs. *„Viking“*⁶⁶ lag eine Vorlage aus Großbritannien zugrunde. Das finnische Fährunternehmen *„Viking Line“* hatte zur Kostenersparnis das Umflaggen eines Fährschiffes von Finnland nach Estland angekündigt. Für die Beschäftigten hätte dies ungünstigere estnische Tarifverträge zur Folge gehabt. Die internationale Föderation der Gewerkschaften für Transportarbeiter (*„Internationale Transportarbeiter-Föderation“* – ITF) – übrigens durch die estnische Gewerkschaft unterstützt – wies als Dachverband ihre Mitgliedsgewerkschaften an, Verhandlungen mit *„Viking“* zu unterlassen. Die finnische Gewerkschaft für Seeleute (*„Finnish Seamen’s Union“* – FSU) drohte Arbeitskampfmaßnahmen an. *„Viking“* erhob in der Folge Klage in London gegen die ITF und die FSU. Die erste Instanz gab dem Antrag von *„Viking“* statt und befand, die gewerkschaftlichen Arbeitskampfmaßnahmen seien Verstöße gegen die Grundfreiheiten des EGV. Die Rechtsmittelinstanz (Court of Appeal) rief den EuGH im Wege des Vorlageverfahrens an. Der Generalanwalt war der Meinung, dass Gewerkschaften Arbeitskampfmaßnahmen ergreifen dürfen, um eine Standortverlagerung zu verhindern. Der EuGH sah in den angedrohten Arbeitskampfmaßnahmen tatbestandlich eine Beschränkung der Niederlassungsfreiheit nach Art. 43 EGV. Die letztendliche Entscheidung darüber, ob die Maßnahmen der ITF und der FSU allerdings europarechtlich gerechtfertigt sind, weil sie wirklich dem Schutz der Arbeitnehmer galten und auch tatsächlich Arbeitsplätze bedroht waren, überließ der EuGH indessen dem vorlegenden Gericht. Der Streit wurde dann allerdings vor einer Entscheidung des britischen Gerichts außergerichtlich beigelegt.⁶⁷

„Laval“

In der eine Woche später ergangenen EuGH-Entscheidung in der Rs. *„Laval“*⁶⁸ überließ der EuGH die Frage einer Rechtfertigung nicht mehr dem vorlegenden Gericht, allerdings erkannte er zugleich das Streikrecht erstmals als europäisches Grundrecht an. Hier hatte das lettische Unternehmen *„Laval“* Arbeitnehmer aus Lettland zur Durchführung von Bauarbeiten nach Schweden entsandt. Diese Konstellation fällt unter die Arbeitnehmer-Entsenderrichtlinie⁶⁹ (Richtlinie 96/71). Danach können die Beschäftigungsbedingungen, die den entsandten Arbeitnehmern im Aufnahmemitgliedstaat garantiert werden, durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften und/oder – in der Baubranche – durch für allgemein verbindlich erklärte Tarifverträge oder Schiedssprüche festgelegt werden. Das schwedische Arbeitnehmer-Entsendegesetz präziserte mit Ausnahme der Mindestlohnsätze die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für die in der Richtlinie 96/71 aufgeführten Sachgebiete. Das Gesetz enthielt aber keine Bestimmungen über das Entgelt, dessen Festlegung in Schweden traditionell den Sozialpartnern im Wege von Kollektivverhandlungen überlassen bleibt. Damit war keine staatliche Mindestlohnregelung getroffen. Das schwedische Recht gestattet den Gewerkschaften, unter bestimmten Voraussetzungen Arbeitskampfmaßnahmen zu ergreifen, um einen Arbeitgeber zur Aufnahme von Lohnverhandlungen und zum Beitritt zu einem Tarifvertrag zu zwingen.

66 EuGH Rs. C-438/05 (*Viking*), Slg. 2007, I-10779.

67 Pressemitteilung der ITF vom 03.03.2008.

68 EuGH Rs. C-341/05 (*Laval*), Slg. 2007, I-11767.

69 Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 18 vom 21. Januar 1997, S. 1-6.

„Laval“ verhandelte zunächst mit der schwedischen Bauarbeitergewerkschaft über den Beitritt zum schwedischen Baurarifvertrag, schloss dann aber einen Tarifvertrag mit der lettischen Bauarbeitergewerkschaft ab, der auch die Mehrheit der Bauarbeiter bei „Laval“ angehörten. Daraufhin ergriffen schwedische Gewerkschaften Arbeitskampfmaßnahmen unter anderem in Form von Baustellenblockaden. Nach schwedischem Recht dürfen die Gewerkschaften nämlich Arbeitskampfmaßnahmen gegen einen ausländischen (nicht aber gegen einen inländischen) Arbeitgeber vornehmen, um diesen zum Beitritt zu einem Tarifvertrag zu zwingen, auch wenn der Arbeitgeber (wie „Laval“) bereits an einen anderen Tarifvertrag gebunden ist. Diese Konstellation findet sich so nicht ohne Weiteres in anderen Mitgliedstaaten. „Laval“ klagte darauf vor einem schwedischen Arbeitsgericht. Dieses Gericht legte dem EuGH die Frage vor, ob die Dienstleistungsfreiheit durch Arbeitskampfmaßnahmen dieser Art verletzt werde.

Der EuGH nahm eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs an, die sich allerdings rechtfertigen lässt, wenn mit ihr ein berechtigtes und mit dem Vertrag zu vereinbarendes Ziel verfolgt wird und wenn sie durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist.

Der EuGH wies ausdrücklich darauf hin, dass im Recht auf Durchführung einer Arbeitskampfmaßnahme, die den Schutz der Arbeitnehmer des Aufnahmemitgliedstaats gegen ein etwaiges Sozialdumping zum Ziel hat, ein solcher zwingender Grund des Allgemeininteresses (Arbeitnehmerschutz) liegen kann. In der Rs. ‚Laval‘ hielt er jedoch auch fest, dass die Richtlinie 96/71 es dem Aufnahmemitgliedstaat nicht erlaubt, die Erbringung einer Dienstleistung in seinem Hoheitsgebiet davon abhängig zu machen, dass Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen eingehalten werden, die über die zwingenden Bestimmungen über ein Mindestmaß an Schutz hinausgehen.

Zwar können die Mitgliedstaaten die Beachtung von Mindestlohnvorschriften mit geeigneten Mitteln durchsetzen. Entsprechende kollektive Maßnahmen (Arbeitskampfmaßnahmen) können jedoch nicht mit dem (grundsätzlich legitimen) Ziel des Arbeitnehmerschutzes gerechtfertigt werden, wenn es im aufnehmenden Staat gar keine Vorschriften zum Mindestlohn gibt. Die Aushandlung von Löhnen durch die Sozialpartner in Schweden ist eben gerade keine staatliche Mindestlohnregelung.

Der EuGH hielt ferner fest, dass die schwedische Regelung, nach der entsendende Unternehmen durch Arbeitskampfmaßnahmen zum Abschluss von Tarifverträgen gebracht werden dürfen, obwohl sie bereits in ihrem Herkunftsmitgliedstaat tarifvertraglich gebunden sind, eine Diskriminierung darstellt, da die Regelung den Gewerkschaften zugunsten schwedischer Unternehmen eine Friedenspflicht vorschreibt, und zwar sowohl wenn die schwedischen Arbeitgeber keinen Tarifvertrag abgeschlossen haben als auch wenn sie an einen anderen Tarifvertrag gebunden sind. Solche diskriminierenden Vorschriften können nur aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sein. Dies war hier nicht in Sicht.

‚Rüffert‘

Das Urteil in der Rs. ‚Dirk Rüffert/Land Niedersachsen‘ erging wenige Monate später im April 2008.⁷⁰ Hier ging es wieder vor allem um die Entsenderichtlinie. Der EuGH stellte fest, dass es mit der Arbeitnehmer-Entsenderichtlinie unvereinbar sein kann, die Vergabe eines öffentlichen Auftrags von der Verpflichtung abhängig zu machen, das am Ausführungs-ort tarifvertraglich vorgesehene Entgelt zu zahlen, wenn nicht von der Möglichkeit Ge-

⁷⁰ EuGH Rs. C-346/06 (*Rüffert*), Slg. 2008, I-1989.

brauch gemacht wurde, einen allgemeinen Mindestlohn festzulegen. Das Niedersächsische Landesvergabegesetz sieht unter anderem vor, dass Aufträge für Bauleistungen nur an solche Unternehmen vergeben werden dürfen, die sich schriftlich verpflichten, ihren Arbeitnehmern mindestens das tarifvertraglich vorgesehene Entgelt zu zahlen, diese Verpflichtung erstreckt sich auch auf Subunternehmer. Beim Bau einer Justizvollzugsanstalt beschäftigte der deutsche Bauunternehmer ein polnisches Subunternehmen, das weniger als den tarifvertraglich vorgesehenen Lohn bezahlte und es kam zu einem Rechtsstreit. Das deutsche Gericht legte dem EuGH die Frage vor, ob der freie Dienstleistungsverkehr einer gesetzlichen Regelung entgegenstehe, nach der der Zuschlag für einen öffentlichen Bauauftrag nur dann erteilt wird, wenn der Bauunternehmer sich verpflichtet, seinen Arbeitnehmern mindestens den (örtlich) vorgesehenen Tariflohn zu zahlen.

Nach der Entsenderichtlinie können die Mitgliedstaaten bei einer staatenübergreifenden Erbringung von Dienstleistungen den in anderen Mitgliedstaaten ansässigen Unternehmen unter bestimmten Voraussetzungen Mindestlohnsätze vorschreiben. Diese Voraussetzungen waren in Niedersachsen aber nicht erfüllt: Die Besonderheit der Ausgangskonstellation bestand nämlich darin, dass Niedersachsen verlangte, einen Lohnsatz aus einem nicht für allgemein verbindlich erklärten Tarifvertrag einzuhalten, obgleich die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung in Deutschland besteht; zudem betraf die Bindung nur den öffentlichen Sektor. Damit war mit Blick auf die Dienstleistungsfreiheit eine Rechtfertigung aus Gründen des Arbeitnehmerschutzes nicht mehr gegeben; es war nämlich nicht nachweisbar, dass ein im Bausektor tätiger Arbeitnehmer nur bei seiner Beschäftigung im Rahmen eines öffentlichen Auftrags für Bauleistungen und nicht auch bei seiner Tätigkeit im Rahmen eines privaten Auftrags des Schutzes bedarf, der sich aus Mindestlohnregeln ergibt. Auch den Rechtfertigungsgrund der finanziellen Stabilität der sozialen Sicherungssysteme erkannte der EuGH zwar an, sah aber aus den übersandten Akten eine Bedrohung dieser Systeme nicht als dargetan. Er verneinte daher die Geeignetheit der Tarifreueklausel sowohl für den Schutz der Arbeitnehmer als auch für die Tarifordnung selbst deshalb, weil durch sie nur die auf Baustellen für öffentliche Stellen beschäftigten Arbeitnehmer begünstigt werden. Damit fordert der EuGH, wie beispielsweise auch schon in den Entscheidungen ‚Cassis de Dijon‘⁷¹ und zum Reinheitsgebot für Bier, lediglich „gesetzgeberische Konsequenz“.⁷²

„Kommission gegen Luxemburg“

Das Urteil in der Rs. ‚Kommission gegen Luxemburg‘ (Entsendegesetz)⁷³ erging Mitte 2008 in einem Vertragsverletzungsverfahren, in dem die Europäische Kommission die Umsetzung der Entsenderichtlinie in Luxemburg beanstandete. Insbesondere wurde die Geltung des luxemburgischen Arbeitsrechts für entsandte Arbeitnehmer gerügt, soweit dies auch den sozialen Mindestlohn und die automatische Anpassung jeglicher Entlohnung – also nicht nur der Mindestlöhne – an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten umfasste. Wiederum betonte der EuGH, dass die Regelungsbestände, deren Einhaltung entsendenden Arbeitgebern durch das Empfängerland auferlegt werden dürften, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses zu rechtfertigen⁷⁴ und in Art. 3 Abs. 1 der Entsenderichtlinie nahezu (Art. 3 Abs. 10) abschließend aufgezählt seien.⁷⁵ Neben einigen anderen Regelungen verwarf der

71 EuGH Rs. 120/78 (*Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*), Slg. 1979, 649.

72 Siehe Ulrich Becker: Anmerkung zur Entscheidung Ruffert, in: Juristenzeitung 2008, S. 891-893, hier S. 893.

73 EuGH Rs. C-319/06 (*Kommission/Luxemburg*), Slg. 2008, I-4323.

74 Ebenda, Rn. 43.

75 Ebenda, Rn. 26, 31.

EuGH damit die Erstreckung indexierter Löhne auf entsandte Arbeitnehmer (über den Mindestlohn hinaus) wegen Unvereinbarkeit mit der europäischen Dienstleistungsfreiheit – insbesondere weil Luxemburg in seiner Prozessstrategie versäumt hatte, dem EuGH Nachweise für zwingende Gründe des Allgemeininteresses zu liefern und mit der Berufung auf den Schutz der öffentlichen Ordnung (Art. 3 Abs. 10 der Richtlinie) – es gehe um die Wahrung des sozialen Friedens in Luxemburg – nicht durchdrang. Wörtlich heißt es:⁷⁶

„Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber mit Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 Buchst. c der Richtlinie 96/71 die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, in die Löhne einzugreifen, auf die Mindestlohnsätze begrenzen wollte. Folglich gehört die Bestimmung des Gesetzes vom 20. Dezember 2002 betreffend die automatische Anpassung anderer Löhne als der Mindestlöhne an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten nicht zu den Aspekten im Sinne des Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 96/71.“

Analyse der Urteile

Drei Ausgangsüberlegungen sind einer Analyse der Urteile voranzustellen.

Erstens: In Anbetracht der geringen Zahl an Urteilen ist es schon deswegen verfrüht, zu der hier interessierenden Frage von einer gefestigten Rechtsprechung des EuGH auszugehen. Man wird dem EuGH noch mehr Zeit und Fallmaterial geben müssen.

Zweitens: Kennzeichnend ist fast durchgehend die Frontstellung zwischen altem Mitgliedstaat (Finnland, Schweden, Deutschland/Niedersachsen) und neuem Mitgliedstaat (Estland, Lettland, Polen). Es geht also in Wirklichkeit in den Fällen weniger um einen marktradikalen EuGH als vielmehr um ökonomische Interessengegensätze zwischen Staaten mit unterschiedlichem Lohnniveau.⁷⁷ Dies lässt sich auf Gegensätze zwischen den betroffenen Individuen zurückführen, beispielsweise in der Rs. ‚Rüffert‘ beim Bau der Justizvollzugsanstalt zwischen den deutschen Bauarbeitern und den durch Subunternehmer eingesetzten polnischen Arbeitern: Es werden hier weniger die entsandten Arbeitnehmer als eher die heimischen Unternehmer vor unliebsamer Konkurrenz geschützt.⁷⁸ Der Gegensatz wird besonders deutlich, wenn man sich bewusst macht, dass die polnischen Arbeiter aller Wahrscheinlichkeit nach in Niedersachsen niemals eingesetzt würden, wenn sie genauso teuer wären wie die deutschen Arbeiter. Es geht also weniger um einen ‚Rechtsamok‘ laufenden, marktradikalen EuGH, als vielmehr um ökonomische Verteilungskämpfe, in denen die einen ein Interesse haben, ihren kompetitiven Vorteil im Lohnkostenniveau auszuspielen, die anderen genau diesen Vorteil als Existenzbedrohung wahrnehmen müssen. Die Konstellation ist aus vergangenen Erweiterungsrounden bekannt, der EuGH hat sich hier tendenziell auch in der Vergangenheit auf die Seite der schwächeren Arbeitnehmer aus den neueren Mitgliedstaaten gestellt und protektionistischen Strategien eine Absage erteilt.⁷⁹

Drittens: Argumentativer Ausgangspunkt ist die aus Grundfreiheiten, namentlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit oder der Dienstleistungsfreiheit gewährte Berechtigung – ein Individualrecht. Dieses Individualrecht wird im Dienste der Bekämpfung von Protektionismus oder noch grundsätzlicher gegen nationale Egoismen eingesetzt. Die diesem Individualrecht gegenübergestellten Gesichtspunkte wie etwa das Streikrecht oder die Regelungen der Entsenderichtlinie sind demgegenüber a priori Durchbrechungen der Grundfreiheiten und als

76 Ebenda, Rn. 47.

77 Vgl. Norbert Reich: Free Movement v. Social Rights in an Enlarged Union – the *Laval* and *Viking* Cases before the ECJ, in: *German Law Journal* 2008, S. 125-161, hier S. 156, 160.

78 Steffen Klumpp: Dienstleistungsfreiheit vs. Tarifreue, in: *Neue Juristische Wochenschrift* 2008, S. 3473-3477, hier S. 3475.

79 Siehe etwa EuGH Rs. C-113/89 (*Rush Portuguesa Lda/Office National d'Immigration*), Slg. 1990, I-1417.

solche eng und einzelfallbezogen auszulegen. Festzuhalten ist dabei aber auch, dass der EuGH solche Durchbrechungen überhaupt zulässt. Hier ist auch auf den Unterschied zur Rechtsprechung des BVerfG aufmerksam zu machen, die beim ‚Rüffert‘-Fall aufzutreten scheint: Das BVerfG hatte die Verfassungswidrigkeit von Tariftreueklauseln mit den Argumenten Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und Erhalt der finanziellen Stabilität des Systems der sozialen Sicherung sowie der Ordnungsfunktion der Tarifverträge abgelehnt.⁸⁰ Das BVerfG hat aber auch nicht die Aufgabe, Protektionismus und nationale Egoismen zu bekämpfen.

Auf die an den Entscheidungen geäußerte heftige Kritik⁸¹ gibt es zunächst einmal sehr einfache Antworten: Die Festsetzung von Mindestlöhnen in den betroffenen Mitgliedstaaten, die Berücksichtigung von in den anderen Staaten getroffenen Tarifvereinbarungen (‚Viking‘, ‚Laval‘) sowie die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen (‚Rüffert‘).

Einen Schritt grundsätzlicher ist die Forderung, die Entsenderichtlinie zu korrigieren. Die Diskussion darüber, ob die Entsenderichtlinie einen Maximalschutz (diese Deutung wird dem EuGH unterstellt) oder einen Mindestschutz der Arbeitnehmer vorsieht (so Generalanwalt Yves Bot in der Rs. ‚Rüffert‘ und etliche Kritiker des Urteils), über den die Mitgliedstaaten hinausgehen könnten, verkennt indessen den Kern der Richtlinie: Ihr geht es um Gleichstellung der entsandten Arbeitnehmer mit den Einheimischen in bestimmten Bereichen – die Entgegensetzung von Dienstleistungsfreiheit und Arbeitnehmerschutz ist daher unzutreffend, es geht um beides.⁸² Daher ist eine Auslegung des Art. 3 Abs. 7 der Richtlinie – danach stehen die Abs. 1 bis 6 „der Anwendung von für die Arbeitnehmer günstigeren Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen nicht entgegen“ –, der zufolge die im Detail in Abs. 1 bis 6 niedergelegten Mindestbedingungen durch diese völlig offene Regelung wieder negiert werden können, kaum plausibel.⁸³ Zu Recht wird hier auf Erwägungsgrund 17 der Richtlinie hingewiesen,⁸⁴ wonach die im Gastland geltenden zwingenden Bestimmungen über ein Mindestmaß an Schutz nicht der „Anwendung von Arbeitsbedingungen“, die für die Arbeitnehmer günstiger sind, entgegenstehen dürfen.

Eine Konkretisierung der Richtlinie wäre aber in der folgenden Richtung denkbar: Man müsste in die Richtlinie hineinschreiben, dass auch bei nicht für verbindlich erklärten Tarifverträgen eine Bindung bestehen soll. Die Vereinbarkeit mit dem Primärrecht wäre dann zwar immer noch zu prüfen, aber im Ergebnis wohl zu bejahen. Die Beschränkung der Tariftreueklausel auf die öffentlichen Aufträge findet der EuGH nicht geeignet für das Ziel des Arbeitnehmerschutzes, insoweit fordert er einmal mehr „gesetzgeberische Konsequenz“ ein:⁸⁵ Wenn der Arbeitnehmerschutz so wichtig ist, dann muss er für alle gelten: „Auch in Europa ist es Aufgabe des Gesetzgebers, für den Ausgleich kollidierender Rechtsgüter zu sorgen“.⁸⁶

Der Hinweis auf eine Änderung der Entsenderichtlinie macht indessen sogleich deutlich, worin das Problem bei den soeben skizzierten einfachen Lösungen besteht: Sie erfordern po-

80 BVerfG, Urteil vom 11.07.2006, 1 BvL 4/00, BVerfGE 116, 202. Siehe auch BayVerfGH, Entscheidung vom 20.06.2008, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2008, S. 675-679.

81 Diese Kritik kann hier nicht in allen Einzelheiten nachgezeichnet werden.

82 Klumpp: Dienstleistungsfreiheit vs. Tariftreue, 2008, S. 3475-3476. Siehe auch Reich: Free Movement v. Social Rights, 2008, S. 151, der unterstreicht, dass die Entsenderichtlinie aus rechtssystematischen Gründen nicht auf die üblichen Löhne in einem Aufnahmestaat abzielen kann, sondern wirklich Mindestlöhne meinen muss, will man nicht die Regelungsgrundlage der Richtlinie infrage stellen.

83 Becker: Anmerkung zur Entscheidung Rüffert, 2008, S. 892.

84 Ebenda.

85 Ebenda, S. 893.

86 Ebenda.

litische Mehrheiten, teils in den Mitgliedstaaten, teils auf europäischer Ebene, die derzeit nicht in Sicht sind – ob die 1996 – übrigens gegen Portugal und Großbritannien – beschlossene Richtlinie in der heutigen, um 12 Mitgliedstaaten größeren Europäischen Union überhaupt eine Mehrheit fände, ist bereits fraglich. Insbesondere lässt sich fragen, warum die Mitgliedstaaten mit Lohnkostenvorteilen diesen Vorteil preisgeben sollten, solange er noch besteht.⁸⁷

Eine Reihe von Einzelpunkten aus den Urteilen verdient eine intensivere Betrachtung:

Horizontale Wirkung der Grundfreiheiten? Grundfreiheiten gelten normalerweise nur gegenüber der öffentlichen Gewalt und nicht zwischen Privaten. In der Rs. ‚Viking‘ erläutert der EuGH allerdings, dass – weil die Arbeitsbedingungen in den verschiedenen Mitgliedstaaten teilweise durch Gesetze oder Verordnungen und teilweise durch Tarifverträge und sonstige Maßnahmen, die von Privatpersonen geschlossen beziehungsweise vorgenommen werden, geregelt sind – die Gefahr bestehe, dass eine Beschränkung der in den genannten Artikeln vorgesehenen Verbote auf Maßnahmen der öffentlichen Gewalt bei ihrer Anwendung zu Ungleichheiten führe.

Der Sache nach schließt der EuGH hier an die Rechtsprechung zur Bindung von Sportverbänden seit 1974 an.⁸⁸ Und wahrscheinlich ist die Argumentation, die auf die Macht, kollektive Regelungen zu setzen, abstellt und hinter der das Argument gesellschaftlicher Macht im Allgemeinen steht, durchaus von den mächtigen Sportverbänden auf mächtige Gewerkschaftsverbände übertragbar. Gleichwohl ist die Einbeziehung von nichtstaatlichen Akteuren in die Bindungen durch die Grundfreiheiten eine der angreifbarsten Stellen der EuGH-Rechtsprechung, weil das gesamte System der Rechtfertigungsmöglichkeiten für Beeinträchtigungen von Grundfreiheiten auf Staaten – konkret: auf Wahrung von Gemeinwohlbelangen – zugeschnitten ist und nicht auf Private.⁸⁹

Der EuGH hat freilich in einzelnen Bereichen ohnehin die Bindung nicht nur des Staates, sondern auch Privater an das Europarecht weiter vorangetrieben.⁹⁰ Die perspektivisch danach denkbare Bindung grenzüberschreitend tätiger Konzerne (wie etwa der „Deutschen Telekom“) an die Grundfreiheiten des EGV erscheint danach jedenfalls nicht ausgeschlossen und wäre das Korrelat zur Bindung der Gewerkschaften.

Unzureichende Sozialsensibilität des EuGH? Eine unzureichende Sozialsensibilität lässt sich dem EuGH letztlich nicht vorwerfen.⁹¹ So heißt es in der Rs. ‚Viking‘ in Rn. 77, dass das Recht auf Durchführung einer kollektiven Maßnahme, die den Schutz der Arbeitnehmer zum Ziel hat, ein berechtigtes Interesse darstellt, das grundsätzlich eine Beschränkung einer der vom Vertrag gewährleisteten Grundfreiheiten rechtfertigen kann und dass der Schutz der Arbeitnehmer zu den bereits vom EuGH anerkannten zwingenden Gründen des Allgemeininteresses zählt.

Schließlich stellt der Gerichtshof ausdrücklich klar: „[D]ie Tätigkeit der Gemeinschaft [umfasst, d. Verf.] nach dem Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 Buchst. c und j EG nicht nur ‚einen Binnenmarkt, der durch die Beseitigung der Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gekennzeichnet ist‘, sondern auch ‚eine Sozialpolitik‘ [...]. Art. 2 EG bestimmt nämlich, dass es u. a. Aufgabe der

87 Ebenda.

88 EuGH Rs. 36/74 (*Walrave und Koch*), Slg. 1974, 1405; EuGH Rs. C-415/93 (*Bosman*), Slg. 1995, I-4921.

89 Vgl. dazu auch Loïc Azoulai: *The Court of Justice and the Social Market Economy: The Emergence of an Ideal and the Conditions for its Realization*, in: *Common Market Law Review* 2008, S. 1335-1355.

90 EuGH Rs. C-281/98 (*Angonese*), Slg. 2000, I-4139.

91 So auch im Ergebnis das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil, BVerfG, Urteil vom 30.06.2009 – *Lissabon*, Absatz-Nr. 392ff.

Gemeinschaft ist, ‚eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens‘ sowie ‚ein hohes Beschäftigungsniveau und ein hohes Maß an sozialem Schutz‘ zu fördern.“ „Da die Gemeinschaft somit nicht nur eine wirtschaftliche, sondern auch eine soziale Zielsetzung hat, müssen die sich aus den Bestimmungen des Vertrags über den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr ergebenden Rechte gegen die mit der Sozialpolitik verfolgten Ziele abgewogen werden, zu denen, wie aus Art. 136 Abs. 1 EG hervorgeht, insbesondere die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, um dadurch auf dem Wege des Fortschritts ihre Angleichung zu ermöglichen, ein angemessener sozialer Schutz und der soziale Dialog zählen.“⁹²

Auch in der ‚Rüffert‘-Entscheidung nennt der EuGH mögliche Rechtfertigungsgründe für eine Einschränkung der Marktfreiheiten, hier der Dienstleistungsfreiheit: „Schutz der Arbeitnehmer, Schutz der autonomen Ordnung des Arbeitslebens durch Koalitionen“ und „die finanzielle Stabilität der sozialen Versicherungssysteme“. Um den Schutz des Tarifvertrags als Regelungsinstrument⁹³ geht es in der ‚Rüffert‘-Entscheidung aus Sicht der Betroffenen aber übrigens nicht, sondern um den Schutz eines bestimmten Tarifergebnisses.⁹⁴

Neigert der EuGH das Streikrecht? Das Gegenteil ist der Fall.⁹⁵ Der EuGH hat in der Rs. ‚Laval‘ das Streikrecht als europäisches Grundrecht anerkannt, das freilich im Einzelfall mit den Grundfreiheiten des EGV abzuwägen ist. Auch das deutsche Grundgesetz gewährleistet das Streikrecht nicht ohne jede Schranke.

In der Rs. ‚Laval‘ heißt es, „das Recht auf Durchführung einer kollektiven Maßnahme einschließlich des Streikrechts [ist, d. Verf.] als Grundrecht anzuerkennen, das fester Bestandteil der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts ist, deren Beachtung der Gerichtshof sicherstellt [...]“. ⁹⁶ Die dann folgende Passage ändert daran nichts. Zwar heißt es dort: „[Es, d. Verf.] genügt der Hinweis, dass es den Mitgliedstaaten in den Bereichen, für die die Gemeinschaft nicht zuständig ist, zwar grundsätzlich weiterhin freisteht, die Bedingungen für den Bestand der fraglichen Rechte und die Modalitäten ihrer Ausübung festzusetzen, dass sie aber gleichwohl gehalten sind, das Gemeinschaftsrecht bei der Ausübung dieser Befugnis zu beachten.“⁹⁷ Damit zieht der EuGH aber nur die allgemein anerkannten Kriterien für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Einschränkungen durch nationales Recht heran.

Ferner wiederholt er die schon aus den Urteilen ‚Schmidberger‘⁹⁸ und ‚Omega‘⁹⁹ bekannte Formel, der zufolge „der Grundrechtsschutz ein berechtigtes Interesse ist, das grundsätzlich geeignet ist, eine Beschränkung der Verpflichtungen zu rechtfertigen, die nach dem Gemeinschaftsrecht, auch kraft einer durch den EG-Vertrag gewährleisteten Grundfreiheit [...] bestehen.“¹⁰⁰

92 EuGH Rs. C-438/05 (*Viking*), Slg. 2007, I-10779, Rn. 78-79; EuGH Rs. C-341/05 (*Laval*), Slg. 2007, 11767, Rn. 104-105.

93 In diese Richtung Eva Kocher: Die Tariftreueerklärung vor dem EuGH, in: Der Betrieb 2008, S. 1042-1045, hier S. 1045.

94 Zutreffend Klumpp: Dienstleistungsfreiheit vs. Tariftreue, 2008, S. 3477.

95 Dies hält auch das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil fest, BVerfG, Urteil vom 30.06.2009 – *Lissabon*, Absatz-Nr. 398.

96 EuGH Rs. C-438/05 (*Viking*), Slg. 2007, I-10779, Rn. 44.

97 Ebenda, Rn. 40.

98 EuGH Rs. C-112/00 (*Schmidberger*), Slg. 2003, I-5659.

99 EuGH Rs. C-36/02 (*Omega*), Slg. 2004, I-9609.

100 EuGH Rs. C-438/05 (*Viking*), Slg. 2007, I-10779, Rn. 45.

Gibt es ein Wahrnehmungsproblem? Wenn die Zusammenhänge so sind, wie bis hierher geschildert, dann erscheint die Intensität der Kritik besonders erstaunlich. Dies wirft die Frage auf, ob es möglicherweise schlicht ein Wahrnehmungsproblem angesichts der Rechtsprechung des EuGH gibt, weil die Details der Rechtsprechung nicht mehr einfach erklärbar und verständlich erscheinen. Sicherlich ist zuzugestehen, dass die Entscheidungen komplex sind, weil die infrage stehende Rechtslage komplex ist. Daraus aber beispielsweise abzuleiten, dass der EuGH sich in den hier in Rede stehenden Fragen eine Selbstbeschränkung auferlegen sollte, eine Art ‚social self restraint‘, wäre wohl nicht angemessen. In Anbetracht der oben skizzierten Interessensgegensätze zwischen alten und neuen Mitgliedstaaten, die hinter den Fällen stehen, kann der EuGH sich allenfalls dann, wenn es keine Anhaltspunkte für die protektionistischen Motivationen gibt, zurücknehmen. Genau dies ist aber in der Rs. ‚Viking‘ der Fall gewesen, bei deren Bearbeitung der EuGH das durch einen europaweit organisierten Gewerkschaftsverband vorgebrachte Argument durch das nationale Gericht prüfen und entscheiden ließ. Diese Besonderheit des ‚Viking‘-Falls wird in der Diskussion nicht selten übersehen.

Dem Wahrnehmungsproblem lässt sich entgegenwirken, indem die Interessenlagen klar angesprochen und die Konsequenzen der verschiedenen Argumentationslinien deutlich gemacht werden: Es geht gar nicht so sehr um den EuGH. Es geht vielleicht in weiten Teilen um Frustrationsabbau im Angesicht der immer weniger beeinflussbaren ökonomischen Verhältnisse, für den der EuGH sich als Ziel besonders eignet, weil er außerhalb des eigenen politischen Bezugssystems steht (Sündenbockfunktion). Es geht möglicherweise auch schlicht um die im Rahmen des geltenden Europarechts ausgetragenen Interessensgegensätze bis hin zu ökonomischen Verteilungskämpfen zwischen den alten und den neuen Mitgliedstaaten. Es geht auch um die Frage, ob man die Grundfreiheiten weiter ernst nehmen will oder ob man in nationale Egoismen zurückfällt. Gerade letztere Frage wird sich in Zeiten zunehmender ökonomischer Probleme immer drängender stellen.¹⁰¹

Perspektiven und Spielräume – der EuGH und das soziale Europa

Aus den oben gemachten Beobachtungen lassen sich Schlussfolgerungen zu Perspektiven und Spielräumen des EuGH und für den EuGH im Themenfeld ‚Soziales Europa‘ ableiten. Institutionelle Folgerungen im Sinne einer Veränderung der institutionellen Rolle des EuGH sind dabei wenig perspektivreich. Wer die Rechtsprechung beanstandet, der muss das Recht ändern: sei es auf der Mikroebene der Rechtsetzung wie beispielsweise der Entsenderichtlinie oder auf der Makroebene der Grundfreiheitenstruktur beziehungsweise Erweiterungsvoraussetzungen. Es zeigt sich, dass der EuGH nur begrenzt Akteur oder gar Motor der sozialen Integration sein kann.

Institutionelle Folgerungen

Der EuGH ist letztlich nur so gut oder schlecht wie das Europarecht, das er auszulegen und fortzuentwickeln hat. Die Kritik am EuGH als Institution geht daher schon im Ansatz in die falsche Richtung. Die Institution des EuGH steht nicht zur Disposition. Die bei Kritik am EuGH immer wieder hervorgeholten Konzepte eines neu zu schaffenden europäischen Kompetenzgerichts oder Ähnliches¹⁰² erweisen sich bei näherem Nachdenken als nutzlos.

101 Dann wird auch zwischen den alten Mitgliedstaaten der protektionistisch-egoistische Reflex wieder aufbrechen. Siehe zwischen Italien und Großbritannien BBC: Refinery strikes spread across UK, 30.01.2009, abrufbar unter: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/7859968.stm> (letzter Zugriff: 18.06.2009).

102 Siehe zuletzt etwa den Beitrag von Gerken (mit Herzog): Stoppt den Europäischen Gerichtshof!, 2008. In diesem Beitrag fällt übrigens auf, dass ausgerechnet die Urteile ‚Viking‘, ‚Laval‘ etc. nicht beanstandet werden, wohl weil diese als arbeitgeberfreundliche missverstanden wurden. Zugleich besteht damit ein weiterer Beleg dafür, dass Kritik von allen Seiten darauf hindeutet, dass der EuGH sich auf einem Mittelweg befindet.

Die Forderung nach einer politischen Kontrolle des EuGH¹⁰³ geht nicht nur von der unzutreffenden Prämisse eines „liberalen Programms“¹⁰⁴ beim EuGH aus, sie würde die in der EuGH-Rechtsprechung tatsächlich bestehende Balance zwischen Markt und Sozialem zu dem gerade den Zufälligkeiten politischer Mehrheitsbildung im Europäischen Rat überlassen, sodass eine echte radikale Deregulierung und Liberalisierung nicht einmal mehr durch das Recht gezähmt wäre.

Frontale Richterschelte ist gegenüber dem EuGH noch weniger hilfreich. Der gelegentlich unterbreitete Vorschlag, den EuGH als politischen Akteur anzusehen, mit einer bestimmten eigenen Agenda, und ihn entsprechend politisch anzugehen, geht an der Realität der alles andere als monolithischen Institution ohnehin völlig vorbei. Ab einem bestimmten Punkt und in einer bestimmten Form ist politische Richterschelte – nicht die sachlich-fachliche Kritik, die selbstverständlich möglich sein muss – ein Ausweis unzureichender Rechtsstaatsensibilität: Weil sich Richter gegen politische Vorwürfe nicht öffentlich wehren können, sind politische Angriffe auf Gerichte und Urteile ab einem bestimmten Grad ein äußerst gefährliches Spiel.

