

# *integration*

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

## **Das Karlsruher Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen**

Peter-Christian Müller-Graff

## **(Tschechischer) Stolz und (bestätigte) Vorurteile. Eine Bilanz der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft**

Petr Kratochvíl und Vít Beneš

## **Im Osten nichts Neues? Ziele, Inhalte und erste Ergebnisse der Östlichen Partnerschaft**

Katrin Böttger

## **Die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 – die erste Bewährungsprobe für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion**

André Schmidt

## **Der 80%-Mythos auf dem Prüfstand: Wie europäisch ist die nationale Politik?**

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. / Oktober 2009

4/09

## INHALT

### AUFSÄTZE

*Peter-Christian Müller-Graff*

**Das Karlsruher Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen** ..... 331

*Petr Kratochvíl und Vít Beneš*

**(Tschechischer) Stolz und (bestätigte) Vorurteile. Eine Bilanz der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft** ..... 361

*Katrin Böttger*

**Im Osten nichts Neues? Ziele, Inhalte und erste Ergebnisse der Östlichen Partnerschaft** ..... 372

*André Schmidt*

**Die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 – die erste Bewährungsprobe für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion** ..... 388

### ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

*Katharina Joho*

**Der 80%-Mythos auf dem Prüfstand: Wie europäisch ist die nationale Politik?** ..... 398

**ABSTRACTS** ..... 403

# integration

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

## Herausgeber

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

## Geschäftsführende Redaktion

Dr. Elfriede REGELSDERGER, Schriftleitung, V.i.S.d.P.  
Prof. Dr. Mathias JOPP

Tanja LEPPIK-BORK, Redaktionsassistentin  
Frédéric KRUMBEIN, Redaktionsassistent für den AEI

## Redaktionskollegium

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

Dr. Andreas Maurer, Berlin  
Prof. Dr. Franz Mayer, Bielefeld  
Prof. Dr. Jörg Monar, Sussex  
Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Heidelberg  
Prof. Dr. Oskar Niedermayer, Berlin  
Prof. Dr. Joachim Schild, Trier  
Dr. Otto Schmuck, Berlin  
Prof. Dr. Heinrich Schneider, Wien  
Prof. Dr. Johannes Thomas, Paderborn  
Prof. Dr. Werner Weidenfeld, München  
Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Köln

### Redaktion

Institut für Europäische Politik, Bundesallee 23,  
10717 Berlin, E-Mail: [elfriede.regelsberger@iep-berlin.de](mailto:elfriede.regelsberger@iep-berlin.de); Tel. (030) 889134-0, Fax (030) 889134-99

### Druck und Verlag:

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

### Anzeigen:

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

### Bezugsbedingungen

Jahresabonnement 2009: (vierteljährlich, 4 Hefte  
und Register) 43,- €

Studentenabonnement: (gegen Vorlage einer  
Studentenbescheinigung) 29,- €

Einzelheft 14,- €

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

*integration* wird vom Auswärtigen Amt gefördert.

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

© Institut für Europäische Politik, 2009 ISSN 0720-5120

### Hinweise für Autorinnen und Autoren

Über den Abdruck zugesandter Manuskripte wird in  
der Regel nach Abschluss des Gutachterverfahrens  
entschieden. Voraussetzung ist, dass die Manuskripte  
unveröffentlicht und nicht zugleich an anderer Stelle  
eingereicht sind. Manuskripte, die bereits in einer  
grauen Reihe oder im Internet veröffentlicht sind, kön-  
nen nur in einer substanziiell überarbeiteten Fassung in  
das Gutachterverfahren aufgenommen werden. Die  
Manuskripte müssen sich zudem durch Originalität  
und wissenschaftliche Sorgfalt bei der Darstellung und  
Analyse von relevanten Problemen europäischer Inte-  
gration auszeichnen. Sie sind in elektronischer Form  
(als Word-Datei) an die Redaktion zu schicken.  
Einzelheiten unter [www.zeitschrift-integration.de](http://www.zeitschrift-integration.de).

### Abstracts

Die Beiträge der *integration* werden erfasst in: Interna-  
tional Political Science Abstracts, Linguistics and Lan-  
guage Behavior Abstracts, Social Services Abstracts, Socio-  
logical Abstracts, Worldwide Political Science Abstracts.

### Urheberrechte

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

# Das Karlsruher Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen

*Peter-Christian Müller-Graff\**

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVG) vom 30. Juni 2009<sup>1</sup> zur Frage der Vereinbarkeit des Zustimmungsgesetzes zum Vertrag von Lissabon<sup>2</sup> (VvL) und des diesbezüglichen Grundgesetzänderungsgesetzes<sup>3</sup> mit dem Grundgesetz (GG) enthält das erwartete Ergebnis. Zustimmungs- und Änderungsgesetz sind verfassungsgemäß, freilich „nach Maßgabe der Gründe“.<sup>4</sup> Dieses einstimmige Votum des Zweiten Senats bestätigt das Urteil derjenigen, die dem VvL (wie schon den dem VvL im Wesentlichen zugrunde liegenden Neuerungen des Verfassungsvertrages (VVE)<sup>5</sup>) eine systemrationale Entfaltung des bisherigen primärrechtlichen Integrationsmodells ohne revolutionäre Elemente bescheinigt hatten.<sup>6</sup> Zu einem Widerspruch des VvL zum GG hätte es daher nur kommen können, wenn das GG seine klare Staatszielausrichtung auf die europäische Integration in seiner Präambel vom 23. Mai 1949<sup>7</sup> zwischenzeitlich fundamental geändert hätte. Der Text des GG ist jedoch in dieser Hinsicht seit sechzig Jahren unverändert und wurde im Jahre 1992 durch die Einfügung des Artikels über die Europäische Union (Art. 23 Abs. 1 GG) bekräftigt und konkretisiert.<sup>8</sup> Zugleich beanstandet das Urteil aber das projektierte Begleitgesetz zur Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union<sup>9</sup> als verfassungsrechtlich in definiertem Umfang nicht hinreichend<sup>10</sup> und verbietet deshalb (rechtlich nicht zweifelsfrei<sup>11</sup>) bis zur verfassungsgemäßen Ausgestaltung dieser Rechte die Hinterlegung der Ratifikationsurkunde.<sup>12</sup>

---

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

1 Verbundene Rechtssachen 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09.

2 Gesetz zum Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 vom 08.10.2008, BGBl. 2008 II S. 1038.

3 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 23, 45 und 93) vom 08.10.2008, BGBl. 2008 I S. 1926.

4 Vgl. Rdz. 207 des Urteils. Bindungsgegenstand und Bindungsfolgen von Urteilen des BVG sind indes nicht immer klar abzuschätzen, vgl. zu diesem Problem Hans Lechner/Rüdiger Zuck: Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar, 5. Aufl., München 2006, § 31 Rdz. 30ff., 33ff.

5 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts, in: *integration* 3/2004, S. 186-201.

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

7 Zur europäischen Integration als Staatszielbestimmung in der Präambel vgl. statt vieler z.B. Peter M. Huber, in: Michael Sachs (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl., München 2003, Präambel, Rdz. 41. Sie gilt als Ausdruck „offener Staatlichkeit“, vgl. Klaus Vogel: Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit. Ein Diskussionsbeitrag zu einer Frage der Staatstheorie sowie des geltenden deutschen Staatsrechts, Tübingen 1964, S. 42ff.

8 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992, BGBl. 1992 I S. 2086; dazu statt vieler z.B. Rudolf Streinz, in: Michael Sachs (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl., München 2003, Art. 23 Rdz. 1ff.; Carl Otto Lenz: Ausbrechender Rechtsakt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.08.2009.

9 Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Bundestagsdrucksache 16/8489 vom 11.03.2008.

10 Vgl. namentlich Rdz. 406-419 des Urteils.

11 Gegen die rechtliche Zulässigkeit dieses Hinterlegungsverbots aus dem Gesichtspunkt der Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes Lenz: Ausbrechender Rechtsakt, 2009.

12 Vgl. Urteilstenor 4b.

Maßgeblich für die verfassungsrechtliche Beurteilung eines Zustimmungsgesetzes zu neuen primärrechtlichen Integrationsschritten ist zuallererst der Text des GG, auch wenn er im Streitfall der streitentscheidenden Sprechhilfe des dazu authentisch berufenen Interpreten bedarf. Ob dazu im vorliegenden Falle eine (mit sieben zu eins getragene) sehr weit ausgreifende Begründung im Umfang von teils redundanten 421 Einzelschritten erforderlich war,<sup>13</sup> kann als Frage judikativer Stilpräferenz dahinstehen. Immerhin betrifft sie einen umfänglichen Integrationsvertrag. Sie ist in sich übersichtlich tiefengegliedert, wissenschaftlich niveaureich angelegt und spezifisch konzeptionsgetragen entwickelt, nämlich aus dem konstitutiven Prinzip personaler Freiheit, das sich im demokratischen Teilhabeanspruch der Bürger in Gestalt des Wahlrechts zum Bundestag verwirklicht.<sup>14</sup> Sie wird indes vor allem<sup>15</sup> wegen der daraus abgeleiteten weitgreifenden, im Vergleich zum Maastricht-Urteil<sup>16</sup> schärfer artikulierten rechtlichen, politischen und judikativen Integrationsbedingungen und Schranken wie auch wegen des Gebrauchs vieler hochabstrakter wertungsoffener Begrifflichkeiten, die der Text des GG nicht kennt, zugleich Quell zahlreicher rechtlicher und integrationspolitischer Fragen (und einer vorhersehbaren Flut von Abhandlungen) werden. Darauf deuten bereits jetzt die ersten Reaktionen. Denn thematisch verschränkt das Urteil die verfassungsrechtliche Dimension insbesondere des Demokratie- und Souveränitätsprinzips mit der europapolitischen und europarechtlichen Dimension und betrifft darin zugleich auch zentral die Frage der im Urteil vorgenommenen Selbstaufwertung der Rolle des BVG im System der innerstaatlichen und europäischen Gewaltenteilung. Während allererste journalistische Stimmen in der Begründung noch einen „Weckruf“<sup>17</sup> oder sogar eine „Sternstunde“<sup>18</sup> sahen, erkennt eine Phalanx kritischer oder besorgter Stimmen unter anderem eine einseitig restriktive Auslegung des integrationsoffenen Grundgesetzes,<sup>19</sup> ein „sehr weites“ Hervorwagen Karlsruhes,<sup>20</sup> eine „Totalaufsicht des Verfassungsgerichts“,<sup>21</sup> eine „Entmündigung der Politik“,<sup>22</sup> die Etablierung einer „justizgeprägten Demokratie“,<sup>23</sup> ein politisches Manifest der Richter,<sup>24</sup> eine „Blockade der Europapolitik Deutschlands“,<sup>25</sup> „Deutsche Inte-

13 Skeptisch zur Länge etwa Christian Calliess: Unter Karlsruher Totalaufsicht, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.08.2009; Christoph Schönberger: Lisbon in Karlsruhe: Maastricht's Epigones At Sea, in: German Law Journal 8/2009, S. 1201-1218, hier S. 1201-1202; Daniel Halberstam/Christoph Möllers: The German Constitutional Court says "Ja zu Deutschland", in: German Law Journal 8/2009, S. 1241-1257, hier S. 1256-1257.

14 Weichenstellung in Rdz. 210, 212 des Urteils: Ausgangspunkt des GG beim „Eigenwert und der Würde des zu Freiheit befähigten Menschen“.

15 Auffällig ist aber auch schon am Ansatz die Ausblendung föderativer Eigenheiten in der Legitimationsfrage – erkennbar bereits auf deutscher Ebene in Gestalt des Bundesrates – (vgl. zu diesem Problem namentlich Schönberger: Lisbon in Karlsruhe, 2009) und die gedanklich staatskollektive Einhegung der Freiheit.

16 BVerfGE 89, 155.

17 So Reinhard Müller: Weckruf aus Karlsruhe, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 01.07.2009.

18 So Heribert Prantl: Europäische Sternstunde, in: Süddeutsche Zeitung, 01.07.2009.

19 So Lenz: Ausbrechender Rechtsakt, 2009. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Lissabon legt das integrationsoffene Grundgesetz in einer einseitig restriktiven Weise aus. Das Gericht begibt sich in eine politische Rolle und behindert die Schaffung eines vereinten Europa. Kritisch auch Roland Koch: Wir brauchen mehr Europa, in: Welt am Sonntag, 09.08.2009 und Jürgen Rüttgers, vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Kritik an Karlsruhe auch von Rüttgers, 10.08.2009.

20 So Norbert Röttgen im Interview: „Karlsruhe hat sich sehr weit hervorgewagt“. Vgl. Wulf Schmiese/Reinhard Müller: CDU kritisiert Vorschläge der CSU, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.08.2009.

21 Calliess: Unter Karlsruher Totalaufsicht, 2009; dagegen Christian Hillgruber: Die besseren Europäer, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.09.2009.

22 Martin Nettesheim: Entmündigung der Politik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.08.2009; dagegen Hillgruber: Die besseren Europäer, 2009.

23 Lenz: Ausbrechender Rechtsakt, 2009.

24 Christian Tomuschat: The Ruling of the German Constitutional Court on the Treaty of Lisbon, in: German Law Journal 8/2009, S. 1260-1261.

25 Lenz: Ausbrechender Rechtsakt, 2009.

grationsbremsen<sup>426</sup> und eine Schwächung der europäischen Rechtsordnung.<sup>27</sup> Und aus Frankreich äußert Alfred Grosser sogar, das Urteil werfe Fragen zur Ernsthaftigkeit von Deutschlands europäischem „Commitment“ auf, und sieht den 30. Juni 2009 als einen schwarzen Tag in Europas Geschichte.<sup>28</sup>

Nicht nachzugehen ist nachfolgend dem nicht spekulationsfreien Fragenkreis, ob die verbal und inhaltlich stärkere Hervorhebung von verfassungsrechtlichen Integrationsvoraussetzungen und -grenzen durch das Lissabon-Urteil im Vergleich zum Maastricht-Urteil mit pauschalen Gesichtspunkten in der öffentlichen Diskussion seit 1993 in Verbindung zu bringen ist wie etwa mit einer als zu weitgehend, auch kulturell identitätsbedrohend und sich in unkontrolliertem Selbstlauf vollziehend gefühlten Vertiefung der Europäischen Union,<sup>29</sup> einer als unübersichtlich und entgrenzend empfundenen Erweiterung der Europäischen Union<sup>30</sup> oder einer als sich wandelnd erscheinenden Rolle Deutschlands.<sup>31</sup> Vielmehr ist das Urteil in seinen rechtlichen Weichenstellungen und Folgerungen für die Integrationspolitik und sind sodann deren Optionen in Augenschein zu nehmen. Erläuternd ist vorwegzuschicken: Ein Gerichtsurteil, will es überzeugen, muss sowohl den gesetzlichen Textgrundlagen und der Systemrationalität des für die Entscheidung maßgeblichen Rechtsbereichs genügen (hier des GG) als auch den zu bewertenden Sachverhalt zutreffend aufnehmen (hier die drei deutschen Gesetze in Verbindung mit dem VvL) und überdies (auch als Urteil eines Verfassungsorgans, das dessen ungeachtet ein Gericht ist<sup>32</sup>) judikativ vorgehen. Für das BVerfG war deshalb das Zustimmungsgesetz und dadurch inzident der VvL lediglich der Sachverhalt, auf den es die in seiner Auslegungszuständigkeit stehenden einschlägigen Vorschriften des GG anzuwenden hatte. Umgekehrt kann nationales Recht einschließlich des Verfassungsrechts für den Europäischen Gerichtshof (EuGH), namentlich in einem Vertragsverletzungsverfahren,<sup>33</sup> zum Sachverhalt werden, auf den es die in seiner Auslegungszuständigkeit ste-

26 So namentlich die SWP-Analyse von Peter Becker/Andreas Maurer: Deutsche Integrationsbremsen. Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 41, Juli 2009.

27 Ebenda. Zu dieser Gefahr auch Peter-Christian Müller-Graff: L'arrêt de Karlsruhe sur le traité de Lisbonne, in: Regards sur l'économie allemande 92/2009, S. 5-12, hier 10ff.

28 Alfred Grosser: The Federal Constitutional Court's Lisbon Case: Germany's "Sonderweg" – An Outsider's Perspective, in: German Law Journal 8/2009, S. 1263-1266, hier S. 1263.

29 Vgl. z.B. Rupert Scholz: Einführung, in: Rupert Scholz (Hrsg.): Deutschland auf dem Weg in die Europäische Union: Wieviel Eurozentrismus – wieviel Subsidiarität?, Köln 1994, S. 29-34, 31ff.; Joachim Starbatty: Die Administration: Was und wie bestimmt „Brüssel“ tatsächlich? Wege gegen bürokratische Ausuferung, in: Rupert Scholz (Hrsg.): Deutschland auf dem Weg in die Europäische Union: Wieviel Eurozentrismus – wieviel Subsidiarität?, Köln 1994, S. 44-55, hier S. 50ff.; dazu und zu den zur Unitarisierung gegenläufigen Faktoren Peter-Christian Müller-Graff: Unitarisierung in der Europäischen Union?, in: Klaus Grupp/Ulrich Hufeld (Hrsg.): Recht – Kultur – Finanzen. Festschrift für Reinhard Mußnug zum 70. Geburtstag am 26. Oktober 2005, Heidelberg 2005, S. 311-328, hier S. 317ff., 325ff.

30 Zu dieser Frage z.B. Karel De Gucht: Enlargement: Past and Future, in: Astrid Epiney/Marcel Haag/Andreas Heinemann (Hrsg.): Die Herausforderung von Grenzen. Festschrift für Roland Bieber, Baden-Baden 2007, S. 485-492.

31 So eine Andeutung von Lenz: Ausbrechender Rechtsakt, 2009; so die Frage von Grosser: The Federal Constitutional Court's Lisbon Case, 2009; vgl. als Bestandsaufnahme und zu Perspektiven der Verantwortung Deutschlands in Europa Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Deutschlands Rolle in der Europäischen Union, 2. Aufl., Baden-Baden 2009.

32 „Deutlicher als den Status des Verfassungsorgans spricht das GG das BVerfG als Gericht an“ liest man in der Kommentierung zum Bundesverfassungsgericht in Michael Sachs (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl., München 2003, Art. 93 Rdz. 9.

33 Derzeit Art. 226 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der konsolidierten Fassung des Vertrages von Nizza (EGV), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 321 E vom 29. Dezember 2006, S. 37-186; projektiert: Art. 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der konsolidierten Fassung des Vertrages von Lissabon (AEUV), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47-199.

henden Normen des Europarechts anzuwenden hat. Das Terrain und die Zuständigkeit des BVG zu letztverbindlicher Entscheidung liegen daher nicht im Europarecht, sondern im deutschen Verfassungsrecht. Die nachfolgende Erörterung und Beurteilung der Grundlinien des Urteils erfolgt im Einzelnen aus fünf Fragewinkeln: seiner Lokation im Koordinatensystem der ausdrücklichen integrationsrechtlichen Aussagen des GG, seiner verfassungsrechtlichen Weichenstellungen, seiner Folgerungen für die verfassungsrechtliche Beurteilung des VvL, seiner Szenarienbildung hypothetischer Konfliktsituationen zwischen Integrationsentwicklung und deutschem Verfassungsrecht mit der (Selbst-)Definition der Rolle des BVG sowie schließlich seiner integrationspolitischen Konsequenzen. Hierbei ist insbesondere nach den Optionen europäischer Integrationspolitik im Blick auf die vom BVG hervorgehobenen verfassungsrechtlichen Aussagen zu fragen.

### **Die Lokation des Lissabon-Urteils im Koordinatensystem der ausdrücklichen integrationsrechtlichen Aussagen des Grundgesetzes: der konditionierte Integrationsauftrag**

Ausgangspunkt einer Bewertung der integrationsrelevanten verfassungsrechtlichen Weichenstellungen und Folgerungen des Lissabon-Urteils sind die Textaussagen des GG zum Verhältnis von Verfassung und europäischer Integration.

#### *Die europäische Integration als ein Staatsziel der deutschen Verfassung*

Die textlich ausdrückliche Öffnung des GG zur europäischen Integration seit seiner Urfassung des Jahres 1949 ist bekannt. Die Präambel bekundet, dass das deutsche Volk von dem Willen beseelt ist, als gleichberechtigtes Mitglied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen. Gerade auch dazu ermächtigte von Anfang an der allgemeine Integrationsartikel (Art. 24 GG)<sup>34</sup> den Bund, „durch Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen [zu] übertragen“. Der nach der Wiedervereinigung eingefügte EU-spezifische Integrationsartikel (Art. 23 GG) konkretisiert diese Ermächtigung als einen Staatszielauftrag<sup>35</sup> mit den Worten, dass die Bundesrepublik Deutschland zur Verwirklichung eines vereinten Europas bei der Entwicklung der Europäischen Union mitwirkt, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen dem GG im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährt<sup>36</sup> (sogenannte Strukturanforderungen an die Europäische Union). Das Lissabon-Urteil bestätigt ausdrücklich diese Öffnung der staatlichen Herrschaftsordnung für das friedliche Zusammenwirken der Nationen und die europäische Integration.<sup>37</sup> Es erkennt klar und geschichtsbewusst, dass das GG sich „von einer selbstgenügsamen und selbstherrlichen Vorstellung souveräner Staatlichkeit“ löst und Souveränität als völkerrechtlich gebundene und geordnete Freiheit auffasst,<sup>38</sup> wobei es souveräne Staatlichkeit als einen befriedeten Raum und die darin gewährleistete Ordnung auf der Grundlage individueller Freiheit und kollektiver Selbstbestimmung definiert.<sup>39</sup> Das Urteil zieht aus der Öffnung der staatlichen Hoheitsordnung des GG zutreffend die seit Langem erkannte und unausweichliche Konsequenz, dass die „dadurch ermöglichte neue Gestalt politischer Herrschaft [...] nicht schematisch den innerstaatlich geltenden verfassungsstaatlichen Anforderungen [unterliegt]

34 Vgl. dazu im Einzelnen z.B. die Kommentierung von Rudolf Streinz, in: Michael Sachs (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl., München 2003, Art. 24 Rdz. 1ff.