Frontale politische Angriffe auf den EuGH zum Beispiel im Wahlkampf¹⁰⁵ legen die Axt an das Verständnis der europäischen Integration als Rechtsgemeinschaft. Es lässt sich beobachten, dass fast nur in Deutschland – kaum unmittelbar von den fraglichen Fällen in Schweden, Finnland, Estland und Lettland betroffen – von Gewerkschaftsseite fast schon kampagnenartig auf den EuGH losgegangen wird. Dabei hat der Grundkonsens über den Vorrang des Rechts in der europäischen Integration gerade Deutschland, das als größter Mitgliedstaat grundsätzlich unter Hegemonieverdacht steht, gute Dienste geleistet. Hier stehen sowohl Parteien wie auch Gewerkschaften in der Verantwortung, in der Hoffnung auf kurzfristige Wählersympathien populistische Vereinfachungen der europäischen Zusammenhänge nicht zu übertreiben. Die Integrität der Rechtsgemeinschaft und der europäischen Gerichtsbarkeit lässt sich, einmal zerstört, nicht ohne Weiteres wieder herstellen.

Kritik am EuGH durch bestimmte Interpretations- und durch Interessengemeinschaften folgt einem wiederkehrenden Muster: die Verfassungsrechtler, die Verwaltungsrechtler, die Zivilrechtler und jüngst die Strafrechtler mussten die Erfahrung machen, dass das Europarecht ihren Bereich nicht unberührt lässt und haben sich nach anfänglichen Protesten, bis hin zum Widerstand, nach einiger Zeit mit diesem Umstand arrangiert. Jenseits der juristischen Interpretationsgemeinschaften sind die Sportverbände, die zunächst vehement die Einwirkung des Europarechts auf ihren Bereich bekämpften, ein Beispiel für diesen Verlauf. Die Gewerkschaften weisen freilich in etlichen Mitgliedstaaten die Besonderheit auf, dass sie in viel größerem Maße als etwa die Sportverbände eine Politisierung ihrer Sicht durchsetzen und beispielsweise auch politische Parteien stärker zu instrumentalisieren versuchen können. Gleichwohl dürfte auch hier die Perspektive einer zunehmenden Akzeptanz der europäischen Dimension mit ihrer spezifischen Einwirkungslogik nicht unrealistisch sein.

Banal ist der Hinweis darauf, dass die Rechtsprechung des EuGH davon abhängt, welche Personen im Gericht tätig sind. Dies berührt das Thema der Richterauswahl und einer möglichen Vorabklärung der Haltungen von Richterkandidaten beispielsweise zum Thema ‚Soziales Europa‘. Ein weiterer Faktor ist schließlich mittlerweile die Heterogenität des Gerichts, in der sich die Anzahl der Mitgliedstaaten spiegelt. Will man an der Institution Veränderungen vornehmen, um die Brisanz bestimmter Urteile besser hervortreten zu lassen, dann ließe

103 Fritz W. Scharpf: Legitimacy in the Multilevel European Polity, MPIfG Working Paper 09/1.

104 Ebenda.

105 In den Wahlkämpfen des Jahres 2009 sind entsprechende populistische Vereinfachungen zu beobachten.

sich allenfalls über die Einführung von Sondervoten nachdenken, die bisher nicht bestehen. Hier würden sich möglicherweise dann Konflikte auch innerhalb des Gerichts deutlicher nachvollziehen lassen, um den Preis freilich des nach außen einheitlichen Auftretens des Gerichts. Möglicherweise wird die Funktion von Sondervoten freilich schon durch die Generalanwälte übernommen, wenn diese in ihren Schlussanträgen vom späteren Urteil abweichende Einschätzungen und Empfehlungen geben.¹⁰⁶

Die Mikroebene der Rechtsetzung

Wer mit der Rechtsprechung nicht einverstanden ist, muss also versuchen, das Europarecht zu ändern, anstatt die Institution anzugreifen. Das betrifft auf einer Mikroebene die Entsenderichtlinie, die in drei der vier in der jüngsten Zeit in der Diskussion stehenden EuGH-Entscheidungen eine Rolle spielt. Dabei ist freilich zu beachten, dass die Entsenderichtlinie ihrerseits mit dem Primärrecht vereinbar sein muss. Gerade deswegen ist von Bedeutung, dass der EuGH im Grundsatz den Arbeitnehmerschutz als Rechtfertigung zur Beschränkung der Grundfreiheiten anerkannt hat, sodass mit der Entsenderichtlinie entsprechende Ausnahmen zur Dienstleistungsfreiheit überhaupt möglich sind.

Die Makroebene der Grundfreiheitenstruktur

Es steht den Mitgliedstaaten stets die Möglichkeit offen, EuGH-Urteile durch Änderung der Verträge zu korrigieren. Dies ist in der Vergangenheit durchaus erfolgt.¹⁰⁷

Auf einer allgemeineren Betrachtungsebene lässt sich die Frage stellen, ob die durch den EuGH entwickelte Rechtsstruktur im Bereich der Grundfreiheiten sich nicht zu sehr von dem, worum es eigentlich bei Grundfreiheiten und Binnenmarkt gehen sollte, entfernt hat.¹⁰⁸ Konkret ist dies die Frage, ob mit Blick auf die Abwehr von Protektionismus ein Verständnis der Grundfreiheiten als Beschränkungsverbote – und nicht als bloße Diskriminierungsverbote – womöglich zu weit geht. Diskriminierungsverbote fordern im Grundsatz lediglich die Gleichbehandlung mit Inländern, Beschränkungsverbote dagegen entsprechen echten Freiheitsrechten und fragen nach der Beeinträchtigung bei der Ausübung einer Grundfreiheit, unabhängig davon, wie Inländer behandelt werden. Das Problempotenzial eines Beschränkungsverbotes ist dabei, dass tendenziell jeder Unterschied zwischen den Rechtsordnungen zunächst als Problem interpretiert werden kann. Der EuGH hat im Bereich des Warenverkehrs dies so gelöst, dass er nach der ‚Keck‘-Rechtsprechung bestimmte mitgliedstaatliche Maßnahmen von vornherein aus dem Anwendungsbereich des Europarechts herausnimmt.¹⁰⁹ Im Kern geht es dabei um sozio-ökonomische Besonderheiten. Allerdings ist es dafür eine Voraussetzung, dass die mitgliedstaatlichen Maßnahmen diskriminierungsfrei operieren. Dies war in der Rs. ‚Laval‘ gerade nicht der Fall. Aber auch unabhängig davon ist nicht in Sicht, dass der EuGH seine Konzeption der Grundfreiheiten auf bloße Diskriminierungsverbote zurückfährt.

Beachtung verdient in diesem Kontext indessen nochmals die Besonderheit in der Rs. ‚Viking‘: Dort wurden die Beschränkungen durch den europäischen Gewerkschaftsdachverband auf europäischer Ebene bewirkt, was die Vermutung zumindest nahelegt, dass es eher

106 So beispielsweise auch Generalanwalt Miguel Maduro in der Rechtsache ‚Viking‘. Siehe EuGH Rs. C-438/05 (*Viking*), Slg. 2007, I-10779.

107 Siehe das sogenannte ‚Barber-Protokoll‘, Protokoll (Nr. 17) zu Art. 141 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2006, zu EuGH Rs. 262/88 (*Barber*), Slg. 1990, I-1889.

108 Kritisch z. B. Thorsten Kingreen: Grundfreiheiten, in: Armin von Bogdandy (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht, 2. Aufl., i. E.

109 EuGH verb. Rs. C-267/91 und C-268/91 (*Keck und Mithouard*), Slg. 1993, 6097.

nicht um Protektionismus oder nationalen Wirtschaftsegoismus ging. Folgerichtig überließ der EuGH die Entscheidung dem vorlegenden Gericht.

Eine andere grundsätzlich-strukturelle Überlegung betrifft die Frage, ob die in der Charta der Grundrechte verankerten und damit gegenüber dem Richterrecht sichtbarer sozialen Grundrechte den Mitgliedstaaten bei der Geltendmachung von Ausnahmen zu den Grundfreiheiten im Anwendungsbereich des Europarechts weitere Schranken setzen werden. Bei hier denkbaren Konflikten zwischen Grundfreiheiten der einen und (sozialen) Grundrechten der anderen wird der EuGH Gelegenheit haben, die soziale Komponente des europäischen Rechts weiter zu entwickeln.

Die Makroebene der Erweiterungsstrategie

Zu guter Letzt veranlasst der Hintergrund der Rs. ‚Viking‘, ‚Laval‘ und ‚Rüffert‘ zu der Überlegung, dass für künftige Beitritte die derzeitigen Probleme mit Mitgliedstaaten sehr unterschiedlicher ökonomischer Entwicklungsstände Lehren sein sollten.¹¹⁰ Das Binnenmarktkonzept erträgt offenbar ökonomische Divergenz zwischen den Mitgliedstaaten nur begrenzt. Zu überlegen wäre in diesem Kontext, ob nicht das Solidaritätsprinzip in die Selbstbeschreibung der Europäischen Union in Art. 6 Abs. 1 EUV aufgenommen werden müsste. Damit wäre nicht nur für den Fall einer gravierenden Verletzung des Sozialprinzips die Drohkulisse der Sanktionen nach Art. 7 EUV denkbar. Es wäre auch sichergestellt, dass Sozialstaatlichkeit Beitrittskriterium ist.¹¹¹ In Art. 2 EUV-Liss., der Nachfolgebestimmung zu Art. 6 EUV, findet Solidarität immerhin Erwähnung.

Schlussbetrachtung

Insgesamt ergibt sich, dass der EuGH nur begrenzt prospektiv Akteur der sozialen Integration in der Europäischen Union sein kann. Er hat das bestehende Europarecht auszulegen und weiterzuentwickeln. Damit kommt es für ein Mehr an sozialem Europa auf die Weiterentwicklung des Rechts an, und dies erfordert eben entsprechende Mehrheiten und bestimmte sozio-ökonomische Konstellationen in und zwischen den Mitgliedstaaten. Recht und Institutionen setzen einen Rahmen und schaffen Voraussetzungen für Politik, sie ersetzen diese nicht.

Angriffe auf den EuGH, wie sie im Kontext der hier diskutierten Entscheidungen zu beobachten sind, bergen Risiken für das Konzept der Rechtsgemeinschaft, soweit sie den EuGH beschädigen können und ihm eine Rolle zuweisen, die er nicht ausfüllen kann: Der EuGH hat nicht die Primärverantwortung für das soziale Europa.

An vielen Stellen hat der EuGH immerhin Spielräume genutzt oder geschaffen, die als soziale Abfederung des Binnenmarktes wirken und hat damit soziales Europa für den Einzelnen greifbar gemacht, wie oben gezeigt worden ist.¹¹² Viel mehr kann man von einem Gericht vielleicht erträumen, aber nicht verlangen.

110 Dazu, dass vergleichbare Probleme auch bei vergangenen Beitrittsrunden aufkamen, siehe etwa EuGH Rs. C-113/89 (*Rush Portuguesa Lda/Office National d'Immigration*), Slg. 1990, I-1417. Die Entscheidung war übrigens Ausgangspunkt für die Ausarbeitung einer Entsenderichtlinie.

111 Der Vertrag von Lissabon nennt immerhin in Art. 2 EUV Solidarität im Kontext der Werte der Union.

112 Siehe auch als jüngeres Beispiel das Urteil des EuGH vom 20. Januar 2009 zum Urlaubsanspruch bei Krankheit (bejaht). EuGH verb. Rs. C-350/06 und C-520/06 (*Schultz-Hoff/Deutsche Rentenversicherung und Stringer u. a./Her Majesty's Revenue and Customs*).

Der ‚Sarkozy-Moment‘ – politische Führung in der EU am Beispiel der französischen Ratspräsidentschaft

*Joachim Schild und Martin Koopmann**

Das konsensdemokratische politische System der Europäischen Union, geprägt durch eine hohe Zahl von Vetospielern, komplexe Verhandlungssysteme und eine polyzentrische Machtstruktur, besitzt kein ausgeprägtes politisches Steuerungszentrum im Sinne einer Regierung. Es lässt energische politische Führung nur fall- und phasenweise zu. Die französische Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2008 kann als ein solcher Moment betrachtet werden. Aufgrund der Art, wie sie strategische EU-Projekte verfolgt (Klima- und Energiepaket) und Krisensituationen gemeistert hat (Georgienkrise, Finanzmarktkrise), wurde sie im In- und Ausland vielfach positiv wahrgenommen und kommentiert. Ein an zentraler Stelle beteiligter Akteur, der inzwischen aus dem Amt geschiedene Staatssekretär für Europafragen, Jean-Pierre Jouyet, verstieg sich sogar zu der Behauptung, dass die französische Ratspräsidentschaft die Europäische Union stärker transformiert habe als die 15 vorhergehenden Jahre nach dem Vertrag von Maastricht.¹ Auch Präsident Nicolas Sarkozy sparte nicht mit Eigenlob und unterstrich, dass Frankreich ein Beispiel für eine ‚politischere‘ und voluntaristischere Wahrnehmung der Rolle der Ratspräsidentschaft gesetzt habe.²

Die zweite Jahreshälfte 2008 bildete aufgrund mehrerer Entwicklungen einen besonderen Moment in der europäischen Politik der jüngeren Zeit: Eine in der Integrationsgeschichte wohl einmalige Abfolge von Krisen – Ratifizierungskrise des Lissabonner Vertrages, Georgienkrise, Finanzmarktkrise – stellte höchste Ansprüche an die Führungs- und Steuerungsleistung der amtierenden französischen Ratspräsidentschaft. Schon vor deren Beginn hatte Staatspräsident Sarkozy noch am Wahlabend des 6. Mai 2007 den Anspruch Frankreichs auf eine erneuerte europapolitische Führungsrolle seines Landes klar formuliert und damit an das tradierte europapolitische Rollenmodell Frankreichs als führender europäischer Staat angeknüpft. Die französische Ratspräsidentschaft bot hierfür einen idealen Rahmen. Dieser Führungs- und Gestaltungsanspruch wurde in Form eines hoch ambitionierten Arbeitsprogramms für die sechs Monate der französischen Ratspräsidentschaft von Juli bis Dezember 2008 konkretisiert.

Am Beispiel dieser Ratspräsidentschaft soll im Folgenden analysiert werden, wie, in welchen Politikbereichen und unter Rückgriff auf welche Handlungsressourcen und Politikgestaltungsmethoden es Frankreich gelungen ist, politische Führung auf europäischer Ebene auszuüben. Die Darstellung von politischer Führung im Rahmen der Ratspräsidentschaft wird zunächst eingebettet in einführende Bemerkungen zur Problematik politischer Führung in der Europäischen Union und eine Betrachtung der Frankreich und seinem Staatspräsidenten hierfür zu Gebote stehenden Ressourcen. Daran anschließend werden zentrale Hand-

* Prof. Dr. Joachim Schild, Professor für Vergleichende Regierungslehre, Universität Trier.
Dr. Martin Koopmann, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Stiftung Genshagen.

1 Jean-Pierre Jouyet/Sophie Coignard: Une présidence de crises: Les six mois qui ont bousculé l'Europe, Paris 2009, S. 228.

2 Nicolas Sarkozy: Rede zu den Ergebnissen des Europäischen Rates vom 11. und 12. Dezember 2008 – Tätigkeitsbericht des französischen Vorsitizes, in: Europäisches Parlament: Plenardebatten. Dienstag, 16. Dezember 2008 – Straßburg. Weitere Schlüsseldokumente der französischen Ratspräsidentschaft sind abrufbar unter: www.ue2008.fr (letzter Zugriff: 02.06.2009).

lungsbereiche der Ratspräsidentschaft daraufhin befragt, wie und mit welchem Erfolg die Ratspräsidentschaft politische Führung ausgeübt und ihre Ratspräsidentschaftsrolle ausgefüllt hat. Dabei geht es uns weder um einen vollständigen Überblick, noch um eine detaillierte Darstellung der materiellen Inhalte und Ergebnisse von Politik, sondern in erster Linie um das Prozessmanagement.

Politische Führung in der Europäischen Union

Die Entwicklung der institutionellen Ordnung der Europäischen Union und ihrer Vorläufer reflektiert ein tiefes, historisch wohlbegründetes Misstrauen gegen hegemoniale Ansprüche europäischer Staaten und das Bestreben, die Umsetzung mitgliedstaatlicher Machtressourcen in innergemeinschaftlichen Einfluss durch machtausgleichende Institutionen und Verhaltensnormen zu moderieren, vor allem durch das unterproportionale institutionelle Gewicht der großen Mitgliedstaaten in Rat und Parlament. Antihegemoniale Reflexe gegen Führungsambitionen großer Mitgliedstaaten wurden in jüngerer Zeit noch verstärkt durch die Osterweiterung. Die Erfahrung von 40 Jahren Dominanz und Fremdbestimmung durch die Sowjetunion, die die in der Mehrzahl kleinen und mittleren Staaten aus Mittel- und Osteuropa als historisches Gepäck in die Union mitbrachten, macht ihr Misstrauen gegenüber Führungsansprüchen größerer Mitgliedstaaten der Europäischen Union verständlich. Auch innerhalb der alten EU-15 haben sich politische Konflikte zwischen ‚Großen‘ und ‚Kleinen‘ im Kontext des Verfassungs-/Vertragsreformprozesses nach 2001 verschärft und die Akzeptanz von kollektiver Führung durch große Mitgliedstaaten tendenziell verringert.³

Eine Alternative zur Führung seitens von Mitgliedstaaten ist die Führung durch Institutionen. Neofunktionalisten vermuten Führungspotenziale insbesondere bei der Kommission (und ihrem Präsidenten) als supranationalem *policy entrepreneur*, Intergouvernementalisten eher auf Seiten des Europäischen Rates und in der Institution der Ratspräsidentschaft. Die Stellung der Kommission und die Akzeptanz ihrer politischen Führungsambitionen seitens der Mitgliedstaaten ist seit der ‚Delors-Präsidentschaft‘ deutlich geschwächt worden. Auch die Steuerungsleistung des Ratssystems einschließlich des Europäischen Rates wurde von zentralen politischen Akteuren in jüngerer Zeit als unbefriedigend befunden. Die Reformdiskussionen und -entscheidungen über eine partielle Abschaffung der rotierenden Ratspräsidentschaft und die Schaffung des Amtes eines permanenten Präsidenten des Europäischen Rates im Kontext des Vertragsreformprozesses seit 2001 legt Zeugnis vom Bemühen ab, Führungskapazitäten im Ratssystem zu stärken.

Gleichzeitig, und gerade wegen der wahrgenommenen Defizite der Führungs- und Steuerungsleistungen im EU-System, wurde in jüngerer Zeit die Diskussion über politische Führung in der Europäischen Union wiederbelebt. Dies gilt für die akademische Debatte, die das Thema in einer zunehmenden Zahl von Publikationen in den letzten Jahren aufgegriffen hat,⁴ wie auch für die politisch-publizistische Debatte. Ein regelmäßig wiederkehrender Topos ist die mit dem Unterton des Bedauerns vorgetragene Feststellung, dass nur wenige zeitgenössische Nachfolger in die Fußstapfen der ‚großen Europäer‘ – Jean Monnet, Alcide De Gasperi, Konrad Adenauer, François Mitterrand, Helmut Kohl und Jacques Delors – getre-

3 Vgl. Paul Magette/Kalypto Nicolaidis: Large and Small Member States in the European Union: Reinventing the Balance, *Notre Europe: Research and European Issues* 25/2003.

4 Vgl. z.B. Derek Beach/Colette Mazzucelli (Hrsg.): *Leadership in the Big Bangs of European Integration*, Basingstoke 2007; Jack Hayward (Hrsg.): *Leaderless Europe*, Oxford 2008; Lars Hewel: Hegemonie und Gleichgewicht in der europäischen Integration. Eine Untersuchung der Führungsproblematik im Rahmen der Fortentwicklung der Europäischen Union, Baden-Baden 2006; Josef Janning: Leadership coalitions and change: the Role of states in the European Union, in: *International Affairs* 4/2005, S. 821-833; Jonas Tallberg: *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge 2006.

ten seien. Hier ist die Dimension der führenden Personen neben der mitgliedstaatlichen und institutionellen Führung als dritte Variante von politischer Führung in der Europäischen Union angesprochen.

Dieser Beitrag versucht, am Beispiel der französischen Ratspräsidentschaft Bedingungen zu identifizieren, unter denen politische Führungsleistungen erbracht und negative Begleit-effekte, etwa in Form von Misstrauen und Akzeptanzproblemen, minimiert werden können.

Führungsressourcen der französischen Ratspräsidentschaft

Wir folgen dem Begriffsverständnis von Eckhard Lübckemeier, der Führung folgendermaßen definiert: „Führung in der EU wird durch Akteure geleistet, die als Mitführende bereit und in der Lage sind, andere EU-Akteure zu veranlassen, zum Erreichen kollektiver Ziele beizutragen.“⁵ Die Ressourcen, die Frankreich zur Ausübung von (Mit-)Führung im Kontext der Ratspräsidentschaft zur Verfügung standen, ergeben sich zum einen aus der Institution der Ratspräsidentschaft selbst, zum anderen aus den Macht- und Führungsressourcen Frankreichs als großes Mitgliedsland der Europäischen Union.

Lübckemeier unterscheidet zwischen drei Typen von Macht- und Führungsfaktoren: (a) materielle Faktoren, zum Beispiel Größe, Wirtschaftskraft, Bevölkerung, technologische und militärische Fähigkeiten, administrative Ressourcen; (b) immaterielle Faktoren wie etwa die Akzeptanz und das Vertrauen seitens der Partner, eine Vorbildfunktion (,leadership by example‘) sowie die Fähigkeit zur klaren Ziel- und Strategiebestimmung; und (c) situative Faktoren wie etwa die Qualität von Interdependenzverhältnissen zu anderen Akteuren (symmetrische/asymmetrische Interdependenz), die Fähigkeit zur Bündelung von Macht durch das Schmieden von Koalitionen und Führungsallianzen sowie die Qualität und politische Stärke des Führungspersonals.⁶ Externe Rahmenbedingungen, mit denen politische Akteure kurzfristig konfrontiert werden, wie etwa eine deutliche Veränderung der wirtschaftlichen Situation, Veränderung europapolitischer Konstellationen durch Wahlen in einzelnen Ländern sowie außenpolitische Ereignisse und Krisen können ebenfalls den situativen Faktoren zugerechnet werden.

Mit der Institution der Ratspräsidentschaft sind eine Reihe von Aufgaben und Funktionen verbunden, die die jeweilige Ratspräsidentschaft zur Ausübung von politischer Führung nutzbar machen kann. Neben der hier nicht im Blickpunkt stehenden Funktion eines Managers der Ratsgeschäfte lassen sich folgende Funktionen und Rollen der Ratspräsidentschaft voneinander unterscheiden:⁷

5 Eckhard Lübckemeier: Führung ist wie Liebe. Warum Mit-Führung in Europa notwendig ist und wer sie leisten kann, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie S 30/2007.

6 Ebenda, S. 9-12.

7 In der Literatur finden sich unterschiedliche Funktionskataloge für die Ratspräsidentschaft. Das Standardwerk von Hayes-Renshaw und Wallace unterscheidet die Funktionen ‚business manager‘, ‚manager of foreign policy‘, ‚promoter of initiatives‘, ‚package-broker‘, ‚liaison point‘ (gegenüber Kommission und Europäischem Parlament) sowie ‚collective representative‘ im Sinne eines Sprechers der Europäischen Union nach außen, vgl. Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace: The Council of Ministers, 2. überarb. Aufl., Basingstoke/New York 2006, S. 140-154. Tallberg hebt drei Funktionen der Ratspräsidentschaft hervor: ‚Agenda-Manager‘, ‚Kompromissbroker‘ und ‚Repräsentant der Europäischen Union im Außenverhältnis bei Verhandlungen mit Drittstaaten/-parteien‘, vgl. Tallberg: Leadership and Negotiation, 2006, S. 82-171. Kietz und Maurer ergänzen dies um die Funktionen der ‚strategischen Steuerung‘ und der ‚Vertretung der Europäischen Union nach innen, gegenüber Medien, Bürgern und politischen Akteuren im Heimatland‘, vgl. Daniela Kietz/Andreas Maurer: Bilanz und Zukunft der Präsidentschaft im System des Rates der Europäischen Union, in: *integration* 1/2008, S. 21-36, hier S. 22-24; vgl. auch Ole Elgström: Introduction, in: Ole Elgström (Hrsg.): European Union Council Presidencies. A Comparative Perspective, London/New York 2003, S. 1-17, hier S. 4-7.

1. *Strategische Steuerung* im Sinne einer perspektivischen Ausrichtung von EU-Politiken und Entscheidungen an mittel- und langfristigen Herausforderungen.
2. *Promoter von Initiativen*, um neben laufenden Dossiers neue Initiativen auf die politische Agenda der Europäischen Union zu setzen und eine sichtbare Handschrift der jeweiligen Ratspräsidentschaft erkennbar werden zu lassen.
3. Die Rolle eines *Kompromissmaklers (package-broker)*, der die Konsenssuche im Ratssystem organisiert.
4. *Repräsentant der Europäischen Union nach außen*, verantwortlich für Kontakte und Verhandlungen mit Drittstaaten und -parteien.
5. *Krisenmanager (intern und extern)*, eine Funktion, die häufig erhebliche Energien von Ratspräsidentschaften bindet und vorgefertigte Arbeitspläne bisweilen zu Makulatur werden lässt.

Mit diesen Funktionen und Rollen sind normative Erwartungen der Partnerländer und anderer politischer Akteure auf Unionsebene verbunden, die sich die jeweilige Ratspräsidentschaft – so auch Frankreich – zu Nutze machen kann und die als Ressourcen für politische Führung interpretierbar sind. Dabei ist, trotz beachtlicher Leistungen der Ratspräsidentschaften kleinerer und mittlerer Länder in der Vergangenheit, ein höheres Niveau an Erwartungen zu konstatieren, wenn die Ratspräsidentschaft von großen und integrationsoffenen Mitgliedstaaten ausgeübt wird. Dies war im Falle der französischen Ratspräsidentschaft ebenso zu beobachten wie ein Jahr zuvor am Beispiel der deutschen Ratspräsidentschaft.⁸

Neben den institutionellen Ressourcen der Ratspräsidentschaft stehen großen Mitgliedstaaten wie Frankreich weitere materielle wie immaterielle Führungsressourcen zur Verfügung. Neben den klassischen materiellen Machtressourcen (Bruttonationaleinkommen, demografisches, militärisches, technologisches Potenzial) ist im Falle Frankreichs auf die Qualität administrativer Ressourcen hinzuweisen, insbesondere einen starken, personell gut bestückten diplomatischen Apparat und im europäischen Vergleich als effizient geltende europapolitische Koordinierungs- und Entscheidungsstrukturen. Auf der Ebene immaterieller Führungsressourcen hat die Präsidentschaftswahl im Mai 2007 eine erneuerte Legitimationsgrundlage geschaffen und damit die weitgehende Lähmung französischer Europapolitik beendet, wie sie während des *fin de règne* von Präsident Jacques Chirac nach dem Scheitern des Verfassungsreferendums im Mai 2005 vorherrschte.

Im Hinblick auf die Reputation Frankreichs und seines Präsidenten und auf das Vertrauen, das ihnen die Partnerländer entgegenbringen, bot sich zu Beginn der Ratspräsidentschaft ein durchaus gemischtes Bild. So hatte die letzte französische Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2000 negative Erinnerungen bei den Partnern hinterlassen.⁹ Insbesondere war die Norm, dass die Ratspräsidentschaft als Kompromissmakler zu agieren und dabei eigene nationale Interessen im Zweifelsfall auch hintanzustellen habe, in den Verhandlungen über den Vertrag von Nizza in der Kernfrage der Stimmengewichtung im Rat von Frankreich zu offenkundig verletzt worden. In Anbetracht der ungewöhnlichen Vielzahl von hochsensiblen Dossiers, die während der französischen Ratspräsidentschaft 2008 zu behandeln waren und die auch französische (Wirtschafts-)Interessen massiv berührten, musste die Erfahrung von Nizza zu einem gewissen Misstrauen seitens der Partner führen. Dieses

8 Vgl. hierzu Kietz/Maurer: Bilanz und Zukunft der Präsidentschaft, 2008 sowie Daniel Göler/Mathias Jopp: Kann Europa gelingen? Vorhaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft, in: *integration* 1/2007, S. 3-24 sowie Martin Koopmann: Pacemaker Instead of European Saviour: Germany's EU-Presidency, Analysis of the Royal Institute Elcano 6/2007 und Hans Stark: Die französische EU-Ratspräsidentschaft 2008 – zwischen aktuellem Krisenmanagement und strategischer Weichenstellung, in: *integration* 3/2008, S. 235-240.

9 Vgl. Adriaan Schout/Sophie Vanhoonacker: France: Presidency Roles and National Interests, in: Finn Laursen (Hrsg.): *The Treaty of Nice. Actor Preferences, Bargaining and Institutional Choice*, Leiden/Boston 2006, S. 133-161.

Misstrauen dürfte auch nicht dadurch gemindert worden sein, dass Präsident Sarkozy in seinem ersten Amtsjahr eine deutliche Neigung zeigte, gemeinsame europäische Erfolge medial als französische zu ‚vermarkten‘, etwa im Fall der Befreiung der jahrelang in Libyen inhaftierten bulgarischen Krankenschwestern 2007 oder im Falle der Wiederbelebung des Vertragsreformprozesses unter deutscher Ratspräsidentschaft, ein Erfolg, den sich der frisch gewählte Staatspräsident recht forsch ans eigene Revers heftete.¹⁰ Gleichwohl haben sein konstruktiver Umgang mit den Folgen des französischen ‚Neins‘ zum Verfassungsvertrag und seine aktive Rolle bei der Suche nach europäischen Kompromissen in der Endphase der deutschen Ratspräsidentschaft ihm auch Reputationsgewinne beschert. Seine Fähigkeit zum europäischen *teamplay* musste Sarkozy jedoch erst noch unter Beweis stellen.

Als immaterielle Faktoren und Rahmenbedingungen, die die Führungsressourcen Frankreichs im Verlaufe der Ratspräsidentschaft schmälerten, ist zum einen auf eine gewachsene Europaskepsis in Frankreich zu verweisen, die der Handlungsfreiheit der Exekutive in der Europapolitik Schranken auferlegt; zum anderen erlitt Frankreich einen empfindlichen Reputationsverlust infolge des jahrelangen Bruchs des Stabilitäts- und Wachstumspakts (2003-2005) sowie infolge der fehlenden Bereitschaft, gemeinsame europäische Beschlüsse zur Defizitminderung bei guter Konjunkturlage umzusetzen (2007-2008). Generell ist auch die seit Jahren unterdurchschnittliche Performanz des französischen Wirtschafts- und Sozialmodells – zumindest bis zum Ausbruch der internationalen Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise – mit einem Verlust an ‚soft power‘ im Sinne von Ausstrahlung und Überzeugungskraft erfolgreicher Politik-, Sozial- und Wirtschaftsmodelle verbunden.¹¹ Dies führte zu einer Minderung der policy-spezifischen Führungsressourcen Frankreichs auf dem Felde der Wirtschaftspolitik der Union.

Auf der Ebene persönlicher Faktoren kann Präsident Sarkozy zwar kein generell hohes Interesse und Engagement für Eurothemen nachgesagt werden. Für einen Präsidenten, der Europapolitik bis dato stark aus der Perspektive innenpolitischer Nutzenkalküle wahrgenommen hatte,¹² bot die Ratspräsidentschaft aber eine besondere und willkommene Gelegenheit, über sechs Monate im Rampenlicht der nationalen wie europäischen Medien zu stehen und diese durch seinen gewohnten politischen Aktivismus in Atem zu halten. Seit seinem Amtsantritt als sechster Präsident der V. Republik hat er in der Innen- wie Außenpolitik regelmäßig unter Beweis gestellt, dass er bereit ist, Initiativen zu ergreifen und dafür auch politische Risiken auf sich zu nehmen. Allerdings wurden vielfach Zweifel daran laut, ob er neben seiner unumstrittenen Fähigkeit und Bereitschaft zu kurzfristigen Entscheidungen und politischem Aktionismus auch Führungsqualitäten besitze, die im Sinne der Entwicklung und Implementation langfristig-strategischer Handlungsprogramme eingesetzt werden können.

Politische Führung in der Praxis¹³

Das mit negativen Erinnerungen der Partner an die letzte französische Ratspräsidentschaft verbundene Handicap war der französischen Exekutive durchaus bewusst, was Im-

10 Vgl. Florence Autret: Sarkozy à Bruxelles, Paris 2008, S. 17.

11 Vgl. Joachim Schild: Europapolitik in einer verunsicherten Gesellschaft, in: Joachim Schild/Henrik Uterwedde (Hrsg.): Die verunsicherte Französische Republik. Wandel der Strukturen, der Politik – und der Leitbilder?, Baden-Baden 2009, S. 193-218.

12 Vgl. hierzu Joachim Schild: Sarkozys Europapolitik: Das zunehmende Gewicht der Innenpolitik, in: *integration* 3/2007, S. 238-250.

13 Eine ausführlichere Behandlung der Schwerpunkte der französischen Ratspräsidentschaft findet sich in: Martin Koopmann/Joachim Schild: Style, stratégie et potentiel d'influence de la politique européenne de la France: Retour sur une présidence remarquée, Notre Europe: Etudes et Recherches 2009 im Erscheinen; vgl. auch die noch vor Abschluss der Ratspräsidentschaft erschienene Analyse von Christian Lequesne/Olivier Rozenberg: The French Presidency of 2008: The Unexpected Agenda, Swedish Institute for European Policy Studies: SIEPS Report 2008:3op.

pulse für eine solide Vorbereitung der Ratspräsidentschaft lieferte. Die letzte Gelegenheit vor 2022, die Geschicke der Europäischen Union in der Rolle der Ratspräsidentschaft zu beeinflussen – und sicherlich das einzige derartige ‚Fenster der Gelegenheit‘ für Nicolas Sarkozy – sollte durch monatelange Mobilisierung des gesamten Regierungsapparates und durch ein ambitioniertes Präsidentschaftsprogramm¹⁴ zum Erfolg geführt werden. Auch das Bemühen um breite Konsultation der Partner im Vorfeld – nicht nur der großen Mitgliedstaaten – war klar erkennbar. Präsident Sarkozy und Premierminister François Fillon haben 22 der 26 weiteren Mitgliedstaaten der Union vor Beginn der Ratspräsidentschaft ihren Besuch abgestattet. Europastaatssekretär Jean-Pierre Jouyet war auch ungleich stärker als seine Amtsvorgänger um eine hohe Präsenz und enge Kontakte in Brüssel im Europäischen Parlament wie der Kommission bemüht, sowohl vor als auch während der Ratspräsidentschaft.¹⁵ Enge Abstimmung mit der Kommission und auch dem Europäischen Parlament bildete eine Grundlage des Erfolgs auf zentralen Handlungsfeldern, etwa der Energie- und Klimapolitik.

Im Folgenden sollen Kernpunkte dieser außergewöhnlichen Ratspräsidentschaft dargestellt werden, zunächst die Bearbeitung der Krisensituationen, mit denen sich die Europäische Union in der zweiten Jahreshälfte 2008 konfrontiert sah, sodann die Art und Weise, wie Frankreich die selbstgesetzten strategischen Ziele seiner Ratspräsidentschaft verfolgte.

Krisenmanagement I: Georgien

Akute Krisen, zu deren Bewältigung das Handeln der Union prinzipiell beitragen kann, können als situative Faktoren für politische Führung durch die Ratspräsidentschaft interpretiert werden. Der Ausnahmecharakter der französischen Ratspräsidentschaft beruht in erster Linie auf einer Häufung solcher Krisensituationen – interner wie externer Herausforderungen – in Gestalt der Georgienkrise, der Finanzmarktkrise sowie der neuerlichen Ratifizierungskrise infolge des irischen ‚Nein‘ zum Vertrag von Lissabon.

Die Analyse der Ereignisse in Georgien im Sommer 2008 führt im Wesentlichen zu zwei Ergebnissen: Zum einen übernahm die Europäische Union eine zentrale Rolle beim Management des Konflikts zwischen Russland und Georgien und wurde damit zum entscheidenden Akteur abgesehen von den Konfliktparteien. Zum anderen erzielten die Europäer unter der entschlossenen Führung der französischen Ratspräsidentschaft unbestreitbare Erfolge. Vom Beginn der Feindseligkeiten am 7. August 2008 bis zum Abschluss des Waffenstillstands entfaltete Paris eine intensive diplomatische Aktivität. Am 12. August 2008 verständigten sich Sarkozy und Dmitrij Medwedjew auf einen Sechs-Punkte-Plan, der kurz darauf von Russland und Georgien unterzeichnet wurde. Neben der Beendigung der militärischen Auseinandersetzungen sah der Plan den Rückzug der russischen Truppen in die Stellungen vor Ausbruch der Feindseligkeiten vor. Erneut auf Initiative von Präsident Sarkozy setzte sich die Europäische Union kurz darauf für den Abschluss eines Zusatzabkommens ein, das den Rückzug der russischen Truppen aus dem georgischen Kernland – außerhalb Südossetiens und Abchasiens – regelte und am 8. September 2008 unterzeichnet wurde.¹⁶

14 Présidence française du Conseil de l'Union européenne. Programme de travail. 1^{er} juillet – 31 décembre 2008. Une Europe qui agit pour répondre aux défis d'aujourd'hui, abrufbar unter: http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/ProgrammePFUE/Programme_FR.pdf (letzter Zugriff: 02.06.2009).

15 Jouyet/Coignard: Une présidence de crises, 2009, S. 33.

16 Für den Sechs-Punkte-Plan vgl. Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse. Außerordentliche Tagung des Rates Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, Brüssel, 13. August 2008, Dok. 12453/08 (Presse 236); für das Abkommen vom 8. September 2008 vgl. die Artikel Frankfurter Allgemeine Zeitung: Russland verspricht Rückzug aus Kerngeorgien, 09.09.2008 und Frankfurter Allgemeine Zeitung: Einige Klärstellungen und neue Fragen, 10.09.2008.

Zwischenzeitlich hatte sich der Europäische Rat auf Eckpunkte einer gemeinsamen EU-Position verständigt: Verurteilung der offiziellen Anerkennung der beiden sezessionistischen Gebiete durch Russland, Vertagung der Verhandlungen mit Russland über ein neues Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA), Entsendung eines EU-Kontingents ziviler Beobachter zur Kontrolle des Waffenstillstands.¹⁷ Bis zu dieser Tagung des Rats hatte die französische Ratspräsidentschaft mit großer Entschlossenheit weitgehend im Alleingang gehandelt, gleichwohl nach vorherigen Konsultationen mit seinen wesentlichen europäischen Partnern. Die Rahmenbedingungen für eine exponierte und dynamische Diplomatie Sarkozys waren sicher günstig: Der Handlungsdruck war durch die militärische Entwicklung in Georgien hoch, eine schnelle Beilegung der Auseinandersetzungen auch im Interesse der Partner Frankreichs und die Bereitschaft insbesondere Berlins nach dem Ende des deutsch-französischen Konflikts um die Mittelmeerunion ausgeprägt, Paris unter der Bedingung eines gewährleisteteten Informationsflusses zunächst gewähren zu lassen. Hinzu kam die Abwesenheit der USA vom internationalen Krisenmanagement wenige Monate vor den amerikanischen Präsidentschaftswahlen.

Wenngleich eine Mehrheit der – vor allem französischen – Kommentare die Georgien-Diplomatie der Europäischen Union positiv bewerten,¹⁸ hatten sich doch von den baltischen Staaten über Polen, Schweden und die Ukraine bis hin zu den USA zahlreiche Akteure für eine härtere Haltung gegenüber Moskau eingesetzt. Insbesondere nach der Wiederaufnahme der PKA-Verhandlungen im November 2008 mehrten sich kritische Stimmen auch in Deutschland.¹⁹ Und natürlich ist die EU-Aktivität unter der französischen Ratspräsidentschaft keine reine Erfolgsgeschichte: Die Anerkennung Südossetiens und Abchasiens durch Russland wurde durch den Sechs-Punkte-Plan nicht infrage gestellt, der Handlungsspielraum und die Effizienz der – gleichwohl in kürzester Zeit mobilisierten – EU-Beobachter bleibt begrenzt.

Dennoch können die Erfolge des Sarkozy-Aktivismus nicht übersehen werden. Trotz der bekannten Prioritätenkonflikte unter den EU-Mitgliedstaaten in der Russlandpolitik gelang es Paris, eine gemeinsame Position der Union zur Beilegung des Konflikts zu schmieden, was nicht zuletzt durch eine geschmeidige deutsch-französische Abstimmung im Hintergrund ermöglicht wurde.

Sarkozys Krisenmanagement trug ohne Zweifel dazu bei, dass der französische Präsident seine europapolitischen Ziele erreichen konnte, indem es die französische Führungskapazität in der Union und die Bedeutung einer starken Ratspräsidentschaft für die Europäische Union unterstrich. Dennoch bleiben Zweifel, die sich paradoxerweise wiederum aus der Stärke der französischen Ratspräsidentschaft ableiten lassen: Weder der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik noch die Kommission oder ihr Präsident waren in der Lage, den Entscheidungsprozess in der Europäischen Union während der Krise wesentlich zu beeinflussen. Vor dem Hintergrund der offenkundigen Schwächen der Gemeinschaftsinstitutionen in der Außen- und Sicherheitspolitik hängt der Erfolg der EU-Politik in besonderer Weise von der Ratspräsidentschaft ab.

17 Rat der Europäischen Union: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates vom 1. September 2008 in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 12594/2/08.

18 Vgl. Maxime Lefebvre: A l'Est de l'Union européenne: bilan d'une présidence française mouvementée, in: *Revue du marché commun et de l'Union européenne* 524/2009, S. 11-16 und Laure Delcour: *Après le conflit osète, une nouvelle donne stratégique?*, Institut de relations internationales et stratégiques: *Actualités de la Russie et de la CEI* 10/2008.

19 Vgl. Nikolas Busse: Ein Krieg, der sich lohnte, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.12.2008.

Krisenmanagement II: Finanzmarktkrise

Mit der abrupten Beschleunigung der internationalen Finanzmarktkrise infolge des Bankrotts der Investmentbank „Lehman Brothers“ im September 2008 sah sich die Ratspräsidentschaft mit einer dreifachen Herausforderung konfrontiert:

- kurzfristiges Krisenmanagement im Banksektor zu betreiben, um das Vertrauen am Interbankenmarkt wieder herzustellen und ‚nichtkooperative Spiele‘ zwischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu vermeiden;
- eine geeignete makroökonomische europäische Antwort auf den freien Fall der Wirtschaftskonjunktur zu finden;
- einen Reformprozess zu starten, um den europäischen und globalen Finanzmärkten einen neuen Regulierungsrahmen zu geben.

Die meisten Beobachter stimmen in der Einschätzung überein, dass die französische Ratspräsidentschaft das kurzfristige Krisenmanagement entschlossen und energisch angepackt und dabei beachtliche Erfolge erzielt hat.²⁰ Angesichts des historischen Ausmaßes der Krisenherausforderung und der atemberaubenden Geschwindigkeit des Vertrauensverlustes in und zwischen Banken nach dem Fall von „Lehman Brothers“ war die Entscheidung des Staatspräsidenten sicherlich angemessen, diese Krise auf höchster Ebene zu behandeln und nicht den Fachministern und Experten auf Beamtenebene zu überlassen. Die Ratspräsidentschaft konnte ihre prozedurale Kontrolle einsetzen, um eine Serie von Gipfeltreffen auf der Ebene der Regierungs- und Staatschefs anzuberaumen und nach geeigneten institutionellen Formaten zur Bearbeitung der Krisenfolgen zu suchen.²¹ Generell zeigte sich Sarkozy bei der Wahl von Sitzungs- und Verhandlungsformaten stets flexibel, rückte die Problemlösungsfähigkeit in den Vordergrund und scherte sich wenig um langjährig etablierte Brüsseler Traditionen und informelle Institutionen im Ratssystem.²²

Dank wiederholter Treffen auf Gipfebene und der Detailarbeit auf der Ebene des ECOFIN-Rates konnten die nationalen Entscheidungen zur Garantie von Bankeinlagen, nationale Rettungspläne für Banken und öffentliche Garantien für Interbankenkredite koordiniert und die anfangs rein nationalen Krisenreaktionen mit erheblichen negativen Externalitäten für die Partnerländer in einen europäischen Rahmen eingebettet werden.

Erhebliche Differenzen, insbesondere mit Deutschland, sind allerdings aufgebrochen, als Frankreich versuchte, die Finanzmarktkrise als ‚policy window‘ zu nutzen, um die Funktion der Eurogruppe zu einer Art Wirtschaftsregierung der Union auszubauen.²³ Die Bundesregierung ließ entsprechende Vorstöße ins Leere laufen. Bundeskanzlerin Angela Merkel begründete dies mit der Gefahr, dass eine solche Aufwertung der Eurogruppe die Unionsmitglieder dauerhaft in zwei Gruppen aufzuspalten drohe, Mitglieder und Nicht-Mitglieder der Eurozone.²⁴ Dieser erfolglose französische Vorstoß verdeutlicht zwei Dinge: Im Hinblick

20 Vgl. Martin Koopmann: Die Europäische Union in der Finanzmarktkrise. Gelungenes Krisenmanagement – strategische Defizite, Konrad-Adenauer-Stiftung: Analysen und Argumente 56/2008.

21 4. Oktober 2008: Gipfel der europäischen G8-Mitglieder in Paris; 12. Oktober 2008: Gipfel der Eurozoneenländer plus Großbritannien und die Slowakei unter Beteiligung der Europäischen Zentralbank und der Kommission in Paris; 15.-16. Oktober 2008: Treffen des Europäischen Rates zur Finanzmarktkrise in Brüssel; 7. November 2008: Informeller Gipfel der Staats- und Regierungschefs in Brüssel zur Vorbereitung des G20-Treffens in Washington (am 15. November 2008); 24. November 2008: Deutsch-Französischer Ministerrat in Paris; 11.-12. Dezember 2008: Europäischer Rat in Brüssel.

22 Vgl. Jouyet/Coignard: Une présidence de crises, 2009, S. 12 und 69ff.

23 Präsident Sarkozy zufolge ist „die wahre Wirtschaftsregierung der Eurozone eine Eurogruppe, die sich auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs trifft“, siehe Nicolas Sarkozy: Rede zur Tagung des Europäischen Rates (15./16. Oktober 2008), in: Europäisches Parlament: Plenardebatten. Dienstag, 21. Oktober 2008 – Straßburg.

24 Siehe Angela Merkel: Regierungserklärung durch die Bundeskanzlerin zum Europäischen Rat in Brüssel am 11./12. Dezember 2008, Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages 16/193 vom 4. Dezember 2008, S. 20683 (C)-20687 (C).

auf die Art des gewählten Vorgehens wurde sichtbar, dass weder eine öffentliche ‚Megafon-Diplomatie‘ noch die Verfahrenskontrolle der Ratspräsidentschaft ausreichten, um die Unterstützung der widerstrebenden Bundesrepublik zu gewinnen; inhaltlich konnten die Präferenzen der Bundesrepublik im Hinblick auf die Rollenzuschreibung für die Eurogruppe auch in einer wirtschaftlichen Ausnahmesituation nicht dauerhaft im eigenen Sinne beeinflusst werden. Ein diskretes bilaterales Sondieren der deutschen Positionen und roten Linien hätte ausgereicht, um diese Erkenntnis zu gewinnen und ein öffentliches Zerwürfnis zwischen beiden Ländern zu vermeiden.

Ähnliches gilt auch für die Debatten und Entscheidungen zur makroökonomischen Reaktion auf die Wirtschaftskrise mit Konjunkturbelebungsprogrammen. Die heftige öffentliche Kritik aus Paris an der haushaltspolitischen Zurückhaltung der größten Volkswirtschaft im Euroraum – ‚Frankreich handelt, Deutschland denkt nach‘,²⁵ so der Präsident in einer Pressekonzferenz nach dem deutsch-französischen Ministerrat vom 24. November 2008 –, hat einerseits die Unterschiede im Volumen der fiskalischen Stimuli zwischen beiden Ländern deutlich überzeichnet, andererseits wenig Wirkung auf den innerdeutschen Entscheidungsprozess entfaltet.

Das nachdrückliche französische Plädoyer für eine expansiv ausgerichtete Haushaltspolitik und zugunsten einer engeren Koordinierung der Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten wäre gewiss auch ungleich überzeugender ausgefallen, wenn Frankreich nicht im Ruf eines haushaltspolitischen Laxismus und eines hemdsärmlichen Umgangs mit dem Regelwerk des Stabilitäts- und Wachstumspakts stünde. In diesem Handlungsfeld besteht offenbar ein Zusammenhang zwischen bescheidener interner Performanz und einer nur begrenzten europäischen Führungsfähigkeit.

Im Hinblick auf die stärkere Regulierung internationaler und europäischer Finanzmärkte konnte die Ratspräsidentschaft erste Schritte auf dem Weg zu europäischen Einigungen über die Grundsätze einer Verbesserung der Transparenz (Finanzprodukte und Bankenbilanzen), einer Regulierung der Arbeit von Ratingagenturen und Hedgefonds und über die Verschärfung der Eigenkapitalanforderungen für Banken initiieren und das Defizit internationaler Führung am Ende der Amtszeit von US-Präsident George W. Bush geschickt ausnutzen, um ein Gipfeltreffen auf die politische Agenda zu setzen, das dann im Format der G20 am 15. November 2008 in Washington stattfand. Dessen Abschlussdokument lässt die europäische Handschrift erkennen. Zudem wurde ein weiteres Gipfeltreffen zur Finanzmarktregulierung vereinbart, das dann am 2. April 2009 in London stattfand und dank enger deutsch-französischer Abstimmung im Vorfeld aus französischer Sicht auch als erfolgreich bewertet werden konnte.²⁶

Somit lässt sich auf diesem Handlungsfeld eine Kombination von Führungsleistungen in Form von relativ erfolgreichem kurzfristigen Krisenmanagement zur Verhinderung einer weiteren flächenbrandartigen Ausweitung der Bankenkrise und zur Prävention beziehungsweise Begrenzung eines nicht-kooperativen Verhaltens der europäischen Partner mit längerfristig-strategischen Führungsleistungen im Dienste zukünftiger effektiver Regulierung internationaler Finanzmärkte und ihrer Akteure erkennen. Führungsversuchen im Sinne eines stärkeren fiskalischen Stimulus hingegen wurde vor allem von Deutschland die Gefolgschaft verweigert, wobei unterschiedliche Haushaltssituationen der Mitgliedstaaten sowie unterschiedliche Situationswahrnehmungen und Problemdefinitionen eine zentrale Rolle spielten.

25 Jamila Aridj: Plan de relance européen: „La France travaille, l'Allemagne réfléchit“, in: *lepoint.fr*, 24.11.2008.

26 Siehe Spiegel Online: Merkel und Sarkozy einig im Kampf gegen die Krise, 12.03.2009.

Krisenmanagement III: Die Reaktion auf das irische ‚Nein‘ zum Vertrag von Lissabon

Das irische ‚Nein‘ vom 12. Juni 2008 zum Vertrag von Lissabon fügte der Dauerkrise der institutionellen Reform der Europäischen Union ein neues Kapitel hinzu und hatte große Auswirkungen auf die französische Ratspräsidentschaft. Zugleich eignete sich die daraus resultierende Krise des Reformprozesses kaum, im Unterschied zur Georgien- und zur Finanzmarktkrise, französische Führungskapazitäten und -fähigkeiten in der Europäischen Union zu demonstrieren. Paris wurde die Chance genommen, während der letzten Ratspräsidentschaft traditionellen Zuschnitts die Europäische Union auf den Übergang in die ‚Lissabon-EU‘ vorzubereiten, mit allem, was dies an symbolischer Politik aber auch an konkreten Fragen hinsichtlich institutioneller oder personalpolitischer Fragen bedeutet hätte.

Sarkozy reagierte auf diese Herausforderung zunächst in einer aus seiner innenpolitischen Sozialisation und aus dem ersten Jahr seiner Amtszeit als Staatspräsident vertrauten Art und Weise: Ohne weitere Abstimmung mit den anderen Partnern in der Europäischen Union übte er direkten Druck auf die irische Regierung aus, die er aufforderte, noch vor Dezember ein zweites Referendum durchzuführen.²⁷ Hierbei gerieten zwei Handlungsebenen in Konflikt miteinander: Innenpolitisch konnte (und wollte) er mit dieser Offensive durchaus punkten, bereits kurz nach dem 12. Juni 2008 hatte er vor Mitgliedern der Präsidentenpartei „Union pour un Mouvement Populaire“ (UMP) die Möglichkeit eines zweiten Referendums öffentlich angesprochen. Auf europäischer Ebene handelte sich der Präsident, der ein zweites Referendum über den Verfassungsvertrag im eigenen Land um jeden Preis vermeiden wollen, damit viel Kritik ein. Vor allem Irland und die kleinen Mitgliedstaaten sparten nicht mit Hinweisen auf die geringe Legitimität derlei Forderungen aus einem Land, dessen Bevölkerung den Verfassungsvertrag zuvor ebenfalls abgelehnt hatte und dessen Regierung anschließend monatelang europapolitisch nicht handlungsfähig gewesen war.

In der Folge davon änderte Sarkozy seine Strategie und verfolgte nunmehr einen zurückhaltenderen Ansatz, indem er Optionen wie Ausnahmeregelungen für Irland oder die – schließlich im Europäischen Rat im Dezember 2008 umgesetzte²⁸ – Erarbeitung einer politischen Erklärung (zu Fragen wie Steuerharmonisierung, Abtreibung, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Zusammensetzung der Kommission) diskutierte. So fällt die Bilanz der französischen Ratspräsidentschaft in der Vertragskrise äußerst bescheiden aus. Insbesondere aufgrund der eigenen französischen Schwierigkeiten in der Vertiefungsfrage fehlte Sarkozys Präsidentschaft die Legitimität für ein offensives Vorgehen gegenüber Irland – ganz abgesehen davon, dass die Ratifikationsprozesse von EU-Reformverträgen in den einzelnen Mitgliedstaaten traditionell zum Hort nationalstaatlicher Souveränität und damit auch nationaler Empfindlichkeiten gehören. Die Krise des Vertrags von Lissabon war damit gleichsam das Antimodell neuer Führungsansprüche Sarkozys in der Europapolitik.

Strategische Ansätze I: Union für das Mittelmeer

Die französische Ratspräsidentschaft hatte vier strategische Schwerpunkte für ihre Arbeit formuliert. Dazu gehörten die Verabschiedung des Energie- und Klimapakets, die Migrationspolitik, die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und speziell der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sowie die Gemeinsame Agrarpolitik, deren ‚Gesundheitscheck‘ auf der Tagesordnung des Rates stand,

27 Vgl. Gemeinsame Pressekonferenz des französischen Staatspräsidenten Nicolas Sarkozy und des Präsidenten der Europäischen Kommission, Manuel Barroso, Europäischer Rat, Brüssel, 16. Oktober 2008.

28 Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember 2008 in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 17271/1/08, S. 1-3.

die aber ebenso wie die Migrationspolitik aus Platzgründen hier nicht behandelt wird. Im Vorfeld der Ratspräsidentschaft war die französische Europapolitik jedoch vom Konflikt zwischen Frankreich und insbesondere Deutschland über das ‚Sarkozy-Projekt‘ einer Mittelmeerunion dominiert. Von seinem Wahlkampfmanager Henri Guaino zunächst als Projekt des nationalen Wahlkampfs ohne Absprache mit den EU-Partnern entworfen, entwickelte es sich rasch zu einem Zankapfel zwischen Frankreich und Deutschland.

In gewisser Weise steht die Mittelmeerinitiative Sarkozys beispielhaft für sein Verständnis von politischer Führung in Europa. Aufbauend auf einer von allen EU-Mitgliedstaaten grosso modo geteilten insgesamt negativen Analyse der bisherigen EU-Mittelmeerpolitik auf der Grundlage des Barcelona-Prozesses schlug er eine zwischenstaatliche Kooperation der EU-Mittelmeeranrainer mit nicht-europäischen Staaten der Region im Rahmen einer neuen Organisation vor.²⁹ Eine pragmatische, projektorientierte Zusammenarbeit außerhalb des EU-Rahmens und unter französischer Führung: Deutlicher hätte Sarkozys Geringschätzung der schwerfälligen EU-Mechanismen, aber auch des Bemühens um gemeinschaftliche Politiklösungen kaum ausfallen können. In Verbindung mit einer verstärkten Betonung der Rolle Frankreichs als Führungsmacht im Mittelmeerraum, mit dem Versuch, dem zunehmenden Gewicht Deutschlands in Mittel- und Osteuropa etwas entgegenzusetzen, und dem Bestreben, der Türkei eine Alternative zum EU-Beitritt anzubieten, kann dieser Vorstoß als typisches Beispiel für Stil und Schwerpunktsetzungen Sarkozys in der Europapolitik gelten.

Die deutsche Kritik galt nicht dem Versuch an sich, die europäische Mittelmeerpolitik zu reformieren. Vielmehr handelte es sich um eine Fundamentalkritik der Europapolitik des französischen Präsidenten – wenige Monate vor dessen Ratspräsidentschaft. Im Kern ging es um den Wert und die Zukunft des Gemeinschaftskonzepts der europäischen Integration: Aus Berliner Sicht betreffen Fragen der Sicherheit und Stabilität im Mittelmeerraum die Europäische Union als Ganzes, und dies umso mehr, als die Union in zentralen Politikfeldern eine gemeinschaftliche Politik bereits anwendet (Schengen-Raum, Binnenmarkt) oder, zumindest aus deutscher Sicht, anstreben sollte (Energiepolitik).

Der deutsch-französische Konflikt über die Mittelmeerunion führte zu einer der schwersten Belastungen der bilateralen Beziehungen seit langer Zeit und bedeutete im Ergebnis eine Lektion für die Europapolitik Sarkozys. Aus der angestrebten neuen Organisation wurde nach der sukzessiven Aufweichung der Ursprungsidee unter deutschem Druck eine schwer durchschaubare Reform des Barcelona-Prozesses, zwar mit einer Stärkung der intergouvernementalen Komponente, aber innerhalb des EU-Rahmens.³⁰ Das Projekt und die zähen, monatelangen Diskussionen darüber ließen Zweifel an den gemeinschaftlichen Grundüberzeugungen in der Europapolitik des französischen Präsidenten sowie an seiner Bereitschaft entstehen, wichtige Initiativen frühzeitig mit den Partnern abzustimmen. Gleichwohl darf angenommen werden, dass die bitteren Erfahrungen im Kontext der Union für das Mittelmeer nicht ganz ohne Einfluss auf den europapolitischen Politikstil Sarkozys blieben: So-

29 Vgl. die Rede von Nicolas Sarkozy am 7. Februar 2007 in Toulon: Nicolas Sarkozy à Toulon. Nicolas Sarkozy Président de l'Union pour un Mouvement Populaire Réunion Publique Toulon – Mercredi 7 février 2007, abrufbar unter: http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/nicolas_sarkozy_a_toulon (letzter Zugriff: 08.06.2009). Vgl. dazu ferner Dorothee Schmid: Die Mittelmeerunion – ein neuer französischer Motor für die europäische Mittelmeer-Politik?, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik: DGAP-Analyse Frankreich 1/2008.

30 Vgl. Europa-Mittelmeer-Partnerschaft: Gemeinsame Erklärung des Pariser Gipfels für den Mittelmeerraum Paris, 13. Juli 2008 – Gemeinsame Erklärung, Dok. EURO-MED 1/08; Rat der Europäischen Union: Barcelona Process: Union for the Mediterranean, Marseille, 3-4 November 2008. Final Declaration, Dok. 15187/08 (Presse 314).

wohl in der Georgienkrise als auch in der Debatte um das Energie- und Klimapaket verlief zumindest die deutsch-französische Abstimmung weitgehend geräuschlos.

Strategische Ansätze II: Das Energie- und Klimapaket

Die Ergebnisse und Beschlüsse des Europäischen Rates vom Dezember 2008 zur Energie- und Klimapolitik gehören zu den herausragenden Leistungen im Rahmen der französischen Ratspräsidentschaft. Sie können als Beispiel strategischer Führung im Sinne langfristig angelegter Ziele und Prioritäten der Union interpretiert werden. Gewiss waren durch das Agenda-Setting der deutschen Ratspräsidentschaft, die Beschlusslage des Europäischen Rates vom März 2007³¹ und die Verhandlungen auf der Basis der Kommissionsvorschläge schon wichtige Vorarbeiten geleistet, insbesondere Ziele für das Unionshandeln definiert worden.³² Allerdings war es angesichts der spektakulären Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie der Größenordnung der auf dem Spiel stehenden ökonomischen Interessen der Mitgliedstaaten alles andere als selbstverständlich, dass eine substanzielle Einigung würde erzielt werden können. Dank intensiver Vorarbeiten der Ratspräsidentschaft, die aus der Verabschiedung des Energie- und Klimapakets eine strategische Hauptachse ihrer Arbeit gemacht hatte, dank intensiver Konsultationen und dank gezielter Zugeständnisse an die zögerlichsten Partner konnte im Europäischen Rat am Ende eine Einigung erreicht werden. Dabei erwies es sich als kluges Vorgehen, diese Entscheidung nicht per qualifizierter Mehrheit gegen einzelstaatliche Widerstände im Rat zu fällen, sondern auf die Ebene des Europäischen Rates zu heben und dort einen Konsens zu suchen. Zu groß waren die nationalen wirtschaftlichen Interessen, die auf dem Spiel standen.

Zu den dornigsten Bestandteilen des Pakets gehörten die Art der Verteilung von Verschmutzungsrechten an die Industrie und an die Elektrizitätswirtschaft einerseits sowie die Reduzierung des CO₂-Ausstoßes von PKWs andererseits. In Hinblick auf Letztere kam ein bewährtes Muster deutsch-französischer Abstimmungen und Vorklärungen zum Tragen. Das oben beschriebene schwere deutsch-französische Zerwürfnis über die Mittelmeerinitiative Sarkozys im Vorfeld der Ratspräsidentschaft setzte einen Lernprozess auf französischer Seite in Gang. Den Beteiligten wurde klar, dass ein Erfolg der eigenen Ratspräsidentschaft nicht gegen Berlin zu erreichen war. Im Hinblick auf die Energie- und Klimaschutzpolitik hatte dies zur Folge, dass noch im Verlaufe des ersten Semesters 2008 eine bilaterale Arbeitsgruppe eingesetzt wurde, die an Kompromissvorschlägen zur CO₂-Reduzierung bei PKWs arbeiten sollte.³³ Auf diesem Feld prallten die Interessen der deutschen Hersteller großer Limousinen und Sportwagen und französischer Hersteller von Klein- und Mittelklassefahrzeugen aufeinander. Der Arbeitsgruppe gelang es, einen Kompromissrahmen auszuarbeiten, der in wesentlichen Zügen Eingang in die europäischen Gipfelbeschlüsse vom Dezember 2008 fand.³⁴ Diese hielten an den Reduzierungszielen der Kommission fest (120g

31 Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat (Brüssel) 8./9. März 2007. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 7224/1/07, S. 10-14.

32 Insbesondere die sogenannten ‚20-20-20-Ziele‘, das heißt die Reduzierung der Treibhausgase um 20 Prozent bis 2020 im Vergleich zum Bezugsjahr 1990, die Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Energiemix auf 20 Prozent sowie die Steigerung der Energieeffizienz ebenfalls um 20 Prozent im Vergleich zum Trendverlauf des Energiekonsums.

33 Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung: Paris und Berlin wollen ihren Klimastreit beilegen, 05.02.2008.

34 Siehe Le Monde: Paris et Berlin pactisent sur les rejets automobiles, 11.06.2008; Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates, 2008, S. 8; Rat der Europäischen Union: Energie und Klimawandel – Bestandteile des endgültigen Kompromisses, Dok. 17215/08.

CO₂/km),³⁵ streckten aber den Zeitraum, innerhalb dessen die Hersteller diese Zielmarken mit ihrer Neuwagenflotte zu erreichen haben (von 2012 auf 2015, um bis 2020 ein Niveau von 95g CO₂/km zu erreichen). Auch wurden die Strafzahlungen für Hersteller, die die Vorgaben nicht rechtzeitig erfüllen, nach unten korrigiert.³⁶

Was die Zuteilung von Verschmutzungsrechten an die Industrie und die Elektrizitätswirtschaft angeht, so musste die Ratspräsidentschaft weit auseinanderliegende Präferenzen und Positionen der Mitgliedstaaten zusammenführen. So hatten acht mittel- und osteuropäische Länder (die Baltischen Staaten, Bulgarien, Ungarn, Polen, Rumänien und die Slowakei) in einem gemeinsamen Brief vom Juni 2008 eine kostenlose Zuteilung von Verschmutzungsrechten für ihre stark kohlebasierte Elektrizitätswirtschaft gefordert, um die Steigerung ihrer Produktionskosten zu begrenzen. Dem standen die skandinavischen Länder, Spanien, Belgien, die Niederlande, Großbritannien und das im Mitentscheidungsverfahren beteiligte Europäische Parlament gegenüber, die weniger Rücksicht auf industrielle Interessen nehmen wollten.³⁷ Dank geschickter Kompromissangebote in Form einer zeitlichen Staffelung der Versteigerung von Verschmutzungsrechten, ihrer kostenfreien Zuteilung für besonders energieintensive Industrien, die ihre Produktion außerhalb der Europäischen Union zu verlagern drohten, sowie unter Rückgriff auf Ausnahmeregelungen für die Elektrizitätswirtschaft der neuen Mitgliedsländer konnte im Rahmen des Dezenbergipfels eine Einigung erzielt werden.³⁸

Um diesen schwierigen Kompromiss zu ermöglichen, hat die französische Ratspräsidentschaft erhebliches politisches Kapital investiert. So stellten Vorabkonsultationen der Ratspräsidentschaft mit dem Europäischen Parlament vor dem Dezentertreffen des Europäischen Rats sicher, dass der dort gefundene Kompromiss vom Parlament schon in erster Lesung angenommen werden konnte. Präsident Sarkozy traf sich im Vorfeld des Dezenbergipfels am 6. Dezember 2008 in Danzig mit acht Regierungschefs und einem Vizeregierungschef aus Mittel- und Osteuropa (mit Ausnahme Sloweniens), um rote Linien der Beteiligten und Kompromissoptionen auszuloten. Auch war Frankreich, anders als im Jahr 2000 in den Verhandlungen zum Vertrag von Nizza, bereit, eng definierte nationale Interessen zurückzustellen. Für den Elektrizitätsmonopolisten „EDF“, der vorwiegend Strom aus Kernenergie produziert und die französische Industrie (und Haushalte) vergleichsweise kostengünstig beliefern kann, hätte eine frühere Vollversteigerung der Verschmutzungsrechte einen wertvollen Wettbewerbsvorteil bedeutet.

Zwei weitere Faktoren begünstigten die französische Führung auf diesem Politikfeld. Zum einen hatte die französische Regierung innerstaatlich vor der Ratspräsidentschaft mit dem sogenannten ‚Grenelle-Prozess‘ eine breite umweltpolitische Konsultation zur Entscheidungsvorbereitung gestartet, die auch ehrgeizige Klimaschutzmaßnahmen auf die Ta-

35 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Ergebnisse der Überprüfung der Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, KOM (2007) 19; Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Ein wettbewerbsfähiges Kfz-Regelungssystem für das 21. Jahrhundert. Stellungnahme der Kommission zum Schlussbericht der hochrangigen Gruppe CARS 21 (Ein Beitrag zur Strategie der EU für Wachstum und Beschäftigung), KOM (2007) 22.

36 Siehe Europäisches Parlament: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 17. Dezember 2008 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen im Rahmen des Gesamtkonzepts der Gemeinschaft zur Verringerung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen (KOM(2007)0856 – C6-0022/2008 – 2007/0297(COD)), Entschließung P6_TA-PROV(2008)0614 vom 17.12.2008.

37 Vgl. Lequesne/Rozenberg: *The French Presidency of 2008*, 2008, S. 39.

38 Rat der Europäischen Union: *Tagung des Europäischen Rates*, 2008, S. 8; Rat der Europäischen Union: *Energie und Klimawandel*, 2008.

gesordnung der französischen Politik setzte. Nationale und europäische Reformpolitik befanden sich also im Gleichklang, eine Antreiberrolle Frankreichs auf europäischer Ebene war somit durch ambitionierte nationale Reformperspektiven glaubwürdig. Hinzu kommt ein situativer Faktor. Der bevorstehende Klimaschutzgipfel Ende 2009 in Kopenhagen zur Fortschreibung des Kyoto-Prozesses setzte die Europäische Union unter Zeit- und Entscheidungsdruck. Wollte die Union die von ihr reklamierte internationale Führungsrolle in der Klimaschutzpolitik auch tatsächlich wahrnehmen, waren verbindliche interne Beschlüsse zur Treibhausgasminde rung zwingend notwendig. Diese mussten, um vor der Europawahl 2009 durch Rat und Parlament auf den Weg gebracht zu werden, noch im Rahmen der französischen Ratspräsidentschaft ausgehandelt sein.

Strategische Ansätze III: Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Die Ergebnisse der französischen Bemühungen, die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik voranzubringen, zeigen zweierlei: Zum einen war, ähnlich wie in der Energie- und Klimapolitik, auch hier das französische Bestreben unübersehbar, durch die Einbindung insbesondere des deutschen Partners Kompromissbereitschaft zu signalisieren. Vor allem die gemeinsame Erklärung von Nicolas Sarkozy und Angela Merkel zur Zukunft einer gemeinsamen europäischen Sicherheitspolitik, die gleichwohl erst nach der Ratspräsidentschaft veröffentlicht wurde, ist ein Dokument mit deutlich sichtbarem Entgegenkommen von beiden Seiten: Die Betonung der Komplementarität von NATO und Europäischer Union, des Artikels 5 des NATO-Vertrages und der internationalen Bemühungen um Nichtverbreitung und Abrüstung geht dort einher mit dem Bekenntnis zur nuklearen Abschreckung.³⁹

Diese unübersehbaren Bemühungen zum deutsch-französischen Schulterchluss haben zwar einen wichtigen Symbolwert und erleichterten sicher auch die frühzeitig angekündigte, aber letztlich bescheiden ausgefallene Fortschreibung der Europäischen Sicherheitsstrategie. Gleichwohl ermöglichten sie es der französischen Ratspräsidentschaft nicht, die ESVP während der sechs Monate auf ein neues Entwicklungsniveau zu heben oder nachhaltige Impulse zu setzen. Zu sehr stand auch dieser Politikbereich unter dem bremsenden Einfluss des blockierten Vertrages von Lissabon, der mit der Einführung der strukturierten Zusammenarbeit oder institutionellen Neuerungen wie der Stärkung des Hohen Vertreters wichtige Reformen vorsieht, deren Vorbereitung dem voluntaristischen Politikstil Sarkozys entgegengekommen wäre.

So bleibt von der französischen Ratspräsidentschaft in diesem Politikfeld insbesondere in Erinnerung, dass Sarkozy die Wiedereingliederung Frankreichs in die militärische Integration der NATO vorantrieb und damit eine wichtige Voraussetzung für eine mögliche Stärkung der ESVP schuf.⁴⁰ Auch wenn die NATO-Politik Sarkozys für die langfristige Entwicklung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik kaum hoch genug eingeschätzt werden darf, zeigte das zweite Halbjahr 2008 doch auch deutlich die Grenzen des französischen Einflusses in diesem doch weitgehend französischen Interessen entsprechenden Politikfeld der Europäischen Union: Die Zusammenführung sicherheitspolitischer Traditionen und Prioritäten in Europa im Rahmen einer gemeinsamen Strategie, die diesen Namen auch verdient, ist ein äußerst langfristiges Unterfangen und entzieht sich einer auf

39 Vgl. Angela Merkel/Nicolas Sarkozy: Wir Europäer müssen mit einer Stimme sprechen, in: Süddeutsche Zeitung, 03.02.2009.

40 Vgl. Frédéric Bozo: Alliance atlantique: la fin de l'exception française?, Fondation pour l'innovation politique: Document de travail, Paris, Februar 2008 sowie Dominique David: Überfällig oder unnötig? Anmerkungen zur Annäherung Frankreichs an die NATO, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik: DGAP-Analyse Frankreich 2/2008.

schnelle, kurzfristige Erfolge ausgerichteten Politik. Anders als in der Energie- und Klimapolitik fehlte während der französischen Ratspräsidentschaft der Druck einer internationalen Konferenzagenda, der die EU-Akteure an einen Tisch gezwungen und dem französischen Präsidenten Möglichkeiten gegeben hätte, seine Stärken als politische Führungsfigur in der Europäischen Union auszuspielen.