35 Rudolf Streinz, in: Michael Sachs (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl., München 2003, Art. 23 Rdz. 10.

36 Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG.

37 Vgl. Rdz. 219 bis 225, 229, 230 des Urteils.

38 Vgl. Rdz. 223 des Urteils.

39 Vgl. Rdz. 224 des Urteils.

und [...] deshalb nicht umstandslos an den konkreten Ausprägungen des Demokratieprinzips in einem Vertrags- oder Mitgliedstaat gemessen werden [darf]“.<sup>40</sup> Es erkennt gleichermaßen zutreffend die erst jüngst wieder von Werner Link hervorgehobene integrationspolitische Paradoxie,<sup>41</sup> dass nur der das erforderliche Maß an Gestaltungsmöglichkeiten gewinnt, der sich „aus Einsicht in die Notwendigkeit friedlichen Interessenausgleichs und in die Möglichkeiten gemeinsamer Gestaltung“ freiwillig und gleichberechtigt mit Staaten desselben Wertefundaments bindet.<sup>42</sup> Hierbei versteht es wie schon das Maastricht-Urteil die Europäische Union in eigener (nicht dem GG entstammender) Begrifflichkeit als „Staatenverbund“ konzipiert.<sup>43</sup>

*Voraussetzungen integrationsgerichteter Änderungen der Hoheitsordnung im Text des Grundgesetzes*

Zum Verhältnis zwischen dem Mitwirkungsauftrag an der europäischen Integration und der staatlichen Hoheitsordnung nimmt das GG in seinem Text bekanntlich neben der Verankerung der inhaltlichen Strukturanforderungen an die Europäische Union eine Festlegung zu den legitimatorischen Voraussetzungen der Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union vor.<sup>44</sup> Beinhaltet diese, wie regelmäßig, eine inhaltliche Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes oder eine Ermöglichung solcher Änderungen oder Ergänzungen, so sind die formellen und materiellen Bedingungen einer Verfassungsänderung zu erfüllen, also insbesondere das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat,<sup>45</sup> sowie das absolute Änderungsverbot (sogenannte Ewigkeitsgarantie) bestimmter Wesenszüge des GG einzuhalten.<sup>46</sup> Zu letzteren zählen die Bundesstaatlichkeit, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung, die Achtung der Menschenwürde und der dazu „unentbehrlichen Substanz elementarer Grundrechte“<sup>47</sup> sowie die Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG (Demokratie, Rechts- und Sozialstaatlichkeit, Republik, Bundesstaat). Zu ihnen fügt das Lissabon-Urteil mittels des Demokratieprinzips ausdrücklich die „souveräne Staatlichkeit“ Deutschlands hinzu<sup>48</sup> (dazu unten). Die von der Ewigkeitsgarantie erfassten Wesenszüge bezeichnet das BVG als „Verfassungsidentität“.<sup>49</sup> Der Schwerpunkt der Begründung des Lissabon-Urteils ist einerseits der Bestimmung der daraus<sup>50</sup> und aus den Strukturanforderungen an die Europäische Union abzuleitenden Vorgaben und Grenzen der Integration<sup>51</sup> und andererseits der Überprüfung des Zustimmungsgesetzes<sup>52</sup> und der Begleitgesetzgebung zum VvL<sup>53</sup> anhand dieser Kriterien gewidmet.

40 Vgl. Rdz. 219 des Urteils.

41 Werner Link: Auf dem Weg zu einem neuen Europa. Herausforderungen und Antworten, Baden-Baden 2006, S. 21ff.

42 Vgl. Rdz. 220 bis 222, 247 des Urteils.

43 Vgl. Rdz. 229 des Urteils; zur terminologischen Problematik dieses vom Maastricht-Urteil kreierten Begriffs Meinhard Hilf: Die Europäische Union und die Eigenstaatlichkeit ihrer Mitgliedstaaten, in: Peter Hommelhoff/Paul Kirchhof (Hrsg.): Der Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg 1994, S. 75-86, hier S. 75-76.

44 Ermächtigung in Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG.

45 Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG.

46 Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG.

47 Vgl. Rdz. 217 des Urteils.

48 Vgl. Rdz. 216, 228 des Urteils.

49 Vgl. Rdz. 218 des Urteils.

50 Vgl. Rdz. 217 des Urteils.

51 Vgl. Rdz. 226 bis 272 des Urteils.

52 Vgl. Rdz. 273 bis 399 des Urteils.

53 Vgl. Rdz. 400 bis 420 des Urteils.



## Die verfassungsrechtlichen Weichenstellungen des Lissabon-Urteils: der zugrundegelegte Prüfungsmaßstab

Das BVG baut seine Beurteilung der drei ihm vorgelegten Gesetze im Wesentlichen<sup>54</sup> jedoch nicht auf der Mitwirkungsklausel des Art. 23 GG, sondern auf dem verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab des Wahlrechts zum Bundestag (Art. 38 GG) und damit auf dem Demokratieprinzip auf,<sup>55</sup> verbindet dieses mit weiteren verfassungsrechtlichen Grundsätzen und verknüpft diese wiederum mit verfassungsrechtlichen Bedingungen und Grenzen der Integration. Es widmet der Erarbeitung seines Prüfungsmaßstabs auffälligerweise rund 40 Prozent seines Wertungsteils.<sup>56</sup>

### *Das individuelle Wahlrecht zum Bundestag als Ausdruck des Demokratieprinzips und des Prinzips personaler Freiheit als Prüfungsmaßstab*

Der Prüfungsansatz an dem subjektiven Recht, an der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages teilzunehmen,<sup>57</sup> mag angesichts der Existenz der im Jahre 1992 neu geschaffenen ausdrücklichen objektiven Maßstabnorm des Art. 23 Abs. 1 GG und dessen Prüfungsprogramm für die Mitwirkung der Bundesrepublik bei der Entwicklung der Europäischen Union überraschen. Dies erklärt sich jedoch zunächst aus dem zugrunde liegenden Verfahren. In ihm waren unter anderem<sup>58</sup> Verfassungsbeschwerden eingelegt worden. Dieser Weg steht einem Beschwerdeführer aber bekanntlich nur mit der Behauptung offen, durch die öffentliche Gewalt (einschließlich der Legislative) in einem seiner Grundrechte oder einem grundrechtsgleichen Recht verletzt worden zu sein.<sup>59</sup> Das Urteil nimmt dies zum Anlass, entscheidende verfassungsrechtliche Weichenstellungen bereits in der Frage der Zulässigkeit der Individualbeschwerde anzudeuten oder vorzunehmen<sup>60</sup> und damit individualbezogen zuzuschneiden, und baut diese dann in der Prüfung deren Begründetheit weitausgreifend aus.<sup>61</sup>

Der Ansatz beim Wahlrecht zum Bundestag erfolgt in Nachfolge zum Maastricht-Urteil.<sup>62</sup> In ihm hatte das BVG bekanntlich erstmals die Zulässigkeit der Individualbeschwerde gegen ein Zustimmungsgesetz zu einem europäischen Integrationsvertrag eröffnet, die auf die Verletzung des Wahlrechts gestützt war,<sup>63</sup> und damit keineswegs nur Zustimmung gefunden.<sup>64</sup> Zugrunde liegen zwei Überlegungen: erstens, dass das Wahlrecht als elementarer Bestandteil des Demokratieprinzips nicht nur den förmlichen Wahlakt umfasst, sondern als Anspruch auf die für die Staatsordnung des GG konstitutive<sup>65</sup> demokratische Selbstbestimmung nach dem Mehrheitsprinzip und auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Ge-

54 Ein weiterer, aber vergleichsweise eingegrenzter Ansatz liegt in dem verbundenen Organstreitverfahren in dem Sonderbereich des wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalts; vgl. Rdz. 204-205 des Urteils.

55 Vgl. Rdz. 208 des Urteils.

56 Vgl. Rdz. 172 bis 271 (von Rdz. 172 bis 420) des Urteils.

57 Vgl. Rdz. 174, 208 des Urteils.

58 Verbunden war ein Organstreitverfahren.

59 Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG.

60 Vgl. Rdz. 172ff. des Urteils.

61 Vgl. Rdz. 208-272 des Urteils.

62 BVerfGE 89, 155, 171f.

63 Ebenda.

64 Vgl. statt vieler z.B. die seinerzeitigen Kritiken des ehemaligen BVG-Richters Helmut Steinberger: Anmerkungen zum Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Peter Hommelhoff/Paul Kirchhof (Hrsg.): Der Staatenverbund der Europäischen Union, Heidelberg 1994, S. 25-38, hier S. 25-27; und des heutigen BVG-Richters (Erster Senat) Brun-Otto Bryde: Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Konsequenzen für die weitere Entwicklung der europäischen Integration, Tübingen 1993, S. 4ff.

65 Vgl. Rdz. 213 des Urteils.

walt<sup>66</sup> (die das BVG jetzt sogar in der unveränderbaren Garantie der Menschenwürde verankert<sup>67</sup>) auch das Recht zum Einfluss darauf, wie die Staatsgewalt auf Bundesebene ausgeübt wird;<sup>68</sup> und zweitens, dass das Wahlrecht durch Veränderung der Organisation der Staatsgewalt im Falle eines „wesentlich[en]“ „Substanzverlust[s] demokratischer Gestaltungsmacht“ des Bundestages verletzt sein könne,<sup>69</sup> da der Wahlakt seinen Sinn verlöre, „wenn das gewählte Staatsorgan nicht über ein hinreichendes Maß an Aufgaben und Befugnissen verfügte“ („konkrete Verantwortung für das Handeln des Staatsverbandes“), weil „die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung“ durch Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene so entleert wäre, dass das Demokratieprinzip verletzt würde.<sup>70</sup> Diese sehr weitgehende Aufladung des Wahlrechts und die mit dem Kriterium des „hinreichende[n] Maß[es]“ oder „ausreichenden Raums zur politischen Gestaltung“<sup>71</sup> unbestimmte Aussage wird vom Lissabon-Urteil bestätigt.<sup>72</sup> Sie enthält zwei Prämissen: erstens, dass mit der Wahl zum Bundestag neben der Legitimation der Staatsgewalt „auch dirigierender Einfluss genommen [wird], wie diese ausgeübt wird“;<sup>73</sup> zweitens eine tendenziell engführende Verknüpfung zwischen Demokratieprinzip und staatlichen Sachkompetenzen („konkrete Verantwortung“ im Unterschied zu Wahl- und Prozeduralkompetenzen im Sinne einer „abstrakten ‚Gewährleistungsverantwortung‘ für das hoheitliche Handeln anderer Herrschaftsverbände“;<sup>74</sup> gemeint: Europäische Union). Hier stellen sich Fragen. Inwieweit lässt sich ein signifikant höheres Maß von „dirigierende[m]“ Einfluss des Einzelnen über den Wahlakt auf die „konkrete Verantwortung“ gegenüber dem Einfluss auf die „Gewährleistungsverantwortung“ substantzieren, insbesondere, wenn man – vergleichend – bei der „konkreten Verantwortung“ an Entscheidungen denkt, die im Bundesstaat vom Bundestag, der sich aus Wahlkreisvertretern und Listenvertretern zusammensetzt, gemeinsam mit dem Bundesrat, der sich aus Regierungsvertretern der Länder zusammensetzt, getroffen werden? Und inwieweit lässt sich substantzieren, dass und ab welcher Schwelle das Wahlrecht als individuelles Selbstbestimmungs- und Machtrecht entleert ist, wenn das direkt gewählte Organ nicht selbst ein „hinreichendes“ Maß an Sachfragen entscheidet, sondern die über die gewählte Parlamentsmehrheit bestimmte Regierung über diese Sachfragen im Rat der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union mitentscheidet? Die staatliche Mitwirkung an Maßnahmen der europäischen Ebene kommt bei diesem Ansatz wertungsmäßig nur abgestuft in den Blick. Man kann zweifeln, dass eine derartige Abstufung dem Integrationsauftrag des GG mit seinem erweiterten Horizont der Hoheitsausübung gerecht wird.

Allerdings wird diese Weitung vom Urteil dann aufgenommen, indem es die auf das Wahlrecht gestützte Beschwerdebefugnis auch auf die Behauptung von Defiziten der demokratischen Legitimation der Europäischen Union ausweitet<sup>75</sup> und damit einer konzeptionell starren Engführung der Legitimations- und Einflusskraft der Wahl auf die Ausübung nationaler sachgebietlicher Verbandskompetenzen vorbeugt. Stimmig dazu kommt in der Tiefe der Urteilsbegründung auch das Erfordernis der „maßgeblichen“ Einflussnahme der Bun-

66 Vgl. Rdz. 208, 210, 211 des Urteils.

67 Vgl. Rdz. 211 des Urteils.

68 Vgl. Rdz. 208 des Urteils.

69 Vgl. Rdz. 210 des Urteils.

70 Vgl. Rdz. 175, 208, 210, 246 des Urteils in Nachfolge zu BVerfGE 89, 155, 172.

71 Vgl. Rdz. 249 des Urteils.

72 Vgl. Rdz. 175 des Urteils.

73 Vgl. Rdz. 174 des Urteils.

74 Vgl. Rdz. 175 des Urteils.

75 Vgl. Rdz. 177, 261 des Urteils.

desregierung auf europäische Entscheidungsverfahren ins Spiel<sup>76</sup> und blitzt der Gedanke der Erweiterung des verfassungsrechtlichen „Föderalmodells um eine überstaatlich kooperative Dimension“ auf.<sup>77</sup> Allerdings löst dies noch nicht die Frage nach Ableitung und Inhalt des abstrakten Kriteriums eines verbleibenden „hinreichende[n] Maß[es]“ der „konkrete[n] Verantwortung“ im Sinne nationaler Verbandskompetenzen innerhalb des Integrationsauftrages des GG noch die Frage nach der Legitimation des BVG zu der darin potenziell liegenden Bevormundung offener demokratischer Willensbildungsprozesse in Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung.

*Die Verbindung des individuellen Wahlrechts zu weiteren Grundsätzen (Souveränität, Verfassungsidentität und Sozialstaatlichkeit)*

Darüber hinaus bejaht das BVG in einer weiteren Weichenstellung die auf das Wahlrecht gestützte Beschwerdebefugnis nunmehr auch bei Behauptung des Verlusts der „souveränen Staatlichkeit“ der Bundesrepublik<sup>78</sup> und der „Verfassungsidentität“.<sup>79</sup> Denn es bewertet eine Umbildung der Bundesrepublik zu einem Gliedstaat eines europäischen Bundesstaates als „Identitätswechsel“ der Bundesrepublik und ihrer Verfassungsordnung, mit der eine Ablösung des GG einhergehe. Zu dieser sei aber nicht die durch das GG verfasste Gewalt befugt, sondern allein die zu achtende verfassungsgebende Gewalt des Volkes,<sup>80</sup> an der wiederum (wegen Art. 146 GG) ein „Teilhaberecht des wahlberechtigten Bürgers“ bestehe.<sup>81</sup> Dies ist ein kühner Bogenschlag zur Verfassungsbeschwerde. Inhaltlich hat diese Folgerung zur Voraussetzung, dass das GG eine „souveräne Staatlichkeit Deutschlands“ als unveränderbare „Verfassungsidentität“ garantiert.<sup>82</sup> Beides sind allerdings keine Eigenbegriffe des GG in der Ewigkeitsgarantie (Art. 79 Abs. 3 GG). Tatsächlich ist hier auch ein Dissens zu denjenigen zu registrieren, die, wie Carl Otto Lenz aus dem optionsoffenen Integrationsauftrag des GG erklären, dass das politische Ziel eines europäischen Bundesstaates, wie es etwa von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl vertreten wurde (und wie es strukturell wohl kaum identisch zu einem nationalen Bundesstaatsmodell mit starker Zentralgewalt und vergleichsweise schwächeren Gliedstaaten gedacht war<sup>83</sup>), nicht als grundgesetzwidrige Forderung verstanden wurde.<sup>84</sup> Auch das Maastricht-Urteil war in kluger Zurückhaltung nicht so weit gegangen.<sup>85</sup> Dass das Urteil zu einem derart grundsätzlichen, aber unaktuellen und eher ältlich wirkenden<sup>86</sup> Thema apodiktisch mit grober Bundesstaatsbegrifflichkeit, die ohnehin nicht zur Entwicklung des innovativen Modells der Vergemeinschaftung passt, in einem Verfahren Stellung nimmt, in dem es darauf nicht ernstlich ankommt, erstaunt. Dies weicht

76 Vgl. Rdz. 246 des Urteils.

77 Vgl. Rdz. 277 des Urteils.

78 Vgl. Rdz. 178-180, 208, 216-218 des Urteils.

79 Rdz. 218 des Urteils.

80 Diesen „Appell an die [...] Revolution“ hält Nettesheim: Entmündigung der Politik, 2009, für „verfassungsstaatlich unzulässig“, doch bleibt die Begründung dieser Aussage unklar.

81 Vgl. Rdz. 179, 218, 228 des Urteils.

82 Ausdrücklich Rdz. 216 des Urteils: „Mit der sogenannten Ewigkeitsgarantie wird die Verfügung über die Identität der freiheitlichen Verfassungsordnung selbst dem verfassungsändernden Gesetzgeber aus der Hand genommen. Das Grundgesetz setzt damit die souveräne Staatlichkeit Deutschlands nicht nur voraus, sondern garantiert sie auch.“

83 Auf diesen Aspekt wies zu Recht schon Bryde: Das Maastricht-Urteil, 1993, S. 15, nach dem Maastricht-Urteil hin.

84 Vgl. Lenz: Ausbrechender Rechtsakt, 2009, der sich hierzu vor allem auf den Parlamentarischen Rat bezieht.

85 Vgl. Bryde: Das Maastricht-Urteil, 1993, S. 12-13.

86 Bildhaft sieht Schönberger: Lisbon in Karlsruhe, 2009, S. 1217 eine Reanimation des Geistes einer Vision zum Zweck seines Ausschlusses aus dem GG.

von der richterlichen Primäraufgabe ab, nur diejenigen Fragen zu entscheiden, um die es im konkreten Fall geht.<sup>87</sup> Andererseits werden dadurch zwar politische Argumentationsoptionen erschwert (etwa die vor einigen Jahren von Karl Lamers vorgeschlagene deutsch-französische Föderation), nicht aber wird das Entdeckungsverfahren der Integration beendet. In den Händen des französischen Conseil constitutionnel hat das Prinzip der nationalen Souveränität, soweit ersichtlich, bis heute keinen Integrationsschritt blockiert.<sup>88</sup>

Schließlich erfolgt eine weitere Weichenstellung darin, dass die auf das Wahlrecht gestützte Beschwerdebefugnis auch bejaht wird, wenn eine Verletzung des Sozialstaatsprinzips auf die Behauptung gestützt wird, die demokratischen sozialpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten des Bundestages würden durch den Zuständigkeitsausbau der Europäischen Union derart beschränkt, dass er die sich aus dem GG ergebenden „Mindestanforderungen des Sozialstaatsprinzips nicht mehr erfüllen könne“.<sup>89</sup> Dies ist erneut eine Weitung, die aber im Grunde nur eine besonders hervorgehobene einzelne sachpolitische Konkretisierung des Ansatzes des BVG beim Erfordernis „hinreichender“ nationaler Verbandskompetenzen beinhaltet.

### *Abstrakte verfassungsrechtliche Bedingungen und Grenzen der Integration*

Da in einer Verfassungsordnung viele ihrer abstrakten Einzelelemente über deren jeweilige Teilaspekte miteinander in Verbindung gebracht werden können, gelangt das BVG über den Einstieg beim individuellen Wahlrecht über die Prinzipien der Demokratie, der „souveränen Staatlichkeit“ und der „Verfassungsidentität“ schließlich zu ihrerseits abstrakten und wertungsoffenen Bedingungen und Grenzen der europäischen Integration<sup>90</sup> und bereitet mit seiner hierzu entwickelten Begrifflichkeit seinem eigenen Aufgaben- und Arbeitsumfang und seiner Selbstherausforderung potenziell fruchtbaren Boden. Denn es gebraucht in der grundlegenden Weichenstellung der verfassungsrechtlichen Ermächtigungsbedingungen zur Integration<sup>91</sup> ausnahmslos Termini, die nicht dem Text des GG entstammen, sondern Eigenschöpfungen oder übernommene Kreationen sind: Wahrung der „souveränen Staatlichkeit“ auf der Grundlage eines „Integrationsprogramms“ nach dem Prinzip der „begrenzten Einzelermächtigung“<sup>92</sup> (begrifflicher Ursprung im Europarecht) und der Achtung der „verfassungsrechtlichen Identität als Mitgliedstaaten“ (Ähnlichkeit zu Art. 6 Abs. 3 EUV<sup>93</sup>) sowie Erhalt der Fähigkeit der Mitgliedstaaten „zu selbstverantwortlicher politischer und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse“. Es schafft sich dadurch argumentative Freiräume.

87 Nicht alles, was Parteien in einem Verfahren vortragen, ist für eine Sachentscheidung bedeutsam. Überdies wird gerade für die Verfassungsgerichtsbarkeit „eine der wenigen und gerade darum besonders fundamentalen Grenzen“ darin gesehen, dass es „nur reaktiv auf Fragen antworten darf, die ihm zulässigerweise vorgelegt worden sind“; so Bryde: Das Maastricht-Urteil, 1993, S. 4-5.

88 Vgl. zur Rechtsprechung des Conseil constitutionnel bis 1998 Peter-Christian Müller-Graff/Anja Reichel: Die europäische Integration aus der Sicht der Rechtsprechung nationaler Verfassungsgerichte, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Heinrich Schneider (Hrsg.): Europapolitische Grundverständnisse im Wandel. Analysen und Konsequenzen für die politische Bildung, Bonn 1998, S. 365-418, hier S. 378ff., 384ff., 397f.