Eine ‚politische‘ Interpretation der Ratspräsidentschaft

In der Gesamtbetrachtung springt die betont politische und voluntaristische Interpretation der Ratspräsidentschaftsrolle durch Staatspräsident Sarkozy ins Auge. Damit ist dreierlei gemeint:

- Aktuelle Krisenentwicklungen wurden durch die Ratspräsidentschaft konsequent als situative Gelegenheiten für energische politische Führung genutzt, dies gilt für die Georgienkrise ebenso wie für die Finanzmarktkrise.
- Staatspräsident Sarkozy wollte den Primat der Politik in der Rechtsgemeinschaft und im bürokratischen Mehrebenensystem der Europäischen Union durchsetzen. Diesem Ziel diene eine deutliche Aufwertung des ‚Europas der Chefs‘, das heißt der intergouvernementalen Politikgestaltung auf der Ebene des Europäischen Rates, die sowohl die ‚Technokraten‘ der Kommission wie auch die Fachminister zeitweilig in den Hintergrund drängte. Demselben Zweck diene auch die Aufweichung des europäischen Regelwerks, etwa durch Lockerung der für staatliche Beihilfen an Unternehmen geltenden Regeln sowie insbesondere der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Der Primat diskretionärer und fallweise interventionistischer Wirtschaftspolitik sollte gegenüber der Brüsseler Haushalts- und Wettbewerbsorthodoxie durchgesetzt werden.
- Das Experimentieren mit unterschiedlichen Formaten von Entscheidungsgremien auf Spitzenebene (Europäischer Rat, europäische G8-Mitglieder, erweiterte Eurogruppe) diene dem Zweck, durch eine flexible Wahl des institutionellen Rahmens die europäische Problemlösungsfähigkeit – und natürlich auch den französischen Einfluss – zu maximieren.

Die Gunst der Stunde nutzend, konnte Frankreich den Mainstream europäischer Wirtschaftspolitik erkennbar näher an die eigenen Präferenzen heranführen. Damit war aber keine auf überzeugende Ideen gestützte langfristige Vision zur Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Regierung der Union verbunden. Der Versuch, die Eurogruppe institutionell dauerhaft aufzuwerten, scheiterte nicht nur an seit Langem bekannten Bedenken, insbesondere von Deutschland, sondern nicht zuletzt auch an mangelnder Klarheit über die mittel- und langfristigen Ziele, die Frankreich mit einer solchen institutionellen Reform verband.

Der gesamte Versuch Frankreichs, die Europäische Union von der ‚Spitze‘ der Ratspräsidentschaft her zu steuern und die rechtlichen Regelwerke der Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik der Europäischen Union zu ‚politisieren‘, war stärker von kurzfristig-opportunistischer Nutzung von politischen Gelegenheiten geprägt denn von langfristig angelegter und auf überzeugende Ideen und Konzepte gestützter strategischer Führung.

So stellt sich die Frage nach der Dauerhaftigkeit der französischen Führungsimpulse in einer doppelten Weise. Wird eine ‚politischere‘ und voluntaristischere Interpretation der Rolle der Ratspräsidentschaft Schule machen? Und wird das Zurückdrängen wirtschaftlicher Ordnungspolitik zugunsten interventionistischer Steuerung dank gelockerter Regelwerke nicht nur eine Episode bleiben, die mit der Überwindung der aktuellen Wirtschaftskrise ihr Ende findet?⁴¹

41 Die Bemühungen um eine Lockerung der Defizit- und Verschuldungsregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurden auch nach der Ratspräsidentschaft fortgesetzt, siehe: Wolfgang Proissl/Lutz Meier: Paris will Staatsdefizite schönrechnen, in: *Financial Times Deutschland*, 02.06.2009.

Letzteres lässt sich derzeit noch nicht beantworten. Was den Versuch der Neudefinition der Ratspräsidentschaftsrolle angeht, so zeigte die tschechische Ratspräsidentschaft mit ihrer bescheidenen Bilanz in augenfälligem Kontrast zur französischen, dass Führungsleistungen der Ratspräsidentschaft an anspruchsvolle Voraussetzungen geknüpft sind, nicht zuletzt in Form innenpolitischer Stabilität und Legitimation der amtierenden Exekutive sowie in Form eines europapolitischen Gestaltungswillens. Beides fehlte im Falle Tschechiens.

Generell kann jedoch bezweifelt werden, dass die Konsensdemokratie der Europäischen Union jenseits ganz besonderer historischer Umstände, die die französische ‚Krisenpräsidentschaft‘⁴² prägten, ‚von oben‘, nach dem pyramidalen Modell politischer Prozesse und Entscheidungen in der V. Republik, gesteuert werden kann. Soll die Europäische Union die vor ihr liegenden, teilweise epochalen Herausforderungen – die aktuelle Wirtschaftskrise, die mittelfristige Neuordnung der Architektur internationaler Wirtschafts- und Währungskooperation sowie langfristig den Klimawandel – erfolgreich bewältigen können, muss über andere Formen und Modelle politischer, vor allem strategischer Steuerung nachgedacht werden. Die Erfahrungen der Vergangenheit legen nahe, dass erfolgreiche Führung in der Europäischen Union immer kollektive Führung ist. In wichtigen Entwicklungsphasen europäischer Integration konnte diese fallweise von Frankreich gemeinsam mit Deutschland geleistet werden.⁴³ Auch zukünftig wird den großen Mitgliedstaaten aufgrund ihrer bedeutenden allgemeinen und policy-spezifischen Machtressourcen eine herausragende Verantwortung zufallen. Politische Führung in der europäischen Politik war aber nicht selten dann besonders erfolgreich, wenn kleinere Staaten in diesen Prozess mit einbezogen waren und ein aktiver supranationaler *policy entrepreneur* in Gestalt der Kommission und ihres Präsidenten wichtige Impulse in engster Abstimmung mit den Mitgliedstaaten beisteuern konnte. Der ‚Sarkozy-Moment‘ europäischer Politik ist vorüber. Die Problematik politischer Steuerungs- und Führungskapazitäten in der erweiterten Europäischen Union ist jedoch dauerhafter Natur und heute aktueller denn je.

42 So der Titel des Erfahrungsberichts des damaligen Europastaatssekretärs Jean-Pierre Jouyet, siehe Jouyet/Coignard: *Une présidence de crises*, 2009.

43 Vgl. Joachim Schild: *Mission Impossible? The Potential of Franco-German Leadership in the Enlarged EU*, in: *Journal of Common Market Studies*, in Vorbereitung, zur Publikation akzeptiert im Januar 2009.

National politics matter! – Die Suche nach einer europäischen Verfassung und die Stärkung der nationalen Legitimationsgrundlagen der EU

*Timm Beichelt und Anja Thomas**

Am Beginn des Verfassungsprozesses der Europäischen Union stand die Erklärung von Laeken, die das Ziel formulierte, angesichts der Unzulänglichkeiten des soeben ausgehandelten Nizza-Vertrags die Europäische Union „demokratischer, transparenter und effizienter“ zu gestalten.¹ Die bald darauf folgende Einberufung des Europäischen Konvents nahm dabei Impulse einer Debatte über das Ziel – die ‚finalité‘ – der europäischen Integration auf, die im Grunde seit deren Anbeginn geführt worden war, aber seit der ‚Kommission Delors‘ (1985-1995) merklich an Fahrt aufgenommen hatte.²

Viele Wortführer der Diskussion um die Zukunft der Europäischen Union hatten die Ziele der europäischen Integration – Wohlfahrt, Stabilität und Sicherheit – mit einer Relativierung des Nationalstaatlichen zugunsten von föderalistischen Visionen verbunden. Man denke an die Reden und Positionen etwa von Altiero Spinelli, Jean Monnet oder Joschka Fischer.³ Gleichzeitig hatte es auch gewichtige Gegenentwürfe gegeben, besonders von staatlichen Akteuren wie Charles de Gaulle oder Margaret Thatcher.⁴ Die heraufziehende Osterweiterung sowie der zunehmend transnationale Charakter wichtiger politischer Herausforderungen in der Klima-, Migrations- oder Kriminalitätsbekämpfung hatten jedoch den Befürwortern einer stärkeren Integration wichtige Argumente geliefert für eine „immer engere Union der Völker Europas“.⁵

Die Erklärung von Laeken, die in der Fortsetzung der vorangegangenen Vertragsrevisionen sowohl supranationale als auch intergouvernementale Lösungswege für institutionelle Reformen vorzeichnete, stilisierte den Europäischen Konvent als „Scheideweg“ und „entscheidenden Moment“ der „europäischen Geschichte“.⁶ Die von den Staats- und Regierungschefs selbst niedergeschriebene Verfassungsrhetorik und die perzipierte Legitimitätskrise der Europäischen Union gab dem Präsidenten des Europäischen Konvents Valéry Giscard d'Estaing und seinem Präsidium schließlich die Möglichkeit, der Regierungs-

* Prof. Dr. Timm Beichelt, Professur Europa-Studien, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder).
Anja Thomas, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Jean Monnet Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.

1 Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union, in: Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Europäischer Rat (Laeken) 14. und 15. Dezember 2001, SN 300/1/01, Anlage I, S. 19-26, hier S. 21.

2 Vgl. Craig Parsons: A Certain Idea of Europe, Ithaca/London 2003; Rüdiger Hohls/Iris Schröder/Hannes Siegrist (Hrsg.): Europa und die Europäer. Quellen und Essays zur modernen europäischen Geschichte, Stuttgart 2005.

3 Vgl. entsprechend Altiero Spinelli: The Growth of the European Movement since the Second World War, in: Michael Hodges (Hrsg.): European Integration, Harmondsworth 1972 [Original 1957], S. 43-68; Frederic J. Franssen: The Supranational Politics of Jean Monnet. Ideas and Origins of the European Community, Westport 2001; Heinrich August Winkler: Integration oder Erosion. Joschka Fischers „Humboldt-Rede“: Absicht und Wirkung, in: Rüdiger Hohls/Iris Schröder/Hannes Siegrist (Hrsg.): Europa und die Europäer. Quellen und Essays zur modernen europäischen Geschichte, Stuttgart 2005, S. 469-474.

4 Vgl. Ronald Tiersky (Hrsg.): Euro-skepticism. A Reader, Lanham 2001.

5 So lautet die berühmte Formulierung aus der Präambel des EU-Vertrags in der Fassung des Vertrages von Lissabon, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 13-45, hier S. 16.

6 Erklärung von Laeken, 2001, S. 19.

konferenz ein Jahr später nicht nur eine unbestimmte Wunschliste, sondern einen in sich geschlossenen Text als Entwurf eines ‚Verfassungsvertrages‘⁷ vorzulegen. Verbunden war damit bei vielen beteiligten Akteuren und in Teilen der wissenschaftlichen Öffentlichkeit nicht zuletzt die Hoffnung, einen Verfassungsmoment zu begründen, der der Union alternative Legitimationsquellen erschließen würde, von denen eine die öffentlichkeitswirksame Ratifikation des Textes durch Referenden und die nationalen Parlamente sein würde.⁸

Aus der Vogelperspektive ist es daher nicht verfehlt, im Anfangsmoment des Verfassungsprozesses bei einer Reihe von Akteuren eine Suche nach weiterer Relativierung der nationalstaatlichen Legitimationsgrundlagen europäischer Politik auszumachen, insbesondere durch den Ausbau einer genuin EU-europäischen Repräsentation, die Aufwertung des europäischen Parlamentarismus und die Beteiligung der Bürger durch die Erwägung von Instrumenten der direkten Partizipation.

Im Jahre 2009 erscheint es allerdings keineswegs so, als ob sich diese von einem Teil der europäischen Eliten ursprünglich gehegten Hoffnungen verwirklicht hätten. Mehrere realpolitische Ereignisse weisen vielmehr in die entgegengesetzte Richtung. Zwei äußerst mühsame Regierungskonferenzen, drei gescheiterte Ratifizierungsreferenden in Frankreich, den Niederlanden und Irland sowie eine allgemein konstatierte ‚Europamüdigkeit‘⁹ stehen in deutlichem Gegensatz zur Verfassungseuphorie der Konventsphase. Hinzu kommt der Eindruck, der seit Herbst 2008 grassierenden Finanz- und Wirtschaftskrise werde zu einem maßgeblichen Teil auf der nationalen Ebene zu begegnen versucht, wenn man etwa an die Reaktionen vieler Gewerkschaftsbewegungen, an die Einführung von 17 verschiedenen Abwrackprämien in EU-Mitgliedstaaten¹⁰ sowie an die im Wesentlichen national orientierten Subventionswellen in vielen Staaten denkt.

Viele Interpreten haben diese Entwicklung bedauert und die Verlangsamung des Ratifizierungsprozesses als problematisch für den weiteren Gang der europäischen Integration angesehen. In unserem Beitrag möchten wir dagegen die Position einnehmen, die zögerliche Inkraftsetzung von Verfassungsvertrag und Lissabon-Vertrag entspreche den realpolitischen Grundlagen der gegenwärtigen Integrationsphase. In diesem Sinne könnten der gescheiterte Verfassungsprozess und die schwierigen Verhandlungen zum Lissabon-Vertrag zu einer Klärung der aktuell vorherrschenden legitimatorischen Gewichte in der Entwicklung der Union beitragen und beigetragen haben. Selbst ein endgültiges Scheitern des Lissabon-Vertrags müsste dann nicht als Blockade oder gar Endpunkt der Integrationsentwicklung gesehen werden.

Eine genaue Betrachtung des Lissabon-Vertrags verdeutlicht, dass das neue Institutionengefüge dem vorab formulierten Ziel eines umfassenden „gemeinsamen Ansatz[es] [...] bei allen grenzüberschreitenden Fragen“ in einer recht spezifischen Weise gerecht wird.¹¹ Anders als nach der Einheitlichen Europäischen Akte und dem Maastricht-Vertrag zeichnet sich der Integrationsverlauf der jüngeren Zeit vorrangig dadurch aus, dass die Regierungen in vielen Feldern auf die Kontinuität ihrer angestammten Kompetenzbereiche achten. Im

7 Europäischer Konvent: Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa, Konventsdokument CONV 850/03 vom 18.07.2003.

8 Vgl. Ulrike Liebert: Der Verfassungsvertrag: Ein Fortschritt für die demokratische Legitimität in der Europäischen Union, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005, S. 383-410, hier S. 405-408.

9 Beim Eintippen des Begriffs ‚Europamüdigkeit‘ in die Suchmaschine „Google“ ergeben sich immerhin 3.150 direkte Einträge (Zugriff am 07.05.2009).

10 Die Information entstammt einem öffentlichen Vortrag des französischen Botschafters in der Bundesrepublik, Bernard de Montferrand, in Frankfurt (Oder) am 29.04.2009.

11 Siehe Erklärung von Laeken, 2001, S. 20-21.

Prozess der europäischen Systemwerdung haben sie einen zentralen Ort behauptet, für den sie von vielen ausgewiesenen Befürwortern einer immer weiteren Vertiefung gerade nicht vorgesehen gewesen waren. Damit hat der Verfassungsprozess, der von seinen Unterstützern eine weitere Stärkung supranationaler Elemente nach sich ziehen sollte, in Wirklichkeit die *nationalen* Fundamente der Europäischen Union noch einmal klarer zu Tage treten lassen.

Zur Rolle der Nationalstaaten im Gefüge der EU

Welche Rolle nimmt der Nationalstaat in der wissenschaftlichen Debatte um die Verfassungsphase der europäischen Integration ein? Der Beginn des Verfassungsprozesses im Jahre 2001 fiel in eine Zeit, in der sich die theoretische Auseinandersetzung mit der europäischen Integration in einem tiefgreifenden Wandel befand. In den ersten Integrationsjahrzehnten war immer dieselbe Frage hin- und hergewälzt worden: Welche Gründe veranlassen souveräne Staaten und Regierungen, Teile ihrer politischen Verfügungsgewalt – und welche? – an die transnationale Ebene abzugeben? Seit den späten 1980er-Jahren rückte daneben allerdings die Erörterung des Charakters der politischen Prozesse, Politikfelder und Institutionen auf europäischer Ebene.¹² Der Fokus der theoretisch inspirierten Debatte lag fortan weniger auf dem ‚supranationalen‘ oder ‚intergouvernementalen‘ Charakter der Integration als auf der Gestalt und Funktionsweise von Netzwerken und Institutionen im „Mehrebenensystem“.¹³

Selbstredend fußte die Änderung des wissenschaftlichen Fokus nicht allein in der schöpferischen Behandlung der Frage, ob nationale oder supranationale Akteure beziehungsweise Institutionen als treibende Kräfte des Integrationsprozesses anzusehen seien. Viele Vertreter der einzelnen Schulen standen in regem Austausch untereinander, sodass es bald mehr „Modifikationen“ und „Brückenschläge“ gab als vormals an schmalen Erklärungsansätzen existiert hatten.¹⁴ Eher als in der wissenschaftlichen Selbstreferenz beruhte die Verlagerung auf einer Reihe von realen Entwicklungen, die einigen Schulen der europäischen Integration gewissermaßen die Grundlagen entzogen. Auch zehn Jahre nach Maastricht war zu erkennen, dass nationale Regierungen nicht nur als treibende Kräfte des Integrationsprozesses, sondern auch des Brüsseler Alltagsgeschäfts zu werten waren. Dies schwächte jene Positionen, die die Auflösung der Nationalstaaten in einer höheren Weltordnung vorhersahen oder für wünschenswert hielten.¹⁵

Aus der zunehmenden Erklärungsnot einiger der weiterhin auf supranationale Integrationsdynamiken setzenden Theorien folgte allerdings keine geradlinige Rückkehr zu intergouvernementalen Ansätzen. Vielmehr stiegen solche Modelle im Kurs, die den Regierungen einen nicht nur nachrangigen Ort im Entscheidungsgefüge der Europäischen Union zusicherten. So gewann die Vorstellung der Europäischen Union als politischem System an Bo-

12 Thomas Diez/Antje Wiener: Introducing the Mosaic of Integration Theory, in: Antje Wiener/Thomas Diez (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford 2004, S. 1-21, hier S. 7.

13 Vgl. z.B. Markus Jachtenfuchs: *The Governance Approach to European Integration*, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2001, S. 245-264; Arthur Benz: *Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen*, in: Arthur Benz (Hrsg.): *Multilevel Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden 2004, S. 125-146.

14 Hans-Jürgen Bieling/Marika Lerch (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden 2005, S. 143.

15 Otfried Höffe: *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München 1999; Ulrich Beck/Edgar Grande: *Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne*, Frankfurt (Main) 2004.

den.¹⁶ Auch in der Governance-Forschung gab es Positionen, die dezidiert eine fortdauernd gewichtige Rolle der nationalen Regierungen herausstrichen.¹⁷

Der EU-Verfassungsprozess barg dabei irritierende Zusatzschwierigkeiten für die Situationsanalyse. Einerseits signalisierte er auf der rhetorischen Ebene, dass Politik in Europa nach wie vor auf integrationsdynamischen Fundamenten zu ruhen hatte. Andererseits hatte sich die Zahl der real zur Option stehenden Leitbilder im Sinne verwirklichter Verfassungs- und Staatsverständnisse deutlich reduziert.¹⁸ Bereits zu Beginn der Verfassungsdebatte handelte es sich im Grunde um eine Rückkehr altbekannter Rezepte. Joschka Fischers ‚Humboldt-Rede‘¹⁹ lief auf ein föderales Konzept hinaus; der französische Premierminister Lionel Jospin hatte andere Vorstellungen von einer ‚fédération d'états-nations‘.²⁰ Um das Spannungsverhältnis zwischen europäischem Föderalismus und einem auf Nationalstaaten basierenden Europa hatte sich bereits die Integrationsdebatte der 1950er- und 1960er-Jahre gedreht.

Die Wiedergeburt der nationalen Regierungen im Mehrebenensystem stand allerdings unter anderen Vorzeichen als in der Epoche der ‚großen Männer‘ mit europageschichtlichem Auftrag.²¹ Die Vergemeinschaftung war zwischenzeitlich wenigstens insoweit fortgeschritten, als für die Legitimation neuer EU-politischer Strukturen nicht mehr allein die Staats- und Regierungschefs ausreichten. Auch Entscheidungen, die Kernfragen der Legitimität europäischer Politik betrafen, hatten sich dem Modus der nicht-hierarchischen Steuerung zu unterwerfen. Regieren, verstanden als Prozess ‚bewusster politischer Zielbestimmung und Eingriffe zur Gestaltung gesellschaftlicher Zustände‘,²² orientierte sich primär an den Präferenzen von Bürgern und gesellschaftlichen Akteuren. Das Repräsentationsmodell politischer Herrschaft hatte ‚Gesellschaft bekommen‘.²³ Die Entscheidung, die Beratungen über die künftige Verfasstheit der Europäischen Union einem ‚Konvent‘ anstelle einer Regierungskonferenz zu überlassen, lässt sich zweifellos in diesen Kontext einordnen.

Im Rückblick muss der ‚Verfassungsprozess‘ – samt den anschließenden Auseinandersetzungen um den Lissabon-Vertrag – als doppelt codierte Entwicklung verstanden werden. Die Suche nach mehr ‚Demokratie, Transparenz und Effizienz‘,²⁴ wie es in der Erklärung von Laeken hieß, bezog sich zunächst auf plausible Ziele im Rahmen des Mehrebenensystems. Daneben stand jedoch die Frage nach der Selbsttransformation eben jenes Regimes, falls sich neu gestärkte Legitimationskanäle etablieren würden. Nicht umsonst standen daher

16 Simon Hix: *The Political System of the European Union*, New York 1999; Jürgen Hartmann: *Das politische System der Europäischen Union. Eine Einführung*, Frankfurt (Main) 2001.

17 John Peterson: *Policy Networks*, in: Antje Wiener/Thomas Diez (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford 2004, S. 117-135.

18 Heinrich Schneider: *Deutsche Europapolitik: Leitbilder in der Perspektive – Eine vorbereitende Skizze –*, in: Heinrich Schneider/Mathias Jopp/Uwe Schmalz (Hrsg.): *Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen*, Bonn 2002, S. 69-131.

19 Joschka Fischer: *Vom Staatenbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der Europäischen Union*. Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 12. Mai 2000, FCE 12/00 (Spezial 2).

20 Lionel Jospin: *„Discours de Lionel Jospin sur l'avenir de l'Europe élargie“* (Paris, 28 mai 2001), abrufbar unter: <http://www.ena.lu/discours-lionel-jospin-avenir-europe-elargie-paris-28-mai-2001-010005644.html> (letzter Zugriff: 07.05.2009).

21 Beate Kohler-Koch/Thomas Conzelmann/Michèle Knodt: *Europäische Integration – Europäisches Regieren*, Wiesbaden 2004, S. 29-34.

22 Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch: *Governance in der Europäischen Union*, in: Arthur Benz (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*, Wiesbaden 2004, S. 77-101, hier S. 78.

23 Gunnar Folke Schuppert: *Der Staat bekommt Gesellschaft. Warum die Bilder „Rückzug“ und „Zerfaserung“ nicht weiterhelfen*, in: *WZB-Mitteilungen* 121, September 2008, S. 15-17.

24 Erklärung von Laeken, 2001, S. 22.

besonders Institutionen der EU-Ebene im Fokus der Konventsdebatten, etwa wenn es um die Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments oder das reale oder symbolische Machtpotenzial des neu einzurichtenden Amtes des Präsidenten des Europäischen Rates oder des Präsidenten der Kommission ging.²⁵

Prinzipien der Legitimation im Vertrag von Lissabon

Welche Ebenen der Legitimitätsgenerierung lassen sich im Hinblick auf den europäischen Kontext differenzieren? Eine solche Beurteilung ist eng verknüpft mit der Frage nach der Natur der Europäischen Union, entsprechend vielschichtig ist die theoretische Diskussion. Die meisten Ansätze lassen sich jedoch auf einige wenige Vektoren demokratischer Legitimierung reduzieren.²⁶ Im Hinblick auf den Vertrag von Lissabon lassen sich entsprechend drei normative Prinzipien benennen: (1) die direkte parlamentarische Repräsentation auf europäischer Ebene, (2) die Repräsentation durch nationale Vertreter, (3) die direkte Partizipation von Bürgern und organisierter Zivilgesellschaft auf EU-Ebene. Jeder dieser Legitimationskanäle birgt in sich eine Input- und Output-Dimension von Legitimität.²⁷ Die nun folgende Argumentation zeichnet diese drei Legitimationsdimensionen in ihren Grundzügen nach. Damit verbunden ist die Aussage, dass der Vertrag von Lissabon nicht zwischen den verschiedenen Prinzipien auswählt, sondern letztlich alle Dimensionen zu beeinflussen versucht. Die von uns unterstellte Betonung der Legitimation durch nationale Elemente ist also als Ausdruck einer *relativen* Gewichtsverschiebung zu werten.

Parlamentarische Repräsentation auf EU-Ebene

Der Vertrag von Lissabon hält mit Art. 10 EUV-Liss²⁸ einen eigenen Artikel bereit, der das Prinzip der repräsentativen Demokratie als grundlegend für die Arbeitsweise der Union bezeichnet. Neben der unmittelbaren Vertretung der Unionsbürger im Europäischen Parlament nennt der Vertrag die indirekte Repräsentation der Bürger einzelner Staaten durch nationale Parlamente, die ihrerseits Regierungen bestimmen und damit „ihren Bürgerinnen und Bürgern Rechenschaft ablegen müssen“.²⁹ Damit stellt der Vertrag einerseits die beiden Ebenen einander gleich und folgt damit der Generallinie von EUV-Liss und AEUV, eine doppelte Legitimationsbasis bei einzelnen Bürgern *sowie* bei den Mitgliedstaaten zu sehen.

Andererseits wird eher verschleiert, dass die beiden Varianten der ‚repräsentativen Demokratie‘ sich auf den realpolitischen Ebenen hinlänglich unterscheiden. Auf der EU-Ebene sind zwar wesentliche Elemente von Repräsentation gegeben, vor allem die Verantwortung gewählter Repräsentanten vor einem von diesen Repräsentanten abgebildeten Elektorat.³⁰

25 Claus Giering: Mutige Einschnitte und verzagte Kompromisse – das institutionelle Reformpaket des EU-Konvents, in: Claus Giering (Hrsg.): Der EU-Reformkonvent – Analyse und Dokumentation, CD-Rom, Gütersloh 2003; Joachim Schild: Die Reform der Kommission: Vorschläge des Konvents, in: *integration* 4/2003, S. 493-500; Philippe de Schoutheete: Die Debatte des Konvents über den Europäischen Rat, in: *integration* 4/2003, S. 468-482.

26 Markus Jachtenfuchs/Thomas Diez/Sabine Jung: Which Europe? Conflicting Models of a Legitimate European Political Order, in: *European Journal of International Relations* 4/1998, S. 409-445; Christopher Lord/Paul Margette: E Pluribus Unum? Creative Disagreement about Legitimacy in the EU, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2004, S. 183-202.

27 Ebenda, S. 187.

28 Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union (EUV-Liss) und die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in der Fassung des Vertrags von Lissabon, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 1-388.

29 Art. 10 Abs. 2 EUV-Liss.

30 Klassisch Warren E. Miller/Donald E. Stokes: Constituency Influence in Congress, in: *American Political Science Review* 1/1963, S. 45-56.

Andere Bestandteile des Repräsentationskonzepts finden sich dagegen gar nicht oder in abgeschwächter Form, zum Beispiel der Bezug des repräsentativen Organs zum „Gesamtinteresse des Volkes“ oder die horizontale Beschränkung der Repräsentanten in Form einer Gewaltenteilung.³¹ Die durch die Tagung des Europäischen Rates in Laeken, den Konvent und die Regierungskonferenzen angestrebte Stärkung der Repräsentationsfunktion auf EU-Ebene konnte sich daher nur auf solche Aspekte beziehen, die im Endeffekt mit den oben angesprochenen föderalen Vorstellungen über die Fortführung des Integrationsprozesses in Einklang stehen.

Im Vertrag von Lissabon schlägt dies insbesondere in der Ausweitung der Legislativrechte für das Europäische Parlament zu Buche. Das bisherige Mitentscheidungsverfahren unter gleichberechtigter Beteiligung des Europäischen Parlamentes, nun symbolisch „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ genannt, wird in 35 zusätzlichen Entscheidungsfällen eingeführt und auf zusätzliche Politikbereiche ausgedehnt, wie beispielsweise auf die Asyl- und Einwanderungspolitik und den Kampf gegen internationale Kriminalität und Terrorismus.³² Damit wird es zum am häufigsten anzuwendenden Verfahren in 80 von 256 Gesamtfällen.³³ Zahlreich bleiben jedoch immer noch Verfahren, die keine Beteiligung des Europäischen Parlamentes erfordern – eine Folge der unvollständigen Gewaltenteilung, deren Regelmäßigkeiten sich eher an Typen von Politikfeldern zeigen als an den Institutionen selbst.

Dafür gewinnt im Vertrag von Lissabon allerdings auch das Verfahren der Zustimmung weiter an Bedeutung. Dieses bedarf der Letztentscheidung des Europäischen Parlaments und weist dem Parlament ein von anderen Instanzen nicht zu beschneidendes Machtpotenzial zu. So wird in Zukunft im Vertrag von Lissabon im Rahmen der Flexibilitätsklausel³⁴ die Zustimmung des Europäischen Parlaments notwendig sein.³⁵ Darüber hinaus findet sich im Vertrag die Aufhebung der bisherigen Aufteilung des EU-Haushalts in obligatorische und nicht-obligatorische Ausgaben.³⁶ Das für die Verabschiedung des Jahreshaushaltsplans entworfene besondere Mitentscheidungsverfahren verleiht dem Europäischen Parlament eine gestärkte Stellung.³⁷

Ebenfalls im Sinne föderalistischer Leitbilder sieht der Lissabon-Vertrag nun ausdrücklich die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament vor,³⁸ auch wenn diese Wahl weiterhin auf der Basis eines Vorschlags der Staats- und Regierungschefs erfolgt. Diese sind jedoch gehalten, dabei „das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament“³⁹ zu berücksichtigen. Diese zumindest partielle ‚Wahl‘ könnte auf lange Sicht auch die Legitimität des Kommissionspräsidenten stärken.⁴⁰ Alle diese genannten Aspekte stärken nicht nur die föderale Komponente, sondern sollen gleichzeitig der Politisierung der Eu-

31 Stichwort ‚Repräsentation‘ in Manfred G. Schmidt: Wörterbuch zur Politik, 2. Aufl., Stuttgart 2004, S. 612-613, hier S. 613.

32 Andreas Hofmann/Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon – eine tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: *integration* 1/2008, S. 3-20, hier S. 12.

33 Ebenda.

34 Art. 352 AEUV.

35 Vgl. z.B. Elmar Brok/Martin Selmayr: Der ‚Vertrag der Parlamente‘ als Gefahr für die Demokratie? Zu den offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon, in: *integration* 3/2008, S. 217-234, hier S. 227.

36 Art. 314 AEUV.

37 Klemens H. Fischer: Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar zum Europäischen Reformvertrag, Baden-Baden 2008, S. 423-424.

38 Art. 14 Abs. 1 EUV-Liss.

39 Art. 17 Abs. 7 EUV-Liss.

40 Thierry Chopin: Le traité de Lisbonne: quelles voies pour la politisation de l'Union européenne?, in: Thierry Chopin/Michel Foucher (Hrsg.): L'état de l'Union. Rapport Schuman 2008 sur l'Europe, Paris 2008, S. 51-58, hier S. 52-53.

ropäischen Union dienen, was wiederum die Möglichkeiten des Europäischen Parlaments ausweiten könnte, sich auf transnationale gesellschaftliche Interessen jenseits des nationalen Wahlkreiszuschnitts zu berufen.

Zuletzt gewinnt das Europäische Parlament im Zuge der Vertragsänderungen nunmehr auch das formale Recht, an der Vorbereitung und Initiative von Regierungskonferenzen im Bereich des ordentlichen und des vereinfachten Änderungsverfahrens teilzunehmen.⁴¹ Gleichzeitig wird das Europäische Parlament am unter Umständen einzuberufenden Konvent an Vertragsänderungen beteiligt.⁴² Die Beschlussfassung selbst obliegt jedoch weiterhin dem Europäischen Rat. Das Privileg der Systemgestaltung – ein zentrales Element föderaler Ideen – bleibt somit trotz allem weiterhin in den Händen der Mitgliedstaaten.⁴³

In der Summe findet sich damit im Vertrag von Lissabon eine Reihe von Regelungen zur Stärkung der direkten Repräsentation der Bürger der Union. Die Neuerungen können einerseits als Fortsetzung der Tendenz aller bisherigen Vertragsveränderungen gesehen werden, die dem Europäischen Parlament stets eine Ausdehnung seiner jeweiligen Kompetenzen zusicherten. Andererseits konnten einige Reformschritte, die noch stärker in Richtung eines Föderalisierungskonzepts gewiesen hätten, bezeichnenderweise nicht durchgesetzt werden. Weder die zwischenzeitlich diskutierte ‚Staatenkammer‘ des Europäischen Parlaments noch die Verlagerung des Initiativrechts in den parlamentarischen Raum erblickten das Licht der Welt. Sie hätten das Gewicht der transnationalen Legitimationsebene in einem Maße gestärkt, die den Regierungsvertretern im Konvent ihre eigene Legitimationsbasis empfindlich beschnitten hätte.

Auch bleibt mit Blick auf die realpolitischen Entwicklungen zweifelhaft, ob die im Lissabon-Vertrag angelegten Reformen zu einer grundsätzlichen Änderung der legitimatorischen Funktion des Europäischen Parlamentes für das politische System der Europäischen Union führen können. Das Parlament wurde zwar weiter in seiner Funktion gestärkt, im Gesetzgebungsprozess zusätzliche Lösungsoptionen zu liefern. In Bezug auf eine fortschreitende Politisierung werden die weiterhin hohen erforderlichen Mehrheiten in den einschlägigen Gesetzgebungsprozessen eine weiter reichende Ausbildung einer Links-rechts-Polarisierung im Europäischen Parlament erschweren. Das Europäische Parlament übernimmt somit zwar mehr und mehr Funktionen, die Parlamente in nationalen parlamentarischen Systemen innehaben. Im Bereich der Funktionen der Inklusion, der Interessenaggregation und Interessenartikulation bleibt es jedoch weiter schwach.⁴⁴

Repräsentation durch nationale Regierungen und Parlamente

Die Repräsentation der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und im Rat, die den zweiten legitimatorischen Pfeiler von Art. 10 EUV-Liss bildet, ist durch die bisherigen Hinweise auf die eingeschränkte Gültigkeit des Repräsentationsbegriffs für EU-politische Aspekte noch nicht hinreichend charakterisiert. Das komplizierte und dadurch zugleich schwache Regime der horizontalen Gewaltkontrolle sowie die segmentierten Repräsentationseinheiten namens ‚Nationalstaaten‘ stellen zwar charakteristische Randbedingungen für nationale Akteure im EU-Kontext dar. Ihre Legitimationsposition wird allerdings weniger in diesem Zusammenhang als im Kontext langer beziehungsweise überlanger Legitimationsketten problematisiert.⁴⁵

41 Art. 48 EUV-Liss.

42 Hofmann/Wessels: Der Vertrag von Lissabon, 2008, S. 13.

43 Ebenda.

44 Wolfgang Wessels: Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 2008, S. 150.

45 Erik Oddvar Eriksen/John Erik Fossum (Hrsg.): Democracy in the European Union. Integration through Deliberation?, London/New York 2000.

Dem nationalen Repräsentationstyp unterliegt die Annahme, der Nationalstaat stelle – aufgrund der im Vergleich zur EU-Ebene höheren Homogenität im Hinblick auf politische Kultur und Öffentlichkeit – einen fortdauernd adäquaten Raum für demokratische Meinungsbildungsprozesse und demokratische Kontrolle der gewählten Repräsentanten dar.⁴⁶ Dementsprechend ist es konsequent, nationalen Akteuren und Positionen weiterhin eine starke Rolle in den europäischen Willensbildungsprozessen zuzuweisen. Die im Vertrag von Lissabon gefundenen Lösungen gehen in zwei Richtungen, nämlich die Stärkung von Kontrollrechten für nationale Parlamente sowie die Verteidigung intergouvernementaler Domänen.

Erstere finden sich in ausgeprägter Form im Bereich der Kontrolle der Verhältnismäßigkeit und Subsidiarität, die den nationalen Parlamenten künftig zukommt. Im „Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union“ wird ihnen das Recht eingeräumt, innerhalb von acht Wochen nach Vorlage eines Gesetzgebungsaktes eine Stellungnahme abzugeben.⁴⁷ Je nach Quorum der abgegebenen Stellungnahmen⁴⁸ muss der Entwurf durch die Kommission überprüft werden.⁴⁹ Jedes nationale Parlament hat dabei zwei Stimmen, die gegebenenfalls unter den beiden Kammern aufzuteilen sind.⁵⁰ Wichtig kann auch die Möglichkeit der nationalen Parlamente werden, gegen Gesetzgebungsakte Subsidiaritätsklage⁵¹ vor dem Europäischen Gerichtshof zu erheben.⁵²

Einschlägige rechtswissenschaftliche Kommentare zum Vertrag von Lissabon gehen außerdem davon aus, dass die nationalen Parlamente die ihnen in Artikel 12 EUV-Liss zugesprochenen umfassenden Informations- und Beteiligungsrechte als zwingend ansehen werden und mit dem Lissabon-Vertrag Verfahren gegen säumige europäische Institutionen vor dem Europäischen Gerichtshof zu erwarten sind.⁵³ Eine weitere Aufwertung der Rolle nationaler Parlamente im Mehrebenenspiel ist das im Lissabon-Vertrag zugestandene Recht für jedes einzelne nationale Parlament, im Rahmen des vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens innerhalb von sechs Monaten ein Veto einzulegen.⁵⁴ Die nationalen Parlamente behalten damit ihr Recht, bei Vertragsänderungen mitzubestimmen. Gleichzeitig werden durch die Veto-Struktur Anreize für die nationalen Parlamentarier gestärkt, sich aktiver in die europäischen Entscheidungsprozesse einzubringen.

Auch die Stärkung der Transparenz der Arbeiten im Ministerrat kann entsprechend gewertet werden. Die Arbeiten des Rates sollen laut Lissabon-Vertrag öffentlich stattfinden, wenn dieser über Gesetzgebungsakte abstimmt.⁵⁵ Alle Ratssitzungen werden dementsprechend in zwei Teile geteilt. Die öffentliche Debatte und Abstimmung über Gesetzgebungsakte kann somit von europäischen und nationalen Medien aufgegriffen und verfolgt werden. Dies wird zweifellos dazu führen, dass Regierungen einer stärkeren Kontrolle ihrer nationalen (oder auch der europäischen) Medien unterliegen und die Verantwortlichkeiten im Gesetzgebungsprozess klarer einzelnen Akteuren zugeordnet werden können. Gleichzeitig

46 Dieter Grimm: Europas Verfassung, in: Gunnar Folke Schuppert/Ingolf Pernice/Ulrich Haltern (Hrsg.): Europawissenschaft, Baden-Baden 2005, S. 177-200; Udo Di Fabio: Die politische Gestalt Europas, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.07.2006, S. 8.

47 Art. 3 und 4 des Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 203-205.

48 Ein Drittel aller Stimmen oder ein Viertel im Bereich der Justizpolitik und des Strafrechts.

49 Art. 7 Abs. 2 und 3 Subsidiaritätsprotokoll, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 206-209.

50 Brok/Selmayr: Der ‚Vertrag der Parlamente‘, 2008, S. 225-226.

51 Art. 8 Subsidiaritätsprotokoll.

52 Brok/Selmayr: Der ‚Vertrag der Parlamente‘, 2008; Hofmann/Wessels: Der Vertrag von Lissabon, 2008.

53 Fischer: Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar, 2008, S. 123.

54 Art. 48 Abs. 7 EUV-Liss.

55 Art. 16 Abs. 8 EUV-Liss.

kann dies als Anreiz für nationale Parlamentarier gewertet werden, die europäischen Gesetzgebungsprozesse genauer unter die Lupe zu nehmen.

Die Stützung intergouvernementaler Institutionen und Praktiken verläuft dagegen im Vertrag auf subtilere Art. Zum einen hat eine weitere Vertiefung durch Übergänge zum qualifizierten Mehrheitsentscheid nur an wenigen Stellen stattgefunden. Zum anderen verbleiben viele Instrumente der sozial- und wirtschaftspolitischen Krisenpolitik in nationaler Obhut, was eine enge Koordinierung in diesen Bereichen einschränkt.⁵⁶

Legitimation durch direkte Beteiligung von Individuen und Gruppen

Angesichts der Probleme der Repräsentation auf europäischer Ebene steht die Einrichtung und Stärkung komplementärer Legitimationswege seit Langem auf der Agenda europäischer Reformen. Zum einen richten sich Bemühungen auf autonome Organisationen der europäischen Gesellschaft, insbesondere in Form von Verbänden sowie der organisierten Zivilgesellschaft.⁵⁷ Zum anderen besteht zusätzliches Legitimationspotenzial hinsichtlich der direkten Beteiligung der europäischen Bürgerinnen und Bürger in den Entscheidungsprozessen der Europäischen Union. Beide Argumentationsstränge verknüpfen sich mit der Hoffnung, durch Inklusion von Interessen eine breitere Legitimitätsbasis und somit eine größere legitimatorische Belastbarkeit von EU-Entscheidungen zu schaffen. Eine substanzielle europäische Bürgerschaft ist schon lange als Voraussetzung für das Funktionieren der repräsentativen Demokratieformen auf der europäischen Ebene gesehen worden.⁵⁸

Entsprechend finden sich diverse neue Bestimmungen zur Beteiligung der Bürger an der Arbeit der EU-Organe im Vertrag von Lissabon. So wird zum ersten Mal die „Gleichheit“ der Bürgerinnen und Bürger festgelegt.⁵⁹ Mit dieser Formulierung nähert sich die Europäische Union der Konstruktion eines Staates, in dem Bürger seitens staatlicher Institutionen als politische und rechtliche Subjekte auf Gleichheitsbasis zu behandeln sind. Gleichzeitig verpflichtet sich die Union dazu, Entscheidungen so „bürgernah wie möglich“ zu treffen.⁶⁰ Den Bürgern wird das Recht zugesprochen, „am demokratischen Leben der Union teilzunehmen“.⁶¹ Diese Regelungen genießen jedoch eher deklaratorischen Charakter und ändern zunächst wenig an der Funktionsweise des EU-Systems.⁶²

Große Erwartungen sind von Bürgerrechtlern und Nichtregierungsorganisationen in die Grundrechtecharta⁶³ gelegt worden. Sie ist im Lissabon-Vertrag zwar nicht mehr in den Text integriert, gilt aber als dem Primärrecht gleichrangig.⁶⁴ Im Vergleich zum Verfassungsvertrag wird ihre Tragweite allerdings eingeschränkt, indem spezifiziert wird, dass die Zuständigkeiten der Union durch die Charta nicht ausgeweitet werden.⁶⁵ Auch erläutert der Text

56 Fritz W. Scharpf: *Regieren in Europa*, Frankfurt/New York 1999.

57 Justin Greenwood: *Interest Representation in the European Union*, Houndsmill 2003; Rainer Eising/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Interessenpolitik in Europa*, Baden-Baden 2004.

58 Antje Wiener/Vincent Della Sala: *Constitution-making and Citizenship Practice – Bridging the Democracy Gap in the EU?*, in: *Journal of Common Market Studies* 4/1997, S. 595-614, hier S. 597; Peter Graf Kielmansegg: *Integration und Demokratie*, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Europäische Integration*, 2. Aufl., Opladen 2003, S. 49-83.

59 Art. 9 EUV-Liss.

60 Art. 10 Abs. 3 EUV-Liss.

61 Ebenda.

62 Fischer: *Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar*, 2008, S. 121.

63 Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. C 303 vom 14. Dezember 2007, S. 1-35.

64 Art. 6 EUV-Liss.

65 Art. 6 Abs. 1 EUV-Liss und 1. Erklärung zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 337.

nun, dass die Charta nur im Rahmen der ihr angeschlossenen Erklärungen zu interpretieren ist.⁶⁶ Dies grenzt eine dynamische Auslegung der Grundrechtecharta durch die europäischen Institutionen ein. Polen und Großbritannien werden in gesonderten Protokollen weitreichende ‚Opt-Outs‘ zugesichert. Sie sollen verhindern, dass Rechte zur Wirkung kommen, die nicht im jeweiligen nationalen Recht vorgesehen sind.⁶⁷ Aktive Partizipationsrechte sollen die europäischen Bürger auch über die Möglichkeit einer Bürgerinitiative erhalten.⁶⁸ Mindestens eine Million Unionsbürger aus einer „erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten“ können die Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse Vorschläge zu unterbreiten, die notwendig sind, um Bestimmungen der Verträge umzusetzen.

Art. 11 EUV-Liss enthält auch die Verpflichtung der Union, neben „Bürgerinnen und Bürgern“ den „repräsentativen Verbänden“ die Möglichkeit zu geben, sich öffentlich zum Unionshandeln auszutauschen. Die Organe werden zu einem „offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog“ mit der Zivilgesellschaft verpflichtet. Darüber hinaus soll die Kommission „umfangreiche“ Anhörungen mit „Betroffenen“ durchführen.⁶⁹ Als Ziel der kombinierten Maßnahmen kann eine breitere Basis für die Akzeptanz unterstellt werden, damit „die etablierten Regeln auf Grund gesellschaftlich akzeptierter Überzeugungen über die rechtmäßige Quelle von Autorität diskursiv gerechtfertigt werden können“.⁷⁰

Insgesamt ist allerdings festzuhalten, dass mit den genannten Maßnahmen eine letztlich nur begrenzte Ausweitung direktlegitimatischer Kanäle stattgefunden hat. Reale *Bottom-up*-Beteiligungsrechte bleiben entweder schwach oder genießen überwiegend Absichtscharakter. Die zusätzlichen Partizipationsrechte, die sich aus der europäischen Bürgerinitiative ergeben, dürften vor allem durch organisierte Einrichtungen der Zivilgesellschaft genutzt werden.⁷¹ Schlussendlich bestehen damit durchaus Chancen für die weitere Entwicklung einer gemeinsamen europäischen bürgerschaftlichen Identität auf der Basis gemeinsamer Normen. Es bleibt jedoch dabei, dass die Aktivierung der Zivilgesellschaft im Sinne eines *Top-down*-Prozesses betrieben wird, wie er spätestens seit dem Kommissions-Weißbuch zur europäischen Governance bereits jetzt zur politischen Praxis der Europäischen Union gezählt werden darf.⁷²

Gewichtsverschiebungen zwischen Verfassungs- und Lissabon-Vertrag

Die Betrachtung der verschiedenen Legitimationsdimensionen des Vertrags von Lissabon hat gezeigt, dass die – größtenteils bereits im Konvent diskutierten – Versuche der Stärkung der Legitimität der Europäischen Union einer Strategie des ‚catch-all‘ gefolgt sind. Die Verfasser der Erklärung von Laeken hatten Erwartungen der Unionsbürger nach mehr demokratischer Beteiligung und Transparenz wahrgenommen. Um die entsprechenden Forderungen zu erfüllen, wurde gewissermaßen mit der Schrotflinte auf all jene Aspekte geschossen, hinsichtlich derer vermeintliche Legitimitätsdefizite zu beheben waren.

Wenn wir uns nun noch einmal den Anfang des Verfassungsprozesses vor Augen führen, lässt sich eine Entwicklung ausmachen: Im Lissabon-Vertrag wurden – im Vergleich zum Verfassungsvertrag – Reformschritte in all jenen Dimensionen zurückgenommen, die nicht auf die Legitimation über nationale Regierungen und Parlamente hinausliefen. Die Referen-

66 Art. 6 Abs. 1 EUV-Liss.

67 Fischer: Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar, 2008, S. 116.

68 Art. 11 Abs. 4 EUV-Liss.

69 Art. 11 Abs. 1-3 EUV-Liss.

70 Liebert: Der Verfassungsvertrag, 2005, S. 385.

71 Hofmann/Wessels: Der Vertrag von Lissabon, 2008, S. 13.

72 Europäische Kommission: Europäisches Regieren. Ein Weissbuch, KOM (2001) 428.

dumsniederlagen in Frankreich und den Niederlanden zeigten, dass der Konvent sein Ziel der Stärkung einer echten europäischen Öffentlichkeit, der breitenwirksamen Beteiligung der europäischen Zivilgesellschaft und den „Sprung in Richtung öffentliche Verfassungsentwicklung“⁷³ nicht erreicht hat. Die Diskussionen in den betroffenen Mitgliedstaaten verliefen weitgehend anhand nationaler Konfliktlinien und mit Codes und Referenzen nationaler politischer Kultur ab.⁷⁴ Die Hoffnungen auf einen weiter reichenden und legitimatorisch belastbaren gesamteuropäischen Gründungsakt wurden nicht bestätigt.

Schon im Verhandlungsmandat für die Regierungskonferenz 2007 fanden sich keine Elemente der konstitutionellen Symbolik des Verfassungsvertrages mehr. Dies betrifft – neben dem Verfassungsbegriff selbst – die Nennung der Europahymne und Europafahne. Hinzu kam die symbolische Ausgliederung der Grundrechtecharta aus dem Vertrag. Das Primat des Unionsrechts wurde nicht in den Vertrag von Lissabon übernommen. Europäische Gesetzesakte tragen nicht mehr die Bezeichnung ‚Europäische Gesetze‘ oder ‚Europäische Rahmengesetze‘, um den Unterschied zur national-parlamentarischen Souveränität zu markieren. EU-Außenpolitik wird nicht mehr von einem ‚Außenminister‘, sondern von einem ‚Hohen Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik‘ betrieben.⁷⁵ Das gescheiterte irische Referendum führte außerdem zu einer Zusage seitens des Europäischen Rates vom Dezember 2008 an Irland, die Europäische Kommission auch nach dem Jahr 2014 nicht wie vorgesehen zu verkleinern.⁷⁶ Die damit einhergehende Schwächung der Kommission als Institution wurde hingenommen. In eine ähnliche Richtung wies die Reform des Abstimmungsmodus im Rat, die während der Regierungskonferenz zum Verfassungsvertrag auf das Drängen Polens in den Vertragstext eingeführt wurde.⁷⁷

Gestärkt wurden dagegen im Vertrag von Lissabon die Rechte der nationalen Parlamente. Als größte Neuerung in dieser Hinsicht ist zu werten, dass sie im Titel II zu den „demokratische[n]“ Grundsätzen der Union explizit als wichtige Pfeiler der legitimatorischen Grundlagen der Europäischen Union genannt werden.⁷⁸ Waren sie seit dem Vertrag von Amsterdam im Bereich der Protokolle angesiedelt, werden sie nun sogar vor dem Europäischen Parlament behandelt.⁷⁹ Artikel 12 EUV-Liss statet die nationalen Parlamente erstmals mit Rechten und Pflichten aus und weist ihnen ausdrücklich eine „Rolle im Rahmen der europäischen Integration“⁸⁰ zu. Dies dürfte trotz ihrer tatsächlich noch unterschiedlich ausgeprägten institutionellen Fähigkeiten eine Weichenstellung für die Zukunft bedeuten.⁸¹

Alles in allem wird im Vertrag von Lissabon die Rolle der Mitgliedstaaten als Inhaber der Kompetenz-Kompetenz noch einmal expliziert,⁸² so wie es in Art. 5 EUV-Liss durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung sowie die Grundsätze der „Verhältnismäßigkeit“ und „Subsidiarität“ bereits im Verfassungsvertrag angelegt war.

73 Liebert: Der Verfassungsvertrag, 2005, S. 395.

74 Vgl. für den französischen Fall Joachim Schild: Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: *integration* 3/2005, S. 187-200, hier S. 191.

75 Fischer: Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar, 2008, S. 43-47.

76 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember 2008 in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 17271/1/08, S. 2.

77 Fischer: Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar, 2008, S. 81.

78 Ebenda, S. 122-123.

79 Brok/Selmayr: Der ‚Vertrag der Parlamente‘, 2008, S. 225.

80 Fischer: Der Vertrag von Lissabon. Text und Kommentar, 2008, S. 122.

81 Vgl. zum Zweifel an den institutionellen Fähigkeiten der nationalen Parlamente: Sven Hölscheid: Formale Aufwertung – geringe Schubkraft: die Rolle der nationalen Parlamente gemäß dem Lissabonner Vertrag, in: *integration* 3/2008, S. 254-265.

82 Vgl. Art. 4 und 5 EUV-Liss.

Fazit: Stärkung der nationalen Fundamente in der Mehrebenen-Polity

Am Ende des mutmaßlichen ‚Verfassungsjahrzehnts‘ scheinen sich die legitimatorischen Gewichte zwischen Befürwortern und Skeptikern einer immer weiteren Vertiefung verschoben zu haben. Der gescheiterte Verfassungsprozess hat die politischen Akteure stärker als bisher gezwungen, ihre jeweiligen Vorstellungen mit Perzeptionen und Präferenzen der Bevölkerungen abzugleichen. Die eigentliche Krux für Befürworter weiterer Vertiefungsschritte besteht nun darin, dass sie – anders als die Vertiefungsgegner – jenseits ihrer jeweiligen nationalen Legitimationsbasis erhöhte Rücksicht auf abweichende Stimmungslagen in den übrigen Mitgliedstaaten nehmen müssen. Französischen oder niederländischen Vertiefungsgegnern reicht es aus, auf die vermeintlich ablehnende Haltung der Bevölkerungen in ihrer eigenen ‚Constituency‘ zu verweisen. Spanische oder deutsche Vertiefungsbefürworter können dagegen die negativen Referenden (Frankreich, Niederlande, Irland) oder unentschlossene politische Eliten (Großbritannien, Tschechien) nicht übergehen, ohne sich in normativ ambivalenten Argumentationsmustern zu verfangen. Denn *wenn* das Anliegen des Verfassungsprozesses in der Steigerung einer europäischen repräsentativen Basis oder der adäquateren Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure bestand, müssen die geäußerten Präferenzen auch ernst genommen werden.

Es lässt sich somit die These formulieren, der Verfassungsprozess habe aus Sicht der Befürworter einer weiteren Vertiefung – vor allem im Sinne der politischen Vertreter neo-föderalistischer Ideen – einen kontraproduktiven Effekt gehabt. Mindestens bis zum Ende des ‚permissive consensus‘ konnten sie zumindest latent von einer Position der moralischen Überlegenheit aus agieren. Schließlich hatte die europäische Einigung Frieden und Wohlstand über einen lange zerstrittenen Kontinent gebracht. Konkurrierende Positionen konnten als gestrige Haltungen abgelehnt werden, zum Beispiel als realitätsferne französische Großmachtgefühle oder als *gouvernante* Handtaschenpolitik von Margaret Thatcher. Vor dem Hintergrund der legitimatorischen Debatte in und nach dem Konvent müssen dieselben politischen Akteure sich heute dafür rechtfertigen, über – durch Referenden legitimierte – Misstrauensbekundungen gegen das europäische Projekt hinwegzugehen.

Die Reaktion auf die Wiederbelebung der nationalen Legitimierungselemente ist bei manchen Debattenteilnehmern verhalten bis enttäuscht ausgefallen.⁸³ Wir möchten jedoch in eine andere Richtung argumentieren. Wird der Vertrag von Lissabon auf seine unterschiedlichen Legitimierungsebenen hin betrachtet, können gegenüber dem Status quo von Nizza Verbesserungen in letztlich allen Legitimitätsdimensionen verzeichnet werden. Dass sich nationale Elemente als besonders belastbar erwiesen haben, spricht für ihre Vitalität auch und gerade im Hinblick auf die Akzeptanz des Integrationsprozesses als Ganzem. Es wäre demzufolge fahrlässig, diese Entwicklung mit Metaphern wie dem Auftauchen von ‚Hindernissen‘ oder gar einem ‚Scheitern‘ zu versehen. Vielmehr sollte von einem weiteren Schritt in der Polity-Entwicklung der Europäischen Union ausgegangen werden; einer Polity allerdings, die sich weniger in Richtung einer Quasi-Föderation als in Richtung eines Mehrebenensystems bewegt, dessen fundamentale Legitimitätsbasis zunächst im nationalen Raum angesiedelt bleibt.

Der große Vorteil des Lissabon-Vertrags gegenüber seinen Vorgängerdokumenten bleibt, dass sowohl die Entstehung des Textes sowie seine Inkraftsetzung von ungleich intensiveren öffentlichen Debatten als in der Vergangenheit begleitet wurden. Bezieht man sich auf die

83 Vgl. Ulrike Guérot: Europa wie es sinkt und lacht. Fünf Thesen für eine neue EU-Debatte, in: Internationale Politik 3/2009, S. 52-59.

Dimension der Legitimität, gibt es nur wenige Gründe, den Status quo gegenüber dem Konvolut des Lissabon-Vertrags vorzuziehen. Allerdings haben sich möglicherweise auch die Gelegenheitsstrukturen für weitere Vertiefungsschritte im Integrationsprozess geändert. Selbst wenn der Vertrag von Lissabon trotz aller Verzögerungen im Laufe des Jahres 2010 in Kraft treten sollte, stehen die Weichen jedenfalls kurzfristig nicht in Richtung einer erneuten Vertiefungsrunde, wie es seit Maastricht nach allen Vertragsveränderungen der Fall gewesen ist.

Die Verfassungsdiskussion in ihrem eigentlichen Sinne dürfte allerdings noch lange nicht als abgeschlossen gelten. Schließlich wurden auf viele zentrale Fragen der demokratischen Legitimation weder im nun vorliegenden Vertragstext noch im Prozess der Inkraftsetzung hinlänglich befriedigende Antworten gefunden. Die Lage im Jahr 2009 unterscheidet sich allerdings insofern von der Laekener Konstellation, als sich bei der Suche nach demokratischer Teilhabe in Europa der Fokus auf die nationale Ebene verschoben hat. Eine stärkere Debatte über die Defizite der dort stattfindenden politischen Prozesse und Diskurse in der Europapolitik kann langfristig auch Grundsteine für weitere Vertiefungsschritte legen.

Governance-Forschung heute und morgen



Perspektiven der Governance-Forschung

Herausgegeben von Prof. Dr. Edgar Grande
und Dr. Stefan May

2009, 91 S., brosch., 14,- €, ISBN 978-3-8329-4287-8
(Schriften des Münchner Centrums für Governance-
Forschung, Bd. 1)

Ziel des Bandes ist, Stand und Ausblick der Governance-Forschung als auch das Forschungsprogramm des Münchner Centrums für Governance-Forschung interdisziplinär zu diskutieren. Der Band eröffnet zugleich eine Schriftenreihe, in der in den kommenden Jahren die Ergebnisse jener Forschungsarbeit vorgestellt werden sollen.

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

 **Nomos**

FORUM

Rede von Außenminister Dr. Frank-Walter Steinmeier vor dem Deutsch-Italienischen Forum zum Thema „Designing Global Governance: German and Italian Views and Perspectives“

*Frank-Walter Steinmeier**

Dieses an Gedenktagen so reiche Jahr 2009 hat auch das deutsch-italienische Gesprächsforum mit einem kleinen Jubiläum bedacht: Zwanzig Jahre ist es her, seit Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft aus Deutschland und Italien in Bonn und Bad Neuenahr zum ersten Mal in diesem Kreis zusammengekommen sind.

Genügend Anlass, um dem Präsidium und den mit der Durchführung des Forums beauftragten Organisationen, dem Institut für Internationale Politikstudien in Mailand und dem Institut für Europäische Politik in Berlin, für langjährige, erfolgreiche Arbeit wie auch für die Vorbereitung der heutigen Veranstaltung Dank zu sagen.

Von Anfang an ging es dem deutsch-italienischen Gesprächsforum um mehr als die bilateralen deutsch-italienischen Beziehungen und Befindlichkeiten. Immer war es der gemeinsame Blick auf die jeweils aktuellen Herausforderungen in Europa und in der Welt, der den Reiz dieser Treffen ausmachte. Das heutige Thema, „Designing Global Governance“, steht mit gutem Grund ganz in dieser bewährten Tradition.

Deutsch-Italienischer Schulterschluss zu EU-Themen

Erlauben Sie mir vorab dennoch einige Anmerkungen zum Stand der bilateralen Beziehungen. Denn diese sind immer wieder Gegenstand von Kommentaren, die in den letzten Jahren eine Abkühlung oder ‚schleichende Entfremdung‘ beobachtet haben wollen. Entfremdung kann ich nicht feststellen. Eher scheinen mir solche Kommentare zu verkennen, wie grundlegend sich im Laufe der letzten Jahre der Charakter bilateraler Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union gewandelt hat. Im Zeitalter der fortgeschrittenen europäischen Integration bemisst sich die Qualität dieser Beziehungen doch zuallererst danach, wie gut es gelingt, sich zu europäischen und internationalen Themen abzustimmen und Interessen gemeinsam wirksam zur Geltung zu bringen.

Wenn Sie diesen Maßstab anlegen, dann werden Sie feststellen, dass es kaum einen Partner gibt, mit dem Deutschland in zentralen Feldern in den vergangenen Jahren eine vergleichbare Kongruenz an Positionen aufzuweisen hatte wie mit Italien – von der Frage der Erneuerung der europäischen Vertragsgrundlagen bis zum Umgang der Europäischen Union und der NATO mit Russland.

Für die ‚emotionale‘ Komponente der Beziehungen sind wir Politiker bekanntlich weniger zuständig. Aber ich meine doch, auch hier Grund zu der Feststellung zu haben, dass die enge und lange Freundschaft zwischen unseren Ländern nicht gelitten hat. Das wurde ein-

* Dr. Frank-Walter Steinmeier, Bundesminister des Auswärtigen. Rede vor dem Deutsch-Italienischen Forum zum Thema „Designing Global Governance: German and Italian Views and Perspectives“ am 20. April 2009 in Berlin.

mal mehr deutlich, als uns unlängst die Nachrichten und Bilder von dem verhängnisvollen, schrecklichen Erdbeben in den Abruzzen erreichten. Viele Deutsche fühlten sich mit dem italienischen Volk in seinem Schock und seiner Trauer tief verbunden. Deshalb steht für uns auch ganz außer Frage, dass Deutschland sich am Wiederaufbau der zerstörten Region beteiligen wird. Wir wollen uns vor allem in der Ortschaft Onna engagieren, in der 50 von 300 Einwohnern ums Leben kamen.

Denn Onna ist kein beliebiger Ort. Hier hatte die deutsche Wehrmacht 1944 unschuldige Zivilisten erschossen und Häuser zerstört. Onna ist damit ein Beispiel dafür, wie sehr im deutsch-italienischen Verhältnis Zukunft, Gegenwart und Vergangenheit miteinander verknüpft sind.

Dieselbe Einsicht lag auch der Gründung einer deutsch-italienischen Historikerkommission zugrunde, die mein Kollege Franco Frattini und ich im letzten November in Triest vereinbart haben. Ich freue mich, dass diese Kommission inzwischen ihre Arbeit aufnehmen konnte. Sie wird sich eingehend mit der deutsch-italienischen Kriegsvorgeschichte und dem Schicksal der italienischen Militärinternierten beschäftigen. Ziel ist es, letztendlich eine gemeinsame Erinnerungskultur zu befördern. Auch darin sehe ich konkrete Arbeit an der weiteren Verbesserung der bilateralen Beziehungen.

Diese positive Zustandsbeschreibung soll keinesfalls der Selbstgenügsamkeit Vorschub leisten. Das genaue Gegenteil ist der Fall: Ich leite aus unserem exzellenten bilateralen Verhältnis, aus unserem gemeinsamen historischen Erbe und aus der Verantwortung als Europäer der ersten Stunde den Anspruch ab, dass Deutschland und Italien sich zukünftig noch stärker gemeinsam in die Gestaltung der großen Zukunftsaufgaben in Europa und weltweit einbringen.

Bedarf an einer globalen Verantwortungsgemeinschaft

Deshalb kann ich die Veranstalter nur dazu beglückwünschen, die Frage der „Global Governance“ in das Zentrum dieser Forumsveranstaltung gestellt zu haben. Denn weltweit werden die Verflechtungen zwischen Ländern, Regionen, Volkswirtschaften und Kulturen weiter zunehmen. Dies bringt Chancen – aber auch hohe und zuvor nicht kalkulierte Risiken – mit sich. Was das bedeutet, erleben wir gerade in ‚Echtzeit‘: Wer hätte es früher für möglich gehalten, dass die leichtfertige Vergabe von Krediten an private Hauseigentümer in den USA zu einer weltweiten Krise dieses Ausmaßes führen könnte? Zu einer Krise, die zunehmend auch außenpolitische Relevanz gewinnt: Denn hohe Arbeitslosigkeit und der Verlust von Vertrauen kann die Stabilität ganzer Staaten und Regionen gefährden.

Alte Deutungsmuster und die politischen Patentrezepte von früher taugen nicht mehr für eine Welt im Umbruch. Die Welt von gestern – das haben viele noch nicht verstanden – wird nicht einfach wieder erstehen. Wir müssen uns auf eine multipolare Weltordnung einstellen, mit neuen, dominanten Kräften aus Asien, Afrika und Südamerika, die wirtschaftlich und politisch zu den alten Mächten in Konkurrenz treten.

Zugleich gibt es neue Herausforderungen – wie Klimawandel, Rohstoffkrisen und Wasserknappheit –, die gemeinsames Handeln zwingend erforderlich machen. Wir brauchen deswegen eine handlungsfähige globale Verantwortungsgemeinschaft. Ein Gleichgewicht der Kräfte im Stile des 19. Jahrhunderts taugt nicht als Modell.

Eine neue G8 als ‚Global Responsibility Group‘

Wie eine solche globale Verantwortungsgemeinschaft gestaltet werden kann, ist eine der großen Themenstellungen für Italiens Vorsitz der *Gruppe der acht führenden Industrieländer* – der G8. Eine Formel übrigens, die im Wortsinne schon heute nicht mehr stimmt und in

der Welt von morgen weiter erodieren wird. Ich habe mehrfach darauf hingewiesen: Die reformierten und erweiterten G8 müssen zum Kern neuer ‚Global Governance‘ Strukturen werden. Deutschland hatte unter seiner G8-Präsidentschaft begonnen, die wichtigsten Schwellenländer – Brasilien, China, Indien, Mexiko und Südafrika – an die Arbeit der G8 heranzuführen. Italien hat sich entschlossen, diesen Prozess fortzusetzen und zu intensivieren. Dies begrüßen wir nachdrücklich.

Es muss nunmehr aber auch darum gehen, diesen Schwellenländern eine gleichberechtigte Partnerschaft in den G8 anzubieten. Denn wir brauchen deren Mitwirkung bei der Lösung der drängendsten Probleme. Vor diesem Hintergrund plädiere ich für eine baldige Erweiterung der G8. Neben den führenden Schwellenländern sollten zu deren Kern auch Vertreter von Staaten mit mehrheitlich muslimischer Bevölkerung gehören. Im Gegenzug für eine Erweiterung sollten wir von den neuen Mitgliedern die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung einfordern. Wer die G8 nicht rechtzeitig und klug erweitert, wird Zeuge ihres Bedeutungsverlustes und der Übernahme ihrer Funktionen durch Formate wie G20 werden. Aus einer G8-Erweiterung könnte eine ‚Global Responsibility Group‘ hervorgehen, die die Welt adäquat repräsentiert. Diese Gruppe könnte dazu beitragen, Grundsatzentscheidungen auf globaler Bühne besser vorzubereiten und die internationale Konsensfindung zu erleichtern.

Um die Kerngruppe herum müsste zugleich ein ‚atmendes‘ System mit unterschiedlichen Formaten geschaffen werden, das andere Staaten immer dann einbezieht, wenn es die Themen erfordern.

‚Global Responsibility Group‘ und Vereinte Nationen

So verstanden, wären die ‚Global Responsibility Group‘ und das entstehende System flexibler Formate keine Konkurrenz zu den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen. Im Gegenteil: Die Arbeit dieser Organisationen würde erleichtert, wenn eine Vorklärung wichtiger Fragen in kleineren Formaten möglich wäre.

Eine globale Ordnung ohne handlungs- und leistungsfähige Vereinte Nationen ist nicht vorstellbar. Keine internationale Organisation ist repräsentativer, keine besitzt größere Legitimation. Allerdings gilt auch, was ein junger dynamischer US-Präsident einst feststellte: Als statische Organisation können die Vereinten Nationen nicht überleben. Dieser Präsident war nicht Barack Obama sondern John F. Kennedy. Seitdem ist an Reformen in den Vereinten Nationen wenig – zu wenig – geschehen, während die Welt sich grundlegend verändert hat.

Eine Steigerung der Effektivität der Vereinten Nationen ist daher überfällig. Sie muss auch eine Reform des Sicherheitsrats einschließen. Sie wissen, dass Deutschland und Italien in der Debatte zur Neugestaltung des Sicherheitsrats unterschiedliche Standpunkte vertreten. Gemeinsam ist Deutschland und Italien aber das Ziel, den Sicherheitsrat repräsentativer und effizienter zu gestalten.

Gerade in diesen Tagen, Wochen und Monaten ist das Fenster der Geschichte weit geöffnet: Ein junger Präsident in den USA, der ‚neues Denken‘ in globaler Politik fordert. Die ersten konkreten Schritte dieses Präsidenten zur Gestaltung der Welt von morgen sind ermutigend:

- er sorgt – nach langer Durststrecke – wieder für Bewegung in Abrüstungsfragen;
- er streckt die Hand zu einem Dialog mit dem Iran aus;
- er hat den ‚reset-button‘ in der Politik gegenüber Russland gedrückt und ist dabei, die US-Russland Beziehungen auf eine neue, bessere Grundlage zu stellen;
- er hat für neues Denken bei der Klima- und Energiepolitik gesorgt.

Deutschland und Italien sollten gemeinsam darauf hinarbeiten, dass aus diesen Initiativen konkrete Resultate erwachsen. Dies gilt umso mehr, als viele Ansätze der ‚neuen‘ US-Politik auf Vorschläge einer neuen transatlantischen Agenda zurückgehen, die zuerst in Europa entwickelt wurden.

Nicht allein – aber als Vertreter eines starken Europas in globalen Reformallianzen – können Deutschland und Italien ihren effektivsten Beitrag zur Neugestaltung von ‚Global Governance‘ leisten.

Analysen zur französischen Politik



Frankreich-Themen 2008

Herausgegeben von Ulla Brunkhorst
und Katrin Sold

2009, 209 S., brosch., 29,- €,
ISBN 978-3-8329-4673-9

(DGAP-Schriften zur Internationalen Politik)

Die „Frankreich-Themen 2008“ setzen eine im Vorjahr begonnene Publikationsreihe fort, die auch künftig in jährlichem Rhythmus mit Analysen zur französischen Politik erscheinen wird.

Die Beiträge von Fachleuten aus Universitäten und Forschungsinstituten untersuchen Fragen der Außen- und Europapolitik ebenso wie innen-, wirtschafts- und gesellschaftspolitische Themen. Im vorliegenden

Band stehen die Europapolitik im Vorfeld und während der französischen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2008 sowie die innenpolitische Reformagenda von Staatspräsident Sarkozy im Mittelpunkt.

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



Nomos

FORUM

EU-Erweiterungspolitik mit Augenmaß: eine deutsch-britische Perspektive

*Günter Gloser und Glenys Kinnock**

Am 1. Mai 2009 haben wir fünf Jahre Osterweiterung gefeiert und dies war wahrlich ein Grund zu feiern: Die Aufnahme von zehn neuen Mitgliedstaaten stellte die größte Erweiterung in der Geschichte der Europäischen Union dar. Ein historisches Ereignis. Wir stehen vor dem Ergebnis einer gewaltigen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Transformation. Die Europäische Union hat hierbei bewiesen, dass sie sich zum Motor dieser Transformation machen kann, wenn – und nur wenn – mutige Bürger/innen und entschlossene Politiker/innen bereit sind, diesen Weg zu gehen. Das, was wir heute in den neuen Mitgliedstaaten sehen, oft beschrieben und nach fünf Jahren ein Stück Normalität geworden, bleibt dennoch nicht weniger eindrucksvoll: der Umbau sozialistischer Plan- in Marktwirtschaften, der Aufbau demokratischer Institutionen, die Stärkung von Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit, sozialer Fortschritt. Und wenn auch die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise bei den neuen Partnern einen Schatten auf die positive Entwicklung der letzten Jahre wirft. Die tatkräftige Unterstützung der Europäischen Union beweist, dass die Probleme in der Gemeinschaft leichter zu lösen sein werden.

Jetzt gilt es, diese Transformationskraft der Europäischen Union zu bewahren. Wir brauchen in der Zukunft eine Erweiterungspolitik mit Augenmaß. Der Beitritt zur Union ist kein Allheilmittel. Er setzt einen Prozess schwieriger und schmerzhafter Reformen voraus. Regelmäßig müssen liebgewonnene Besitzstände aufgegeben werden. Die Wirtschaft fürchtet den Konkurrenzdruck; Marktanteile werden neu verteilt. Befürchtungen vor dem Verlust von Arbeitsplätzen, aber auch steigender Kriminalität und illegaler Migration machen die Runde. Hier gilt es, die Fakten von den Mythen zu trennen. Von der Öffnung der Märkte in Mittel- und Osteuropa haben gerade exportorientierte Volkswirtschaften wie die Großbritanniens und Deutschlands besonders profitiert. Empirische Studien belegen die Wohlstandsgewinne durch den vergrößerten Binnenmarkt. Was als kritische Entwicklung wahrgenommen wird, ist oft Folge der Globalisierung und nicht die vermeintliche Konsequenz einer erweiterten Union. Im Gegenteil: Die Erweiterung eröffnet uns die Chance, den Globalisierungsprozess mitzugestalten. Wir müssen ‚Europa kommunizieren‘ wie es oft im EU-Jargon heißt – und gerade unsere neuen Partner können dies mit besonderer Glaubwürdigkeit.