89 Vgl. Rdz. 181 bis 183 des Urteils.

90 Vgl. Rdz. 226 bis 272 des Urteils.

91 Vgl. Rdz. 226 des Urteils.

92 Der Begriff entstammt zwar dem Europarecht (vgl. jetzt auch projektierte Art. 5 Abs. 1 und 2 des Vertrags über die Europäische Union in der konsolidierten Fassung des Vertrags von Lissabon (EUV-Liss.), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 13-45), doch ist nicht auszuschließen, dass er als Verfassungsbezug und damit spezifischer normativer Zweckbegriff einen spezifischen Eigeninhalt gewinnen kann.

93 Vertrag über die Europäische Union in der konsolidierten Fassung des Vertrages von Nizza (EUV), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 321 E vom 29. Dezember 2006, S. 5-36. Dort allerdings „nationale Identität ihrer Mitgliedstaaten“.

Übersichtlicher und naheliegender wäre ein judikativer Ansatz beim Wortlaut und Prüfungsprogramm des EU-Integrationsauftrags (Art. 23 Abs. 1 GG) gewesen.

Im Einzelnen entfaltet das Urteil eine lange Reihe von (überwiegend grenzziehenden) Ableitungen: dass das GG nicht zur Ausgestaltung der demokratischen Selbstbestimmung auf europäischer Ebene nach dem deutschen Bundesstaatsmodell verpflichte, sondern Abweichungen von den Organisationsprinzipien innerstaatlicher Demokratie zulässig seien<sup>94</sup> (das ist konsequent zu Art. 23 GG); dass es bei der Integration in eine freiheitliche Gemeinschaft keine „der verfassungsrechtlichen Begrenzung und Kontrolle entzogene Unterwerfung“ (das Wort assoziiert einen seltsamen Opferblick) noch den Verzicht auf die „eigene Identität“ verlange;<sup>95</sup> dass es nicht dazu ermächtige, „durch einen Eintritt in einen Bundesstaat das Selbstbestimmungsrecht des Deutschen Volkes in Gestalt der völkerrechtlichen Souveränität Deutschlands aufzugeben“;<sup>96</sup> dass es die Mitwirkung an einem „Staatenverbund“ zulasse, den es nunmehr definiert als „eine enge, auf Dauer angelegte Verbindung souverän bleibender Staaten, die auf vertraglicher Grundlage öffentliche Gewalt ausübt, deren Grundordnung jedoch allein der Verfügung der Mitgliedstaaten unterliegt und in der die Völker – das heißt die staatsangehörigen Bürger – der Mitgliedstaaten die Subjekte demokratischer Legitimation bleiben“;<sup>97</sup> dass es keine Unterschreitung des durch die Ewigkeitsgarantie geschützten „Mindeststandard[s]“ zulasse;<sup>98</sup> dass es die überstaatliche Gemeinschaftsgewalt auf eine von den Staaten abgeleitete Autonomie begrenze;<sup>99</sup> dass es die Übertragung der Kompetenz-Kompetenz auf die Europäische Union untersage;<sup>100</sup> dass es die sachliche Begrenzung und prinzipielle Widerruflichkeit der Einräumung vermehrter Zuständigkeiten an die Europäische Union fordere und ein Prinzip der umkehrbaren Selbstbindung gelte<sup>101</sup> (letzteres, wenn verstanden als einseitiges Kündigungsrecht ohne weitere Voraussetzungen, steht im Widerspruch zum derzeitigen Gemeinschafts-/Unionsrecht<sup>102</sup>); dass es das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung als Ausdruck der staatsverfassungsrechtlichen Grundlegung der Unionsgewalt fordere;<sup>103</sup> dass es die „Verfassungsidentität“ „unübertragbar und insoweit integrationsfest“ stelle;<sup>104</sup> dass es eine „hinreichend[e]“ Bestimmtheit des „Integrationsprogramm[s]“ fordere;<sup>105</sup> dass es eine effektive Sicherung der Integrationsverantwortung der gesetzgebenden Körperschaften in Deutschland mittels Zustimmungsgesetzgebung bei ratifikationslosen Änderungen des Primärrechts durch die Unionsorgane fordere;<sup>106</sup> dass es kein unbegrenztes Vertrauen in die konstruktive Kraft des Integrationsmechanismus habe und daher eine „exzeptionell[e]“ „äußere“ Kontrolle der Unionsorgane in Fragen der Auslegung des Vertragsrechts fordere<sup>107</sup> (aus welcher Norm des

94 Vgl. Rdz. 227 des Urteils.

95 Vgl. Rdz. 228 des Urteils.

96 Vgl. ebenda.

97 Vgl. Rdz. 229 des Urteils.

98 Vgl. Rdz. 230 des Urteils.

99 Vgl. Rdz. 231, 232 des Urteils.

100 Vgl. Rdz. 233 des Urteils.

101 Vgl. ebenda.

102 Vgl. Art. 51 EUV und Art. 312 EGV; statt vieler Matthias Pechstein, in: Rudolf Streinz (Hrsg.): EUV/EGV. Kommentar, München 2003, Art. 49 EUV Rdz. 17, Art. 51 EUV Rdz. 2; Juliane Kokott, in: Rudolf Streinz (Hrsg.): EUV/EGV. Kommentar, München 2003, Art. 312 EGV Rdz. 4ff.; Albrecht Weber, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze (Hrsg.): EUV/EGV. Kommentar, 6. Aufl., München 2003, Art. 312 EGV Rdz. 7ff., 9 und Art. 51 EUV Rdz. 1.

103 Vgl. Rdz. 234 des Urteils.

104 Vgl. Rdz. 235 des Urteils.

105 Vgl. Rdz. 236 des Urteils.

106 Vgl. Rdz. 236, 239, 242 des Urteils (mit schwammigen Formulierungen).

107 Vgl. Rdz. 238 des Urteils.

GG ergibt sich das?); dass es innerhalb der deutschen Jurisdiktion ermögliche, die Integrationsverantwortung im Fall „ersichtliche[r] Grenzüberschreitungen“ durch die Europäische Union und zur Wahrung des „unantastbaren Kerngehalts der Verfassungsidentität des Grundgesetzes“ einzufordern;<sup>108</sup> dass es im Gefolge einer derartigen ‚Ultra-vires‘-Kontrolle und ‚Identitätskontrolle‘ zulasse, dass „Gemeinschafts- oder künftig Unionsrecht in Deutschland für unanwendbar erklärt“ werde.<sup>109</sup> Erstaunlich an dieser letztgenannten Konsequenz ist schon die Beanspruchung einer derartigen Rechtsfolgenmacht ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage.<sup>110</sup> Denn es geht um die im Gewaltenteilungssystem (auch im internationalen Vergleich) keineswegs selbstverständliche Möglichkeit, den Entscheidungen demokratisch legitimierter politischer Organe gerichtlich ihre Wirkung zu nehmen anstatt die politischen Organe auf die Inkompatibilität eines Aktes mit der Verfassung hinzuweisen und diesen die Remedur zu überlassen. Auf die Problematik dieses Anspruchs im Licht des verfassungsrechtlichen Integrationsauftrags und des Europarechts ist weiter unten einzugehen.

Schließlich konkretisiert das BVG in Konsequenz seines Ansatzes die „demokratischen Grundsätze“, denen die Ausgestaltung der Europäischen Union sowohl in Art und Umfang der Übertragung von Hoheitsrechten als auch in organisatorischer und verfahrensrechtlicher Ausgestaltung entsprechen müsse. Dies erfolgt in zwei Richtungen,<sup>111</sup> deren erste zu den Verbandskompetenzen der Bundesrepublik zurückführt.

Denn erstens dürfe die Integration nicht zu einer Aushöhlung des demokratischen Systems in Deutschland führen.<sup>112</sup> Deshalb treffe die deutschen Verfassungsorgane eine dauerhafte Integrationsverantwortung,<sup>113</sup> die im Interesse des Erhalts eines „gestaltenden Einfluss[es] auf die politische Entwicklung in Deutschland“ voraussetze, dass der „Bundestag eigene Aufgaben und Befugnisse von substantiellem politischem Gewicht behält oder die ihm politisch verantwortliche Bundesregierung maßgeblichen Einfluss auf europäische Entscheidungsverfahren auszuüben vermag“.<sup>114</sup> Hier stellt das BVG den zusätzlichen Gedanken ein, dass die Supranationalisierung die Bildung eines unmittelbar auf das Volk zurückgehenden Mehrheitswillens erschwere, und folgert daraus, dass das Demokratieprinzip der Hoheitsrechtsübertragung inhaltliche Grenzen setze, die nicht bereits aus der Unverfügbarkeit der staatlichen Souveränität folgten.<sup>115</sup> Es stellt dazu fest, dass das GG zwar nicht den Verbleib einer von vornherein bestimmbar Summe von Hoheitsrechten oder bestimmter Arten von Hoheitsrechten fordere,<sup>116</sup> unterstreicht jedoch als *cantus firmus* erneut, dass das europäische Zusammenwirken nicht derart verwirklicht werden dürfe, „dass in den Mitgliedstaaten kein ausreichender Raum zur politischen Gestaltung der wirtschaftlichen, kulturellen, sozialen Lebensverhältnisse mehr bleibt“.<sup>117</sup> Die davon erfassten wesentlichen Bereiche substanziiert das BVG beispielhaft aufzählend als „unter anderem die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, Einnahmen und Ausgaben einschließ-

108 Vgl. Rdz. 240 des Urteils.

109 Vgl. Rdz. 240-241 des Urteils.

110 Der Wortlaut des § 78 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (Nichtigerklärung von Gesetzen; dazu Malte Graßhof, in: Dieter Umbach/Thomas Clemens/Franz-Wilhelm Dollinger (Hrsg.): Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Tübingen 2005, § 78; Lechner/Rüdiger: Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2006, § 78) deckt diese Rechtsfolge nicht.

111 Vgl. Rdz. 244 bis 272 des Urteils.

112 Vgl. Rdz. 244 des Urteils.

113 Vgl. Rdz. 245 des Urteils.

114 Vgl. Rdz. 246 des Urteils.

115 Vgl. Rdz. 247 des Urteils.

116 Vgl. Rdz. 248 des Urteils.

117 Vgl. Rdz. 249 des Urteils.

lich der Kreditaufnahme sowie die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände [...] kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse, die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit oder der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis“.<sup>118</sup> Eine konzeptionelle Rückführung dieser Bereiche auf die klassischen Staatsmerkmale erfolgt nicht, scheint aber durch. Unbegründet bleibt, warum sich das BVG derart exponiert, aber letztlich allgemein, in Fragen der Integrationspolitik begibt, die zualtererst von den demokratisch legitimierten politischen Organen zu behandeln sind.<sup>119</sup> Beiläufig gerät damit das währungsunionale Konvergenzkriterium der jährlichen Nettoneuerschuldung in ein schräges Licht.<sup>120</sup> Das Urteil vertieft in diesem Teil der Kriterienentwicklung zunächst ohne ausdrückliche Bezugnahme auf den VvL, aber erkennbar von dessen Neuerungen inspiriert, abstrakt (und mit in sich durchaus tragfähigen Begründungen) fünf sensible Bereiche staatlicher Selbstgestaltungsfähigkeit:<sup>121</sup> die Strafrechtspflege, den Einsatz der Bundeswehr, das Budgetrecht, das Sozialstaatsprinzip und die Möglichkeit zur Verwirklichung im eigenen Kulturraum, wobei hier verdienstvollerweise die Sprache hervorgehoben wird.

Als zweite Dimension der demokratischen Anforderungen legt das Urteil sodann als Grundlinie fest, dass die supranationale öffentliche Gewalt „für sich genommen“ grundlegende demokratische Anforderungen nicht verfehlen dürfe und diese Anforderungen wiederum vom Umfang der übertragenen Hoheitsrechte und vom Verselbständigungsgrad europäischer Entscheidungsverfahren abhingen.<sup>122</sup> Diese flexible Verknüpfung ist einleuchtend. Das Urteil findet hierbei unter teilweise Rückgriff auf das Maastricht-Urteil zu einer zerteilten kompetenzabhängigen ‚Solange‘-Formel zur Legitimation des Handelns der Europäischen Union:<sup>123</sup> zum einen zur Abgrenzung vom Maßstab staatlicher Legitimation („Solange die europäische Zuständigkeitsordnung nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in kooperativ ausgestalteten Entscheidungsverfahren unter Wahrung der staatlichen Integrationsverantwortung besteht und solange eine ausgewogene Balance der Unionszuständigkeiten und der staatlichen Zuständigkeiten erhalten bleibt, kann und muss die Demokratie der Europäischen Union nicht staatsanalog ausgestaltet sein.“), zum anderen zu den positiven Voraussetzungen („Solange und soweit das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in einem Verbund souveräner Staaten mit ausgeprägten Zügen exekutiver und gouvernementaler Zusammenarbeit gewahrt bleibt, reicht grundsätzlich die über nationale Parlamente und Regierungen vermittelte Legitimation der Mitgliedstaaten aus, die ergänzt und abgestützt wird durch das unmittelbar gewählte Europäische Parlament.“).

### **Die Folgerungen des Lissabon-Urteils für die verfassungsrechtliche Beurteilung des durch den VvL neugestalteten Primärrechts der Europäischen Union**

In Anwendung seiner Kriterien kommt das BVG in ausführlicher Begründung mit vielen Wiederhaken zu dem Ergebnis, dass das Zustimmungsgesetz zum VvL „nach Maßgabe der Gründe“ mit den Anforderungen des Grundgesetzes, insbesondere mit dem Demokratieprinzip, vereinbar ist.<sup>124</sup> Diese Bewertung gründet auf der Gesamteinschätzung, dass das Wahl-

118 Vgl. ebenda.

119 So auch Nettesheim: Entmündigung der Politik, 2009.

120 Vgl. Becker/Maurer: Deutsche Integrationsbremsen, 2009, S. 4.

121 Vgl. Rdz. 252 bis 261 des Urteils.

122 Vgl. Rdz. 261 bis 272 des Urteils.

123 Vgl. Rdz. 262, 272 des Urteils.

124 Vgl. Rdz. 273 des Urteils.

recht zum Bundestag nicht verletzt ist, weil auch nach Inkrafttreten des VvL „das Deutsche Volk in Bund und Ländern nach wie vor über wesentliche politische Sachverhalte“ bestimmt und mit „der Wahl des deutschen Kontingents von Abgeordneten des Europäischen Parlaments [...] für das Wahlrecht der Bundesbürger eine ergänzende Mitwirkungsmöglichkeit im europäischen Organsystem eröffnet“ ist.<sup>125</sup> Darin spiegelt sich die anfängliche Verknüpfung der Wahl zum Bundestag und dessen Sachkompetenzen („konkrete Verantwortung“) unter Abstufung des Einflusses auf die Europäische Union über die vom Bundestag eingesetzte Bundesregierung wider. Außerdem beinhaltet die Formulierung an dieser Stelle eine (wohl redaktionell unbemerkte) Engführung der demokratischen Legitimationsvermittlung für die europäische Ebene auf das Europäische Parlament unter Ausklammerung des Rates, der aber später richtigerweise einbezogen wird. Überdies erklärt das BVG mit der Formulierung „nach Maßgabe der Gründe“ einen warnenden, aber eben gerade wegen der Bezugnahme auf die Gründe des Urteils alles andere als klaren Vorbehalt. Das BVG bewertet das Legitimationsniveau der Europäischen Union nach dem VvL im Hinblick auf deren Zuständigkeitsumfang und politische Verselbstständigung als „noch“<sup>126</sup> bedingt grundgesetzkonform. Die (orakelartige) Bedingung liegt darin, dass das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung „über das in den Verträgen vorgesehene Maß hinaus“ zu sichern ist. Es stützt seine Bewertung auf drei tiefschürfende, teils sehr verschlungene Gedankenketten, die die Neuerungen des VvL im Wesentlichen verständlich rezipieren.

*BVG: Das nicht staatsanaloge, aber auch nicht staatsanalog erforderliche, gleichwohl in sich defizitäre Legitimationsniveau der Europäischen Union im VvL*

Erstens wertet das BVG das Handeln der Europäischen Union unter dem Gesichtspunkt seiner Legitimation derart, dass die Europäische Union auch durch den VvL zwar noch keine Ausgestaltung erreiche, die dem Legitimationsniveau einer staatlich verfassten Demokratie entspreche,<sup>127</sup> ein solches aber mangels staatsanalogen Aufbaus von Aufgaben und Herrschaftssystem der Europäischen Union auch nicht erforderlich,<sup>128</sup> gleichwohl aber in sich defizitär sei.<sup>129</sup> Damit bewältigt das BVG zunächst das von ihm zutreffend analysierte Problem, dass die vom VvL fortgeführte Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nach degressiv proportionalen Länderkontingenten<sup>130</sup> nicht der demokratischen Grundregel der wahrrechtlichen Erfolgchancengleichheit folgt.<sup>131</sup> Denn diese Regel verbindet es nur mit einem Volk,<sup>132</sup> nicht aber mit einem supranationalen Vertretungsorgan der Völker,<sup>133</sup> in dem „politische Machtlagen der Mitgliedstaaten“ ähnlich wie im Rat im Sinne des Gedankens repräsentativer Demokratie<sup>134</sup> „nur vermittelt“ (trotz Direktwahl?) repräsentiert werden.<sup>135</sup> Aus dem Gedanken der Staatenunion (also der vertraglichen Einigung über die Machtverteilung) erklärt das BVG auch den in der Tat vorhandenen Wertungswiderspruch

125 Vgl. Rdz. 274 des Urteils.

126 Vgl. Rdz. 275 des Urteils.

127 Vgl. Rdz. 276, 289ff., 295 des Urteils.

128 Vgl. Rdz. 278 des Urteils.

129 Vgl. Rdz. 289 des Urteils.

130 Projektierter Art. 14 Abs. 2 S. 3 EUV-Liss.; derzeit Art. 190 Abs. 2 EGV.

131 Vgl. Rdz. 279 des Urteils; zu weiteren Schwächen des Europäischen Parlaments vgl. Peter M. Huber: Wer das Sagen hat, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.09.2009.

132 Vgl. Rdz. 279, 282 des Urteils.

133 Vgl. Rdz. 279, 284 des Urteils.

134 Projektierter Art. 10 Abs. 1 EUV-Liss.

135 Vgl. Rdz. 286 des Urteils.



zwischen dem Postulat einer Bürgerunion und der Unterscheidung des Repräsentationsgewichts der Unionsbürger nach Staatsangehörigkeiten<sup>136</sup> im Europäischen Parlament.<sup>137</sup>

Obwohl das BVG sich damit vom Maßstab staatlicher Demokratieanforderungen gelöst zu haben scheint, prüft es selbstwidersprüchlich dann doch, ob die von ihm durchaus als legitimationssteigernd anerkannten<sup>138</sup> Neuerungen des VvL (ergänzende partizipative, assoziative und direkte Demokratiegehalte, doppelt-qualifizierte Mehrheit im Rat, Einbeziehung nationaler Parlamente) „das – gemessen an staatlichen Demokratieanforderungen – bestehende Defizit der europäischen Hoheitsgewalt“ aufwiegen, und verneint dies.<sup>139</sup> In dieser Passage mit durchaus bedenkenswerten Relativierungen des Demokratiegehalts der partizipativen und assoziativen Elemente<sup>140</sup> führt die strenge Orientierung am Maßstab des – gerade nicht als anwendbar erklärten – staatlichen Herrschaftsmodells indes zu einer gedanklichen und argumentativ zirkulären Einengung. Der Einfluss der Wähler auf die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, des Rates und des Europäischen Rates in ihrem komplexen Zusammenspiel wird nicht vertieft analysiert.<sup>141</sup> Die Qualifizierung der Kommission mit der „Funktion einer [...] europäischen Regierung“ (bereits nach geltendem Recht!) und die daraus unklar angedeuteten Folgerungen für künftige Entwicklungen<sup>142</sup> sind mangels offengelegter Kriterien des Verständnisses von ‚Regierung‘ nicht nachvollziehbar beziehungsweise unverständlich. Vor allem aber wird das zu einer supranationalen Organisation passfähige neue Legitimationsmodell der doppelten Mehrheit im Rat nicht hinreichend gewürdigt.<sup>143</sup> Denn wenn in einer „Staatenunion“ mit einem starken Organ der Vertretung der Regierungen und einem strukturell als Völkervertretung nach degressiver Proportionalität konzipierten Europäischen Parlament das demokratische Wahlgleichheitsgebot mangels eines Unionsvolkes nicht erfüllbar ist, jedoch auf eine überzeugende demokratische Legitimation auch auf Unionsebene nicht verzichtet werden kann, dann bedarf es speziell für die unionalen Entscheidungsverfahren eines anderen Modells als des staatlich konzipierten „Wahlakts des Individuums“,<sup>144</sup> um demokratische Legitimation zu vermitteln. Daher ist die Neuerung der doppelten Mehrheit ein gerade demokratisch höchst achtbares, die „Summe [der] Betroffenen“ staatlich gegliedert einbeziehendes und der Supranationalität des „Staatenverbundes“ angemessenes innovatives Legitimationsmodell. Es tritt ergänzend zu der ohnehin vorhandenen einzelstaatlichen demokratischen Legitimation der Regierungsvertreter hinzu. Hier wird die Einschätzung des BVG dem Erfordernis der angemessenen Anpassung des Demokratieprinzips an Entscheidungsabläufe in einer supra-

136 Diese Unterscheidung trifft jedenfalls im Grundsatz zu, ist aber über das Wahlrecht von Unionsbürgern anderer Mitgliedstaaten im Wohnsitzstaat (projektiert Art. 22 Abs. 2 EUV-Liss.; derzeit Art. 19 Abs. 2 EUV) um die Wohnsitzkomponente modifiziert.

137 Vgl. Rdz. 287 des Urteils.

138 Vgl. Rdz. 294 des Urteils.

139 Vgl. Rdz. 289ff., 295 des Urteils.

140 Projektierte Art. 11 Abs. 1 bis 3 EUV-Liss.: öffentlicher Austausch, Dialog „mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft“, Anhörungen der Betroffenen.