Eine Erweiterungspolitik mit Augenmaß heißt sicherzustellen, dass die Bedingungen, die wir für den Beitritt neuer Mitglieder gesetzt haben, ohne Abstriche erfüllt werden. Wir wissen, dass diese Kriterien und die Anforderungen an die Beitrittsreife neuer Kandidaten anspruchsvoll sind. Sie müssen es sein, denn wir brauchen den Reformdruck. Defizite in Verwaltung und Justiz oder ‚Löcher‘ bei der Bekämpfung von Organisierter Kriminalität und Korruption etwa sind nicht hinnehmbar. Diese Bereiche sind essenziell für die spätere Umsetzung des Gemeinschaftsacquis. Länder, die beitreten wollen, brauchen feste politische, wirtschaftliche und administrative Strukturen, um die mit der Mitgliedschaft einhergehen-

* Günter Gloser, MdB, Staatsminister für Europa, Auswärtiges Amt, Berlin.
Baroness Kinnock of Holyhead, Mitglied des House of Lords, Staatsministerin (Europe), London.

den Verpflichtungen umzusetzen. Es kann hierbei weder Abkürzungen noch Rabatte geben. Striktes Festhalten am Prinzip der Konditionalität schafft letztlich jene Glaubwürdigkeit und jenes Vertrauen, das wir beim Bürger dringend brauchen, um die europäische Integration erfolgreich voranzutreiben.

Eine Erweiterungspolitik mit Augenmaß heißt, dass wir zu den Verpflichtungen stehen, die wir gegenüber der Türkei, Kroatien und den übrigen Ländern des Westlichen Balkans ausgesprochen haben. Auch dies ist ein Gebot der Glaubwürdigkeit. Die europäische Perspektive des Westlichen Balkans ist seit dem Gipfel von Thessaloniki 2003 vielfach durch die Staats- und Regierungschefs bestätigt worden. Eine Perspektive, die selbstverständlich für den gesamten Westlichen Balkan gilt, einschließlich Kosovo. Europa braucht auf dem Balkan zu seiner eigenen Sicherheit dauerhaften Frieden und wirtschaftlich gesunde Verhältnisse. Die abgeschlossenen Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen bilden hierfür eine ausgezeichnete Grundlage. Sie müssen nach Geist und Buchstabe umgesetzt werden. Nur wenn Erfahrungen in der Implementierung und Zusammenarbeit über einen längeren Zeitraum gesammelt werden können, sind belastbare Rückschlüsse über die Beitrittsreife eines Landes möglich. Im Reformprozess bleibt letztlich jedes Land seines eigenen Glückes Schmied.

Die Türkei ist ein Verbündeter und Partner, der seit den 60er-Jahren über den Assoziationsvertrag und später die Zollunion (1995) mit der Europäischen Union aufs Engste verbunden ist. Aber die Handelsinteressen greifen zu kurz. Das Potenzial dieses Landes an der Nahtstelle zu Asien sollten wir nicht unterschätzen. Ankara trägt erhebliche politische Verantwortung in einer krisengeschüttelten Region. Darüber hinaus beweist das Land täglich neu, wie eine funktionierende rechtsstaatliche Demokratie mit dem Islam, zu dem sich das türkische Volk in seiner überwiegenden Mehrheit bekennt, in Einklang gebracht werden kann. Die Türkei hat eine zentrale Rolle als Transitland zur Sicherung des europäischen Energiebedarfs. Es war daher richtig, dass die Europäische Union im Jahr 2005 Beitrittsverhandlungen aufgenommen hat und wir wollen diese kontinuierlich fortsetzen – das Ziel des Beitritts vor Augen. Was wir hierbei brauchen, ist eine aktive türkische Regierung, die – unter Einbeziehung des Parlaments und der Zivilgesellschaft – gleichermaßen beherzt auf dem Reformweg voranschreitet. Wenn wir dieses Ziel infrage stellen, ist den Verhandlungen die Basis entzogen.

Eine Erweiterungspolitik mit Augenmaß heißt daher auch, dass wir als Union in der Lage sind, begonnene Beitrittsverhandlungen zu Ende führen zu können. Es zeigt sich aber, dass die Beitrittsverhandlungen zunehmend unter nationalen Vorbehalten leiden, die uns daran hindern voranzuschreiten. Es ist uns ein starkes Anliegen, dass bilaterale Probleme nicht in die Beitrittsverhandlungen hineingetragen werden.

Eine Erweiterungspolitik mit Augenmaß heißt viertens, dass wir innerhalb der Europäischen Union die notwendigen Voraussetzungen schaffen, damit wir im größeren Kreis gleichberechtigter Mitgliedstaaten auch weiterhin effektiv und erfolgreich zusammenarbeiten können. Wir brauchen mehr innere Kohäsion und die vielzitierte ‚eine Stimme‘. Nur dies gibt uns Gewicht bei der Lösung der großen internationalen Aufgaben; Klimaschutz steht hier Pars pro Toto. Hierfür brauchen wir den Vertrag von Lissabon. Er sichert das notwendige ‚Mehr‘ an Effizienz und Kohärenz, aber auch Demokratie und Bürgernähe. Dies liegt im Interesse aller: der aktuellen wie auch zukünftiger Mitgliedstaaten.

Großbritannien und Deutschland werden auch weiterhin für eine Erweiterungspolitik mit Augenmaß eintreten. Es geht hierbei um nicht weniger als die Wahrung von Sicherheit, Wohlstand und Stabilität für die Zukunft Europas.

FORUM

Nur wer jetzt sät, kann 2014 ernten – einige Vorschläge als Antwort auf die Beteiligung an den Europawahlen

*Eckart D. Stratenschulte**

Kaum ist der erste Schock der Europawahlen verdaut, setzen die relativierenden Analysen ein, die darauf hinweisen, dass in den ‚alten‘ EU-Ländern und in einigen ‚neuen‘ Mitgliedstaaten, wie beispielsweise Estland, die Wahlbeteiligung gestiegen sei. Diese Teilergebnisse sollen nicht bestritten werden, aber als Faktum bleibt, dass die Wahlbeteiligung insgesamt, wenn auch leicht gesunken ist. Hier gibt es nichts zu relativieren und schön zu reden.¹ Nun könnte man die Leere in den Wahllokalen als gestiegene Zufriedenheit interpretieren, die dazu geführt haben könnte, dass die Bürgerinnen und Bürger Europas keinen Grund sahen, in das Geschehen einzugreifen. Aber: Wer in den letzten Monaten vor der Wahl an Diskussionen und anderen Veranstaltungen über Europa teilgenommen hat, weiß, dass dem nicht so ist. Die Wahlenthaltung ist vielmehr Ausdruck von Unmut und Unkenntnis über die Europäische Union, sie reflektiert Distanz und Entfremdung, die die Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten gegenüber der Europäischen Union empfinden. Vor den Europawahlen gaben in einer Eurobarometerumfrage jeweils mehr als die Hälfte der Befragten an, dass ihre Stimme nichts ändere, dass sie nicht genug über das Europäische Parlament wüssten und sich für die Wahlen nicht interessierten, dass sie nicht ausreichend informiert seien, dass das Parlament sich nicht genügend um ihre Probleme kümmere und dass sie sich von den Europaabgeordneten nicht ausreichend vertreten fühlten.²

Internationale Organisationen können existieren, ohne dass die Menschen in den Mitgliedstaaten eine besondere Bindung an sie oder nur überhaupt relevantes Wissen über sie haben. Für die Europäische Union, die auf Supranationalität und Solidarität gründet und darüber hinaus fühlbar in unser tägliches Leben eingreift, gilt dies nicht. Sie bedarf der Akzeptanz der Bevölkerung und ihr größtes Lebensrisiko besteht im Verlust dieser Unterstützung, was nicht unbedingt zur Auflösung der Europäischen Union, aber zu ihrer Erosion führen würde.

Auch wenn längst andere Themen die politische Diskussion bestimmen, muss daher überlegt werden, wie man auf die unbefriedigende Situation, die sich in der Wahlbeteiligung gezeigt hat, reagieren kann. Einige Vorschläge seien hier skizziert:

* Prof. Dr. Eckart D. Stratenschulte, Leiter der Europäischen Akademie Berlin.

1 Ein Beispiel für die Relativierung der Bedeutung der Wahlbeteiligung gibt Daniel Gros vom Brüsseler Think-Tank CEPS, wenn er schreibt: „The low level of participation has to be acknowledged, but it was actually better than predicted or could be expected given the lacklustre campaigns in most countries. It is particularly difficult to understand the extremely low participation rates (around 20%) in some of the new member countries, even in Slovakia, which just joined the euro area, or the Czech Republic, which holds the rotating EU Presidency. But to see this EP election in a broader perspective: the abstention rate was about the same as in US mid-term Congressional elections.“ Daniel Gros: A more conservative Europe and EU!, CEPS Commentary, 08.06.2009, S. 2.

2 Europäische Kommission: Spezial Eurobarometer 299. Die Europawahlen 2009, September 2008, S. 18.

Mehr Einfluss

Personalisierung

Die Kritik, die Bürger hätten in unserem Wahlsystem zu wenig Einfluss, da sie lediglich über von den Parteien vorgelegte und fixierte Listen abstimmen könnten, ist nicht neu. Bei den Europawahlen wird die eingeschränkte Wahlmöglichkeit objektiv dadurch verstärkt, dass es keine Erststimme zu vergeben gibt. Subjektiv wird der Eindruck, einer Liste zustimmen zu müssen, auf die man keinen Einfluss hatte, dadurch bekräftigt, dass den meisten Wählerinnen und Wählern die Kandidaten auf den verschiedenen Wahllisten unbekannt sind.

Eine Änderung des Wahlrechts auf Bundesebene könnte hier Abhilfe schaffen, indem ein Personalisierungselement eingebaut wird. Dies könnte wie in Österreich, den Niederlanden und ähnlich wie in einigen deutschen Kommunal- und Landeswahlrechten dadurch geschehen, dass man dem Wähler die Möglichkeit einräumt, Einfluss auf die Listenreihenfolge zu nehmen, beispielsweise durch die Abgabe einer ‚Vorzugsstimme‘ für einen Kandidaten auf der Liste.³ Dies würde auch den Wahlkampf personalisieren. Falls den Wählern die Veränderung der Listenreihung möglich wäre, müssten auch die Frontmänner und -frauen kämpfen, da sie sich auf einen sicheren Listenplatz nicht verlassen könnten, und die Kandidaten auf den hinteren Plätzen hätten Chance und Anreiz. Dies würde zudem die Möglichkeit der Parteien, den Wahlkampf weitgehend mit Personal zu führen, das (wie die Kanzlerin oder der Außenminister) gar nicht zur Wahl steht, einschränken.

Entscheidungsoptionen auf nationaler Ebene

Eine weitere Kritik an den Wahlen zum Europäischen Parlament lautet, dass die Abstimmenden gar nicht wissen, wo eigentlich die Unterschiede zwischen den Parteien in europapolitischer Hinsicht liegen, dass sie also eigentlich nichts zu entscheiden hätten. Auch dieser Einwand ist alles andere als unbeachtlich. Tatsächlich stehen sich CDU und SPD europapolitisch viel näher als das bei der SPD und der britischen Labour Party der Fall ist, obwohl diese beiden zur selben politischen Familie gehören. Zwar wird im Wahlkampf – wenn er denn einmal stattfindet – durchaus auf die unterschiedlichen Positionen in Sachfragen hingewiesen, aber für die Wähler ist dies auch wegen der Komplexität der europäischen Entscheidungsfindung nicht nachvollziehbar. Es stehen eben anders als im Deutschen Bundestag nicht zwei Konzepte gegeneinander, von denen eines dann die Mehrheit erhält und mithin realisiert wird. Die Mehrheiten im Europäischen Parlament sind volatil und der Beschluss wird (bestenfalls) im Mitentscheidungsverfahren gefällt. Eine Möglichkeit, verschiedene Positionen deutlich und verstehbar zu machen, liegt auch hier in der Personalisierung der Wahl. Die Parteien sollten den Europawahlkampf mit ihrem Kandidaten für die Position des Kommissionsmitglieds bestreiten. Den Wählern könnten über die verschiedenen Kandidaten die unterschiedlichen Positionen besser verständlich werden. Eine solche Regelung ist ohne jede rechtliche Anpassung möglich. Die Parteien müssen lediglich ihre Kandidaten präsentieren und die Bundesregierung muss sich verpflichten, das Wählervotum bei der Benennung der entsprechenden Persönlichkeit zu respektieren.

3 Vgl. zum Beispiel: Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten der Republik Österreich: Informationen in Deutsch. EP Wahl 2009, abrufbar unter: <http://www.bmeia.gv.at/botschaft/ausland-soesterreicher/ratgeber/wahlen/ep-wahl-2009/informationen-in-deutsch.html> (letzter Zugriff: 12.06.2009); eine allgemeine Darstellung findet sich auch bei Martin Fehndrich: Vorzugsstimmen, in: Wilko Zicht/Martin Fehndrich/Matthias Cantow (Hrsg.): Wahlrechtslexikon, abrufbar unter: <http://www.wahlrecht.de/lexikon/vorzugsstimmen.html> (letzter Zugriff: 12.06.2009).

Entscheidungsoptionen auf europäischer Ebene

Ein ähnlicher Prozess sollte auf europäischer Ebene dadurch stattfinden, dass die politischen Familien vor der Wahl ihre Kandidatin beziehungsweise ihren Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten benennen und mit ihr beziehungsweise ihm werben. Der SPD-Spitzenkandidat Martin Schulz erklärte während des Wahlkampfes, seine Gruppierung werde, falls sie die stärkste Kraft im Europäischen Parlament werde, die erneute Nominierung von José Manuel Barroso verhindern. Das alleine ist allerdings für den Prozess der Akzentuierung der Wahlentscheidung nicht hilfreich, solange kein eigener Kandidat präsentiert wird und der politische Mitbewerber die Aufforderung zum Tanz nicht annimmt. Zwar hatte die Europäische Volkspartei kurz vor den Europawahlen beschlossen, eine zweite Amtszeit von Präsident Barroso zu unterstützen, aber diese Personalie wurde im Wahlkampf nicht mit der Wahlentscheidung verknüpft, sodass die Wählerinnen und Wähler nicht das Gefühl haben konnten, auch über den Kommissionspräsidenten zu entscheiden.

Legten sich die Parteifamilien vorab auf eine Kandidatin oder einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten fest, würden sie zwangsläufig auch die Praxis der Staats- und Regierungschefs torpedieren, einen Kommissionspräsidenten nicht nach Stärke, sondern nach Schwäche auszusuchen.

Wenig hilfreich ist hingegen der Vorschlag, den Präsidenten des Europäischen Rates von der Bevölkerung der Mitgliedsländer direkt wählen zu lassen, wie dies Wolfgang Schäuble vorschlug.⁴ Dies würde eine vollständige Änderung des durch den Lissabonner Vertrag gerade (hoffentlich) gewonnenen Systems bedeuten. Es ist schwer vorstellbar, europaweit einen Präsidenten des Europäischen Rates zu wählen, ohne diesen dann mit weitreichenden Kompetenzen auszustatten. Eine solche Wahl könnte auch nicht für zweieinhalb Jahre vorgenommen werden. Würde man den Bürgern anbieten, den jetzt im Lissabonner Vertrag vorgesehenen Moderator zu wählen, führte dies zu zusätzlicher Frustration, da die Wähler das berechtigte Gefühl hätten, einen machtlosen Politiker bestimmen zu dürfen.

Mehr Transparenz

Die Intransparenz des europäischen Entscheidungssystems ist oft beklagt worden und zu einem nicht unerheblichen Teil auch nicht zu beseitigen. Politische Aushandlungsprozesse, die sich oft über Jahre erstrecken und zwischen 27 Staaten, verschiedenen politischen Familien und unterschiedlichen sozialen Interessen geführt werden, entwickeln nicht die Durchschaubarkeit, die man sich als politischer Zuschauer wünschen würde. Umso wichtiger ist es, das Maß an Transparenz zu gewährleisten, das möglich ist.

Mehr Präsenz bei den Wählern

Neben den modernen technischen Möglichkeiten wie dem Internet muss die Transparenz vor allem durch diejenigen hergestellt werden, die in diesen Politikprozess entscheidend eingebunden sind, die Europaparlamentarier. Diese allerdings verfügen kaum über Zeit, in den Wahlregionen präsent zu sein. Das Europäische Parlament führt jährlich circa 40 Plenar- und Ausschusssitzungswochen durch, wodurch kaum Zeit für die Wahlkreisarbeit zu Hause bleibt. Zum Vergleich: Der Deutsche Bundestag kommt mit 22 Sitzungswochen aus. Dem Deutschen Bundestag gehören aktuell 612 Personen an, die Zahl der deutschen Europaparlamentarier liegt bei 99. Dies bedeutet: Ein Sechstel der Abgeordnetenzahl muss die Verbin-

4 dradio.de: Schäuble schlägt Direktwahl eines EU-Präsidenten vor, 09.06.2009, abrufbar unter: <http://www.dradio.de/nachrichten/200906090600/6> (letzter Zugriff: 11.06.2009).

dung zu den Wählern halten und hat dafür halb so viel Zeit. Das Europäische Parlament sollte daher die Zahl seiner Sitzungswochen deutlich reduzieren. Die intensivsten Beratungen in Ausschüssen und im Plenum helfen nichts, wenn dadurch die Verbindung zur Bevölkerung abreißt. Die Zahl der Sitzungswochen liegt in der Regelungskompetenz des Parlaments, die Abgeordneten können sich also in dieser Hinsicht am eigenen Schopf aus dem Sumpf ziehen.

Schluss mit dem Wanderzirkus

Eine Möglichkeit, Energie (und Kosten) zu sparen, ist die Abschaffung des offiziellen Sitzes des Europäischen Parlaments in Straßburg. Der Öffentlichkeit ist dieser Wanderzirkus sowieso nicht zu vermitteln und Frankreichs Einbindung in die Europäische Union ist auch nicht so schlecht, dass es des Bindeglieds der Plenarsitzungen in Straßburg bedürfte. Für die Parlamentarier würden durch die Abschaffung des ständigen Platzwechsels Kapazitäten frei, die sie für ihre sonstige Arbeit und den verstärkten Wählerkontakt gut nutzen könnten. Allerdings liegt diese Frage in der Kompetenz des Rates, der zudem einstimmig darüber entscheiden und somit den französischen Widerstand überwinden muss. Dennoch sollte dieses Vorhaben nunmehr angepackt werden. Die Zukunft der Europäischen Union kann auch dem französischen Präsidenten nicht gleichgültig sein.

Bessere Ausstattung

Wie viel ein Politiker erreichen kann, hängt auch stark davon ab, auf welche personellen Ressourcen er zurückgreifen kann. Diese sind bei den Europaparlamentariern äußerst begrenzt und beschränken sich in der Regel auf ein bis zwei Personen in Brüssel sowie ein bis zwei weitere zu Hause. Dieses Team muss für die Abgeordneten die gesamte Unterstützungsleistung von der Sichtung und Bewertung wissenschaftlicher Studien („Wie gefährlich ist Acrylamid?“) über die Sitzungsvorbereitung, die Organisation von Pressekonferenzen, die Flugbuchungen, den Kontakt mit den Wählern, Interessenverbänden und Besuchergruppen bis zu Chauffeurdiensten im Wahlkreis leisten. Zum Vergleich: Ein US-amerikanischer Kongressabgeordneter kann über 18 Vollzeit- und vier weitere Teilzeitmitarbeiter verfügen, die durchschnittliche Zahl der Abgeordnetenmitarbeiter liegt in den USA bei 15.⁵ Würden die Teams der Europaabgeordneten entsprechend vergrößert, wäre ihre Wirkungsmöglichkeit wesentlich verstärkt. Kostenmäßig würde sich eine solche Vergrößerung auf circa 46 Millionen Euro belaufen, also rund 0,03 Prozent des jetzigen EU-Budgets. So viel wie den kostenbewussten Amerikanern sollte den Europäern ihre Demokratie auch wert sein, das müsste auch den letztlich darüber entscheidenden Mitgliedstaaten akzeptabel erscheinen.

Mehr Wahlkampf

Wahlkämpfe sind für den demokratischen Entscheidungsprozess wichtig. Der Kampf der Parteien um Stimmen und die damit einhergehende Werbung führt zur einer starken Präsenz der Themen in der öffentlichen Diskussion und weckt – auch über Zuspitzungen und Polemik – Interesse an den Inhalten, die zur Wahl stehen, sowie am Wahlgang selbst. Dies setzt allerdings voraus, dass die Parteien diesen Wahlkampf auch wirklich führen. Zumindest in Deutschland war zu beobachten, dass die Parteien sich dem Wahlkampf verweigert haben, um – wie in Diskussionen von Politikern auch freimütig zugegeben wird – einen Teil der

5 Vgl. John S. Pontius/Faye M. Bullock: Congressional Staff: Duties and Functions, CRS Report for Congress, Order Code 98-340 GOV, Washington D.C. 2003.

Wahlkampfkostenerstattung für den Bundestagswahlkampf zurückzuhalten. Tatsächlich werden also keine Kosten erstattet, sondern es wird vom Steuerzahler ein Bonus gewährt, der umso größer ausfällt, je weniger eine Partei der Idee folgt, die der Finanzhilfe zugrunde liegt. Hier ist Abhilfe durch eine einfache gesetzliche Änderung möglich, die besagt, dass nur Kosten erstattet werden, die im jeweiligen Wahlkampf tatsächlich entstanden sind und eine Querfinanzierung von Wahlkämpfen ausgeschlossen ist.

Mehr Vorausschau

Ein wichtiger Multiplikator für die politische Diskussion ist nach wie vor der Deutsche Bundestag, der europäische Themen im Plenum allerdings meistens erst aufnimmt, wenn es gilt, Richtlinien der Europäischen Union in nationales Recht umzusetzen. Dies markiert jedoch das Ende des europäischen Gesetzgebungsprozesses, an dem Änderungen zudem praktisch nicht mehr möglich sind. Wichtig wäre, dass der Deutsche Bundestag die politische Debatte um europäische Regelungen am Anfang des Verfahrens führt. Damit kann einerseits die Bundesregierung stärker gebunden werden, andererseits wird auch deutlich, dass in Europa um Entscheidungen gerungen wird und nicht über Nacht Regelungen aus Brüssel kommen, die wir in Deutschland übernehmen müssen. Nötig ist für eine solche Veränderung lediglich der Wille des Deutschen Bundestags.

Dass das Bundesverfassungsgericht mittlerweile in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon⁶ die stärkere Mitwirkung des Bundestages gefordert hat, kann in diesem Zusammenhang als Chance gesehen werden.

Mehr Repräsentativität

Vertraglich fixiert steht jedem Mitgliedstaat eine bestimmte Anzahl von Sitzen im Europäischen Parlament zu, dabei ist es unbeachtlich, wie hoch die Wahlbeteiligung im jeweiligen Staat ist. Diese Regelung treibt weder die Parteien besonders an, auf eine hohe Wahlbeteiligung hinzuwirken, noch schafft sie eine tatsächliche Repräsentativität der schließlich nach Brüssel und Straßburg entsandten Abgeordneten. Da erfahrungsgemäß die Unterstützer extremer Parteien an den Wahlen teilnehmen, werden ihre Vertreter anschließend im Parlament stärker vertreten sein als dies der politischen Einstellung der Bevölkerung, die sie im Parlament repräsentieren sollen, entspricht. Beides ist schwer einzusehen. Wenn tatsächlich 80 Prozent der Litauer der Ansicht sind, ihre Bevölkerung solle keinen Einfluss auf die Ergebnisse in Brüssel und Straßburg nehmen, warum sollen ihnen dann dennoch 100 Prozent ihres Sitzkontingents zustehen? Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament sollte dahingehend geändert werden, dass jedem Staat unabhängig von der Wahlbeteiligung eine bestimmte, ungefähr 50 Prozent des Kontingents umfassende Sitzzahl zusteht, er das volle Kontingent jedoch nur stufenweise mit einer bestimmten Wahlbeteiligung erreichen kann. Vorstellbar wäre beispielsweise, dass die volle Sitzzahl nur in Anspruch genommen werden kann, wenn eine Wahlbeteiligung von 70 Prozent erreicht ist. Damit wird für die Wählerinnen und Wähler auch klar, dass sie neben der parteipolitischen Präferenz darüber entscheiden, ob sie überhaupt im Entscheidungsprozess repräsentiert sein wollen. Vermutlich dürfte eine solche Regelung zu einer wesentlichen Erhöhung der Wahlbeteiligung führen, um den eigenen Einfluss zu sichern. Auch die politischen Parteien müssten verstärkt nicht nur um Wähler, sondern um die Wahlbeteiligung werben, weil sonst ‚sichere Listenplätze‘ nicht mehr mit einem Ticket nach Europa belohnt werden würden.

6 BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009.

Diese Forderung mag auf den ersten Blick unrealisierbar erscheinen. Tatsächlich setzt sie eine Vertragsänderung voraus, die nicht leicht erzielbar ist. Allerdings hat die Europäische Union mittlerweile viele Dinge verwirklicht oder angepackt, die man lange Zeit für unvorstellbar hielt, von der Währungsunion bis zur Gemeinsamen Verteidigungspolitik. Da müsste doch eine vergleichsweise kleine Vertragsänderung möglich sein, die niemandem Einfluss nimmt, sondern lediglich allen mehr Anstrengung im Interesse der gemeinsamen Sache abverlangt. So utopisch, wie die Forderung im ersten Augenblick klingt, ist sie übrigens nicht. Bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag findet nämlich ebenfalls eine Korrelation zwischen Wahlbeteiligung und Repräsentation in Berlin statt. Wenn in einem Bundesland die Wahlbeteiligung niedriger als im Bundesdurchschnitt ist, ziehen aus diesem Land weniger Parlamentarier in das Reichstagsgebäude ein,⁷ da die Gesamtzahl der Mandate, die eine Partei errungen hat, nach dem jeweiligen Stimmenanteil in den Bundesländern vergeben wird.

Mehr Bildung

Einstellungen entwickeln sich langsam und sind durch kurzfristige Werbekampagnen nicht wirklich zu verändern. Das hat sich auch bei den Europawahlen wieder gezeigt. Die Akzeptanz der Europäischen Union und das Verständnis für sie lassen sich daher nur langfristig vergrößern, indem man ‚Europa‘ zu einem selbstverständlichen Teil des politischen Diskurses macht.

Europa als Unterrichtsprinzip

Bereits 1978 haben die Kultusminister der Länder vereinbart, in den deutschen Schulen Europa zum Unterrichtsprinzip zu machen. Nicht nur, dass das Thema Europäische Union als Gegenstand behandelt werden soll, es ist vorgesehen, in allen Schulfächern die europäischen Bezüge herzustellen. In der Überarbeitung des Beschlusses vom 5. Mai 2008 heißt es: „Ziel der pädagogischen Arbeit an Schulen muss es sein, in den jungen Menschen das Bewusstsein einer europäischen Identität zu wecken und zu fördern. Hierzu gehört auch die Vorbereitung der jungen Menschen darauf, ihre Aufgaben als Bürgerinnen und Bürger in der Europäischen Union aktiv wahrzunehmen.“⁸

Dem ist nichts hinzuzufügen, außer der Feststellung, dass die Empfehlungen der Kultusminister schon in den Lehrplänen nicht umgesetzt werden⁹ und das in der Unterrichtspraxis noch viel weniger der Fall ist.

Um diesem Zustand abzuhelpfen, bedarf es keiner neuen rechtlichen Regelungen, sondern lediglich der Implementierung der längst gefassten Beschlüsse. Dies wird allerdings nicht möglich sein, ohne die ‚europäische Bildung‘ der Lehrer in Deutschland mit einem kräftigen Schub zu versehen und verstärkt neue Unterrichtsmaterialien zu entwickeln, die – auch beispielsweise im Sprachunterricht – tatsächlich Europa als Unterrichtsprinzip vorsehen.

7 Vgl. Art. 1 und Art. 6 Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 1 G. vom 17. März 2008 (BGBl. I S. 394) geändert worden ist.

8 Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland: Europabildung in der Schule. Empfehlung der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 08.06.1978 i. d. F. vom 05.05.2008), S. 5.

9 Vgl. Maja v. Geyr/Lilly Hornung/Friederike Noack/Jaroslav Šonka/Eckart D. Stratenschulte/Lisa Moldenhauer: Die Europäische Dimension in den Lehrplänen der Bundesländer. Vergleichende Studie im Auftrag der Europäischen Kommission – Vertretung in Deutschland, herausgegeben und erarbeitet von der Europäischen Akademie Berlin, Berlin 2007.

Überzeugung statt Überwältigung

Man kann den öffentlichen Stellen sowohl in der Europäischen Union als auch in der Bundesrepublik Deutschland nicht vorwerfen, dass sie das Thema Europäische Union nicht durch zahlreiche Materialien und Maßnahmen aufgreifen würden. Allerdings werden die meisten dieser Publikationen und Veranstaltungen nach den Grundsätzen der Öffentlichkeitsarbeit erstellt, in denen das Gute betont, das nicht so Gute uminterpretiert und das Problematische verschwiegen wird. Für die Bildung in Schule und Erwachsenenpädagogik eignen sich solche Maßnahmen nicht, da sie als Propaganda aufgefasst und abgetan werden. Für die politische Bildung in Schule und Gesellschaft gibt es klare Grundsätze, die einst im Beutelsbacher Konsens zusammengestellt wurden. Demzufolge dürfen der Schüler oder die Teilnehmerin nicht überwältigt werden, muss das in der Gesellschaft Kontroverse auch kontrovers dargestellt werden und muss den Rezipienten die Möglichkeit gegeben werden, eine politische Situation im Hinblick auf ihre eigene Interessenlage zu analysieren.¹⁰ Dies geht allerdings nur in dialogisch angelegten Veranstaltungen und mit Materialien, die der Leserin oder dem Nutzer eine Auseinandersetzung mit dem Thema ermöglichen. Neue rechtliche Regelungen oder zusätzliche Finanzmittel sind hier nicht vonnöten, es geht lediglich (aber auch immerhin) darum, das Vorhandene anders zu gestalten.

Die geringe Wahlbeteiligung zum Europäischen Parlament im Jahr 2009 stellt für sich genommen keine Katastrophe dar, sie ist aber ein Warnzeichen, das ernst genommen und auf das reagiert werden sollte.

10 Vgl. Hans-Georg Wehling: Konsens à la Beutelsbach? Nachlese zu einem Expertengespräch, in: Siegfried Schiele/Herbert Schneider (Hrsg.): Das Konsensproblem in der politischen Bildung, Stuttgart 1977, S. 173-184, hier S. 178-180. Der Konsens wurde 1976 auf einer Tagung der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg entwickelt und nach dem Tagungsort benannt.

VERANSTALTUNG

Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts in der Diskussion

*Mariella Falkenhain**

Am 30. Juni 2009 hat der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) sein Urteil zum Vertrag von Lissabon¹ verkündet.² Die Karlsruher Richter haben entschieden, dass das Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon und die damit verbundene Verfassungsänderung im Kontext der neuen Subsidiaritätsklage des Bundestages mit dem Grundgesetz vereinbar sind. Das Begleitgesetz, mit dem die neuen Rechte des Bundestages und des Bundesrates nach dem Lissabonner Vertrag eingerichtet werden sollten, verstößt aber gegen Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 23 Abs. 1 Grundgesetz (GG). Die Mitwirkungsrechte des Bundestages und des Bundesrates in europäischen Rechtsetzungs- und Vertragsveränderungsverfahren seien nicht in dem verfassungsrechtlich gebotenen Maße ausgestaltet. Erst nach Inkrafttreten des neugefassten Begleitgesetzes kann die Ratifikationsurkunde hinterlegt werden.

Zwei Wochen nach der Urteilsverkündung diskutierte der Verfassungs- und Europarechtler Prof. Dr. Franz Mayer, Prozessbevollmächtigter des Bundestages im Lissabon-Verfahren, das Urteil mit den Teilnehmern eines Mittagsgesprächs des Instituts für Europäische Politik in Berlin.

Ein Urteil, acht Blickwinkel

Als Ausgangspunkt wählte Mayer einen Klassiker des japanischen Films, um die Viel-

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon

Mittagsgespräch des Instituts für Europäische Politik mit Prof. Dr. Franz C. MAYER LL.M., Universität Bielefeld, mit Unterstützung der Europäischen Kommission sowie der Otto Wolff-Stiftung
Berlin, 15. Juli 2009

Einführung und Moderation: Prof. Dr. Mathias JOPP, Institut für Europäische Politik, Berlin

schichtigkeit und Komplexität des Urteils zu veranschaulichen.

In dem Film „Rashomon“ von Akira Kurosawa (1950) beobachten verschiedene Personen ein Verbrechen, jeder von ihnen schildert das Gesehene dann jedoch völlig anders. Mayer wandelte dieses Szenario auf das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ab und skizzierte acht fiktive Personen (Justus Lipsius, Optimistica, Brutus, Brutalus, Democraticus, Paulus, Nationalus und Publius), die am Abend des 30. Juni 2009 das Urteil aus ihrer Sicht beschreiben und bewerten und dabei jeweils mehr oder weniger akkurat tatsächliche oder vermeintliche Gehalte, Folgen und Deutungsmöglichkeiten des Urteils erfassen.

Eine erste Figur, *Justus Lipsius*, bezeichnet das Urteil des Bundesverfassungsgerichts als introvertiert, rückwärtsgewandt, feindselig

* Mariella Falkenhain, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Europäische Politik, Berlin.

1 Die gemäß dem Vertrag von Lissabon konsolidierten Fassungen des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind abgedruckt in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008.

2 BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.06.2009.

und in gewissem Sinne sehr deutsch. Seine Kritik umfasst unter anderem die Ausweitung der Zulässigkeit von Verfassungsbeschwerden gegen Europaverträge. Die schon im Maastricht-Urteil³ abwegige Konstruktion eines Grundrechts auf einen Abgeordneten, der noch etwas zu sagen hat aus Art. 38 GG, also die ‚Verfassungsbeschwerde auf Demokratie‘, werde noch weiter geöffnet. Da nun auch mit dem Hinweis auf andere Staatsstrukturprinzipien wie Staatlichkeit oder das Sozialstaatsprinzip Verfassungsbeschwerde unter Rückgriff auf Art. 38 GG erhoben werden könne,⁴ solange hinreichender Bezug zur Demokratie hergestellt sei, drohe absehbar eine Klageflut. Um irgendeinen Rechtsschutz gehe es dabei nur in zweiter Linie, vor allem gehe es dem Bundesverfassungsgericht um seine eigenen Zugriffsmöglichkeiten auf den Fortgang der europäischen Integration.

Das binäre Denken des Bundesverfassungsgerichts, das ohne jede Skalierung in der ausschließlichen Gegenüberstellung Staat oder Nicht-Staat, Volk (im Mitgliedstaat) oder Nicht-Volk (auf europäischer Ebene) verharre, führe dazu, dass Demokratie nur in einem europäischen Bundesstaat gedacht werden könne. Der sei jedoch nur über Art. 146 GG, eine neue deutsche Verfassung, erreichbar, also praktisch unmöglich. Aus der dichotomisierenden Logik und der Fixierung auf Volk im Mitgliedstaat folge die Abwertung des Europäischen Parlaments, unter völliger Ausblendung seiner Entwicklung in den letzten 30 Jahren. Der Unionsbürger als Legitimationssubjekt werde komplett ignoriert. Dass dann sogar eine *echte* Wahl der Europäischen Kommission durch das Europäische Parlament womöglich gegen das Demokratiegebot des Grundgesetzes verstoßen würde, erscheint Lipsius besonders absurd. Dabei sei das Europäische Parlament doch am ehesten in der Lage, die Kommission und intergouvernementale Interessenskartelle der nationa-

len Fachminister zu kontrollieren. Die ständige Betonung der souveränen Staatlichkeit erscheine als Abkehr von der bisherigen offenen (völkerrechtsfreundlichen) Staatlichkeit der Bundesrepublik der Gründungsjahre. Es sei ein ‚Wir sind wieder wer‘ in der Sprache des Verfassungsrechts.

Auch die eigene Rollenzuschreibung des Bundesverfassungsgerichts kritisiert Lipsius scharf. Anders als im Maastricht-Urteil sei von einem Kooperationsverhältnis des Bundesverfassungsgerichts zum Europäischen Gerichtshof (EuGH) gar keine Rede mehr. Ganz im Gegenteil laute die Kernaussage aus Karlsruhe: bis hierher und nicht weiter. Die Beanspruchung von einseitigen Letztentscheidungsrechten über Ultra vires-Akte durch das Bundesverfassungsgericht aus dem Maastricht-Urteil werde noch ausgeweitet⁵ und durch die Kontrolle von Übergriffen in die nationale Verfassungsidentität ergänzt. Eine Blockade der europäischen Rechtsentwicklung mit der absehbaren Folge der Flucht ins Informelle und ins Intergouvernementale sei unausweichlich. Die Selbstüberhöhung des Gerichts als Oberaufpasser über die europäische Integration stehe dabei in deutlichem Widerspruch zur Betonung der Bedeutung des Parlaments. Sollten andere Gerichte in der Europäischen Union dem Urteil nacheifern, dann sei das der Spaltplatz für die europäische Integration. Für Lipsius steht fest: Der Bundestag sollte dem *Gouvernement des juges* endlich Einhalt gebieten.

Die zweite Figur, *Optimistica*, bezeichnet das Lissabon-Urteil als ein gutes Urteil für Europa, da der Bundestag eine essenzielle Stärkung gegenüber der Bundesregierung erfahre. Der Bundestag habe nun sogar Weisungsrechte gegenüber der Bundesregierung und die Bundesregierung sei etwa in WTO-Fragen zur adäquaten Information des Bundestages *verfassungsrechtlich* verpflichtet.⁶ Das Urteil

3 BVerfGE 89, 155 – Maastricht.

4 Rn. 178ff., 181ff.

5 Rn. 240.

6 Rn. 375.

gehe über das Maastricht-Urteil hinaus und mache einiges besser. So werde die Zielvorstellung eines europäischen Bundesstaates erstmals im Grundsatz anerkannt. Die Mitwirkung an der europäischen Integration werde als Verfassungspflicht⁷ beschrieben und der Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit⁸ des Grundgesetzes finde Eingang in die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Es sei sogar die Rede von einer funktionalen Verfassung auf europäischer Ebene;⁹ die Staatsfixiertheit aus dem Maastricht-Urteil sei verschwunden. Deswegen zitierten die Verfassungsrichter Carlo Schmid,¹⁰ und nicht Carl Schmitt. Optimistica begrüßt, dass der Anwendungsvorrang des Europarechts mehrfach bestätigt wird, und genau besehen dann jetzt offenbar auch der Vorrang des Europarechts über das Verfassungsrecht gelte, bis zur Grenze des Art. 79 Abs. 3 GG.¹¹ Zudem werde endlich klargestellt, dass etwaige Reservezuständigkeiten (Ultra vires-Klagen gegen ausbrechende Rechtsakte) auf nationaler Ebene nur dem Bundesverfassungsgericht zukommen, dass diese Reservekontrolle stark zurückgenommen sein müsse und nur ausnahmsweise in offenkundigen Fällen in Betracht kommen könne.¹² Kurzum: Aus europäischer Sicht werde mit diesem Urteil vieles besser.

Auch *Brutus* ist mit dem Urteil sehr zufrieden. Seine Begründung zielt jedoch in eine ganz andere Richtung. Er begrüßt die Entscheidung aus Karlsruhe, weil sie das Ende des Vertrages von Lissabon bedeutet. Entscheidend sind für ihn das Junktim zwischen der Neufassung des Begleitgesetzes und der Hinterlegung der Ratifikationsurkunde sowie der Zeitfaktor. Auf die Verzögerung der deutschen Ratifikation möglichst bis ins Jahr 2010 käme es an. Dies stelle sicher, dass der Vertrag von Lissabon nie in Kraft treten werde.

Denn die Verhandlungen über Reichweite und Inhalt des neuen Begleitgesetzes seien absehbar kompliziert und langwierig. Sicherlich werde auch das neue Gesetz wieder vor dem Bundesverfassungsgericht landen, das werde alles viel Zeit brauchen. Somit werde Deutschland den Vertrag von Lissabon vor 2010 nicht ratifizieren können. Entscheidend sei, dass bis dahin die absehbar neu installierte konservative Regierung in Großbritannien wie angekündigt die britische Ratifikation des Vertrages zurückzunehmen werde. Auch wenn das völkerrechtlich gar nicht möglich sei, so sei doch der politische Druck in dem Falle zu groß: Der Vertrag von Lissabon wäre dann beerdigt, ohne je in Kraft getreten zu sein.

Brutalus (Machiavellus) geht es schlicht um die Machtfrage in der Europäischen Union. Er will der Union und insbesondere dem Europäischen Gerichtshof Grenzen aufzeigen und die Macht der souveränen Nationalstaaten in Europa sicherstellen. Deutschland als souveräner Staat und als größter Mitgliedstaat dürfe sich an der europäischen Integration nur insoweit beteiligen, wie es in seinem Interesse liege. Das Konzept der Kontrolle ausbrechender europäischer Rechtsakte, das im Maastricht-Urteil entwickelt wurde, sei ja leider bisher nie aktiviert worden. Mit dem Lissabon-Urteil werde die Kontrolle europäischen Handelns, vor allem des EuGH, konkret. Die Kontrollmöglichkeiten des Bundesverfassungsgerichts über europäisches Handeln würden sogar auf eine Identitätskontrolle ausgeweitet. Für *Brutalus* wäre dazu ein eigenes, in Art. 93 GG verankertes Verfahren wünschenswert. Mit dem EuGH als Motor der Integration sei dann endlich Schluss.

Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus: *Democraticus*, die nächste Figur, hat ein sehr klassi-

7 Rn. 225.

8 Rn. 225.

9 Rn. 231.

10 Rn. 231.

11 Rn. 240, 332.

12 Rn. 340.

ches Demokratieverständnis. Für ihn ist nur über das Volk im Mitgliedstaat Demokratie in der Europäischen Union überhaupt vorstellbar. Daher ist er der Ansicht, dass das Europäische Parlament aufgrund seiner nicht gleichheitsgerechten Zusammensetzung (nationale Kontingente) Demokratie nicht vermitteln könne.¹³ Auch der Unionsbürger sei kein taugliches Zurechnungsobjekt für Demokratie auf europäischer Ebene.¹⁴ Allein der Bundestag, unmittelbar nach den Grundsätzen der freien und gleichen Wahl zusammengesetzt, könne aus der Sicht der deutschen Verfassungsordnung das europäische Konstrukt demokratisch legitimieren. Und Souveränität besteht für ihn vor allem darin, sich notfalls auch von rechtlichen Bindungen lösen zu können.

Democraticus erhofft sich von der nach dem Urteil eingetretenen Konstellation des Sommers 2009 viel. Die Bedingungen seien nahezu optimal: Die Abgeordneten handelten unter den Bedingungen der Unsicherheit, weil sie nicht wissen könnten, ob sie nach der Wahl zur Opposition oder zur Regierung zählen. Zudem handelten sie, wegen der nahenden Bundestagswahl und der britischen Drohung der Ratifikationsrücknahme, unter Zeitdruck. Und sie würden diesmal keine Anleitung von der Exekutive entgegennehmen. Der Bundestag habe jetzt die einmalige Chance, seine Rechte insbesondere gegenüber der Bundesregierung wirksam festzuschreiben, auch wenn das Urteil zugegebenermaßen allen deutschen Verfassungsorganen eine dauerhafte Integrationsverantwortung zuschreibe.¹⁵

Paulus sieht im Lissabon-Urteil eine bruchlose Fortsetzung des Maastricht-Urteils. Das Konzept des Staatenverbundes beschreibt für ihn genau das Eigengeartete des Europäischen, und er verweist auf die entsprechende

Passage im Urteil.¹⁶ Es gehe letztlich eben doch um den Staat.

Nationalus geht es dagegen vor allem um die Wahrung des Nationalen. Das Europäische ist für ihn politischer Sekundärraum, womöglich ohnehin nicht von Dauer. Der Schutz der nationalen Identität, den das Urteil hervorhebt und die Möglichkeit einer Identitätskontrolle durch das Bundesverfassungsgericht begrüßt er. Endlich würden mit dem Urteil konkrete Sachbereiche festgelegt, die auf der nationalen Ebene verbleiben müssen, da sie eines politischen Diskurses mit einer entsprechenden öffentlichen Meinung bedürften. Neben der Staatsbürgerschaft und dem zivilen und militärischen Gewaltmonopol seien das fiskalische Grundentscheidungen zu Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme, das Strafrecht, Kultur- und Bildungspolitik, die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit, der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis sowie sozialstaatliche Grundentscheidungen.¹⁷ Damit seien der weiteren europäischen Integration klare Grenzen gezogen.

Publius, schließlich, ist ein wahrer Föderalist. Ihn hat das Verfahren bisher kaum interessiert. Er räumt ein, dass die Stimmengewichtung im Bundesrat (etwa zwischen Bremen und Bayern) Ungleichheiten aufweist, die denen ähneln, die das Bundesverfassungsgericht im Europäischen Parlament (Verhältnis großer zu kleiner Mitgliedstaaten) ausmacht und kritisiert. Er sieht ebenfalls ein, dass es im Urteil eigentlich um das Demokratieprinzip – mithin den Bundestag – geht, nicht um das Bundesstaatsprinzip, welches den Bundesrat rechtfertigt. Gleichwohl sieht er die machtpolitische Chance, dass die Länder nun bei der Neufassung des Begleitgesetzes schon länger bestehende Wünsche gegenüber der Bundes-

13 Rn. 271, 276ff., 295.

14 Rn. 347ff.

15 Rn. 245.

16 Rn. 229.

17 Rn. 249, 252, 256-260.

ebene durchsetzen. Schließlich brauche man die Länder für die Verabschiedung des neuen Begleitgesetzes. Insbesondere solle die Bundesregierung endlich gezwungen werden, in Brüssel Länderpositionen zu vertreten, und diese nicht nur ‚maßgeblich zu berücksichtigen‘.

Handlungsvorgaben, praktische Folgen und Bewertungen des Richterspruchs

In der Diskussion erläuterte Mayer zunächst, dass die Zielvorgabe, die deutsche Ratifikationsurkunde bis Oktober zu hinterlegen, nicht vom Bundesverfassungsgericht vorgegeben werde, sondern den europapolitischen Zusammenhängen zuzuschreiben sei. Zu nennen seien hier das Referendum in Irland, die innenpolitische Lage in Großbritannien und die noch ausstehenden Unterschriften des polnischen und tschechischen Staatspräsidenten unter die jeweiligen Ratifikationsurkunden.

Die Vorgaben des Verfassungsgerichts, welche Bundestag und Bundesrat nun unverzüglich umzusetzen hätten, seien sehr konkret und begrenzt, so Mayer weiter. Sie beträfen im Kern lediglich die Stärkung der Mitwirkungsrechte von Bundestag und Bundesrat in Fragen der Fortentwicklung der europäischen Verträge unterhalb der Schwelle der förmlichen Vertragsänderung. Für bestimmte Konstellationen (sogenannte vereinfachte Vertragsänderung, Passerelle-Klauseln, Vertragsabrundung) schreibe das Urteil ein von Bundestag und Bundesrat zu erlassendes Zustimmungsgesetz im Sinne von Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG vor, wie es auch bei der förmlichen Vertragsänderung gefordert sei.

Mayer hob in diesem Zusammenhang hervor, dass unmittelbare praktische Folgen des Urteils vor allem die Anwendung der Vertragsabrundungsklausel des Art. 352 AEUV beträfen, weil die gegenwärtige Vorschrift (Art. 308 EG-Vertrag) durchaus häufig zur Anwendung komme (circa 30 Anwendungsbeispiele 2008) und unumstrittene Dinge wie die Fusionskontrollverordnung oder das

ERASMUS-Programm ermöglicht habe. Die Verfassungsrichter hätten die redaktionelle Neuausrichtung der Vertragsabrundungskompetenz im Vertrag von Lissabon (Handeln in den von den Verträgen festgelegten Politikbereichen zur Erreichung der Ziele der Verträge statt Zielverwirklichung im Rahmen des Gemeinsamen Marktes) zum Anlass genommen, diese Bestimmung neu zu bewerten und ihrer Anwendung höhere Hürden aufzuerlegen. Über die Frage, ob mit Art. 352 AEUV tatsächlich eine Neuausrichtung vorliegt, lasse sich aber sehr wohl streiten, so Mayer: Schon über etliche Jahre habe die Ausrichtung auf den Gemeinsamen Markt in der praktischen Handhabung der Kompetenz gar keine große Rolle gespielt, was dem Bundesverfassungsgericht auch bekannt sei. In Deutschland seien nun hohe Hürden für die Nutzung der Abrundungskompetenz errichtet (volles Ratifikationsverfahren mit einem Art. 23-GG-Gesetz). Das könne selbst bei an sich allgemein konsentierten Vorhaben wegen der zeitlichen Verzögerung und den politischen Risiken von Ratifikationsgesetzen, die womöglich eine Zweidrittelmehrheit im Bundestag und Bundesrat – also Einbeziehung der Opposition – erfordern, Probleme bereiten. Die daraus resultierende eingeschränkte Anwendbarkeit des Art. 352 AEUV könnte, laut Mayer, zu einer verstärkten Heranziehung der Binnenmarktkompetenz des Art. 95 EG-Vertrag führen. Das sei misslich, weil allseits ja gerade auf eine größere Trennschärfe der Binnenmarktkompetenz hingearbeitet werde, aber unausweichlich, wenn man nicht sinnvolle Regelungen wie eben die Fusionskontrollverordnung versteinern lassen wolle.

Auf die Frage, ob das Bundesverfassungsgericht denn nun Streitigkeiten über Anwendung und Auslegung der europäischen Verträge künftig in einem gesonderten verfassungsgerichtlichen Verfahren selbst entscheiden dürfe, äußerte sich Mayer kritisch. Ein solches Letztentscheidungsrecht sei nicht mit den vertraglichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland, wie sie mit den europäischen Verträgen eingegangen

wurden, vereinbar. Danach sei alleine der Europäische Gerichtshof in Luxemburg für die Rechtskontrolle auf europäischer Ebene zuständig. Die förmliche Verankerung einer Letztentscheidungskompetenz des deutschen Verfassungsgerichts (über angeblich europäische Kompetenzen überschreitendes Europarecht) im Grundgesetz oder im Bundesverfassungsgerichtsgesetz könne eine Eskalation eines Konflikts zwischen Karlsruhe und Luxemburg nach sich ziehen. Daran könne niemand ein Interesse haben, da der Status quo einigermaßen stabil sei. Ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland sei bei einer formalen Verankerung eines Letztentscheidungsrechts über Europarecht für das Bundesverfassungsgericht, also einer offenen politisch verantworteten Entscheidung des Bundestages für ein solches Recht, aus Brüsseler Sicht nahezu unvermeidbar. Im Übrigen würde die einseitige Beanspruchung jedweder Letztentscheidungsrechte selbst beziehungsweise gerade durch den größten Mitgliedstaat von den anderen Staaten wahrscheinlich nicht akzeptiert werden. Das habe etwas mit Fairness und gleichen Regeln für alle zu tun.

Auf die Frage nach dem Vergleich zu jüngeren Grundsatzurteilen anderer mitgliedstaatlicher Höchstgerichte zur europäischen Integration machte Mayer in der deutschen Entscheidung einen deutlich negativeren Grundton als etwa beim spanischen Verfassungsgericht oder beim französischen Verfassungsrat aus. Im Vergleich sei das deutsche Urteil sehr viel stärker von Abwehr und Misstrauen geprägt. Die europäische Integration werde in weiten Teilen eher als Bedrohung denn als Chance begriffen, im Sinne eines ‚Bis hier hin und nicht weiter‘. Dabei sei die schematische Gegenüberstellung Europä-

ische Union – Mitgliedstaat schon mit Blick auf die in Brüssel im Ministerrat agierenden nationalen Regierungen verfehlt und ignoriere die Mehrebenenstruktur des europäischen Konstrukts.

Auf die Frage nach dem rechtlichen Gehalt des Konzeptes der Verfassungsidentität und ob es dafür klarere rechtliche Konturen gebe als für das Konzept der Subsidiarität erläuterte Mayer, dass sich aus Art. 79 Abs. 3 GG eine Möglichkeit ergebe, die deutsche Verfassungsidentität – rechtlich – näher zu bestimmen. Nach dieser sogenannten Ewigkeitsklausel sind bestimmte Elemente der Verfassung jeglicher Änderung entzogen, nämlich die Unantastbarkeit der Menschenwürde nach Art. 1 GG sowie die Strukturprinzipien aus Art. 20 GG.

Abschließend kommentierte Mayer die nach dem Urteil einsetzenden Aktivitäten. Erstaunt zeigte er sich insbesondere über Forderungen einiger Ländervertreter, ihre Rechte in europapolitischen Entscheidungen umfassend zu stärken. Die Länder meldeten sich völlig ungefragt und mangels Benachteiligung auch grundlos zu Wort. Das Bundesverfassungsgericht fordere mit seinem Urteil schließlich in erster Linie den Bundestag als demokratisch unmittelbar gewählte Volksvertretung dazu auf, aus Gründen der Wahrung des Demokratieprinzips seine Rechte in der europäischen Integration wahrzunehmen.

Zusammenfassend sprach Mayer sich gegen eine voreilige Überbewertung der negativen Aspekte des Urteils aus. Das Lissabon-Urteil dürfe nicht das letzte Wort im Hinblick auf den Fortgang der europäischen Integration gewesen sein, weder für Europa, noch für Deutschland.

PROJEKTE & NETZWERKE

Recherche im Internet – Was leisten frei zugängliche Suchdienste zum Thema Europäische Union?

Jürgen Plieninger*

Was kann ein Überblick über frei zugängliche Quellen für die bibliographische und Volltextrecherche leisten? Viele haben über die Hochschulnetze einen privilegierten Zugang zu den dortigen Datenbanken und eJournals. Die frei zugänglichen Quellen sind hingegen weniger bekannt, obwohl sie einen entscheidenden Vorteil bieten: Sie sind von jedem mit dem Internet verbundenen Computer aus recherchierbar. Man kann also mit ihrer Hilfe Nachteile der lokalen Versorgung ausgleichen! Wegen des begrenzten Umfangs dieses Beitrags werden viele Dinge notwendigerweise nur angerissen; die Kenntnis der Angebote der Homepage der Europäischen Union und ihrer Unterorganisationen (*europa.eu*) wird vorausgesetzt. Hierfür gibt es seit Kurzem übrigens eine Spezialsuchmaschine (*www.searcheuropa.eu*).

In diesem Beitrag werden Suchdienste nach der folgenden Systematik vorgestellt: Kataloge, Datenbanken, Internetsuchdienste und Spezialsuchmaschinen. Die angegebenen Links sind auch im Internet unter der Adresse *delicious.com/search_eu* kommentiert und verschlagwortet zu finden, damit man sie anklicken kann und sie aktuell gehalten werden können.

Kataloge

Kataloge sind Nachweisinstrumente vor allem für Monographien. Im Katalog der lokalen Bibliothek recherchiert man die Verfügbarkeit von Rechercheergebnissen; überregionale Kataloge dienen der bibliographischen thematischen Recherche. Hier ist es sinnvoll, möglichst umfangreiche Bestände auf einmal re-

cherchieren zu können, beispielsweise mithilfe von *Metakatalogen* wie beispielsweise dem Karlsruher Virtuellen Katalog (KVK, *www.ubka.uni-karlsruhe.de/kvk.html*) oder ZACK (*opus.tu-bs.de/zack/*, deutsche Kataloge und *opus.tu-bs.de/zack/index.en.html*, internationale Kataloge). Man hat hier den Vorteil, immer mit demselben Menü recherchieren zu können. ZACK sortiert im Unterschied zum KVK Mehrfachnennungen aus.

In vielen Katalogen findet man bereits ‚Anreicherungen‘ der bibliographischen Daten. Dandelon (*www.dandelon.com*) ist ein *angereicherter Katalog*, der (fast) nur Einträge mit Inhaltsverzeichnissen, Registern und eventuell Einleitungen bietet. Hier kann man also schon einen Blick in den Inhalt eines Buches werfen, um sich über die Relevanz des Werkes im Klaren zu sein. *Katalog 2.0*-Vertreter erlauben es Ihnen, Suchabfragen und -ergebnisse zu personalisieren, beispielsweise indem man thematische Listen erstellt, Suchabfragen per RSS abonnieren kann und gegebenenfalls auch gemeinsam Suchergebnisse speichern, sortieren und verschlagworten kann. Beispiele für diese Kategorie wären der WorldCat (*www.worldcat.org*) oder der Kölner UniversitätsGesamtkatalog (KUG, *kug.ub.uni-koeln.de*).

Am Ende dieser Kategorie wären noch Buchinhaltsuchdienste wie Google Books (*books.google.de*), a9 (*a9.com*) oder – im deutschsprachigen Raum – libreaka (*www.libreaka.de*) zu nennen, die – zum Teil nur in einem eingeschränkten Rahmen – die Suche im Inhalt von Büchern selbst erlauben. Google Books bietet einen breiteren Ausschnitt, wenn

* Dr. Jürgen Plieninger, Bibliothekar am Institut für Politikwissenschaft, Eberhard Karls Universität Tübingen.

man über einen Proxyserver in den USA ins Netz geht. Man sollte aber auch den EU Bookshop (bookshop.europa.eu) nicht vergessen, der auch eine Suche nach kostenlosen Veröffentlichungen erlaubt.

Schlussendlich ist noch die *Recherche nach Zeitschriftentiteln* bei der Katalogrecherche wichtig: Mithilfe der Zeitschriftendatenbank (ZDB, zdb-opac.de) kann man sie deutschlandweit recherchieren, die ZDB bietet auch eine Möglichkeit, in einem systematisch geordneten Index elektronische Zeitschriften (auch kostenfreie einstellbar, Zugang in der Navigationsleiste links) zu recherchieren (man kann nur Fachgebiete wählen, später aber mithilfe von Stichwörtern eingrenzen). Eine Alternative ist die Elektronische Zeitschriftenbibliothek (EZB, www.bibliothek.uni-regensburg.de/ezeit), in deren Expertensuche man mithilfe von Stichwörtern („european integration“) oder Themengebieten effektiv nach frei verfügbaren eJournals suchen kann. Ein Verzeichnis, das nur frei verfügbare Zeitschriften verzeichnet, ist das Directory of Open Access Journals (www.doaj.org). Eine mögliche Strategie zum Auffinden von Monographien und Zeitschriften wäre auch die Suche im Katalog von Spezialbibliotheken mit dem entsprechenden thematischen Bestand, beispielsweise der Bibliothek des European University Instituts Florenz (www.iue.it/LIB/Catalogue) oder lokale Europäische Dokumentationszentren (www.ub.uni-mannheim.de/?id=606). Abschließend ist hinsichtlich der Beschaffung von Suchergebnissen noch Folgendes zu vermerken: Die örtliche Fernleihe oder der überregionale Dokumentlieferservice subito (www.subito-doc.de) bieten die Möglichkeit, gefundene Literatur zu beschaffen.

Datenbanken

Aufsätze sind zwar zunehmend auch in Katalogen enthalten, jedoch nicht systematisch für bestimmte Fachgebiete standardmäßig vorhanden, weswegen bei der Suche nach Aufsätzen in Zeitschriften und Sammelwerken Aufsatz- und Fachdatenbanken unbedingt zu

berücksichtigen sind, zumal sie sehr gut erschlossen sind und oft Abstracts enthalten, mit Informationen über den Inhalt eines Aufsatzes. *Aufsatzdatenbanken* haben einen fachübergreifenden, großen Bestand, während *Fachdatenbanken* ein bestimmtes Thema behandeln, aber dafür oft besser erschlossen sind. Ein herausragendes Beispiel der Aufsatzdatenbanken ist Ingenta (www.ingentaconnect.com), dessen Index man sehr differenziert (mit Verknüpfungen) durchsuchen kann. Aber auch Google Scholar (scholar.google.de) ist für eine übergreifende Recherche empfehlenswert, bietet zudem den Vorteil, dass die Ergebnisse untereinander referenziert sind.

Die *Fachdatenbanken* bieten im Gegensatz zu den Aufsatzdatenbanken ein auf ein bestimmtes Fach oder Thema begrenztes Profil. Ein Beispiel ist die World Affairs Online (WAO, www.fiv-ibkl.de/db/information.htm), die in verschiedenen Distributionen sowohl kostenpflichtig als auch frei recherchierbar ist. Die leistungsfähigste freie Suchoberfläche bietet derzeit das Fachportal Internationale Beziehungen und Länderkunde Online (IREON, www.ireon-portal.de). Nicht vergessen sollte man auch die Möglichkeit, wenn man an kein Hochschulnetz angebunden ist, sich bei den Nationallizenzen (www.nationallizenzen.de) anzumelden. Hier sind wichtige Datenbanken wie beispielsweise PAIS International oder die Worldwide Political Science Abstracts nach Anmeldung kostenlos zu nutzen. Im Rahmen der Virtuellen Fachbibliotheken (tinyurl.com/oyh3tu) werden oft Online Contents-Datenbanken angeboten. Zu diesen gibt es ein Verzeichnis (www.gbv.de/vgm/vifa).

Wie findet man nun relevante Aufsatz- und Fachdatenbanken? Für die Aufsatzdatenbanken gibt es eine Linksammlung in einem Wiki (wiki.netbib.de/coma/AufsatzRecherche), für die Fachdatenbanken ist das Datenbank-Infosystem (DBIS, www.bibliothek.uni-regensburg.de/dbinfo) eine gute Suchmöglichkeit. Hier kann man nach frei zugänglichen Fachdatenbanken mithilfe der erweiterten Suche recherchieren! Ebenso ist DBIS eine gute

Suchmöglichkeit nach frei zugänglichen *Volltext-* und *Faktendatenbanken*. Wenn man beispielsweise „europäische union“ eingibt, bekommt man mehr als 70 Ergebnisse. Schränkt man dann formal ein, den Datenbanktyp auf ‚Volltextdatenbanken‘ und die Art der Nutzungsmöglichkeit auf ‚frei zugänglich‘, dann erhält man 14 Ergebnisse, die leicht auf Relevanz bezüglich des gesuchten Themas abzuschätzen sind.

Internetrecherche

Die Suche im Internet führt man entweder per Stichwortsuche mithilfe von Suchmaschinen durch oder in Linksammlungen. Bei der *Suchmaschinenrecherche* sollte man stets mehrere Suchmaschinen oder eine Metasuchmaschine verwenden, um einen möglichst großen Datenbestand durchsuchen zu können. Die Qualität der Suche kann man durch Verwendung einer Wissenschafts-Suchmaschine wie Scirus (www.scirus.com) steigern. Sie erlaubt die Verwendung von Boole'schen Operatoren, man schränkt bei der erweiterten Suche auf Webergebnisse ein, indem man bei ‚Journals‘ das Häkchen wegnimmt. Es gibt zudem eine ganze Reihe von *Spezielsuchmaschinen*, mit deren Hilfe man spezifischere Datenbestände recherchieren kann. Wolfgang Schumann hat diesen Sektor unlängst sehr genau beschrieben.¹

Bei der Suche mithilfe von *Linksammlungen* kann man sich in Deutschland mittlerweile ganz auf die Virtuellen Fachbibliotheken verlassen – im Falle der Europäischen Union auf die Virtuelle Fachbibliothek Politikwissenschaft (ViFaPol, www.vifapol.de oder besser noch www.vifapol.de/systematik/pol/070) –, es gibt für den Bereich der Europäischen Union auch seit Langem die umfangreiche Linksammlung EuroInternet (eiop.or.at/euro-int), in der EU-Ressourcen in systematischer Struktur zu finden sind. Linksammlungen

sind für die Suche besonders dann relevant, wenn man noch keine konkrete Vorstellung vom Themengebiet hat und sich ihm über die Systematik behutsam annähern kann.

Spezialrecherchen

In diesem Bereich gibt es drei sehr interessante Optionen: Volltextsuche im Bestand von eJournals, in Neuigkeitenquellen und in Repositorien.

Eine Metasuche im Bestand von frei zugänglichen *eJournals* ist eine Lücke, die nur mangelhaft durch einige Spezialsuchen geschlossen wird. So bietet das Directory of Open Access Journals (DOAJ, www.doaj.org/doaj?func=searchArticles) eine Option, in den Metadaten der englischsprachigen Zeitschriften zu recherchieren („Find Articles“). Neben dieser Suche im DOAJ gibt es als Option eine Google Custom Search Engine (tinyurl.com/yrpz5g) und für den Bereich kulturwissenschaftlicher Zeitschriften eine weitere unter jurn.org. Im Vergleich merkt man, dass es gar nicht so einfach ist, in volltextindexierten Daten zu recherchieren, man muss die Suchanfragen sehr spezifisch stellen (zum Beispiel „european commission“ „white paper“ +environment), um aussagefähige Ergebnisse zu erhalten. Da ist die Suche mithilfe von Metadaten spezifischer handhabbar!

Bei vielen Themen sollte man die Suche in der aktuellen Tagespresse mit in Betracht ziehen, beispielsweise Google News (news.google.com), das man auch auf bestimmte Länder einstellen kann, ebenso World News (www.wn.com), wenn die Suche weltweit oder bezogen auf bestimmte Weltregionen wie Europa sein soll. Es gibt auch einen Newsaggregator namens eufeed (www.eufeed.eu), der die Presse der verschiedenen EU-Länder auswertet und die Schlagzeilen aktualisiert im Überblick anbietet.

1 Wolfgang Schumann: Finden statt Suchen – Internetrecherche nach EU-Quellen, in: Martin Große Hüttmann/Hans-Georg Wehling (Hrsg.): Das Europalexikon. Begriffe – Namen – Institutionen, Bonn 2009, S. 163-171. Damit verbunden die Serviceseite: Gesellschaft Agora: Anleitung EU-Recherche, Stuttgart 2009, abrufbar unter: <http://www.gesellschaft-agera.de/eu-recherche.htm> (letzter Zugriff: 17.05.2009).

tet. Spezielle Pressedienste versuchen, die Nachrichten zur Europäischen Union zu filtern und zu ordnen, nur als Beispiel soll das Politikportal.eu (www.politikportal.eu) dienen. Für die Recherche nach weiter zurückliegenden Artikeln ist Genios (www.genios.de) relevant (Recherche frei, Lieferung kostenpflichtig), ansonsten muss man auf der Homepage der jeweiligen Zeitung nachsehen, wo das Archiv angeboten wird.

Die *Repositorien*, die immer mehr politikwissenschaftlich relevante Literatur im Volltext kostenlos verfügbar machen („Open Access“), sind mit Metasuchdiensten gut recherchierbar, beispielsweise mit BASE (base.ub.uni-bielefeld.de) oder OAster (www.oaister.org).

Eine gute Möglichkeit, sich auf dem Laufenden zu halten, sind sogenannte Alerts, die man per E-Mail oder RSS abonnieren kann. Hier sind insbesondere die Inhaltsverzeichnisse von Zeitschriften („table of contents“ oder ToCs genannt) zu nennen, die beispielsweise über Ingenta (siehe oben) oder ticTOCs (www.ticotcs.ac.uk) abonnierbar sind; ein spezieller ToC-Dienst zur Europäischen Union ist unter centers.law.nyu.edu/jmtoc/index.cfm erreichbar. Damit kann man sich bezüglich der relevanten Zeitschriftentitel auf dem Laufenden halten und ist nicht nur auf die Recherche in Datenbanken angewiesen. Auch Newsletter sind oft per E-Mail oder RSS abonnierbar, beispielsweise den EU Observer (euobserver.com), ihre Zahl ist aber Legion! Sie sind oft politisch oder lobbyistisch geprägt. Auch Suchmaschinenabfragen, die sich als effektiv erwiesen haben, kann man per RSS oder E-Mail abonnieren, beispielsweise Google und/oder Google News. Einen systematischen Überblick über Strategien, sich up to date zu halten, gibt LOTSE (lotse.uni-muenster.de, Einstellung „Sozialwissenschaften“ auswählen).

Fazit und Handlungsanleitung

Die Leserin/der Leser mag angesichts dieser Masse von aufgeführten Suchdiensten etwas

überfordert sein. Daher zum Schluss noch einmal konkret: Wie geht man mit einer Fragestellung aus dem Bereich der Europäischen Union beziehungsweise Integration bei der Suche nach bibliographischen Angaben oder Volltexten für eine umfassendere Arbeit konkret vor?

Auf der Suche nach Büchern und relevanten Zeitschriften in Katalogen verwendet man zunächst eine Stichwortsuche, schaut aber dann, ob bei den Ergebnissen relevante Schlagwörter stehen und sucht dann mit diesen weiter, da sie qualitativ bessere Ergebnisse und zudem Ergebnisse in verschiedenen Sprachen bringen. Zeitschriftenaufsätze sucht man mithilfe sowohl von Aufsatz- als auch Fachdatenbanken, bei letzteren lohnt sich immer ein Blick darauf, ob auch eine Volltextdatenbank für das Themengebiet zur Verfügung steht. EUR-LEX (eur-lex.europa.eu) sollte sowieso immer berücksichtigt werden! Auch bei den Datenbanken ist es wichtig, anhand der Ergebnisse nach spezifischen Schlagwörtern Ausschau zu halten und mit diesen die Suche fortzusetzen. Bei der Internetsuche kommt es darauf an, so spezifisch wie möglich zu suchen, um relevante Ergebnisse zu erhalten. Gegebenenfalls muss man in den Ergebnissen Ausschau nach ergänzenden Suchworten halten, mit deren Hilfe man eingrenzen kann. Linksammlungen sollte man nach weiteren relevanten Webseiten durchchecken, die eventuell spezielle Informationen zum Thema bieten. Schlussendlich sollte man nach Volltexten in eJournals, Zeitungen und auf Volltextservern recherchieren. Für Themen- und Problemstellungen, die längere Zeit (gegebenenfalls auch gemeinsam) bearbeitet werden, sollte man Alerts mithilfe von E-Mails oder RSS-Feeds einrichten, um Aktualisierungen, neue Einträge und Inhaltsverzeichnisse automatisch zur Kenntnis nehmen zu können, ohne bestimmte Suchdienste immer aufs Neue aufsuchen und mit immer der gleichen Abfrage recherchieren zu müssen.

TAGUNG

Wie viel Freiheit opfert die EU für unsere Sicherheit?

*Frédéric Krumbein**

Die Tagung „Rechtsstaat, Freiheit und Sicherheit in Europa“ wurde von der Andrassy Universität in Budapest, der Societas Iuris Publici Europaei und dem Arbeitskreis Europäische Integration e.V. organisiert. Die zweitägige Konferenz beschäftigte sich im Wesentlichen mit der dritten Säule der Europäischen Union, dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Den Hintergrund der Tagung bildeten aktuelle Herausforderungen, wie der Kampf gegen den internationalen Terrorismus und die damit einhergehende Einschränkung von Grundrechten. Die Tagung gliederte sich in vier thematische Abschnitte: 1) Herausforderungen für Freiheit und Sicherheit, 2) Öffentliche Sicherheit und individuelle Freiheiten im nationalen Rechtsstaat, 3) Freiheit und Sicherheit in der globalen Sicherheitsarchitektur: die europäische Dimension und 4) Freiheit und Sicherheit in der globalen Sicherheitsarchitektur: die internationale Dimension.

Die grundlegende Frage der Tagung war: Wie viel Freiheit opfern wir für unsere Sicherheit? Das ewige Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit stand somit im Vordergrund. Der 11. September 2001 wurde dabei als die Wasserscheide bezeichnet, welche das Verhältnis zugunsten der Sicherheit neu austariert hat.

Herausforderungen für Freiheit und Sicherheit

Otto Pfersmann befasste sich mit dem Begriff Sicherheit. Als erstes konstatierte er, dass nach dem 11. September 2001 viele Freiheiten schnell und häufig allzu leichtfertig geopfert wurden. Nach dem amerikanischen Philo-

Rechtsstaat, Freiheit und Sicherheit in Europa

Tagung der „Societas Iuris Publici Europaei“ (SIPE), der Andrassy Universität Budapest und des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.