141 Lenz: Ausbrechender Rechtsakt, 2009.

142 Vgl. Rdz. 297 des Urteils.

143 Kurze Passage in Rdz. 292 des Urteils zum „Korrektiv der Bevölkerungsmehrheit“ gegenüber dem Grundsatz der Staatengleichheit als eines „weiteren Zurechnungsobjekts“, „das aus den Völkern der Mitgliedstaaten der Union besteht, wobei nicht auf die Unionsbürger als Subjekte politischer Herrschaft, sondern auf die Einwohner der Mitgliedstaaten als Ausdruck der Vertretungsmächtigkeit des Ratsvertreters des betreffenden Mitgliedstaats Bezug genommen wird.“ Das BVG sieht dadurch das demokratische Wahlgleichheitsgebot nicht als erfüllt an, denn die „demokratische Legitimation politischer Herrschaft wird bei der Wahlgleichheit und dem unmittelbaren parlamentarischen Repräsentationsmechanismus auch in Parteiendemokratien in der Kategorie des Wahlakts des Individuums gedacht und nicht am Maßstab der Summe Betroffener beurteilt.“

144 Vgl. Rdz. 292 des Urteils.

nationalen Organisation als zwar abgeleiteter, aber eben mit supranationaler Eigenausprägung konzipierter Herrschaftsform nicht gerecht. Sie ist sogar kontraproduktiv zu der legitimatorisch wichtigen Errungenschaft der doppelten Mehrheit.<sup>145</sup>

*BVG: Das Prinzip der begrenzten und „kontrolliert ausgeübten“ Einzelermächtigung der Europäischen Union und der Erhalt der Staatlichkeit der Mitglieder der Europäischen Union im VvL*

Aus der Fortgeltung des „Verbundprinzips“ im VvL, der in seiner Grundkonzeption nicht vom VVE abweicht (wie eine missverständliche Formulierung des BVG insinuiert könnte<sup>146</sup>), folgert das Gericht in sich konsequent (weil erneut das Demokratieprinzip mit dem Umfang der Sachkompetenzen des Bundestages verkoppelnd), dass es für die Vereinbarkeit des VvL mit dem GG darauf ankomme, dass Kompetenzausstattung und Kompetenzausübung der Europäischen Union dem – nunmehr vom BVG aus dem Europarecht in das Verfassungsrecht rezipierten – Prinzip der „begrenzten und kontrolliert ausgeübten Einzelermächtigung“<sup>147</sup> – mithin dem Erfordernis der „hinreichenden Bestimmtheit des Integrationsprogramms“<sup>148</sup> – genügen: und damit der Wahrung der „verfassungsrechtliche[n] und politische[n] Identität der volldemokratisch organisierten Mitgliedstaaten“ und ihrer „Verantwortung für die grundlegende Richtung und Ausgestaltung der Unionspolitik“ und dem Erhalt der „staatlichen Souveränität“.<sup>149</sup> Das BVG sieht diese Voraussetzungen als vom VvL erfüllt, weil sich dessen Bestimmungen aus seiner Sicht in dieser Weise auslegen lassen.<sup>150</sup> Die Begründung vollzieht sich in länglicher Auseinandersetzung mit der (für die Gestalter des VvL oder etwa dem französischen oder britischen Verständnis des VvL doch etwas erstaunlichen) grundlegenden Frage, ob die Bundesrepublik (und damit implizit auch etwa Frankreich oder Großbritannien) durch den VvL die souveräne völkerrechtssubjektive Staatlichkeit verliere. Folgerichtig werden die drei klassischen Kriterien der Staatlichkeit von Georg Jellinek (Staatsgewalt, Staatsgebiet, Staatsvolk) durchgeprüft, wobei es im Wesentlichen um die Staatsgewalt geht.<sup>151</sup> Angewandt auf die derzeitige Europäische Gemeinschaft/Europäische Union belegen diese Maßstäbe bekanntlich ihre Nicht-Staatlichkeit;<sup>152</sup> der VvL ändert daran nichts. Angewandt auf die Bundesrepublik, erkennt das BVG zu Recht und wenig überraschend, dass es bei ihrer Staatlichkeit bleibt. Es folgert dies aus vier ausführlichen Überlegungen, deren letzte freilich erheblichen Sprengstoff bergen: (1.) Die Neuerungen der Zuständigkeitsordnung (Verteilung und Abgrenzung<sup>153</sup>) bleiben auf der Spur des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung<sup>154</sup> und europarechtlicher Schutzmechanismen<sup>155</sup> (zutreffend); (2.) die neuen Vertragsänderungsregeln (insbesondere vereinfachtes

145 So auch Becker/Maurer: Deutsche Integrationsbremsen, 2009, S. 7.

146 In Rdz. 298 des Urteils: „Gerade nach dem Scheitern des europäischen Verfassungsprojekts ist mit dem Vertrag von Lissabon hinreichend deutlich geworden, dass dieses Verbundprinzip weiter gilt.“ Das war auch beim VVE klar. Die meisten seiner projektierten Neuerungen prägen im Übrigen den VvL.

147 Vgl. Rdz. 234, 298 des Urteils.

148 Vgl. Rdz. 236 des Urteils.

149 Vgl. Rdz. 298 des Urteils.

150 Vgl. ebenda.

151 Vgl. Rdz. 299 bis 343 des Urteils.

152 Vgl. zur Anwendung dieser Kriterien auf die Europäische Gemeinschaft/Europäische Union Peter-Christian Müller-Graff: Verfassungsziele der EG/EU, in: Manfred Dausen (Hrsg.): Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München 2000, A I Rdz. 60ff.

153 Projektierte Artt. 2 bis 6 EUV-Liss.

154 Vgl. Rdz. 301 bis 303 des Urteils.

155 Vgl. Rdz. 304 bis 305 des Urteils.

Änderungsverfahren,<sup>156</sup> Brückenklauseln,<sup>157</sup> Reform der Flexibilitätsklausel<sup>158</sup>) stehen dem nicht entgegen<sup>159</sup> (zutreffend; zu deren innenpolitischen Ausfüllungsvoraussetzungen unten); (3.) das neue Austrittsrecht „macht erstmals das bestehende Recht jedes Mitgliedstaats zum Austritt aus der Europäischen Union [...] sichtbar“<sup>160</sup> (die Annahme, es gebe derzeit ein jederzeitiges Austrittsrecht, widerspräche geltendem Unionsrecht,<sup>161</sup> doch erledigt sich diese Kontroverse mit dem Inkrafttreten des VvL<sup>162</sup>); und (4.) der Fortbestand souveräner Staatsgewalt „wird durch das dem Bundesverfassungsgericht zustehende Letztentscheidungsrecht [...] geschützt“.<sup>163</sup>

Letzteres ist ein wichtiger Klimmzug des BVG in die Arena der Europapolitik, dessen europarechtliche Kompatibilität unten zu erörtern ist. Der Anspruch auf ein Letztentscheidungsrecht (im Verhältnis zur Europäischen Union) kann bei Fragen der Auslegung von Gemeinschaftsrecht oder der Anwendbarkeit von Sekundärrecht im Extremfall eine Kooperations- und Loyalitätsverweigerung<sup>164</sup> beinhalten, konkreter: eine Verweigerung des Vorlageverfahrens an den EuGH oder der Befolgung einer Entscheidung des EuGH. Man kann in diesem Postulat den selbstständig festgelegten Preis des BVG für die verfassungsrechtliche Freigabe des VvL erkennen. Ihn vermag wegen der Begründung des BVG aus dem GG der Gesetzgeber letztlich wohl nur mit verfassungsändernder Mehrheit zu überwinden beziehungsweise zu senken.<sup>165</sup> Es liegt aber in der Hand des EuGH, diesen Anspruch durch kluge Rechtsprechung sowohl in Einzelfällen als auch prinzipienevolutiv mittels einer ‚Cassis‘-analogen Rechtsprechung zu den Immanenzgrenzen des Europarechts (im ‚Cassis‘-Bereich zu zwingenden mitgliedstaatlichen Allgemeininteressen als Grenzen der Marktgrundfreiheiten<sup>166</sup>) für den Schutz der „Verfassungsidentität“ gemeinschafts-/unionsrechtlich zu entschärfen.

*BVG: Der Erhalt eigener Aufgaben und Zuständigkeiten von hinreichendem Gewicht für den Deutschen Bundestag*

Schließlich bejaht das BVG, dass dem Bundestag nach dem VvL „eigene Aufgaben und Zuständigkeiten von hinreichendem Gewicht“ in Umfang und Substanz als „rechtlich[e] und praktisch[e] Voraussetzung für eine lebendige Demokratie“ verbleiben. Es begründet diese Schlussfolgerung damit, dass die neu projektierten Zuständigkeiten der Europäischen Union „jedenfalls bei der gebotenen Auslegung“ keine „staatsbegründenden Elemente“ seien, die

156 Projektierter Art. 48 Abs. 6 EUV-Liss.; ferner projektierte Art. 42 Abs. 2 UAbs. 1 EUV-Liss.; Artt. 25 Abs. 2, 218 Abs. 8 UAbs. 2 S. 2, 223 Abs. 1 UAbs. 2, 262 und 311 Abs. 3 AEUV.

157 Projektierter Art. 48 Abs. 7 EUV-Liss., Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV; ferner projektierte Art. 31 Abs. 3 EUV-Liss., Artt. 153 Abs. 2 UAbs. 4, 192 Abs. 2 UAbs. 2, 312 Abs. 2 UAbs. 2, 333 Abs. 1 und 2 AEUV.

158 Projektierter Art. 352 EUV-Liss. (derzeit Art. 308 EGV).

159 Vgl. Rdz. 306 bis 328 des Urteils.

160 Vgl. Rdz. 329 bis 330 des Urteils.

161 Vgl. Art. 51 EUV und Art. 312 EGV; Matthias Pechstein, in: Rudolf Streinz (Hrsg.): EUV/EGV. Kommentar, München 2003, Art. 49 EUV Rdz. 17, Art. 51 EUV Rdz. 2; Juliane Kokott, in: Rudolf Streinz (Hrsg.): EUV/EGV. Kommentar, München 2003, Art. 312 EGV Rdz. 4ff.; Albrecht Weber, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze (Hrsg.): EUV/EGV. Kommentar, 6. Aufl., München 2003, Art. 312 EGV Rdz. 7ff., 9 und Art. 51 EUV Rdz. 1.

162 Projektierter Art. 50 EUV-Liss.

163 Vgl. Rdz. 299, 331 bis 343 des Urteils.

164 Zu der vom Maastricht-Urteil abweichenden Nichterwähnung des Kooperationsverhältnisses Calliess: Unter Karlsruher Totalaufsicht, 2009.

165 Allerdings bestehen hier Fragen zu den Rechtswirkungen für den Gesetzgeber im Einzelnen; vgl. dazu allgemein Lechner/Zuck: Bundesverfassungsgerichtsgesetz, 2006, § 31; Michael Sachs: Verfassungsprozessrecht, Frankfurt am Main 2004, S. 168ff.

166 Grundlegend EuGH Rs. 120/78 (*Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*), Urteil vom 20.02.1979, Slg. 1979, 649.

auch in einer verfassungsrechtlichen Gesamtschau die souveräne Staatlichkeit der Bundesrepublik nicht verletzen.<sup>167</sup> Das BVG kommt zu diesem Ergebnis mittels Entfaltung seines teils detaillierten Auslegungsverständnisses der neuen Zuständigkeiten der Union in den Bereichen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen<sup>168</sup> und Zivilsachen,<sup>169</sup> der Außenwirtschaftsbeziehungen<sup>170</sup> und der gemeinsamen Verteidigung<sup>171</sup> und einer abrundenden Betrachtung der sozialpolitischen Dimension,<sup>172</sup> ohne auf diese hier im Einzelnen eingehen zu können. Damit deutet das BVG überdeutlich die Möglichkeit seiner künftigen Nachkontrolle der Kompetenzausübung an. Es artikuliert dazu vorsorglich sein eigenes Verständnis der „gebotenen Auslegung“ im Sinne einer engen Auslegung der einschlägigen neuen Vertragsbestimmungen,<sup>173</sup> das in der Sache ein breitflächiges Monitum an die Politik und Vertragsauslegung der Bundesorgane sowie der europäischen Organe einschließlich des EuGH beinhaltet. Dieser Aspekt ist bei den integrationspolitischen Konsequenzen näher zu behandeln.

### **Die Szenarienbildung des Lissabon-Urteils: hypothetische Konflikte zwischen Integrationsentwicklung und deutschem Verfassungsrecht und die Rolle des Bundesverfassungsgerichts**

Ungewöhnlich zur judikativen Kernaufgabe des Entscheidens aktueller Streitfragen enthält die Begründung des Lissabon-Urteils neben den Ausführungen zum Prüfungsmaßstab des GG und seiner Anwendung auf den VvL als forciert wirkenden roten Faden immer wieder die Erörterung hypothetischer künftiger Konflikte zwischen Unionsentwicklung und Grundgesetz und der Rolle des BVG in diesen. Das BVG sieht eine „verfassungsrechtlich bedeutsame Spannungslage“ zum Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und zur parlamentarischen Integrationsverantwortung, wenn das Primärrecht durch „Organe“ der Europäischen Union „verändert oder erweiternd ausgelegt wird“,<sup>174</sup> folgert daraus das Erfordernis einer „sei es auch nur sehr zurückgenommene[n] und sich als exzeptionell verstehende[n] äußere[n] Kontrolle“ darüber, wie das Vertragsrecht ausgelegt wird,<sup>175</sup> und bringt sich damit schließlich selbst als Kontrolleur<sup>176</sup> im Sinne einer „Reservekompetenz“<sup>177</sup> ins Spiel. In dieser (jedenfalls normativ-verbalen, wiewohl nicht notwendig faktischen) Selbststärkung des Gerichts im Gang der europäischen Integration liegt ein Hauptcharakteristikum und zugleich Hauptproblem der gesamten umfänglichen Begründung. Sie und ihre Folgen geben Anlass zu mehreren Fragen. Das Gericht erweitert im Vergleich zum Maastricht-Urteil zunächst das Problemfeld hypothetischer Konflikttypen und wendet sich dann seiner eigenen Rolle zu.

#### *Erweiterung des Kreises hypothetischer Konfliktsituationen durch das Lissabon-Urteil*

Zu den Reibungsflächen des Gemeinschaftshandelns mit dem grundgesetzlichen Grundrechtsschutz (BVG-Urteile: ‚Solange I‘;<sup>178</sup> entspannt durch ‚Solange II‘<sup>179</sup>) und dem Prinzip

167 Vgl. Rdz. 351 des Urteils.

168 Projektierter Art. 82ff. AEUU.

169 Projektierter Art. 81 AEUU.

170 Projektierter Art. 206ff. AEUU.

171 Projektierter Art. 42ff. EUV-Liss.

172 Vgl. Rdz. 392 bis 400 des Urteils.

173 Vgl. Rdz. 351ff. des Urteils.

174 Vgl. Rdz. 238 des Urteils.

175 Vgl. Rdz. 238, 334 des Urteils.

176 Vgl. Rdz. 240 des Urteils.

177 Vgl. Rdz. 341 des Urteils.

178 BVerfGE 37, 271ff.

179 BVerfGE 73, 339ff.

der begrenzten Einzelermächtigung („*ultra vires*“; Maastricht-Urteil<sup>180</sup>) wird nunmehr, wie gezeigt, auch eine Konfliktmöglichkeit mit der „Verfassungsidentität“ und verfassunggebenden Gewalt der Mitgliedstaaten als Herren der Verträge prononciert.<sup>181</sup> Die Voraussetzungen, aufgrund deren europäisches Sekundärrecht in Deutschland unanwendbar sein kann,<sup>182</sup> bleiben allerdings wenig bestimmt und werden vermehrt. Zum „ausbrechenden Rechtsakt“<sup>183</sup> im Sinne eines ‚Ultra-vires‘-Handelns<sup>184</sup> kommen beispielsweise terminologisch hinzu:<sup>185</sup> „ersichtliche Grenzüberschreitung“, „unantastbarer Kerngehalt der Verfassungsidentität“, „nicht erlangbarer Rechtsschutz auf Unionsebene“ (im Ergebnis?) und anderes mehr.<sup>186</sup> Diese hochabstrakten und wertungsoffenen Begriffe beinhalten für die Gestaltung einer einzelnen konkreten sekundärrechtlichen Einzelbestimmung mehr orakelartige Unklarheit als dirigierende Orientierung.

### *Die Selbstpositionierung des Bundesverfassungsgerichts*

Zur Bewältigung derartiger hypothetischer Konfliktsituationen stellt das BVG darauf ab, dass die Auslegung des Unionsrechts „äußerer“ Kontrolle bedarf<sup>187</sup> und entwickelt zusätzlich die Auffassung, dass die Verfassungsidentität der Bundesrepublik bei fortschreitender Integration anders als durch eine „Identitätskontrolle“ seitens des BVG nicht gewahrt werden kann.<sup>188</sup> Diese generelle Aussage ist aus verschiedenen Gründen diskussionsbedürftig.

Erstens unter dem Gesichtspunkt der ‚Kontrolle‘. Denn der Rechtsschutz gegen Kompetenzüberschreitungen der politischen Gemeinschaftsorgane ist primärrechtlich ausdrücklich der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit zugewiesen (prozedural namentlich: Nichtigkeitsklage,<sup>189</sup> Vorabentscheidungsverfahren,<sup>190</sup> Inzidentkontrolle<sup>191</sup>). Dadurch kann es auch zum Schutz der „nationalen Identität“ der Mitgliedstaaten im Sinne des EU-Vertrages<sup>192</sup> kommen: derzeit implizit<sup>193</sup> und nach dem VvL direkt.<sup>194</sup> Die Notwendigkeit von Rechtsschutz gegen Kompetenzüberschreitungen steht außer Zweifel. Dies zeigte sich namentlich aus Anlass des fadenscheinigen Versuchs von Europäischem Parlament und Rat, bei der allgemeinen Tabakwerberichtlinie Gesundheitspolitik als Marktintegrationspolitik zu maskieren, um eine Kompetenz für Rechtsangleichung zu usurpieren. Er wurde aufgrund einer Nichtigkeitsklage der Bundesrepublik vom EuGH durchkreuzt.<sup>195</sup> Auffälligerweise wird die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit aber im Passus des Lissabon-Urteils zum Rechtsschutz nur ohne Nennung und Würdigung ihrer Leistungen gestreift („Wenn Rechtsschutz auf Unionsebene nicht

180 BVerfGE 89, 155ff.

181 Vgl. Rdz. 234f. des Urteils.

182 Vgl. Rdz. 241, 339 des Urteils.

183 BVerfGE 89, 155.

184 Vgl. Rdz. 240, 338 des Urteils: „Grenzen der eingeräumten Hoheitsrechte“.

185 Vgl. Rdz. 240 des Urteils.

186 Des Weiteren z.B. „Integrationsverantwortung“ (Rdz. 236); „vertragsausdehnende Auslegung [...] durch die Gemeinschaftsgerichtsbarkeit, die einer unzulässigen autonomen Vertragsänderung gleichkomm[t]“ (Rdz. 338); „ersichtlich[er]“ Mangel des „konstitutiven Rechtsanwendungsbefehl[s]“ (Rdz. 339).

187 Vgl. Rdz. 238 des Urteils.

188 Vgl. Rdz. 240 des Urteils.

189 Derzeit Art. 230 EGV und Art. 35 Abs. 6 EUV; projektiert Art. 263 AEUV.

190 Derzeit Art. 234 EGV und Art. 35 Abs. 3 EUV; projektiert Art. 267 AEUV.

191 Derzeit Art. 241 EGV; projektiert Art. 277 AEUV.

192 Derzeit Art. 6 Abs. 3 EUV; projektiert Art. 4 Abs. 2 EUV-Liss.

193 In der Bestimmung der Zuständigkeit des EuGH führt der derzeit maßgebliche Art. 46 EUV nicht Art. 6 Abs. 3 EUV auf.

194 Projektierter Art. 4 Abs. 2 EUV-Liss.

195 EuGH Rs. C-376/98 (*Deutschland/Parlament und Rat*), Urteil vom 05.10.2000, Slg. 2000, I-8419.

zu erlangen ist [...]“<sup>196</sup>) und in ihrer Aufgabe<sup>197</sup> vor allem derart einbezogen, dass dadurch den Mitgliedstaaten „das Recht zur Prüfung der Einhaltung des Integrationsprogramms nicht entzogen sein kann“.<sup>198</sup> Das Urteil spricht in der Frage „dynamischer Integrationsentwicklung“ sogar pauschal von den „Organen“ der Europäischen Union, die „äußerer“ Kontrolle bedürfen,<sup>199</sup> ohne hierbei den EuGH auszunehmen. Eine derartige Herabstufung von Funktion und Leistung des EuGH bei der Rechtswahrung erstaunt. Überdies bleibt völlig offen, wieso ‚anders als‘ gerade durch das BVG die „Strukturen souveräner Mitgliedstaaten“ (Plural!) nicht gewahrt werden können. Ist dies nicht ein primäres Thema demokratischer Politik?

Zweitens vermittelt die Akzentsetzung auf eine „äußere“ Kontrolle den seltsamen Eindruck, dass das BVG die Europäische Union als ein Gebilde betrachtet, mit dem die Bundesrepublik nicht verzahnt zu sein scheint. Terminologisch wirkt dies als Distanzierung zum europäischen Gemeinschaftsgedanken und zum Integrationsauftrag des GG.

Drittens ist der Begriff der „Verfassungsidentität“ ein abstrakter Sammelbegriff, den das GG in seinem Text nicht ausdrücklich führt. Während sich die genetische Kodierung eines Individuums ähnlich wie ein Fingerabdruck als unverwechselbar identitätsstabil präzise bestimmen lässt und dies in Grenzen auch für dessen soziale Kodierung möglich sein mag, kann die Identitätsbestimmung der Verfassungsordnung im Rahmen der Ewigkeitsgarantie des GG nur mittels ihrer sehr abstrakten, überwiegend wertungsoffenen und dadurch potenziell beweglichen Elemente gelingen, wodurch auch die Schutzaussage sich als Orakel zeigt.

Viertens ist schließlich die Auslegung der Integrationsermächtigung des Art. 23 GG durch das BVG im Hinblick auf das Verhältnis zwischen mitgliedstaatlicher und europäischer Gerichtsbarkeit in der Rechtsschutzfrage diskussionsbedürftig. Das Gericht postuliert, dass „[m]itgliedstaatlichen Rechtsprechungsorganen mit verfassungsrechtlicher Funktion [...] nicht die Verantwortung für die Grenzen ihrer verfassungsrechtlichen Integrationsermächtigung und die Wahrung der unverfügbaren Verfassungsidentität genommen werden“ kann.<sup>200</sup> Auch wenn man von dieser Grundlage ausgeht, lässt sich Art. 23 GG in Verbindung mit den Zustimmungsgesetzen zum Primärrecht indes gerade derart verstehen, dass jedenfalls der Rechtsschutz gegen politische und administrative Maßnahmen der Europäischen Union der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit zu verbindlicher Letztentscheidung auf der Grundlage des ratifizierten Integrationsprogramms zugewiesen ist. Dies schließt weder eine Anerkennung verfassungsrechtlich zwingender Allgemeininteressen durch den EuGH aus (so schon im Fall ‚Omega‘<sup>201</sup>) noch (rechtspolitisch) eine Vertragsänderung im Sinne der Zulassung von Alleingängen analog zu derzeitigen Modellen im EGV (zum Beispiel bei der marktintegrativen Rechtsangleichung<sup>202</sup>). Das BVG sieht dies anders. Es will die Endgültigkeit von Entscheidungen des EuGH nur „grundsätzlich“ anerkennen,<sup>203</sup> relativiert damit folgerichtig auch den Anwendungsvorrang von Gemeinschaftsrecht<sup>204</sup> und behält sich in Nachfolge des Maastricht-Urteils die Prüfung vor, ob sich europäische Akte „unter Wahrung des gemeinschafts- und unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips in den Grenzen der [...] einge-

196 Vgl. Rdz. 240 des Urteils.

197 Vgl. Rdz. 333 des Urteils.

198 Vgl. Rdz. 334 des Urteils.

199 Vgl. Rdz. 238 des Urteils.

200 Vgl. Rdz. 336 des Urteils.

201 EuGH Rs. C-36/02 (*Omega*), Urteil vom 14.10.2004, Slg. 2004, I-9609.

202 Derzeit Art. 95 Abs. 4 und 5 EGV; projektierte Art. 114 Abs. 4 und 5 AEUV.

203 Vgl. Rdz. 337 des Urteils.

204 Vgl. Rdz. 339 des Urteils.

räumten Hoheitsrechte halten“.<sup>205</sup> Dies ist ein starker Anspruch, bei dem, wie Carl Otto Lenz betont, das BVG „bei allem Bemühen um Objektivität nicht neutral ist“, weil es um seine eigenen Kompetenzen geht.<sup>206</sup> Dass eine derartige Kontrollaufgabe dem BVG zukommt, ist eine Selbstpositionierung im komplexen europäischen und deutschen Gewaltenteilungssystem. Zwar beseitigt das Urteil ein bei deutschen Instanzfachgerichten vereinzelt aufgekommenes Missverständnis des Maastricht-Urteils über die Zuständigkeit zur Verwerfung eines Sekundärrechtsaktes,<sup>207</sup> indem es klarstellt, dass das BVG innerhalb der nationalen Gerichtsbarkeit nur sich selbst die Feststellung eines ‚Ultra-vires‘-Handelns und einer Verletzung der Verfassungsidentität einräumt.<sup>208</sup> Diese Aussage könnte Instanzgerichte erneut zu Fehlschlüssen verleiten. Denn nach der Entscheidung des EuGH ‚Foto-Frost‘ ist jedes mitgliedstaatliche Gericht berechtigt, sich die Frage der Gültigkeit eines Sekundärrechtsakts selbst zu stellen, und verpflichtet, bei nicht überwindbaren Zweifeln die Gültigkeitsfrage dem EuGH vorzulegen.<sup>209</sup> Zwar ist es ein Faktum, dass die letztverbindliche Auslegung des Art. 23 GG beim BVG liegt. Das BVG kann daher, wie vorliegend geschehen, seine eigene Rolle im Gang der europäischen Integration verfassungsrechtlich definieren<sup>210</sup> und ausweiten. Aber die auch das BVG treffende europarechtliche Vorlagepflicht des BVG zum EuGH aus Art. 234 Abs. 3 EGV, die es mit keinem Wort erwähnt, lässt sich dadurch nicht wegzaubern (näher dazu unten bei den Konsequenzen).

Ungeachtet dieser Frage bleibt zum Schutz eines Mitgliedstaats möglicherweise der (freilich vage) völkerrechtliche Gesichtspunkt der ‚clausula rebus sic stantibus‘ valide.<sup>211</sup> Dass dies auch in gleicher Weise für den vom BVG sehr allgemein beigezogenen ‚ordre public‘-Vorbehalt zu gelten hat,<sup>212</sup> ist indes zweifelhaft. Mit intellektueller Eleganz, aber schiefer Parallele zu einer nicht supranationalen Organisation beruft sich das Urteil auf das Selbstverständnis des EuGH in dessen Urteil ‚Kadi‘,<sup>213</sup> in dem dieser grundlegende Rechtsprinzipien des Gemeinschaftsrechts gegen eine Resolution des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen durchgreifen ließ.<sup>214</sup> Hält man insoweit aber eine Funktion des BVG für denkbar, bedürfte dies jedoch, wie schon angesprochen, gemeinschaftsrechtlicher Einbettung und Absegnung: konzeptionell analog zum Modell der immanenten Beschränkung der transnationalen Marktgrundfreiheiten aus zwingenden einzelstaatlichen Allgemeininteressen,<sup>215</sup> die beispielsweise im ‚Omega‘-Fall (Vertrieb eines britischen virtuellen Tötungsspiels) zur Rechtfertigung einer Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit zum Schutz der Menschenwürde in Deutschland führte.<sup>216</sup> Der EuGH könnte dieses Modell der Immanenzschränken (mit der damit verbundenen, von ihm kontrollierten Möglichkeit für die ausnahmsweise einzelstaatliche Nichtanwendbarkeit einer sekundärrechtlichen Norm) über die Berücksichti-

205 Vgl. Rdz. 240 des Urteils.

206 Lenz: Ausbrechender Rechtsakt, 2009.

207 Seinerzeit berichtet von Günter Hirsch.

208 Vgl. Rdz. 241 des Urteils.

209 EuGH Rs. 314/85 (*Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost*), Urteil vom 22.10.1987, Slg. 1987, 4199.

210 Vgl. Rdz. 336, 343 des Urteils.

211 Zum Problem der Berufung auf Art. 62 Wiener Übereinkommen vom 23. Mai 1969 über das Recht der Verträge (BGBl. 1985 II S. 926) vgl. z.B. Rudolf Streinz, in: Rudolf Streinz (Hrsg.): EUV/EGV. Kommentar, München 2003, Art. 49 EUV Rdz. 17.

212 Vgl. Rdz. 340 des Urteils.

213 Vgl. EuGH verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05 P (*Kadi und Al Barakaat*), Urteil vom 03.09.2008, abgedruckt in: Europarecht 1/2009, S. 80-113.

214 Vgl. Rdz. 340 des Urteils.

215 Vgl. ‚Cassis‘-Rechtsprechung: EuGH Rs. 120/78 (*Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*), Urteil vom 20.02.1979, Slg. 1979, 649.

216 EuGH Rs. C-36/02 (*Omega*), Urteil vom 14.10.2004, Slg. 2004, I-9609.

gung substantzierter Einzelgesichtspunkte der „Verfassungsidentität“ eröffnen und damit das vom BVG aufgebaute Konfliktpotenzial unionsrechtlich entspannen.

### **Integrationspolitische Konsequenzen: Einschränkungen deutscher und europäischer Supranationalitätspolitik?**

Das Lissabon-Urteil wirft für die integrationspolitischen Konsequenzen insbesondere die Frage auf, ob die deutsche und europäische Supranationalitätspolitik eingeschränkt wird. Dies führt zu einem nicht geringen Teil in das Reich von Spekulationen. Immerhin lässt sich aber ein Vorgabenfächer des BVG aufzeigen, aufgrund dessen speziell die Fragen nach Schranken der supranationalen europäischen Rechtsgemeinschaft und nach der Einschränkung der integrationspolitischen Handlungsdynamik behandelt werden können.

#### *Der dreigliedrige Vorgabenfächer des BVG für die Integrationspolitik, insbesondere die Supranationalitätspolitik*

Dem Urteil lässt sich ein dreigliedriger Fächer von Vorgaben für die Integrationspolitik, insbesondere die Supranationalitätspolitik, entnehmen.

*Inhaltliche verfassungsrechtliche Schranken für die Sekundärrechtspolitik der EU nach dem Inkrafttreten des VvL:* Zuallererst fallen inhaltliche verfassungsrechtliche Schranken für die Sekundärrechtspolitik der Europäischen Union ins Auge. Sie betreffen zum einen bestimmte sachgebietliche Erweiterungen der EU-Politikkompetenzen durch den VvL und zum anderen als allgemeine Querschnittsschranken alle Politiken.

Die Verfassungsgemäßheit bestimmter Kompetenzerweiterungen des VvL, insbesondere im Bereich der derzeitigen zweiten und dritten Säule der Europäischen Union, nämlich im sogenannten „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“<sup>217</sup> und in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, sowie in einigen anderen Politikbereichen versieht das BVG mit dem Caveat (Vorbehalt) der „gebotenen Auslegung“. Dieses umfasst unter anderem im Bereich der *strafjustiziellen Zusammenarbeit*<sup>218</sup> das Gebot der „strikt[en] [...] keinesfalls extensiv[en]“ Auslegung der Kompetenzen<sup>219</sup> und der (nachvollziehbaren) „engen“ Auslegung bei Entscheidungen zur gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsentscheidungen<sup>220</sup> sowie die Aufrechterhaltung des Schuldprinzips;<sup>221</sup> im Bereich der *ziviljustiziellen Zusammenarbeit*<sup>222</sup> die Unberührtheit der (ohnehin kaum integrationsverdächtigen) staatlichen Zuständigkeiten für die Organisation des Gerichtswesens sowie der Garantien des effektiven Rechtsschutzes und des Justizgewährungsanspruchs;<sup>223</sup> im Bereich der *Gemeinsamen Handelspolitik* die aus dem staatlichen Souveränitätsmodell des BVG abgeleitete, jedenfalls formelle Beibehaltung der Mitgliedschaft der Mitgliedstaaten der Europäischen Union in der Welthandelsorganisation<sup>224</sup> sowie das Gebot einer engen Auslegung der ausschließlichen

217 Dazu insgesamt Peter-Christian Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, in: *Europarecht Beiheft* 1/2009, S.105ff.

218 Projektierter Art. 82ff. AEUV.

219 Vgl. Rdz. 358, 363 des Urteils.

220 Vgl. Rdz. 360 des Urteils. Zum ambitiösen Charakter des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung im Strafrecht vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ im neuen Verfassungsvertrag für Europa-Neuerungen und Notwendigkeit seiner Rekonstruktion, in: Charlotte Gaitanides/Stefan Kadelbach/Gil Carlos/Rodriguez Iglesias (Hrsg.): *Europa und seine Verfassung*. Festschrift für Manfred Zuleeg, Baden-Baden 2005, S. 605-623, hier S. 615.

221 Vgl. Rdz. 364 des Urteils.

222 Projektierter Art. 81 AEUV.

223 Vgl. Rdz. 368 des Urteils.

224 Vgl. Rdz. 375 des Urteils.



Zuständigkeit für ausländische Direktinvestitionen (Beschränkung auf Kontrollerwerb).<sup>225</sup> Das BVG entwickelt sein Auslegungsverständnis auch zu den Bestimmungen über die *Sicherheits- und Verteidigungspolitik* (namentlich Parlamentsvorbehalt für den Einsatz der Bundeswehr)<sup>226</sup> und über die vom VvL freilich nur marginal berührte *Sozialpolitik*.<sup>227</sup> Der damit vom BVG ausgesprochene Verständnissvorbehalt für die Konformität des VvL mit dem GG ist zwar nicht verbindlich für die anderen 26 Mitgliedstaaten und die europäischen Organe, signalisiert aber ein Risikopotenzial für die Befolgung einschlägigen Sekundärrechts in Deutschland und damit für die europäische Rechtsgemeinschaft. Er kann dadurch zu einer vorgelagerten Hemmschwelle für Rechtsetzungsinitiativen werden.

Daneben stehen die allgemeinen Querschnittsschranken für alle Politiken. Zu den in der Praxis entspannten Grundrechtsschranken („Solange II“<sup>228</sup> in Korrektur von „Solange I“<sup>229</sup>) und zur „Ultra-vires“-Schranke („Ausbrechender Rechtsakt“ im Maastricht-Urteil<sup>230</sup>) gesellt sich nun die Schranke der „Verfassungsidentität“.<sup>231</sup> Dieser Gesichtspunkt lässt sich potenziell breitflächig (gegen Richtlinien und Verordnungen) in Stellung bringen; ob mit Erfolg, ist freilich eine andere Frage.

*Verfassungsrechtliche Verfahrensvoraussetzungen der deutschen Mitwirkung bei der Nutzung ‚dynamischer Entwicklungsbestimmungen‘ des VvL:* Eine zweite Gruppe verfassungsrechtlicher Vorgaben betrifft speziell die Verfahrensvoraussetzungen der deutschen Mitwirkung an den Entscheidungen der vom VvL eingeführten oder veränderten Fälle „dynamische[r] Vertragsentwicklung“. Hierbei geht es insbesondere um die vereinfachten Änderungsverfahren, die Brückenklauseln und die Flexibilitätsklausel sowie das Notbremseverfahren. Das BVG begründet hierfür aus dem Prinzip der parlamentarischen Integrationsverantwortung kleinteilig verfassungsrechtliche Erfordernisse der Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat, die zwischenzeitlich in den Entwurf des Integrationsverantwortungsgesetzes (IntVG)<sup>232</sup> getreulich übernommen sind.<sup>233</sup> Damit werden die betroffenen Entscheidungen, nicht aber auch der Alltag europäischer Rechtsetzung, jeweils einer parlamentarischen Beschlussfassung zugewiesen.<sup>234</sup> Dies eröffnet einerseits eine Chance zu einer in der nationalen Öffentlichkeit geführten parlamentarischen Debatte, die vom BVG zu Recht als demokratisch primär bedeutsam angesehen wird. Es trägt damit der allgemeinen Einsicht Rechnung, dass die Gegenstände europäischer Integration nicht nur Außenpolitik, sondern auch Innenpolitik sind, wobei allerdings auch zu beachten bleibt, dass sie nicht nur Innenpolitik, sondern auch Außenpolitik sind. Andererseits bringt das BVG dadurch auch hier, ohne es anzusprechen, sich selbst ins Spiel: als Kontrolleur über die Verfassungsmäßigkeit entsprechender Beschlüsse.

225 Vgl. Rdz. 379 des Urteils.

226 Vgl. Rdz. 381ff. des Urteils.

227 Vgl. Rdz. 392ff. des Urteils.

228 BVerfGE 37, 271.

229 BVerfGE 73, 339.

230 BVerfGE 89, 155.

231 Rdz. 218 des Urteils.

232 Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union (Integrationsverantwortungsgesetz – IntVG), in: Art. 1 Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Bundestagsdrucksache 16/13923 vom 21.08.2009, S. 3-5.

233 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff zitiert in Nicole Diekmann: Ein Vetorecht für „16 Zwerge“?, in: tagesschau.de, 26.08.2009, abrufbar unter: <http://www.tagesschau.de/inland/lissabon108.html> (letzter Zugriff: 09.09.2009).

234 Vgl. Rdz. 406ff. des Urteils. Für den Alltag europäischer Rechtsetzung gelten demgegenüber die Neuerungen des VvL (namentlich das Frühwarnverfahren seitens der nationalen Parlamente) sowie in Deutschland die Vorgaben des Art. 23 Abs. 2ff. GG und die Regeln des EUZBBG und des EUZBLG.

Erstens bindet das Urteil das Inkrafttreten primärrechtlicher materieller Änderungen im vereinfachten Verfahren<sup>235</sup> an den Erlass eines Gesetzes nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG,<sup>236</sup> obwohl vom VvL hierbei eine Zuständigkeitsausdehnung ausdrücklich ausgeschlossen ist.<sup>237</sup> Es erstreckt dieses Erfordernis auf strukturell entsprechende Änderungsvorschriften.<sup>238</sup>

Zweitens wird für das allgemeine Brückenverfahren der Entscheidungsregeln (Übergang zur Mehrheitsentscheidung im Rat und/oder zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren)<sup>239</sup> und für die spezielle Brückenklausel im Familienrecht<sup>240</sup> das vom VvL vorgesehene Ablehnungsrecht jedes nationalen Parlaments nicht als ausreichendes Äquivalent zum Ratifikationsvorbehalt des ordentlichen und des vereinfachten Änderungsverfahrens bewertet und daher das Erfordernis der gesetzlichen Ermächtigung des deutschen Regierungsvertreters zur Zustimmung festgelegt.<sup>241</sup> Damit wird der Fall der Enthaltung nicht erfasst,<sup>242</sup> doch legt der Entwurf des IntVG im Falle eines fehlenden Gesetzes die Ablehnungspflicht des deutschen Vertreters im Europäischen Rat fest.<sup>243</sup> Zugleich macht das Urteil für die speziellen Brückenklauseln<sup>244</sup> die Erteilung der Zustimmung des Bundestages und gegebenenfalls des Bundesrates zur Voraussetzung für ein positives Votum des deutschen Regierungsvertreters im Rat, wobei das Schweigen von Bundestag/Bundesrat nicht als Zustimmung gewertet werden darf.<sup>245</sup> Dem dagegen bereits vereinzelt erhobenen Vorwurf unnötigen Misstrauens in die politische Selbstgestaltung im politischen Dreieck von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat lässt sich entgegenhalten, dass in dieser parlamentarischen Rückbindung neuer Integrations Schritte eine systemstimmige Parallele zum parlamentarischen Wesentlichkeitsvorbehalt in innerstaatlichen Angelegenheiten<sup>246</sup> erkennbar ist und dass überdies die Stärkung der nationalen Parlamente auf der Linie des VvL<sup>247</sup> und zugleich im Interesse der Europäischen Union an der darin liegenden Mitwirkungsverantwortung liegt.

Schließlich enthält das Urteil aber auch eine spektakuläre ‚Neubewertung‘ der sogenannten Abrundungs- oder Flexibilitätsklausel.<sup>248</sup> Deren quantitative Nutzung war in der Vergangenheit nicht unbedeutend,<sup>249</sup> ist aber wegen der primärrechtlich aufgewachsenen speziellen Einzelermächtigungen in ihrer Bedeutung abgesunken. Das BVG gibt vor, die Neubewertung wegen deren textlicher Änderung durch den VvL vornehmen zu müssen.<sup>250</sup> Die darin liegende Annahme, dass diese Klausel erst durch den VvL für Politikziele auch außerhalb der Marktintegration in Anspruch genommen werden kann, übernimmt im europarechtli-

235 Projektierter Art. 48 Abs. 6 EUV-Liss.

236 Vgl. Rdz. 412 des Urteils.

237 Projektierter Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV-Liss.

238 Vgl. Rdz. 412 des Urteils.

239 Projektierter Art. 48 Abs. 7 EUV-Liss.

240 Projektierter Art. 81 Abs. 3 AEUV.

241 Vgl. Rdz. 319, 366, 414 des Urteils.

242 Vgl. projektierter Art. 235 Abs. 1 UAbs. 3 AEUV: „Die Stimmenthaltung von anwesenden oder vertretenen Mitgliedern steht dem Zustandekommen von Beschlüssen des Europäischen Rates, zu denen Einstimmigkeit erforderlich ist, nicht entgegen.“

243 Entwurf des § 4 Abs. 1 S. 2 IntVG.

244 Vgl. projektierte Art. 48 Abs. 7 EUV-Liss., Art. 81 Abs. 3 UAbs. 3 AEUV; ferner projektierte Art. 31 Abs. 3 EUV-Liss., Art. 153 Abs. 2 UAbs. 4, 192 Abs. 2 UAbs. 2, 312 Abs. 2 UAbs. 2, 333 Abs. 1 und 2 AEUV.

245 Vgl. Rdz. 320 des Urteils.

246 Vgl. etwa BVerfGE 49, 89, 126 und BVerfGE 77, 170, 230f.; dazu Michael Sachs, in: Michael Sachs (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl., München 2003, Art. 20 Rdz. 116f.

247 Vgl. Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 148-150; Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 306 vom 17. Dezember 2007, S. 150-152.

248 Projektierter Art. 352 AEUV; derzeit Art. 308 EGV.

249 Vgl. als Statistik Becker/Maurer: Deutsche Integrationsbremsen, 2009.

250 Vgl. Rdz. 327 des Urteils.

chen Streit um die Tragweite des derzeitigen Art. 308 EGV<sup>251</sup> einseitig die eher minoritäre Meinung und widerspricht der Praxis.<sup>252</sup> Das BVG untersagt ab Inkrafttreten des VvL dem deutschen Vertreter im Rat die förmliche Zustimmung zu einem auf die Abrundungsklausel gestützten Vorschlag der Kommission, solange diese Inanspruchnahme nicht durch ein Gesetz von Bundestag und Bundesrat gemäß Art. 23 GG ‚ratifiziert‘ ist.<sup>253</sup> Sachgegenständlich erfasst dies künftig nicht nur Neuerungen der Europäischen Fusionskontrolle oder die Schaffung europäischer Gesellschaftsformen, sondern auch nachrangige organisationelle Fragen (zum Beispiel die Schaffung von Agenturen), denen gegenüber ein Gesetzesvorbehalt (regelmäßig wohl ohne das Erfordernis einer verfassungsändernden Mehrheit) unverhältnismäßig wirkt. Da die Enthaltung eines Mitglieds im Rat der Einstimmigkeit nicht entgegensteht,<sup>254</sup> wird das vom BVG verfolgte Ziel jedoch nur erreicht, wenn der Regierungsvertreter bei fehlender gesetzlicher Grundlage zur Ablehnung im Rat verpflichtet wird.<sup>255</sup> Der Entwurf des IntVG zieht diese Konsequenz.