Budapest, 5./6. Juni 2009

Freiheit und Sicherheit am Anfang des 21. Jahrhunderts

Herausforderungen für Freiheit und Sicherheit

Vorsitz

Prof. Dr. Antonio d'Atena, Rom

Der Wandel des Sicherheitsverständnisses im 21. Jahrhundert

Prof. Dr. Otto Pfersmann, Paris/Wien

Rechtsstaatliche Antworten der Demokratie auf ihre Gegner: nationale, supranationale und internationale Aspekte

Prof. Dr. Eivind Smith, Oslo

Öffentlichkeit und Transparenz des staatlichen Sicherheitshandelns als transnationales (Rechts-)Prinzip

Prof. Dr. Anne Peters, Basel

Öffentliche Sicherheit und individuelle Freiheiten im nationalen Rechtsstaat

Vorsitz

Prof. Dr. Pedro Cruz Villalón, Madrid

Öffentliche Sicherheit und Grundprinzipien des Strafrechts

Prof. Dr. Leonard Besselink, Utrecht

Recht auf Privatheit versus öffentliche Sicherheit

Prof. Dr. Ciril Ribičič, Ljubljana

Meinungs- und Pressefreiheit versus öffentliche Sicherheit

Prof. Dr. Ricardo García Macho, Castelló de la Plana

Der transnationale Dialog der Gerichte in Anti-Terrorismusfällen

Prof. Dr. Tania Groppi, Siena

Zusammenfassende Schlussbemerkungen

Prof. Dr. Didier Maus, Paris

* Frédéric Krumbein, Geschäftsführer des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Berlin.

sophen John Rawls rechtfertigt sich ein Eingriff in die Freiheit nur, wenn dadurch mehr Freiheit für alle Bürger entsteht.

Sicherheit ist keine Norm, sondern ein Konzept. Verschiedene Konzepte lassen sich dabei unterscheiden. Erstens, es gibt eine Sicherheit des Staates (den Frieden). Zweitens, es gibt eine Sicherheit des Einzelnen, die sich vor allem im Gefühl von Sicherheit manifestiert (subjektive Sicherheit). Drittens, es gibt eine strukturelle Sicherheit (objektive Sicherheit). Thomas Hobbes hat Sicherheit als „decent survival“ des Individuums definiert. Dabei ging es nicht nur um die Sicherung des Überlebens, sondern auch um das Glück des Einzelnen.

Eine weitere Frage beim Konzept der Sicherheit ist die nach einem Grundrecht auf Sicherheit. Existiert ein solches Grundrecht? Wer setzt dieses durch? Ein solches Grundrecht existiert in Form des Menschenrechts auf Leben und Sicherheit der Person. Die Durchsetzung dieses Rechts muss dabei zunehmend auf der globalen Ebene erfolgen, um effektiv zu sein. Eine globale Durchsetzung existiert aber bislang nicht.

Eivind Smith referierte in seinem Vortrag über Demokratie und ihre Gegner. Die Demokratie als Regierungsform ist in den letzten Jahrzehnten weltweit expandiert. Ihre Hauptgegner beziehungsweise -bedrohungen sind ‚failed states‘, Autokratien und gewalttätige Gruppen innerhalb ihrer eigenen Gesellschaft, welche die Demokratie als Regierungsform bedrohen. Eine grundlegende Frage ist dabei: Wie reagieren Demokratien auf ihre Gegner? Eine der wesentlichen Elemente der Demokratie ist die Meinungsfreiheit und die verbale Auseinandersetzung zwischen politischen Gegnern verbunden mit dem Verzicht der Anwendung von Gewalt. Wie kann die Demokratie vor diesem Hintergrund ihrer eigenen Werte auf Propaganda und auf illegale Gewalt reagieren? Soll jede politische Partei in einer Demokratie um politische Macht konkurrieren dürfen? Smith nennt hier das Mittel des

Freiheit und Sicherheit in der globalen Sicherheitsarchitektur

Die europäische Dimension

Vorsitz

Prof. Dr. Hartmut Bauer, Potsdam

Innere Sicherheit als europäische Aufgabe?

Prof. Dr. Franz Merli, Graz

Der europäische Haftbefehl in der Rechtsprechung nationaler Verfassungsgerichte und oberster Gerichte

Prof. Dr. Péter Kovács, Budapest

Auf dem Weg zu einer europäischen Rechtsprechung zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Prof. Dr. Eleanor Sharpston, Luxemburg

Die internationale Dimension

Vorsitz

Prof. Dr. Jean-François Flauss, Paris/Straßburg

Eingriffe von Sicherheitsbehörden und privaten Akteuren aus der Sicht des Völkerrechts

Prof. Dr. Lauri Mälksoo, Tartu

Der verfassungsrechtliche Rahmen für Akte der Armee und der Sicherheitskräfte im Falle der Gefährdung der internationalen Sicherheit

Prof. Dr. Xavier Philippe, Aix-en-Provence

Die Haltung der europäischen Gerichte zu Sicherheitsfragen

Prof. Dr. Heike Krieger, Berlin

Zusammenfassende Schlussbemerkungen

Prof. Dr. Dieter Scheuing, Würzburg

Parteienverbots zur Ausgrenzung von Verfassungsfeinden, wie es zum Beispiel in Deutschland und der Türkei existiert. Eine weitere Frage ist, wie man mit Wahlerfolgen von Parteien umgeht, welche demokratiefeindlich sind beziehungsweise demokratische Werte infrage stellen. Beispiele hierfür sind der Wahlsieg der Hamas in Palästina oder die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) in Österreich unter ihrem zwischenzeitlich verstorbenen Vorsitzenden Jörg Haider. Wo zieht man in solchen Fällen die Grenze? In der Türkei werden die gemäßigt islamistische Regierungspartei AKP (Gerechtigkeits- und Entwicklungspartei) und kurdische Parteien von Teilen der Elite als potenziell systembedrohend angesehen. Was sind illegale gewalttätige Gruppen? Die Terroris-

ten des einen sind oft die Freiheitskämpfer des anderen und umgekehrt.

Eine weitere Frage ist die nach den Grenzen der Meinungsfreiheit. Sollte die Leugnung des Holocaust und anderer Genozide (Beispiel Armenien) verboten werden? Die Gefahr besteht, dass einige Staaten solche Verbote als Vorwand zu weiter gehenden Einschränkungen der Meinungsfreiheit benutzen. Neben der Systembedrohung kann auch die Moral als Argument der Einschränkung der Freiheit dienen. Die Mohammedkarikaturen in Dänemark sind ein Beispiel für umstrittene Meinungsäußerungen, die unter dem Aspekt der Moral diskutiert werden könnten. Das Verbot bestimmter Meinungen ist oftmals nicht ausreichend. Es drängt extremistische Meinungen in Subkulturen ab. Jedes Verbot sollte daher auf seine Effizienz hin überprüft werden. Extremisten üben mit der Äußerung ihrer Meinungen und der Partizipation an freien Wahlen demokratische Grundfunktionen aus. Insofern stellt sich die Frage, ob sie wirklich Feinde der Demokratie sind. Die Antwort auf diese Frage hängt von der jeweiligen Gesellschaft ab und ob die Frage in jungen oder etablierten Demokratien gestellt wird. Zusammenfassend zieht Smith drei Schlussfolgerungen. Erstens, der Rechtsstaat ist wichtig. Er ist für die Verteidigung der Demokratie aber nicht ausreichend. Zweitens, Kritik ist ein entscheidender demokratischer Wert. Ein Beispiel ist der EU-Boycott von Österreich nach der Regierungsbeteiligung der FPÖ, den Smith als legitim ansieht. Jemand darf seine Meinung äußern (österreichisches Volk), aber die anderen (Europäische Union) dürfen dann das Gespräch verweigern und sich zurückziehen. Drittens, das Recht auf Widerstand ist ein legitimes Mittel der Verteidigung der Demokratie.

Anne Peters sprach anschließend in ihrem Vortrag über das schwierige Verhältnis zwischen Transparenz und Sicherheit. Transparenz kann eine Gefahr für die Sicherheit darstellen, aber auch die Sicherheit erhöhen. Transparenz meint dabei in erster Linie Of-

fenheit und damit im rechtlichen und politischen Kontext den freien Zugang der Bürger zu Gesetzen, Regeln und Entscheidungen.

Die Entscheidung von US-Präsident Barack Obama keine weiteren Fotos von Folterungen durch US-Soldaten zu veröffentlichen kann zum Beispiel als eine Entscheidung für die Sicherheit und gegen die Transparenz verstanden werden. Transparenz selbst ist ein Ergebnis der Aufklärung und ein wichtiger Bestandteil von Demokratien. Die Öffentlichkeit von Parlamentsdebatten und damit die Öffentlichkeit des legislativen Prozesses war dabei lange umstritten. Eine neuere Form von Transparenz ist die Transparenz der Verwaltung (zum Beispiel bei Umweltverordnungen). Der Kampf gegen Korruption ist ebenfalls ein politisches Ziel vieler internationaler Organisationen und anderer entwicklungspolitischer Akteure als Teil der Förderung von ‚Good Governance‘ geworden (Beispiel Weltbank). Transparenz hat einen instrumentellen Wert und keinen Wert an sich. Transparenz kann die Akzeptanz und Legitimität von Regierungen erhöhen. Die Effektivität und die Verantwortlichkeit von Handeln erhöht sich ebenfalls bei staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren. Im rechtlichen Bereich steigert Transparenz die Vorhersehbarkeit und die rechtliche Sicherheit der Akteure. Gleichzeitig kann Transparenz aber auch negative Konsequenzen nach sich ziehen, wie Inflexibilität und sozialen Stress.

Gesetze, welche den Zugang der Bürger zu Informationen regeln, wurden in vielen Staaten erlassen, so zum Beispiel in Schweden (Freedom of the Press Act 1949), den USA (Freedom of Information Act 1966), Frankreich (Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 de la liberté d'accès aux documents administratifs), Großbritannien (Freedom of Information Act 2000), Schweiz (Öffentlichkeitsgesetz 2004) und Deutschland (Informationsfreiheitsgesetz 2005). Die USA haben dabei eine Vorreiterrolle gespielt. Ausnahmen für Transparenz gab es schon immer im Bereich der inneren und äußeren Sicherheit, dem öffentlichen In-

teresse und der Privatsphäre. Nach dem 11. September 2001 hat die Transparenz abgenommen. Die USA waren auch bei dieser Entwicklung der Vorreiter. In einigen Fällen kann von staatlichen Organen sogar verweigert werden darüber Auskunft zu geben, ob überhaupt Informationen zu einem Sachverhalt existieren (sogenannte ‚Glomar Response‘ nach einem Gerichtsurteil in den USA von 2005). Im rechtlichen Bereich bilden die US-Militärtribunale und die Debatten um ihre Einrichtung und Verfahrensweisen einen aktuellen Fall der Abwägung zwischen den Prinzipien Freiheit und Sicherheit. Schließlich kann Transparenz aber auch als Erfüllung eines Menschenrechts auf Information angesehen werden. In den USA hat die Regierung nach Urteil von Gerichten die Verpflichtung ihren Bürgern den Zugang zu Informationen zu gewähren (mit legitimen Ausnahmen wie staatlichen Sicherheitsinteressen). Demokratietheoretisch kann man argumentieren, dass Informationen rechtmäßig den Bürgern gehören. Umgekehrt kann zuviel Transparenz diplomatische Verhandlungen und das Finden von Lösungen erschweren beziehungsweise die Entscheidungsprozesse in andere Institutionen (zum Beispiel Hinterzimmer) verlagern. Die Gegenposition zu geheimen Verhandlungen hat Präsident Woodrow Wilson vertreten, der im ersten seiner 14 Punkte von 1918 in der internationalen Diplomatie Öffentlichkeit und Transparenz forderte. Im Bereich der Nonproliferation von Massenvernichtungswaffen ist Transparenz ebenfalls ein fundamentales Prinzip. Die Weigerung des Irans vollständige Transparenz über seine nuklearen Aktivitäten herzustellen ist ein Grund für internationale Sanktionen.

Öffentliche Sicherheit und individuelle Freiheiten im nationalen Rechtsstaat

Den ersten Vortrag hielt *Leonard Besselink*. Besselink hat das Strafrecht mehrerer europäischer Staaten verglichen. Dabei hat er nur zwei wesentliche gemeinsame Rechtsprinzipien festgestellt und zwar erstens ‚habeas corpus‘ und zweitens ‚nulla poena sine lege‘. Der

Grundsatz ‚nulla poena sine lege‘ findet sich in allen Verfassungen der EU-Staaten, welche eine Verfassung besitzen (einzige Ausnahme: Großbritannien). Zwei aktuelle Tendenzen gibt es im Strafrecht. Erstens wird Prävention zunehmend bedeutender. Die kriminelle Absicht ist eine Form der Straftat geworden. Der Polizei kommt dabei eine bedeutendere Rolle zu. Sie muss für die Prävention von Straftaten verstärkt Informationen und Daten sammeln. Eine große Herausforderung ist damit der Schutz persönlicher Daten und der Datenaustausch zwischen den Ländern. Zweitens wird Verwaltungsrecht wichtiger. Die Normdurchsetzung erfolgt inzwischen in einigen Bereichen, in denen früher das Strafrecht verwendet wurde, durch das Verwaltungsrecht. Schließlich sieht Besselink eine Dynamik zwischen nationalen und internationalen Gerichten, die sich entweder in ihren Urteilen behindern und widersprechen oder ihre Urteile gegenseitig bekräftigen.

Ciril Ribičič trug anschließend zum Thema ‚Recht auf Privatheit versus öffentliche Sicherheit‘ vier Fälle des slowenischen Verfassungsgerichts vor. Es handelte sich um Fälle, in denen die slowenische Regierung Waffen in einem geheimen Abkommen nach Israel exportiert hatte, NATO-Flugzeugen die Nutzung ihres Luftraumes erlaubte und der slowenische Geheimdienst Telefonate abgehört hatte. In all diesen Fällen hatten einzelne Bürger Beschwerden beim Verfassungsgericht eingereicht. Das slowenische Verfassungsgericht hat in Urteilen insgesamt den Rechtsstaat sowie die Position der Bürger gestärkt. Im Fall der NATO-Flugzeuge und dem geheimen Abkommen zwischen Israel und Slowenien hat es die Regierung zu weiteren legislativen Maßnahmen aufgefordert, um die Legalität der Handlungen zu gewährleisten. Das Abhören von Telefongesprächen wurde eingeschränkt. Insgesamt hält Ribičič es für notwendig, sich einer Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Freiheit und Sicherheit im Lichte der Bedrohungen durch den Terrorismus und durch die organisierte Kriminalität zu verweigern. Rechtsstaatlichkeit ist ein ent-

scheidendes Element der Gewaltenteilung und damit der Beschränkung der exekutiven Macht. Die Freiheit darf nicht eingeschränkt werden.

Der nächste Vortrag über „Meinungs- und Pressefreiheit versus öffentliche Sicherheit“ wurde in Vertretung für *Ricardo García Macho*, der den Vortrag schrieb, von *Jean-François Flauss* kurz zusammengefasst. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte spielte eine entscheidende Rolle beim Schutz der Meinungs- und Pressefreiheit in Europa. In mehreren Urteilen urteilte er zugunsten dieses Menschenrechtes und der Kläger und gegen Staaten (Italien, die Schweiz und Spanien), die in drei Fällen die Meinungs- und Pressefreiheit von Personen aufgrund der öffentlichen Sicherheit einschränkten.

Tania Groppi berichtete im Anschluss über den „Transnationalen Dialog der Gerichte in Anti-Terrorismustfällen“. Dabei fand sie in einer komparativen Analyse heraus, dass die Länder im Bereich der Antiterrorgesetzgebung in einem Dialog miteinander stehen. Durch Präzedenzfälle entsteht eine Konvergenz zwischen den Staaten. Nach dem 11. September 2001 gab es in vielen Staaten ähnliche Entwicklungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung, wie eine stärkere Gewichtung der Prävention, das zeitlich unbestimmte Festhalten von Gefangenen ohne Gerichtsurteil, einen Abbau von Prozessrechten für Angeklagte und eine generelle Zunahme der Macht der Exekutive. Gerichte müssen beim Antiterrorkampf mehrere Werte abwägen. Sicherheit ist einer von vielen Werten. Überraschend war, dass viele Gerichte infolge des 11. September den Regierungen Schranken gesetzt haben und damit oftmals aktiv die Bürger- und Menschenrechte verteidigt haben. Je höher die Stellung der Gerichte, desto mutiger waren diese gegenüber den Regierungen in ihren Urteilen. Niedere Gerichte waren zurückhaltender bei der Infragestellung der neuen Antiterrorgesetze. Das erste Urteil nach dem 11. September, welches die Antiterrorgesetzgebung in einem Staat infrage stellte, kam

von den Law Lords in Großbritannien. 2002 hat der kanadische Oberste Gerichtshof die Möglichkeit der Regierung, eine Person in ein Land auszuliefern, in dem dieser Person Folter droht, eingeschränkt (aber nicht komplett verboten). Ab 2004 erklärte dann der Oberste Gerichtshof der USA verschiedene Aspekte der amerikanischen Antiterrormaßnahmen für nicht verfassungskonform. Die Gerichte zogen oft in ihren Urteilen Entscheidungen ausländischer Gerichte als Präzedenzfälle hinzu. In den USA gibt es darüber eine lebhaftere Debatte, in welcher der oberste Richter Antonin Scalia aus Prinzip nie ausländisches Recht als Entscheidungsgrundlage heranzieht, während der oberste Richter Stephen G. Breyer genau gegenteilig prinzipiell ausländisches Recht als eine Rechtsquelle und damit als eine Entscheidungsgrundlage betrachtet.

Didier Maus fasste schließlich den Tag zusammen und arbeitete dabei als die großen Linien den Begriff der Sicherheit, die Möglichkeiten der Verteidigung der Demokratie und vor allem das Verhältnis zwischen Freiheit und Sicherheit in all seinen Facetten heraus. Ein Beispiel für dieses Verhältnis ist die umstrittene Dauer der Inhaftierung eines Verdächtigen ohne richterliche Prüfung. Wo liegt hier die noch vertretbare Grenze, bei 48 Stunden, zehn Tagen oder gar dreißig Tagen?

Freiheit und Sicherheit in der globalen Sicherheitsarchitektur: die europäische Dimension

Der erste Vortrag wurde von *Franz Merli* über „Innere Sicherheit als europäische Aufgabe?“ gehalten. Drei Aussagen liegen dem Vortrag zugrunde. Erstens, Sicherheit ist eine europäische Aufgabe. Zweitens, die Europäische Union hat viel erreicht im Bereich der Sicherheit. Drittens, aus rechtsstaatlicher Sicht ist die Situation der inneren Sicherheit in Europa unhaltbar. Die Globalisierung des Verbrechens als neue Herausforderung bei der Bekämpfung der Kriminalität hat als logische Konsequenz eine Zusammenarbeit im Sicherheitsbereich auf europäischer Ebene

zur Folge. Der Bereich der Sicherheit ist eine konkurrierende Zuständigkeit, deren Kompetenz zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten geteilt ist. Die EU-Mitgliedstaaten verfügen primär über die Schutzpflicht gegenüber dem Bürger, falls die Europäische Union keine Zuständigkeit besitzt (wie beim Binnenmarkt). Die Zunahme der Bedeutung der Sicherheitszusammenarbeit zeigt sich unter anderem darin, dass allein 252 Rechtsakte auf europäischer Ebene bestehen, welche die Zusammenarbeit der Polizei zwischen den Mitgliedstaaten regeln. Weiterhin gibt es immer mehr Ausschüsse und Organe, die sich mit dem Thema Sicherheit befassen. In vielen Grenzbereichen gewinnt Sicherheit ebenfalls an Bedeutung, wie beim gemeinsamen Satellitenprojekt Galileo, welches auch zur Grenzüberwachung genutzt werden soll, bei der Pflicht zur Datenspeicherung für Telekommunikationsunternehmen oder der Rückführung von illegalen Fluggästen durch die Fluggesellschaften. Auf europäischer Ebene spielen der Austausch und die zentrale Steuerung von Informationen eine stärker werdende Rolle. Es gibt inzwischen viele Datenbanken der Europäischen Union, zum Beispiel für Visa, Asylbewerber und gesuchte Personen (Schengener Informationssystem SIS). Der europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ist ebenfalls ein gemeinsamer Informationsraum.

Problematisch ist, dass die Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit keinen rechtsstaatlichen Standards genügt. Erstens, EU-Verordnungen, welche Pflichten für Bürger oder Unternehmen beinhalten, müssen grundsätzlich veröffentlicht werden. Das ist nicht immer der Fall. „Normenklarheit“ als rechtsstaatliche Norm ist ebenfalls nicht gegeben. Die Normen sind nicht immer verständlich. Zweitens, der Datenschutz ist nicht ausreichend gewährleistet. Der Empfänger und der Verwendungszweck von gesammelten Daten müssen klar sein. Dieses ist nicht der Fall. Viele Daten werden weltweit ausgetauscht, ohne dass immer deutlich ist, welche Daten für wen zu welchem Zweck bestimmt sind. Die Entschei-

dung der Datenerhebung wird oft getrennt von der Entscheidung der Datenverwendung getroffen. Das ist aus rechtsstaatlicher Sicht ein Problem. So werden Daten gesammelt und erst später wird entschieden, was mit diesen Daten geschehen soll. Drittens, der Rechtsschutz ist in der Europäischen Union nicht ausreichend gewährleistet. Zum Beispiel gab es in der Europäischen Union ‚schwarze Listen‘ mit Terrorverdächtigen, welche vom Europäischen Gerichtshof für nichtig erklärt wurden, aber die für den Rechtsschutz zuständigen EU-Instanzen waren in diesem Fall alle unterschiedlicher Meinung. Diese Defizite sind unhaltbar geworden und nach Ansicht von Merli müssen die Freiheit, die Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaat in der Europäischen Union unbedingt gestärkt werden.

Der Vortrag von *Eleanor Sharpston* handelte von der Entstehung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und der Arbeit des Europäischen Gerichtshofes in diesem Bereich. Dieser Raum ist vergleichbar mit der Zusammenarbeit im Binnenmarkt Anfang der 60er-Jahre. Viele Richtungsentscheidungen sind noch nicht getroffen, konkurrierende Prinzipien noch nicht ausbalanciert worden. Die Zusammenarbeit im Rechts- und Sicherheitsbereich entstand aus der Notwendigkeit die organisierte Kriminalität, welche die neue Freizügigkeit innerhalb der Europäischen Union für sich nutzte, effektiver bekämpfen zu können. Insgesamt bestand dabei eine große Zurückhaltung der Mitgliedstaaten ihre Rechtssysteme zu harmonisieren, da jeder sein System naturgemäß für das beste hält. Die Lösung bestand in der gegenseitigen Anerkennung der Rechtsakte der fremden Rechtssysteme und der Schaffung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und seiner Instrumente (wie zum Beispiel des europäischen Haftbefehls). Dabei ist erstaunlich, dass die Mitgliedstaaten, die ihren Rechtssystemen mehr vertrauen als fremden Systemen, mindestens genauso viel Vertrauen in die fremden Rechtssysteme benötigen beim Verfahren der gegenseitigen

Anerkennung fremder Urteile und Gesetze wie bei einer möglichen Harmonisierung der Systeme. Immer mehr Bereiche der dritten Säule wurden in die erste Säule transferiert. Das hat Auswirkungen auf die Bürger und Angehörige anderer Staaten (zum Beispiel Asylrecht). Die Arbeit des Europäischen Gerichtshofes ist für die Bürger wichtig, da viele verabschiedete EU-Verordnungen ambivalente und unklare Formulierungen enthalten und damit schlechte Verordnungen sind. Das erklärt sich aus der Notwendigkeit auf der europäischen Ebene Kompromisse zwischen den Mitgliedstaaten zu finden. Das Problem ist aber, dass diese Texte die Bürger der Europäischen Union betreffen und aufgrund der ambivalenten Formulierungen muss der Europäische Gerichtshof (EuGH) in vielen Fällen die Texte verbindlich interpretieren. Hierbei spielt es eine große Rolle, ob eine Verordnung unter die erste oder dritte Säule der Europäischen Union fällt. Der EuGH würde es im Übrigen bevorzugen, wenn die Mitgliedstaaten auf der EU-Ebene stärker legislativ tätig würden und es nicht dem EuGH überlassen würden, auf der Grundlage existierender Prinzipien von den Mitgliedstaaten nicht geregelte Probleme zu entscheiden. Die Mitgliedstaaten besitzen die Legitimität für die legislative Tätigkeit, nicht der EuGH. Das ganze Verhältnis zwischen der Europäischen Union, der Europäischen Menschenrechtskonvention, dem internationalen Völkerrecht und nationalem Verfassungsrecht zum Schutz der Unionsbürger ist insgesamt noch nicht austariert (welche Norm wird wie und wo angewandt und genießt wann Priorität über andere Normen).

Péter Kovács referierte in seinem Vortrag über die Einwände nationaler Gerichte zum europäischen Haftbefehl. Der Europäische Rat führte den europäischen Haftbefehl durch mehrere Beschlüsse seit 2002 ein. 2006 wurde der europäische Haftbefehl auf Island und Norwegen übertragen. Das Ziel war eine Vereinfachung und Beschleunigung der Auslieferung von Verdächtigen ohne politische Einmischung. Der Haftbefehl kann für 32

Verbrechen ausgestellt werden, wie zum Beispiel Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation, Terrorismus, Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung Minderjähriger, Mord, schwere Körperverletzung, Korruption oder Produktfälschung. Die Staaten einigten sich darauf, weder ein politisches Motiv für ein Verbrechen noch die Nationalität des Straftäters als Entschuldigung für die Verweigerung der Auslieferung zu verwenden. Jeder Staat muss einen Gesuchten ausliefern, wenn er sich auf seinem Territorium befindet und keine doppelte Bestrafung (Prinzip ‚ne bis in idem‘) zu befürchten ist. Gegen den europäischen Haftbefehl gab es infolge seiner Einführung mehrere Klagen vor nationalen Verfassungsgerichten und obersten Gerichten. In Frankreich, Polen, Deutschland, Zypern, Portugal, Tschechien und Slowenien wurde die Verfassungsmäßigkeit des Haftbefehls von den jeweiligen Gerichten diskutiert und teilweise verneint. So muss in Polen die Verfassung geändert werden, um die Auslieferung polnischer Staatsbürger zu ermöglichen. Das mögliche Problem der doppelten Strafbarkeit durch den europäischen Haftbefehl wurde von Verfassungsgerichten in Frankreich, Tschechien, Belgien und Ungarn diskutiert. Insgesamt war der europäische Haftbefehl damit Gegenstand vielfältiger juristischer Kontroversen.

Freiheit und Sicherheit in der globalen Sicherheitsarchitektur: die internationale Dimension

Lauri Mälksoo hielt den Einführungsvortrag, in welchem er einen allgemeinen Überblick über die Entwicklung des Völkerrechts gab. Dabei konstatierte er, dass es eine Vielzahl internationaler Verträge gibt. Das Völkerrecht entwickelte sich, weil das Naturrecht zu vage war. Die wirkliche Universalisierung des internationalen Rechts begann erst nach dem Zweiten Weltkrieg. Vorher war das internationale Recht europäisch. Ein grundlegendes Dilemma des internationalen Rechts in seiner Reaktion auf Bedrohungen wie al-Qaida ist die Tatsache, dass das internationale Recht als

reziprokes Recht ausgestaltet wurde. Al-Qaida stellt eine neue Dimension der Bedrohung dar, welche nicht in dieses ursprüngliche Schema der Reziprozität passt. Deshalb wurde die Gültigkeit des internationalen Rechts von der amerikanischen Bush-Administration teilweise infrage gestellt.

Xavier Philippe sprach dann über den „verfassungsrechtlichen Rahmen für Akte der Armee und der Sicherheitskräfte im Falle der Gefährdung der internationalen Sicherheit“. In den meisten Ländern entscheidet die Exekutive über den Einsatz der Streitkräfte im Ausland. In Frankreich hat der Staatspräsident ebenfalls dieses Vorrecht. Allerdings wurde der Artikel 35 der französischen Verfassung 2008 geändert und hat dem Parlament wichtige Rechte beim Einsatz der Armee im Ausland eingeräumt. So darf das Parlament einen Rückzug der Soldaten beschließen und das Parlament hat das Recht einen Krieg zu erklären beziehungsweise muss den Einsatz von Soldaten im Ausland billigen, falls dieser nach Ablauf von vier Monaten noch andauert. Ein Problem dieses Artikels ist, dass er nicht auf militärische Operationen angewendet werden kann, die außerhalb des Territoriums eines fremden Staates stattfinden (Beispiel Operation gegen die Piraten am Horn von Afrika). Die Rechte des Parlaments über den Einsatz der Streitkräfte im Ausland zu entscheiden variieren von Land zu Land. Am meisten Rechte hat der Deutsche Bundestag, der jeden Einsatz deutscher Soldaten im Ausland genehmigen muss. In Italien muss das Parlament nicht über den Einsatz entscheiden. Allerdings muss es über die Finanzierung eines Einsatzes von Soldaten befinden und somit ist eine indirekte Zustimmung notwendig. In Großbritannien sucht die Regierung in der Regel die Unterstützung des Parlaments. Sie ist aber nicht zwingend. In den USA regelt

der „War Powers Act“ von 1973 die Rechte des Kongresses beim Einsatz der Streitkräfte im Ausland. Der Präsident verfügt über weitreichende Vollmachten beim Einsatz der Streitkräfte.

Heike Krieger trug anschließend zur „Haltung europäischer Gerichte in Sicherheitsfragen“ vor. Insgesamt kam Krieger zu dem Schluss, dass die Gerichte eher zurückhaltend in Sicherheitsfragen agieren und der Exekutive und der Legislative einen weiten Spielraum bei der Beurteilung von Bedrohungen der Sicherheit einräumen. So hat zum Beispiel der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte der Türkei und Großbritannien (Nordirlandkonflikt) einen weiten Ermessensspielraum bei der Bekämpfung von Bedrohungen der inneren Sicherheit gewährt. Heutzutage sind die Gerichte deutlich kritischer in ihren Entscheidungen zur Antiterrorgesetzgebung als dies in den 70er-Jahren der Fall war. Damals haben die Gerichte die politischen Entscheidungen weitgehend akzeptiert.

Dieter Scheuing hat die Tagung abschließend zusammengefasst. Das Verhältnis zwischen Freiheit, Sicherheit und dem Rechtsstaat muss permanent neu austariert werden. Es befindet sich nie in einer Balance. Eine dieser neuen Austarierungen findet momentan im Lichte neuer Bedrohungen statt. Beim Spannungsfeld zwischen individuellem Rechtsschutz und Sicherheit müssen die individuellen Rechte wieder stärker respektiert werden. Beim Kampf gegen den Terrorismus müssen die Menschenrechte beachtet werden. Der Rechtsschutz auf der internationalen Ebene ist unzureichend und in der Europäischen Union nicht perfekt. In beiden Bereichen sollte mehr getan werden, um den individuellen Rechtsschutz besser gewährleisten zu können.

ABSTRACTS

Rudolf Hrbek

European elections 2009: more than the sum of second-order national elections?

The article analyses the European elections 2009 under the question, if they were only 'second-order national elections'. It points to framework conditions for the elections, summarizes briefly the electoral platforms/manifestos of the parties at European level, and the campaign which was done at member state level. It then explains aspects of the result and the consequences of the elections: turnout (with national differences), political composition and structure of the European Parliament (with the establishment of new party groups and with some changes in groups' strength); and it discusses possible future alliances/'coalitions' between party groups with respect to the ambition of the European Parliament, to exploiting the weight of the European Parliament vis-à-vis the Council. It concludes that parties at European level have the potential and may contribute to strengthen the European character of future elections.

Heinrich Schneider

Between 'policy determination' and 'empty ritual'. Comments on European electoral campaigns and their results in Austria

Elections to the European Parliament are not just 'second-order national elections', but also not simply a decision of the course of action of a representative body, which increasingly determines EU-policies. It is worthwhile to analyse the 'teaching function' (Walter Bagehot, 1867) of the electoral campaigns from the perspective of a theory of the symbolic function of institutions. In the case of Austria such an analysis comes to frightening conclusions. The information presented to the electorate was sometimes quite bizarre. But finally the expectations (or fears) were confuted. For the reputable European policy it was a blessing in disguise – the turnout increased compared to the former elections. The future prospects, though, are dreary. The German Federal Constitutional Court regards 'policy determination' by the European Parliament as being unconstitutional. This debases European elections considerably and gives new meaning to the ideas of a notable German political scientist that appeals to vote are coming close to 'political cynicism'.

Oskar Niedermayer

Public opinion on the European Parliament – prominent but hardly relevant

Analysing the long-term orientations citizens have towards the European Parliament shows that among both Germans and Europeans, the parliament is the most prominent European institution. Compared to the European Commission and the Council of the European Union citizens are most confident in the European Parliament and perceive it as the most important of the three institutions. But instead of being based on reliable information, a considerable proportion of the population bases these orientations on stereotypes. Furthermore, many citizens do not recognise the relevance the decisions of the parliament have for their everyday life.

Franz C. Mayer

The European Court of Justice as the enemy? The debate on social Europe within the case-law of the ECJ

Since the rulings ‘Viking’, ‘Laval’, ‘Rüffert’ and ‘Commission against Luxembourg’, the European Court of Justice (ECJ) has been faced by a formerly unknown range of criticism – way beyond the usual debate on European law and way beyond the concerned member states. One central accusation is that the ECJ does not contribute to removing the ‘social deficit’ of the integration project. Besides the criticism of the decisions, objections are voiced against the Treaty of Lisbon, which is accused of market radicalism. More rational analyses of the legal basis and the case-law show, however, that such objections are not really justified. What would be needed for a more social Europe are further developments of the legal basis which, of course, would require corresponding majorities. Excessive attacks on the ECJ, on the other hand, bear considerable risks for the concept of a community of law (*Rechtsgemeinschaft*), insofar as the ECJ could suffer lasting damages.

Joachim Schild and Martin Koopmann

The ‘Sarkozy-moment’ – leadership inside the EU exemplified by the French presidency

This article analyses the French presidency of the European Union during the second half of 2008 with regard to its capacity to provide leadership inside the Union. The authors examine the resources and methods for providing leadership as well as the tensions which arose with partners, especially with the Federal Republic of Germany during the French six-month stint as EU presidency. Overall, this presidency is seen as an exceptional moment, due to the triple crises of ratification, of the international financial markets and the crisis in Georgia which provided opportunities for a strong leadership by the presidency but which leaves entirely open the problem of leadership inside the enlarged EU.

Timm Beichelt and Anja Thomas

National politics matter! – The quest for a European constitution and the strengthening of national channels of legitimacy for the EU

The treaty reform process of the EU, which has come to a temporary and uncertain end with the Treaty of Lisbon, was aimed at two things: On the one hand, the process strived for feasible changes within the multi-level polity of the EU. On the other hand, there was the hope – raised by political discussions about neo-federal ideas – to strengthen and open new channels of supranational legitimacy for the EU through a European constitution. This article analyses the Lisbon Treaty with regard to central dimensions of legitimacy provided for European governance and highlights former steps of the constitutional process. The authors argue that national channels of legitimacy have proved to be especially resilient and interpret this as an indication of the current character of the European polity.

Frank-Walter Steinmeier

Speech by Federal Foreign Minister Dr Frank-Walter Steinmeier to the German-Italian Discussion Forum „Designing Global Governance: German and Italian Views and Perspectives“

From the excellent relations between Germany and Italy, from their shared past and their responsibility as founding members of the European Union, Frank-Walter Steinmeier draws the conclusion that Germany and Italy must in future do even more to bring their combined weight to bear in tackling the major challenges of the future, both within Europe and on the world stage. For around the world the interconnections between countries, regions, economies and cultures will multiply ever further. The old analytical models and political panaceas won't work in this changing world. We therefore need an effective global community of responsibility.

Günter Gloser and Glenys Kinnock

Balancing EU enlargement policy: a German-British perspective

Great Britain and Germany will continue to advocate balancing the EU's enlargement policy. In this article, the authors explain what is meant by 'balancing EU enlargement policy' and show that nothing less than the future security, welfare and stability of Europe is at stake.

Eckart D. Stratenschulte

'You reap what you sow' – some proposals for a reaction to the turnout in European elections

The low turnout in the European elections in 2009 has not affected the function of the European institutions. But this wake-up call should be taken seriously, as the European Union might lose its credit. Thus a number of initiatives are necessary to increase the attractiveness of the elections – and in consequence tighten the citizens' attachment to the European Union. This article proposes several initiatives which increase citizens' influence, transparency, representativeness, and emphasise the importance of 'European education'. Many of these initiatives can be realised on the national level.

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