Das BVG unterstellt des Weiteren das Handeln der Bundesregierung im Rat im Notbremseverfahren den Weisungen des Bundestages und gegebenenfalls des Bundesrats<sup>256</sup> und stellt in der strafjustiziellen Zusammenarbeit bestimmte Beschlussfälle unter Gesetzesvorbehalt.<sup>257</sup>

*Verfassungsrechtliche Schranken deutscher Primärrechtspolitik:* Schließlich substantiiert das Urteil, wie aufgezeigt, mit den Kategorien der ‚Verfassungsidentität‘ und der ‚soveränen Staatlichkeit‘ neu formulierte verfassungsrechtliche Schranken auch für die deutsche Primärrechtspolitik. So wird, wie gezeigt, insbesondere das Modell des Eintritts in einen ‚europäischen Bundesstaat‘ aus dem Grundgesetz verwiesen und dem Erfordernis einer neuen Verfassungsgebung (Art. 146 GG) unterstellt. Zweifelhaft ist, ob primärrechtspolitisch ausgreifende Konzepte einer europäischen Armee, Sozialversicherung oder Besteuerungskompetenz mit der ‚Verfassungsidentität‘ vereinbar sind.<sup>258</sup>

#### *Abschwächung der supranationalen europäischen Rechtsgemeinschaft?*

Soweit sich die Integrationspolitik europarechtlicher Mittel bedient, wird die Frage aktuell, ob das Lissabon-Urteil eine Bahn vorzeichnet, die das Modell der verbindlichen Supranationalität zugunsten des in seiner Verbindlichkeit schwächeren klassischen Völkerrechts favorisiert.

*Der Aufwuchs allgemeiner völkerrechtlicher Topoi in der Argumentation des Lissabon-Urteils:* Im Argumentationsgang des Urteils fällt ein Aufwuchs allgemeiner völkerrechtlicher Topoi auf: die argumentative Gleichstellung der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union mit klassischen internationalen Organisationen;<sup>259</sup> die Begründung eines (mit dem derzeitigen Unionsrecht nicht vereinbaren) Austrittsrechts aus allgemeinem Völkerrecht;<sup>260</sup> die Argumentationsparallele zwischen VN-Sicherheitsrat und Europäischer Gemeinschaft/Europäischer Union;<sup>261</sup> die massive Relativierung der Kernelemente rechtlicher

251 Vgl. ausführlich Ivo E. Schwartz, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze (Hrsg.): EUV/EGV. Kommentar, 6. Aufl., München 2003, Art. 308 EGV Rdz. 83ff., 147ff., 163ff.

252 Ebenda, Art. 308 EGV Rdz. 160.

253 Vgl. Rdz. 327, 417 des Urteils.

254 Projektierter Art. 238 Abs. 4 AEUV; derzeit Art. 205 Abs. 3 EGV.

255 So jetzt auch der Entwurf von § 8 IntVG.

256 Vgl. Rdz. 365, 400 des Urteils. Dies betrifft die projektierten Artt. 48 Abs. 2, 82 Abs. 3, 83 Abs. 3 AEUV.

257 Rdz. 419 des Urteils.

258 Skeptisch Becker/Maurer: Deutsche Integrationsbremsen, 2009, S. 3.

259 Vgl. Rdz. 229, 237 des Urteils.

260 Vgl. Rdz. 233, 264 des Urteils.

261 Vgl. Rdz. 340 des Urteils.

Supranationalität (hinsichtlich unmittelbarer Anwendbarkeit<sup>262</sup> und Anwendungsvorrang<sup>263</sup> mit vom BVG nicht angesprochenen, aber naheliegenden Folgewirkungen auf das Gebot der richtlinienkonformen Auslegung nationalen Rechts<sup>264</sup> und die Staatshaftung bei qualifizierter Verletzung supranationalen Rechts<sup>265</sup>); die Bemühung des ‚ordre public‘-Gedankens,<sup>266</sup> wie er etwa dem internationalen Privatrecht im Verhältnis zwischen verschiedenen gleichrangigen Rechtsordnungen zu eigen ist;<sup>267</sup> und, nicht zuletzt, die Leugnung des Letztentscheidungsrechts des EuGH in der Auslegung von Gemeinschaftsrecht.<sup>268</sup> Dies alles sind Kategorien, die der Bedeutung und Besonderheit der europäischen Integration, die ihr das GG in Präambel und Art. 23 GG beimisst, nicht gerecht werden. Sie sind geeignet, die Grundfesten der großen innovativen europäischen Rechtsgemeinschaft seit 1952 zu schwächen und den Weg in die demokratisch weit weniger kontrollierten Formen intergouvernementaler Zusammenarbeit zu stärken (zum Beispiel als Menetekel: ‚Bologna‘).

*Gefahren für die supranationale Rechtsgemeinschaft:* Insbesondere eröffnet das Lissabon-Urteil mit der einem Truppenaufzug ähnelnden breitflächig erörterten Möglichkeit, dass ein europäischer Rechtsakt in der Bundesrepublik unanwendbar sein könne, für die europäische supranationale Rechtsgemeinschaft eine Büchse der Pandora. Die eigenständige Erklärung der Nichtanwendbarkeit wäre nicht nur ein gravierender Einschnitt in das von allen getragene Idealbild der europäischen Rechtsgemeinschaft, wie sie von Walter Hallstein als ein Fundament für das dauerhafte Gelingen der Europäischen Gemeinschaft hervorgehoben wurde.<sup>269</sup> Eine derartige Relativierung wäre insbesondere auch deshalb gravierend, weil die Nachahmungsgefahr bestünde, dass der Anspruch des BVG als des Verfassungsgerichts des größten Mitgliedstaats auch von jedem vergleichbaren Gericht der anderen 26 Mitgliedstaaten nach jeweils eigenen Maßstäben erhoben werden könnte. Stellt aber jedes dieser Gerichte die Anwendbarkeit von Rechtsakten der Europäischen Union in seinem Jurisdiktionsgebiet unter jeweils spezifische nationale Verfassungsvorbehalte, könnte darüber hinaus auch die Bereitschaft der jeweiligen staatlichen, politischen und administrativen Organe größer werden, den Spielraum für Vertragsverletzungen stärker auszutesten. Damit würden aber für die politische und administrative Praxis in den betroffenen Sachbereichen (bis hin zum Binnenmarkt) auch die Gebote der unmittelbaren Anwendbarkeit und der richtlinienkonformen Auslegung nationalen Rechts, des Anwendungsvorrangs des europäischen Rechts und der Schadensersatzhaftung wegen (qualifizierter) Verletzung des Unionsrechts geschwächt. Letztlich münden diese Probleme immer wieder in die Frage, in welchem Maße es Aufgabe einer einzelnen mitgliedstaatlichen Judikative sein kann, im eigenen Hoheitsgebiet die Entscheidungen europäischer Hoheitsträger zu verwerfen. Die maßgebliche gerichtliche Kontrolle sollte im Interesse der Autorität der europäischen Rechtsgemeinschaft von einem Unionsgericht wahrgenommen werden. Die Bereitschaft, diesem vom Primärrecht vorge-

262 Grundlegend EuGH Rs. 26/62 (*van Gend & Loos*), Urteil vom 05.02.1963, Slg. 1963, 3.

263 Grundlegend EuGH Rs. 6/64 (*Costa/ENEL*), Urteil vom 15.07.1964, Slg. 1964, 1253.

264 Grundlegend EuGH Rs. 14/83 (*von Colson und Kamann*), Urteil vom 10.04.1984, Slg. 1984, 1891.

265 EuGH verb. Rs. C-6/90 und C-9/90 (*Francovich*), Urteil vom 19.11.1991, Slg. 1991, I-5357; EuGH verb. Rs. C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 und C-190/94 (*Dillenkofer u.a.*), Urteil vom 08.10.1996, Slg. 1996, I-4845.

266 Vgl. Rdz. 340 des Urteils.

267 Vgl. etwa Art. 6 Einföhrungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1994 (BGBl. 1994 I S. 2494) zuletzt geändert durch Art. 4 Abs. 9 des Gesetzes vom 11. August 2009 (BGBl. 2009 I S. 2713, 2721).

268 Vgl. Rdz. 340 des Urteils.

269 Vgl. Walter Hallstein: Die Europäische Gemeinschaft, 5. Aufl., Düsseldorf/Wien 1979, S. 51ff.

zeichneten Weg in der Praxis zu folgen, hängt freilich gerade auch von dem Maß des Vertrauens ab, das der EuGH in seiner Kontrollleistung in den Mitgliedstaaten genießt.

*Die Bewältigung der Selbstpositionierung des Bundesverfassungsgerichts im System der deutschen und europäischen Gewaltenteilung:* Allerdings wird die mit der Verfassungsklausel einhergehende europapolitische Selbstpositionierung des BVerfG im System der deutschen und europäischen Gewaltenteilung zu einer Selbstherausforderung des BVerfG im Lichte seiner eigenen Integrationsverantwortung führen, die ihm noch zu schaffen machen wird. Denn es wird im Gefolge seiner großzügig wirkenden Einladung zu Verfassungsbeschwerden gegen europäische Rechtsakte zuallererst Mechanismen zu entwickeln haben, um die zu erwartenden Versuche seiner allfälligen politischen Instrumentalisierung einzudämmen. Es wird darüber hinaus wegen der auch das BVerfG aus Präambel und Art. 23 GG treffenden „Integrationsverantwortung“ für die zügige und sachkundige Behandlung der bei ihm anhängigen Verfahren zu sorgen und der Bundesrepublik europapolitischen Gestaltungsspielraum zu sichern haben. Und es wird mit seiner Selbstpositionierung vor allem zu beachten haben, dass Fragen der Auslegung insbesondere des AEUV und der Gültigkeit oder Auslegung europäischen Sekundärrechts das BVerfG zu einem vorlagepflichtigen Gericht gegenüber dem EuGH machen.<sup>270</sup> Denn wenn es bei der verfassungsrechtlichen Prüfung eines europäischen Rechtsaktes im Rahmen des AEUV inzident auf die Auslegung primärer oder sekundärrechtlicher Ermächtigungsnormen oder materiellrechtlicher Normen ankommt, wird offensichtlich im Sinne der Vorlagevorschriften des AEUV die Auslegung des Vertrages oder die Gültigkeit oder Auslegung der Handlungen der Organe der Europäischen Union für den Erlass der Entscheidung des BVerfG erforderlich.<sup>271</sup> Der Einwand, es werde nur das Zustimmungsgesetz ausgelegt, aber nicht Gemeinschaftsrecht, ist rabulistisch. Denn das Zustimmungsgesetz ist allein die legitimatorische Hülle für Bestimmungen, die in Gegenseitigkeit vereinbart wurden und deren verbindliche Auslegung im Interesse wechselseitig verlässlicher Verbindlichkeit der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit zugewiesen ist<sup>272</sup> (derzeit Artt. 220ff. EGV). Es ist die Lösung, die von deutscher Seite seit 1952 beziehungsweise 1957 durch die einschlägigen Zustimmungsgesetze<sup>273</sup> in Verbindung mit den Integrationsklauseln des GG ratifiziert worden ist.

Würde das BVerfG einen europäischen Rechtsakt wegen Überschreitung des „Integrationsprogramms“ oder wegen Verletzung der „Verfassungsidentität“ von sich aus für unanwendbar in Deutschland erklären, ohne sich hierbei auf eine Entscheidung des EuGH berufen zu können, träfe es dasselbe Verdikt, das es selbst in der Rechtssache ‚Kloppenburg‘ gegenüber dem Bundesfinanzhof, der die unmittelbare Anwendung einer Richtlinienbestimmung entgegen der Rechtsprechung des EuGH verweigert hatte, ausgesprochen hat:<sup>274</sup> Die Nichtvorlage der Gültigkeits- und/oder der Auslegungsfrage wäre in der Eigendiktion des BVerfG eine „objektiv willkürliche“ Verletzung des Rechts auf den gesetzlichen Richter, die im Widerspruch zu Art. 101 Abs. 1 GG stünde. Würde das BVerfG entweder ohne Vorlage einen europäischen Rechtsakt in Deutschland für unanwendbar erklären oder nach Bestätigung der Gültigkeit durch den EuGH davon ohne erneute Vorlage abweichen, müsste die Frage der europarechtlichen Zulässigkeit eines derartigen Verhaltens mittels eines von der Kommis-

270 Derzeit Art. 234 Abs. 3 EGV; projektiert Art. 267 Abs. 3 AEUV.

271 Dis gilt im Rahmen der projektierten Art. 267 Abs. 1 lit. a AEUV („der Verträge“) und Art. 19 Abs. 3 lit. b EUV-Liss. (einschränkend zum EUV-Liss. „nach Maßgabe der Verträge“).

272 Derzeit Artt. 220ff. EGV, 46 EUV; projektierte Art. 19 EUV-Liss., Artt. 251ff. AEUV.

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

274 BVerfGE 75, 223ff.

sion einzuleitenden Vertragsverletzungsverfahrens<sup>275</sup> durch den EuGH geklärt werden. Dieser hätte spätestens dann die Gelegenheit, die Rechtfertigung eines nationalen Alleingangs von einer Sekundärrechtsbestimmung aus zwingenden verfassungsrechtlichen Gründen zu erwägen. Schon die bloße Einführung eines spezifischen innerstaatlichen Überprüfungsverfahrens vor dem BVG, wie es das Urteil andeutungsweise thematisiert,<sup>276</sup> wäre im Falle der Zuerkennung einer eigenständigen Kompetenz des BVG zum Ausspruch der Nichtanwendbarkeit einer unionsrechtlichen Norm ein Gefährdungsfaktor der supranationalen Rechtsgemeinschaft. Wollte man aber, um den sehr fragengebehafteten Prüfungsansatz über die Verfassungsbeschwerde und das Wahlrecht zum Bundestag spezialgesetzlich zu überwinden, dem Gedanken eines speziellen innerstaatlichen verfassungsgerichtlichen Prüfungsverfahrens näherzutreten, müsste dies mit der Klarstellung der Vorlagepflicht des BVG an den EuGH verbunden werden.<sup>277</sup> Unabhängig davon verdient die mittlerweile von einer Juristengruppe vorgeschlagene deklaratorische Einfügung der Vorlagepflicht des BVG in das Bundesverfassungsgerichtsgesetz<sup>278</sup> sorgfältige Prüfung.<sup>279</sup> Insgesamt ist zu hoffen, dass das BVG seine Selbstherausforderung im Sinne einer wie bisher<sup>280</sup> im Ergebnis konstruktiven Verbindung von Verfassungsverständnis und europäischer Integration zu meistern verstehen wird, und dass der EuGH eine Rechtsprechungslinie findet, die die hypothetischen Problemlagen des BVG unionsrechtlich einfängt.

#### *Einschränkungen der integrationspolitischen Handlungsdynamik?*

Der Schrankenfächer des BVG und die damit verbundenen Unklarheiten über die Soliditätszukunft der supranationalen Rechtsgemeinschaft führen auf die abschließende Frage, ob daraus Einschränkungen der integrationspolitischen Handlungsdynamik resultieren. Naturgemäß sind Aussagen dazu schon deshalb spekulativ, weil der Integrationspolitik differenzierte Reaktionsoptionen zur Verfügung stehen.<sup>281</sup>

*Einschränkungen für die politischen Akteure?* Zuallererst stellt sich diese Frage für die Europapolitik der Bundesrepublik. Das Lissabon-Urteil fordert hier keinen Konzeptwechsel in eine timide Selbstbeschränkung. Eine derartige Reaktion, die einem „Paradigmenwechsel im europapolitischen Selbstverständnis Deutschlands“ gleichkäme,<sup>282</sup> wäre im Licht der Maxime falsch, dass die europäische Integration ein Essential deutscher Selbstbehauptung in

275 Derzeit Art. 226 EGV; projektiert Art. 258 AEUV.

276 Vgl. Rdz. 241 des Urteils.

277 Fraglich bleibt nach dem Lissabon-Urteil freilich, ob sich das BVG sein aus dem GG abgeleitetes „Letztentscheidungsrecht“ vom einfachen Gesetzgeber, also ohne Verfassungsänderung, entwinden lässt.

278 Vorschlag eines § 13a Bundesverfassungsgerichtsgesetz von Jan Bergmann und Ulrich Karpenstein mit folgender Formulierung: „Ist in einem Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht die Auslegung der vertraglichen Grundlagen der Europäischen Union oder die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Europäischen Union entscheidungserheblich, ist das Bundesverfassungsgericht zur Vorlage dieser Frage an den Gerichtshof der Europäischen Union verpflichtet“. Jan Bergmann/Ulrich Karpenstein: Identitäts- und Ultra-vires-Kontrolle durch das BVerfG – zur Notwendigkeit einer gesetzlichen Vorlageverpflichtung, eingereichtes Manuskript, abrufbar unter: [http://verfassungsblog.de/oneclick\\_uploads/2009/08/zeus-bverfg-vorlagepflicht-bergmann-karpenstein-21-8-2009.pdf](http://verfassungsblog.de/oneclick_uploads/2009/08/zeus-bverfg-vorlagepflicht-bergmann-karpenstein-21-8-2009.pdf) (letzter Zugriff: 09.09.2009).

279 Auch insoweit könnte das BVG allerdings dem einfachen Gesetzgeber das Recht absprechen, ihm das aus dem GG abgeleitete „Letztentscheidungsrecht“ zu entziehen.

280 So in seiner restriktiven Haltung zur Zulässigkeit von Vorlagen zur Überprüfung von Sekundärrecht anhand des innerstaatlichen Grundrechtsschutzes BVerfGE 102, 147.

281 Zu den Optionen Becker/Maurer: Deutsche Integrationsbremsen, 2009, S. 7-8; sie nennen unter realistischer Ausklammerung des „Sprung[s] zum europäischen Bundesstaat“ für die deutsche Europapolitik insbesondere die Bremser-Option, das „Herantasten an den Kern der Souveränität“ und die Suche nach intergouvernementalen Lösungen außerhalb der Europäischen Union.

282 So zu Recht Becker/Maurer: Deutsche Integrationsbremsen, 2009, S. 8.

Europa und in der Globalisierung darstellt und daher aktive Gestaltung der Integration statt furchtsamer Defensive gefordert ist. Angesichts der hohen Abstraktheit und orakelartigen Unschärfe der Schranken des BVG bleibt den politischen Organen der gesamte Entscheidungsspielraum, auf europäischer Ebene auf der Grundlage und im Rahmen des Primärrechts das zu bewegen, was vernünftig erscheint, und notfalls die Aufgabe, das BVG davon zu überzeugen. Eine derart konstruktive Grundhaltung zur europäischen Integration ist vor allem auch den Partnerländern zu kommunizieren.

Eine andere Frage betrifft das Gewaltenteilungsverhältnis von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat/Ländern in europäischen Angelegenheiten. Gewiss entstehen mit der Stärkung von Bundestag und Bundesrat/Ländern potenziell zusätzliche Verhandlungsaufwände, sachfremde Blockademöglichkeiten, Versuchungen zu Kopplungsgeschäften und ähnliches mehr.<sup>283</sup> Ausschlaggebend sollte dabei jedoch jeweils die Abwägung der Vorteile und Nachteile unter dem entscheidungsleitenden Gesichtspunkt des Integrationsnutzens für die Bundesrepublik sein. Daher steht zu hoffen, dass letztlich sinnfällige Integrations Schritte nicht blockiert werden. Und wenn etwas unterbleibt, das nicht sinnfällig ist, ist es kein Schaden.

Im Übrigen ist schwer abzuschätzen, in welchem Umfang die Gestaltungsbereitschaft und Handlungsfähigkeit von EU-Organen infolge innerstaatlicher Bindungsregeln der Bundesregierung betroffen ist. Das Karlsruher Lissabon-Orakel mag freilich anderen Mitgliedstaaten als willkommener Vorwand dienen, Initiativen zu erschweren oder zu blockieren.

*Integrationspolitik in einem verdichteten Rechtskorsett?* Kontrollanspruch, Kontrollerweiterung, Auslegungsverständnis und die schleierhafte Unschärfe der hochabstrakten Maßstäbe des BVG können innerhalb der Bundesrepublik, aber über das Vorlageverfahren auch vor dem EuGH zu mehr Verfahren und dadurch auch zu integrationspolitischen Verzögerungen führen. Es dürfte nicht fernliegend sein, auch im Lissabon-Urteil eine von Dieter Grimm für die deutsche Verfassungsgeschichte aufgezeigte Eigenheit zu erkennen, in der dem rechtlichen Prozess mehr Vertrauen entgegengebracht wird als dem politischen Prozess („Rechtsstaat rangiert vor Demokratie“).<sup>284</sup> Tatsächlich erfüllt das Recht auch für die europäische Integration die Aufgabe eines unschätzbar wertvollen elementaren Stabilitätsankers verbindlicher Gemeinsamkeit und längerfristiger Erfahrungsvernunft in den allfälligen tagespolitischen Willenswellenschlägen von 27 Mitgliedstaaten. Allerdings verdankt es diese Leistung seiner besonderen Eigenheit als supranationale Rechtsgemeinschaft, die nationale rechtliche Alleingänge ohne gemeinschaftsrechtliche Absegnung unterbindet. Die Erfahrung mit diesem Rechtsintegrationsmodell trägt die generelle Annahme, dass die Autorität der supranationalen Rechtsgemeinschaft umso höher sein dürfte, je überzeugender supranationales Sekundärrecht inhaltlich diszipliniert wird,<sup>285</sup> je nachvollziehbar einsichtiger dessen Legitimation ausfällt (hier ist die Einführung der doppelten Mehrheit im Rat ein bahnbrechender Fortschritt) und je sorgfältiger die Kontrolle von Sekundärrecht durch den EuGH ausgeübt wird.<sup>286</sup>

283 Dazu Becker/Maurer: *Deutsche Integrationsbremsen*, 2009.

284 Dieter Grimm: *Der Weg zur Musterverfassung*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Redaktionsbeilage „60 Jahre Grundgesetz“, 22.05.2009.

285 Zu den sich mehrenden Problemen und den Konzeptionselementen funktionsadäquater europäischer Rechtsetzung Peter-Christian Müller-Graff: *Der Stil der europäischen Rechtsetzung – Befunde, Herausforderungen, Aufgaben –*, in: Michael Gruber/Friedrich Harrer (Hrsg.): *Europäische Rechtskultur*. Symposium für Heinrich Honsell zum 65. Geburtstag, München 2009, S. 1ff.

286 Hier gibt es gewiss Verbesserungsmöglichkeiten. So vermisst man etwa im zweiten Tabakwerbeurteil des EuGH (Rs. C-380/03 (*Deutschland/Parlament und Rat*), Urteil vom 12.12.2006, Slg. 2006, I-11573) die erforderliche Differenzierung im Blick auf die Lokal- und Regionalzeitungen und eine profunde Verhältnismäßigkeitsprüfung zwischen der Beschränkung des transnationalen Vertriebs meinungstragender Produkte und dem geringen Gewinn an Gesundheitsschutz durch ein Werbeverbot in diesen Produkten.

Die im Lissabon-Urteil angelegte Stärkung der Rolle des BVG beinhaltet indes nicht notwendig eine Einschränkung integrationspolitischer Konzeptionen. Zwar wird der (ohnehin nicht aktuellen) Vision eines europäischen Bundesstaates (im engführenden Sinne des Modells der deutschen Bundesstaatlichkeit) die Vorbedingung der Schaffung einer neuen Verfassung gestellt. Auch wirken die zugrunde liegenden Denk- und Sprachmuster des Urteils oft eher verteidigend als neuigkeitsoffen (namentlich: durchgängiger Schutztopos in der Argumentation bis hin zu einer einseitigen Sicht auf den Abbau des Einstimmigkeitserfordernisses<sup>287</sup>). Gleichwohl verbietet diese Ausrichtung weder das sich seit mehr als einem halben Jahrhundert vollziehende innovative Entdeckungsverfahren neuer Integrationsschritte noch die Verfolgung von Konzepten stärkerer Integration, die sich für alle Mitgliedstaaten als sinnfälliger darstellen. Der Vorsitzende des Zweiten Senats des BVG bekundet in Wiederbelebung einer früheren Politikategorie sogar, dass das Urteil auch einen europäischen Bundesstaat nicht ausschließe.<sup>288</sup> Und der vergleichsweise weitaus bescheidenere Sprachgebrauch der funktionellen Verfassungskategorie für das geltende Primärrecht wird nicht unterdrückt, wenn das BVG sehr treffend von den Völkern Europas als „Quelle der [die] Gemeinschaftsgewalt [...] konstituierenden europäischen Verfassung im funktionellen Sinne“ spricht<sup>289</sup> und die „Verfassung Europas“, das Völkervertrags- oder Primärrecht“ als „abgeleitete Grundordnung“ bezeichnet.<sup>290</sup>

### Zusammenfassung

Zusammenfassend ist festzuhalten: Das Lissabon-Urteil des BVG setzt der grundgesetzlich zulässigen Integrationspolitik *inhaltlich* überwiegend hochabstrakte, wertungsoffene und daher auslegungsbedürftige Bedingungen und Grenzpunkte, die sinnfälliger Integrationspolitik den Spielraum erhalten. Es bindet die Beteiligung an einem staatsanalog gedachten europäischen Bundesstaat an die Ablösung des GG durch eine neue Verfassung, blockiert damit aber nicht grundsätzlich den föderativartigen Eigenweg der aufgewachsenen Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union.<sup>291</sup> Es bestimmt *prozedural* für die innerstaatliche Legitimation zur Mitwirkung an primärrechtsrelevanten Schritten, die im VvL angelegt sind, oder an der Kompetenzabrundung sehr konkrete (bei der Abrundungsklausel wohl überzogene) Erfordernisse. Es bekräftigt *judikativ* einen Kontrollanspruch des BVG über sekundäres Europarecht, ohne jedoch die Vorlagepflicht zum EuGH zu erwähnen, die auch das BVG trifft, wenn namentlich im Rahmen des AEUV Fragen der Auslegung sowie der Gültigkeit und Auslegung von Sekundärrecht entscheidungserheblich sind. Europarechtlich lassen sich die dazu angedeuteten Gravamina des BVG mit ihrer potenziellen Sprengkraft für die europäische Rechtsgemeinschaft durch eine kluge Rechtsprechung des EuGH auffangen.

287 In Rdz. 317 des Urteils sieht das BVG bei einem derartigen Übergang nur den Aspekt der Einflussabnahme des deutschen Vertreters im Rat, nicht aber die Steigerung der Gestaltungsmöglichkeiten durch Überwindung des Blockadepotenzials jedes einzelnen anderen Mitgliedstaates.

288 So Andreas Voßkuhle auf einer Podiumsdiskussion am 06.07.2009 in Freiburg in Erwiderung der Kritik von Ernst-Wolfgang Böckenförde; zitiert nach Verlag C. H. Beck, beck-aktuell-Redaktion: BVerfG-Richter Voßkuhle: Europäischer Bundesstaat denkbar, Pressemeldung, 07.07.2009.

289 Vgl. Rdz. 231 des Urteils; das Maastricht-Urteil sprach von der „Gemeinschaftsverfassung“ (vgl. BVerfGE 89, 155, 212); zur konzeptionellen Seite der Integrationsverfassung Peter-Christian Müller-Graff: Die Zukunft des europäischen Verfassungstopos und Primärrechts nach der deutschen Ratspräsidentschaft, in: *integration* 3/2007, S. 223-237, hier S. 235ff.

290 Rdz. 231 des Urteils.

291 Vgl. zu diesem Eigenweg in ein (abgeleitetes) transnationales Gemeinwesen mit föderativen Zügen Müller-Graff: Primärrechtliche Entwicklungsschritte, 2007.



*Konzeptionell* zeigt das Urteil, dass das Spannungsverhältnis zwischen dem historisch neuartigen Entdeckungsverfahren der supranationalen europäischen Integration und dem klassischen staatlichen Souveränitätsdenken, wenig verwunderlich, unverändert Mühe bereitet. Dieses Spannungsverhältnis ist nur aus einem Verständnis zu bewältigen, das den Gesichtspunkt der staatlichen Selbstbehauptung mittels der europäischen Integration einbezieht. Offenkundig ist es unmöglich, sich in eine supranationale Gemeinschaft integrieren und zugleich die bestehende Hoheitsordnung unverändert aufrechterhalten zu wollen. Nationale Souveränität und europäische Hoheitsausübung sind daher nicht einseitig als Gegensatz oder Konkurrenzverhältnis, sondern in einem Ergänzungsverhältnis zu konzipieren.<sup>292</sup> Europäische Hoheitsausübung steht weder beziehungslos noch generell konträr zu staatlicher Souveränität. Vielmehr vollzieht sie sich im Kernbereich der Rechtspolitik nicht ohne gleichzeitige staatliche Hoheitsausübung. Am deutlichsten wird dies im Entscheidungsverfahren des auch nach dem VvL politisch mächtigsten Organs der Europäischen Union, dem Rat, für dessen demokratische Legitimationsvermittlung daher die Einführung der doppelten Mehrheit durch den VvL ein herausragender Fortschritt ist. Erforderlich ist im Rahmen der europäischen Integration ein verfassungsrechtlich offener Souveränitätsbegriff, der die transnationale Verflechtung einbezieht, mithin die primären Verbandskompetenzen des Staates und dessen Mitwirkungskompetenzen bei den abgeleiteten Verbandskompetenzen der Europäischen Union miteinander verbindet. Das darin liegende Erfordernis, die Souveränitäts-, Herrschafts- und Legitimationsausprägung strukturell zu modifizieren, ist gerade aus der vom BVG aufgabengemäß eingenommenen Sicht der Selbstbehauptung der verfassten freiheitlichen und sozialstaatlichen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland geboten, wenn der daraus gezogene Gemeinwohlgewinn im Sinne der Staatsziele der Bundesrepublik insgesamt höher ist. Diese Einschätzung vermag letztlich nur ein kluges politisches Gesamturteil vorzunehmen, das der spezifischen und konstruktiven Verantwortung<sup>293</sup> gerecht wird, die Deutschland als größtes Land in der Mitte des europäischen Kontinents dauerhaft für die europäische Integration trägt.

---

292 So zu Recht Norbert Röttgen. Vgl. Schmiese/Müller: CDU kritisiert Vorschläge der CSU, 2009.

293 Vgl. dazu das Vorwort zur 1. Auflage von Peter-Christian Müller-Graff: Vorwort, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Deutschlands Rolle in der Europäischen Union, 1. Aufl., Baden-Baden 2008, S. 5.

# **(Tschechischer) Stolz und (bestätigte) Vorurteile. Eine Bilanz der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft**

*Petr Kratochvíl und Vít Beneš\**

Jede EU-Ratspräsidentschaft hat ihren Teil an Krisen und unerwarteten Entwicklungen im Integrationsprozess zu bewältigen. Doch noch vor Beginn der tschechischen Ratspräsidentschaft sagten Kommentatoren voraus, dass die ersten sechs Monate des Jahres 2009 aus verschiedenen Gründen außerordentlich schwierig werden würden. Erstens würde die Europäische Union in einer ungeklärten institutionellen Situation (der noch zu ratifizierende Vertrag von Lissabon, die Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni und die Vorbereitungen für die neue Europäische Kommission) weiterarbeiten. Zweitens gäbe es keinerlei Hoffnung, dass die wirtschaftliche Situation sich zum Besseren wenden würde oder dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union plötzlich zu mehr Einigkeit finden würden, wobei sie bislang überdeutlich nicht zu gemeinsamen Krisenbekämpfungsmaßnahmen in der Lage gewesen waren. Drittens wurde eine Reihe tief greifender Änderungen im Umfeld der Europäischen Union erwartet (eine neue US-Regierung, das immer ‚herrschere‘ Russland), was die Notwendigkeit für eine starke EU-Führung noch betonte. Neben all diesen Faktoren hatte die tschechische Ratspräsidentschaft eine vierte Herausforderung zu bewältigen, nämlich die des stereotypen Bildes des Landes als eines eher kleinen, nach innen gerichteten, euroskeptischen, postkommunistischen osteuropäischen Staates ohne vorherige Erfahrung mit einer derart großen Aufgabe.

Doch was sich rückblickend als größter Stolperstein für die Ratspräsidentschaft herausstellte, war innenpolitischer Natur – das fehlende Verständnis tschechischer Politiker dafür, wie sehr innere Entwicklungen der Tschechischen Republik und die Europäische Union miteinander verknüpft sind. Das deutlichste Beispiel war die fehlende Vorausschau der Oppositionsführer dafür, welche enormen Auswirkungen ein erfolgreiches Misstrauensvotum während der Ratspräsidentschaft auf den Erfolg dieser Präsidentschaft haben würde.<sup>1</sup> Unglücklicherweise war der Eifer der Regierung, ‚Eindruck zu machen‘, genauso groß wie die Unfähigkeit der Oppositionsparteien, die Konsequenzen ihres Handelns umfassend zu begreifen. Die Regierung kümmerte sich nur wenig darum, wie ihre Sichtweisen auf europäischer oder internationaler Ebene rezipiert wurden. Paradoxerweise lösten diese Entwicklungen einen zweifachen Wechsel auf der innenpolitischen Ebene aus – erstens erlebte die bisher euroskeptische ODS (Demokratische Bürgerpartei, die größte rechts gerichtete Partei des Landes) einen Prozess einer eher unerwarteten Europäisierung. Zweitens wurden die radikalen tschechischen Euroskeptiker unter Führung von Staatspräsident Václav Klaus, der jegliche Vertiefung der Integration ablehnt, weiter marginalisiert.

Die folgende detaillierte Analyse der tschechischen Ratspräsidentschaft umfasst vier Teile. Die ersten beiden befassen sich mit der praktischen Arbeit der Ratspräsidentschaft, sowohl was die Handlungseffizienz (Teil eins) als auch die Verwirklichung der Prioritäten

---

\* Dr. Petr Kratochvíl, Stellvertretender Direktor, Institute of International Relations, Prag.  
Dr. Vít Beneš, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institute of International Relations, Prag.

1 Ein weiteres Beispiel war der Gebrauch von zwei offiziellen Mottos der Ratspräsidentschaft. Die tschechische Diplomatie verwendete den Slogan „Europa ohne Grenzen“ gegenüber ihren Partnern, doch ein anderes, ironisches, schwer übersetzbares Wortspiel „Wir werden es süß machen für Europa“ richtete sich an die tschechische Gesellschaft.

der Ratspräsidentschaft (Teil zwei) angeht. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Erfolg oder Misserfolg einer Ratspräsidentschaft jedoch nicht ausschließlich von diesen beiden Kriterien abhängen, sondern eher von der allgemeinen Wahrnehmung der Ratspräsidentschaft durch die Schlüsselakteure (wie EU-Institutionen, EU-bezogene Think-Tanks, wichtige Medien und Mitgliedstaaten), wird ein Teil den externen Perzeptionen der Ratspräsidentschaft (Teil drei) gewidmet. Weil die Ratspräsidentschaft zweifelsohne lang andauernde Auswirkungen auf die Haltung der Tschechischen Republik gegenüber der Europäischen Union haben wird, wird zum Abschluss ein Sonderteil den innenpolitischen Auswirkungen der Ratspräsidentschaft gewidmet (Teil vier).

### **Das Management der Ratspräsidentschaft: unsichtbar, aber verlässlich**

Die Vorbereitungen für die Ratspräsidentschaft begannen ziemlich früh, ungefähr zwei Jahre vor dem eigentlichen Turnus. So wurden anlässlich der Ratspräsidentschaft nach und nach einige institutionelle Änderungen vorgenommen, deren größte die der Schaffung der Position des Vizepremierministers für Europäische Angelegenheiten war. Dessen Büro wurde die zentrale Koordinationseinheit nicht nur während der Planungsphase, sondern auch während der Ratspräsidentschaft selbst.<sup>2</sup> Diese Änderung hätte sicherlich erhebliche Positionskämpfe zwischen dem neuen Amt und dem Außenministerium, das den bedeutendsten Teil seiner Aufgaben verlor, ausgelöst. Doch weil der damalige Außenminister Karel Schwarzenberg und seine ihm vertrautesten Stellvertreter (wie Tomáš Pojar) enge Freunde des neu ernannten Vizepremierministers Alexandr Vondra waren, vollzog sich dieser Übergang überraschend geräuschlos.

Die Abteilungen des Außenministeriums, die sich mit der Europäischen Union befassten, wurden jedoch nicht aufgelöst, was zu zahlreichen Überschneidungen und Problemen wegen unklarer Verantwortlichkeiten führte. Ähnliche Veränderungen betrafen die anderen Ministerien ebenso wie die tschechische Ständige Vertretung in Brüssel: circa 340 neue Mitarbeiter wurden eingestellt, um während der Ratspräsidentschaft in den Ministerien zu arbeiten, und weitere 100 in der Ständigen Vertretung wie auch in den wichtigsten tschechischen Botschaften. Obwohl die Ständige Vertretung und vor allem ihre Leiterin Milena Vicensová wegen ihrer Unauffälligkeit kritisiert wurden, war die Staatsbürokratie verglichen mit Politikern und Diplomaten wahrscheinlich am besten vorbereitet und waren es die Beamten der mittleren Ebene, die in der Lage waren, das System sogar in Krisenzeiten am Laufen zu halten.

Dies war vor allem der Fall in der Zeit nach dem Sturz der Regierung. Nahezu alle geplanten Aktivitäten wurden realisiert und die Mitarbeiter des Verwaltungsapparates waren am wenigsten von den plötzlichen politischen Änderungen betroffen. Auch hinsichtlich der Kommunikation mit ihren Partnern in anderen Mitgliedstaaten waren die tschechischen Beamten ziemlich effektiv und versorgten ihre Partner schnell mit den benötigten Informationen. Dies gilt vor allem für die Mitarbeiter der Prager Ministerien (Außenministerium, Büro des Ministers für Europäische Angelegenheiten), weniger jedoch für diejenigen, die in Brüssel arbeiteten und oft mit der Kommunikation mit Prag überlastet und daher weniger in der Lage waren, EU-Stellen mit einem schnellen Feedback zu versorgen.

Die gleiche positive Beurteilung erstreckt sich auch auf die organisatorische Unterstützung der präsidentschaftsbezogenen Treffen, vor allem solche, die in der Tschechischen Republik stattfanden: eine Sitzung der tschechischen Regierung mit der Europäischen Kom-

---

2 Informationen über das Büro des Ministers für Europäische Angelegenheiten sind abrufbar unter: <http://www.vlada.cz/en/evropske-zalezitosti/european-affairs-17539/> (letzter Zugriff: 22.09.2009).

mission, vier Gipfeltreffen (der EU-USA-Gipfel, der informelle Beschäftigungsgipfel, das Gipfeltreffen zur Östlichen Partnerschaft und der Gipfel zum ‚Südlichen Korridor‘ für Energie und Verkehr), 14 informelle Treffen auf Ministerebene und zahllose andere Treffen auf niedrigerer Ebene. Wenngleich einige dieser Treffen politisch ziemlich sensibel waren (vor allem solche, an denen der tschechische Staatspräsident teilnahm), wurde deren Organisation von den Teilnehmern in der Regel als sehr gelungen bezeichnet.<sup>3</sup> Ein Faktor, der geholfen haben mag, das positive Image der tschechischen Ratspräsidentschaft als guter Organisator zu erzeugen, war die Tatsache, dass die tschechische Ratspräsidentschaft auf die von Frankreich folgte, die von einer Reihe organisatorischer Probleme gekennzeichnet war.<sup>4</sup>

### **Prioritäten der Ratspräsidentschaft: eine gemischte Bilanz**

Bei der Bewertung der Ziele der Ratspräsidentschaft müssen zwei Vorbehalte berücksichtigt werden: Erstens wurden diese Ziele, so sorgfältig sie auch geplant gewesen sein mögen, oft von unerwarteten Entwicklungen außerhalb der Europäischen Union (wie zum Beispiel der Gaskrise im Januar), innerhalb der Europäischen Union (wie zum Beispiel der Notwendigkeit, mit den ‚Zugeständnissen‘ an Irland umzugehen) sowie im Land, das die Ratspräsidentschaft hielt, selbst (wie zum Beispiel dem Sturz der Regierung) beeinflusst. Zweitens gab es zwei sehr unterschiedliche Prioritätenlisten – die drei Schlüsselziele: „Ökonomie, Energie und Europa in der Welt“ und das wesentlich detailliertere, aber ebenso ehrgeizige Arbeitsprogramm der Ratspräsidentschaft – eine Unterscheidung, die bisher in nahezu allen Präsidentschaftsbewertungen unterblieben ist.<sup>5</sup> Der Unterschied zwischen diesen beiden Ansätzen entspricht der Aufteilung der Arbeit zwischen der politischen Elite (die drei Schlüsselziele) und den Diplomaten und Beamten der mittleren Ebene und erklärt auch das oft erwähnte Schlagwort, das die tschechische Ratspräsidentschaft als ‚gute Diplomatie, aber schlechte Politik‘ beschreibt. Tatsächlich war die Ratspräsidentschaft viel erfolgreicher in der Abarbeitung des Arbeitsprogramms als bei den Hauptzielen, deren Resultate eher gemischt ausfielen.<sup>6</sup>

Wenngleich sich diese Prioritäten auf die sechs Monate der tschechischen Ratspräsidentschaft beziehen, so sollten sie doch auch innerhalb des Präsidentschaftstrios (Frankreich, Tschechische Republik, Schweden) koordiniert werden. Doch dort wurde die Zusammenarbeit – wie auch in einigen anderen Bereichen – von einer eher gleichgültigen Haltung der französischen Diplomatie beeinträchtigt. Anders als Stockholm stützte sich Paris stark auf die einseitige Festlegung der eigenen Prioritäten während der französischen Ratspräsidentschaft und die geringe französische Bereitschaft zur Kooperation mit den beiden kleineren Staaten blieb ein Dauerthema während der gesamten tschechischen Ratspräsidentschaft.

3 Siehe Tschechische Ratspräsidentschaft: Summary of the Work of the Central Coordination Team during the Czech Presidency of the Council of the EU. Organisation, Logistics, and Communication, abrufbar unter: <http://www.eu2009.cz/scripts/file.php?id=61193&down=yes> (letzter Zugriff: 22.09.2009).

4 Zum Beispiel International Press Association: French Presidency Sub-standard, abrufbar unter: [http://www.api-ipa.eu/index.php?option=com\\_content&task=view&id=97&Itemid=35](http://www.api-ipa.eu/index.php?option=com_content&task=view&id=97&Itemid=35) (letzter Zugriff: 22.09.2009). Für eine ähnliche Beurteilung siehe Aleksander Fuksiewicz/Agnieszka Łada: The Czech Presidency in the Council of the European Union – the view from Poland, Institute of Public Affairs research report, Warschau 2009, S. 25-26.

5 Für die drei Hauptziele siehe z.B. Mirek Topolánek: Message from Mirek Topolánek, Prime Minister of the Czech Republic, from 1 December 2008, abrufbar unter: <http://www.eu2009.cz/en/czech-presidency/czech-presidency-4014/> (letzter Zugriff: 22.09.2009); für das Arbeitsprogramm siehe Tschechische Ratspräsidentschaft: Work Programme and Priorities of the Czech EU Presidency, abrufbar unter: <http://www.eu2009.cz/en/czech-presidency/programme-and-priorities/programme-and-priorities-479/> (letzter Zugriff: 22.09.2009).

6 Tschechische Ratspräsidentschaft: Achievements of the Czech Presidency. Europe without Barriers, abrufbar unter: <http://www.eu2009.cz/scripts/file.php?id=60442&down=yes> (letzter Zugriff: 22.09.2009).

Eine mögliche Erklärung – neben Präsident Nicolas Sarkozys Aktionismus – liegt in der substanziellen Überschneidung von Interessen zwischen der Tschechischen Republik und Schweden einerseits und einigen Unterschieden zwischen diesen beiden und Frankreich andererseits. Diese Unterschiede beinhalten eine breite Palette von Themen einschließlich der Erweiterung, der Östlichen Partnerschaft, der Gemeinsamen Agrarpolitik und einer Reihe institutioneller Fragen.

Die ‚nationale‘ Festlegung der Prioritäten hatte bedauerliche Folgen, vor allem wenn von den drei Schlüsselzielen die Rede ist. Das zugrunde liegende Problem war, dass diese Prioritäten von Anfang an von der grundsätzlichen Überzeugung der seinerzeitigen Regierung – und vor allem der ODS – gefärbt waren, dass das erste Ziel der Ratspräsidentschaft die Förderung ‚nationaler Interessen‘ und/oder ‚nationaler Interpretationen der Interessen der Europäischen Union‘ sein sollte und erst danach von dem klassischen Verständnis des Präsidentschaftslandes als Brückenbauer oder Vermittler die Rede sein sollte.

Getreu diesem Ansatz wurde die Europäische Union in Wirtschaftsfragen, neoliberalen Vorstellungen folgend, als ein freier Markt aufgefasst, in dem staatliche Interventionen abgelehnt, Subventionen reduziert und Entscheidungen in Brüssel so weit wie möglich vermieden werden sollten, vor allem, wenn sie in wirtschaftlich sensible Bereiche wie Steuern oder soziale Sicherheit übergreifen drohten. Dieses Verständnis wäre nicht notwendigerweise von Nachteil gewesen, wenn es nicht die Finanzkrise gegeben hätte, die die Meinung sowohl in Europa wie in den USA veränderte und zu einer enormen Vorliebe für staatliche Interventionen und Regulierungen führte. Einige tschechische Politiker waren sich dieser Veränderung sehr wohl bewusst und bekämpften sie dennoch, wie zum Beispiel Staatspräsident Klaus, der sowohl die Krise als auch die Versuche, ihr zu entkommen, bei jeder sich bietenden Gelegenheit verharmloste.<sup>7</sup> Andere wiederum realisierten vermutlich kaum, wie tief greifend diese Veränderung die politische Landschaft beeinflusste, und sagten ihre Meinung vielleicht zu offen – wie Premierminister Mirek Topolánek mit seiner berühmt-berüchtigten Aussage, in der er die neue Wirtschaftspolitik der USA als „Weg in die Hölle“ bezeichnete.<sup>8</sup>

Tatsächlich war es also kein Versehen oder Gleichgültigkeit, dass die tschechische Ratspräsidentschaft versuchte, die Anzahl und das Ausmaß von EU-weiten Krisenbekämpfungsmaßnahmen auf ein Minimum zu reduzieren. Stattdessen betonten tschechische Politiker, in diesem Fall mit ihren deutschen Amtskollegen, mit voller Absicht die Notwendigkeit nationaler Maßnahmen.

Da die Krise das Land später und schwächer traf als die meisten anderen Länder in der Region, wurde außerdem befürchtet, dass eine gemeinsame Aktion den Eindruck weiter verstärken würde, dass der Zustand des eigenen Landes so schlecht wie der von Ungarn oder der baltischen Länder wäre. Es kann daher nicht überraschen, dass die Bewertung der Ratspräsidentschaft durch den Vizepremierminister für Europäische Angelegenheiten von einem „koordinierten Ansatz“ der Mitgliedsländer<sup>9</sup> und nicht von einem ‚gemeinsamen Ansatz‘ sprach. Aus dem gleichen Grund führt der Evaluationsbericht unter den größten Erfolgen im Wirtschaftsbereich „die Zurückweisung protektionistischer Maßnahmen“ auf.<sup>10</sup> Selbst als die Ratspräsidentschaft Schritte (zum Beispiel die Tagung des Europäischen Rates im März und das Europäische Konjunkturprogramm) unternommen hatte, schien die tschechische Diplomatie hierzu gezwungen worden zu sein, aus Furcht, sie könnte von dem hyperaktiven

7 Czech News Agency: EU using any opportunity to limit members' powers – Klaus, 24.07.2009.

8 Czech News Agency: USA's way out of crisis is road to hell – Topolánek, 25.03.2009.

9 Tschechische Ratspräsidentschaft: Achievements of the Czech Presidency, 2009, S. iv.

10 Ebenda, S. v.

französischen Präsidenten in den Hintergrund gedrängt werden. Zudem war von Beginn an klar, dass die Europäische Kommission die zentrale treibende Kraft für diese Maßnahmen war und nicht die Ratspräsidentschaft.

Bezüglich der zweiten übergreifenden Priorität – Energie – war die tschechische Diplomatie sehr wohl für „einen einheitlichen Ansatz“.<sup>11</sup> Es ist unmöglich, die tschechischen Erfolge und Misserfolge in diesem Bereich zu bewerten ohne zu betonen, dass in den Köpfen tschechischer Politiker und Diplomaten dieses vorrangige Thema nahezu ausschließlich aus der externen EU-Energiesicherheit und dem internen EU-Energiemarkt bestand. Mit anderen Worten: Themen wie Klimawandel (Vorbereitung für den Gipfel in Kopenhagen im Dezember 2009) und erneuerbare Energieressourcen wurden mehr oder weniger an den Rand geschoben. Obwohl die Grünen, die während der Ratspräsidentschaft zur tschechischen Regierungskoalition gehörten, versuchten, diese Themen auf die Agenda der Ratspräsidentschaft zu setzen, hatten sie kaum Erfolg. Das soll nicht heißen, dass die Ratspräsidentschaft nicht die meisten ihrer Aufgaben im Bereich des Umweltschutzes, wie im Arbeitsprogramm vorgesehen, erfüllt hätte. Angesichts der Anzahl der Richtlinien war die Ratspräsidentschaft sogar ziemlich erfolgreich. Doch der Umweltschutz ist ein typisches Beispiel für einen Bereich, in dem Erfolg erreicht wurde trotz fehlender – und nicht dank – politischer Unterstützung der Agenda. Dies gilt vor allem für die Vorbereitungen des Gipfels von Kopenhagen zum Klimawandel, der von einigen hochrangigen tschechischen Politikern schlicht ignoriert wurde.

Die wachsenden Ängste gegenüber einem wieder erstarkenden Russland gekoppelt mit einer relativ großen Abhängigkeit von russischem Öl und Gas waren der Hauptgrund für die präzedenzlose Fokussierung auf Fragen der Energiesicherheit. Zugleich war ein Umweltbewusstsein noch nie tief verwurzelt in der ODS und die Lieblingsbeschäftigung des Staatspräsidenten, dessen Schatten noch immer über der Partei liegt, ist seit jeher der Kampf gegen Umweltschützer.<sup>12</sup>

Schwerpunkt in Sachen Energie, worauf sich die tschechische Ratspräsidentschaft stark konzentrierte, war die Wiederbelebung der Nabucco-Pipeline. Premierminister Topolánek erklärte dieses Projekt zu „einem Test für die europäische Integration“ und zu einer Möglichkeit, „Freiheit für Europa“ zu sichern.<sup>13</sup> Doch der Erfolg ist ein zweifelhafter: Einerseits hat der Prager Energiegipfel vom Mai geholfen, die bisher zögerliche Türkei davon zu überzeugen, sich diesem Projekt anzuschließen und weitere politische Unterstützung für die Pipeline seitens anderer möglicher Transitländer zu sichern. Andererseits fehlt immer noch die Garantie für ausreichende Gaslieferungen und der russische Widerstand gegen dieses Projekt ist sicherlich nicht geringer geworden.

Die dritte Priorität – Europa in der Welt – trägt ebenfalls den Stempel regionaler tschechischer Interessen, die im Osten und Südosten Europas liegen. Weil der tschechische Beitrittsfavorit auf dem Westlichen Balkan – Kroatien – seine territorialen Konflikte mit Slowenien nicht beenden konnte und der Beitrittsprozess gestoppt werden musste, hat sich die tschechische Aufmerksamkeit weiter ostwärts gewandt. Die Östliche Partnerschaft wurde das auffälligste Ergebnis der tschechischen Ratspräsidentschaft in diesem Bereich. Die Neubelebung der schwächelnden Europäischen Nachbarschaftspolitik, das Hauptanliegen des ursprüng-

11 Ebenda, S. vi.

12 Siehe z.B. Václav Klaus: Challenges of the Current Era, Rede in Washington D.C. im CATO Institute, 09.03.2007, abrufbar unter: <http://www.klaus.cz/klaus2/asp/clanek.asp?id=3eLwSP6fD2kj> (letzter Zugriff: 22.09.2009).

13 iDNES.cz: Plynovod Nabucco zajistí svobodu, říká Topolánek (Gas-Pipeline Nabucco sichert Freiheit, sagt Topolánek), 28.01.2009.

lich polnisch-schwedischen Vorschlags, sollte den Beziehungen der Europäischen Union zu den osteuropäischen Partnern neues Leben einhauchen. Ungeachtet des Prager Gipfels, der das Projekt lancierte, und der Tatsache, dass die Ratspräsidentschaft erfolgreich zusätzliche Finanzmittel für die Partnerschaft sichern konnte, bleibt ihr umfassender Langzeiterfolg an mehrere Bedingungen geknüpft. Vor allem konnte die tschechische Ratspräsidentschaft einige ihrer EU-Partner nicht von der Bedeutung des Gipfels für die gesamte Union überzeugen. Schlüsselfiguren, die die südliche Dimension der Europäischen Union repräsentieren, einschließlich der Ministerpräsidenten Silvio Berlusconi und José Luis Rodríguez Zapatero sowie Präsident Sarkozy, nahmen nicht an diesem Gipfel teil, ein deutliches Zeichen für ihr Desinteresse an diesem Projekt. Die Bedeutung der Östlichen Partnerschaft hängt auch ab von der Fähigkeit ihrer Unterstützer, deren kontinuierliches Arbeiten zu sichern, einschließlich ausreichender finanzieller Mittel und regelmäßiger EU-finanzierter Gipfeltreffen der teilnehmenden Regierungen.

Die tschechische Ratspräsidentschaft betonte energisch die Idee der Europäischen Union als eines ‚global players‘, doch sie sah die Rolle der Europäischen Union wieder durch das Prisma tschechischer Interessen, wie die Regierung sie verstand, indem sie sich für eine einheitliche und selbstbewusste Politik gegenüber Russland einsetzte und für enge transatlantische Beziehungen auf der Grundlage der Überzeugung, dass die USA der wichtigste natürliche Partner und strategische Verbündete (und nicht ein Konkurrent) der Europäischen Union sind. Aus diesem Grund richtete sich die Energiepolitik der tschechischen Ratspräsidentschaft nicht nur auf die Absicherung der Stabilität von Energielieferungen als solcher, sondern auch auf eine Garantie der geopolitischen Unabhängigkeit der Europäischen Union (gegenüber Russland) und der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union auf globaler Ebene.

Hinsichtlich der Fähigkeit der tschechischen Diplomatie, auf unerwartete Entwicklungen in der Welt zu reagieren, war der Eindruck ebenfalls gemischt. Um nur zwei Beispiele zu geben, ein positives und ein negatives, sei auf die beiden Krisen verwiesen, denen sich die Ratspräsidentschaft gleich zu Beginn gegenüber sah. Im russisch-ukrainischen Gasstreit im Januar 2009 war die Pendeldiplomatie von Topolánek ein eher unerwarteter und doch überraschend effektiver Weg, den Konflikt zu lösen. Der Erfolg der Verhandlungen überraschte die EU-Offiziellen vermutlich ebenfalls – es sei daran erinnert, dass der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, das Angebot der Ratspräsidentschaft verworfen hatte, sich an den Verhandlungen zu beteiligen. Andererseits zeigten die unpassenden Kommentare zu den jüngsten Gewaltausbrüchen im israelisch-palästinensischen Konflikt deutlich die Grenzen sowohl des tschechischen diplomatischen Geschicks als auch des geografischen Raumes, in dem das Land sich einbringen kann.

Insgesamt kann die Umsetzung der Prioritäten der Ratspräsidentschaft in vier Punkten zusammengefasst werden:

1. Sehr gute Resultate wurden erzielt bezüglich des Arbeitsprogramms der Ratspräsidentschaft, doch die Bilanz für die drei Hauptziele ist eher uneinheitlich.
2. Die drei Hauptziele wurden von der Regierung ‚von oben‘ bestimmt und waren daher stark politisch gefärbt: Als Folge davon wurde der Kampf gegen die Wirtschaftskrise zeitweise zu einem Kampf gegen Überregulierung, die Bedeutung von Energiefragen wurde überwiegend auf die Sicherung der Energieunabhängigkeit von Russland eingeschränkt und die außenpolitischen Aktivitäten der Ratspräsidentschaft zielten fast ausschließlich auf Osteuropa und die USA.

3. Die Liste der sichtbarsten Erfolge beinhaltet die Wiederbelebung der Nabucco-Pipeline und die Lancierung der Östlichen Partnerschaft. Doch beide Projekte haben ihre besonderen Bedingungen und beide hängen vor allem von der Fähigkeit der Europäischen Union ab, sie auch nach dem Ende der tschechischen Ratspräsidentschaft hoch auf ihrer Agenda zu halten.
4. Zu den an den Rand gedrängten Prioritäten gehörten der Vertrag von Lissabon (geschuldet der komplizierten innenpolitischen Lage in einigen Mitgliedstaaten), Umweltprobleme (einschließlich Klimawandel und alternative Energiequellen), die Entwicklungshilfe und nicht zuletzt ein wirklich gemeinsamer Kampf gegen die Wirtschaftskrise.

### **Außenwahrnehmungen: bestätigte Stereotypen**

Während die Verwirklichung von Prioritäten einen notwendigen Teil der Aktivitäten der Ratspräsidentschaft darstellt, obliegt die abschließende Bewertung hierüber zu einem großen Teil der Wahrnehmung durch Schlüsselinstitutionen der Europäischen Union (wie der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament), durch renommierte Tageszeitungen und durch die bekanntesten Think-Tanks. Interessanterweise erfuhr die tschechische Ratspräsidentschaft ein großes Medienecho, sicherlich mehr als die erste Ratspräsidentschaft eines anderen neuen Mitgliedslandes (Slowenien). Die Frage ist jedoch, ob dieses Echo nicht eher den Fehlern und Fehlritten der Ratspräsidentschaft (wie der provokanten Kunstinstallation in Brüssel) geschuldet war. Der Schlüssel zum Verständnis der überwiegend negativen Sicht auf die tschechische Ratspräsidentschaft liegt dabei in der Grundauffassung, dass es dem tschechischen EU-Vorsitz trotz des erwähnten Tatendrangs und der Ambitionen nicht gelungen ist, das Etikett als Euroskeptiker loszuwerden. Mehr noch, das Image der ‚euroskeptischen Tschechen‘ wurde von Václav Klaus' fortgesetzten Attacken auf den Vertrag von Lissabon, auf die Bedeutung der Institution der EU-Ratspräsidentschaft und ganz allgemein auf die Legitimität der Europäischen Union weiter gepflegt, was in der europäischen Presse intensiv kommentiert wurde.<sup>14</sup>

Die eifrige Vorbereitungsphase, die PR-Kampagne und die Person von Premierminister Topolánek und anderen tschechischen Politikern suggerierten, dass die Ratspräsidentschaft sich eher um die Förderung von ‚Visionen und Agenden‘ drehte als darum, die Rolle eines unparteiischen und ehrlichen Vermittlers, eines Brückenbauers oder unauffälligen Managers zu übernehmen. Daher überrascht es nicht, dass die Ratspräsidentschaft unterschiedlich bewertet wurde.<sup>15</sup> Länder und Akteure, die die tschechische Vision und Agenda teilen, beurteilten die Ratspräsidentschaft gemeinhin positiv. Die Ratspräsidentschaft erhielt gute Noten (‚nicht so schlecht, wie es schien‘) von den neuen Mitgliedstaaten, die in den Fragen der geopolitischen Orientierung der Ratspräsidentschaft gen Osteuropa, der Fokussierung auf Energiefragen (externe Energiesicherheit) und der Verteidigung des freien Binnenmarktes gleicher Meinung sind.<sup>16</sup> Auch die Kommission teilte ihre Zufriedenheit mit, besonders wegen der tschechischen Offensive in der Energiepolitik. Think-Tanks in Brüssel konzentrierten sich überwiegend auf die inhaltlichen Errungenschaften der Ratspräsidentschaft, auch mit unvoreingenommenen Urteilen.<sup>17</sup>

14 Maurin Ricard: Vaclav Klaus, trouble-fête de l'Europe, in: *Le Figaro*, 01.01.2009; Ian Traynor: Fears as Czech Republic takes over helm of EU, in: *The Guardian*, 01.01.2009.

15 Kathleen Moore: ‚Chaotic‘ Czech EU Presidency Comes To Close, in: *Radio Free Europe/Radio Liberty*, 30.06.2009. Die tschechische Ratspräsidentschaft wurde in der französischen Presse besonders negativ beurteilt. Siehe Stéphane Kovacs: UE: la Suède se prépare à une présidence tourmentée, in: *Le Figaro*, 23.06.2009.

16 Fuksiewicz-Łada: *The Czech Presidency in the Council*, 2009.

17 Piotr Maciej Kaczynski: How the Czech Presidency Performed up to Now, in: *European Voice*, 26.03.2009.



Langjährige Mitgliedstaaten, die immer wieder über das Funktionieren der erweiterten Europäischen Union besorgt sind, legten ihr Augenmerk eher auf die prozeduralen Aspekte der Ratspräsidentschaft (darauf, wie die Tschechische Republik diese Rolle meisterte) als auf die inhaltlich-politischen Ziele und deren Verwirklichung. Ein Ergebnis dieser Haltung war, dass Befürchtungen vor der Ratspräsidentschaft oft auf (mangelnde) tschechische organisatorische, leitende und diplomatische Fähigkeiten, fehlenden Enthusiasmus und zu wenig Verantwortung abhoben. Nach anfänglichem kurzem Schwanken erwies sich die tschechische Diplomatie jedoch als ziemlich aktiv und widerlegte den Vorwurf mangelnder Begeisterung. Die Pendeldiplomatie zwischen Kiew und Moskau während der Gaskrise erhielt (von Überraschung geprägtes) Lob und zeigte, dass auch ein neues (und kleines) Mitgliedsland über Fähigkeiten und Kapazitäten verfügt, die in Verhandlungen über eine schwere außenpolitische Krise vonnöten sind.

Doch tschechischer Aktivismus und Mut hatten auch ihre Schattenseiten. Die hastige proisraelische Stellungnahme während der Gaza-Krise und ein unpassender Kommentar über Barack Obamas Pläne zur Ankerbelung der Wirtschaft – ein „Weg in die Hölle“ – wurden als undiplomatisch und unprofessionell empfunden. Derartige Ausrutscher ließen Fragen laut werden wie es um die Fähigkeit in Tschechien stand, zu verstehen, „welches die Aufgabe der EU-Präsidentschaft sei“.<sup>18</sup> Einige Insider kritisierten auch die Strategie, neue Initiativen „mit dem Fallschirm“ von Prag aus zu lancieren, ohne sich vorher mit europäischen Kollegen abzusprechen.<sup>19</sup> Hinzu kam, dass Mut und Unternehmungsgeist sich manchmal in Arroganz und Moralpredigten wandelten. So wurden zum Beispiel sogar die, die dem Inhalt der Argumente von Staatspräsident Klaus<sup>20</sup> über die unwillkommene Erweiterung der Zuständigkeiten der Europäischen Union wohlwollend gegenüberstanden, von seinem „bizarren Schwadronieren“ über die Ähnlichkeiten zwischen der Europäischen Union und der Sowjetunion abgeschreckt.<sup>21</sup>

Insgesamt stand die Tschechische Republik unter genauer Beobachtung und es passt in diesen Kontext, dass das Misstrauensvotum vom 24. März 2009 weit verbreitete Kritik, vor allem seitens der langjährigen Mitgliedsländer und des Europäischen Parlaments, nach sich zog. Der Sturz der tschechischen Regierung wurde als Akt der Verantwortungslosigkeit und Unreife bezeichnet, der nicht nur das Image der Tschechischen Republik, sondern auch der Europäischen Union als solcher beschädigt hätte. Obwohl die Übergangsregierung die tägliche technische Agenda gut bewältigte, gewann das Argument, dass die tschechische innenpolitische Auseinandersetzung die Europäische Union ohne politische Führung ließ, immer mehr an Boden.<sup>22</sup> Die harsche Beurteilung der politischen Repräsentanten stand allerdings oft im Gegensatz zu einer Wertschätzung tschechischer Diplomaten und Funktionäre.<sup>23</sup>

18 DW-World.de: Czech Leader's 'Hell' Remark Fans Flames of EU-US Dissent, 26.03.2009.

19 Andrew Rettman: Czech presidency limps off EU stage, in: EUobserver.com, 30.06.2009.

20 Viele Journalisten, Kommentatoren und selbst Politiker erlebten und bewerteten die Ratspräsidentschaft nahezu ausschließlich durch Staatspräsident Klaus, dabei (fälschlicherweise) annehmend, dass er derjenige sei, der die Verantwortung für die Ratspräsidentschaft habe.

21 James Joyner: EU President Vaclav Klaus Condemns EU, in: New Atlanticist. Policy and Analysis Blog, 20.02.2009. Siehe auch The Economist: Grumpy Uncle Vaclav, 04.12.2008.

22 Eric Bonse/Stefan Menzel: EU verliert politische Führung, in: Handelsblatt, 06.04.2009.

23 Tony Barber: Switch-off ends Czech's life support presidency, in: Financial Times, 16.06.2009. Siehe auch EarthTimes: Some wins, but Czech EU presidency seen as chaotic failure – Feature, 28.06.2009.

Insgesamt lässt sich die Wahrnehmung der Ratspräsidentschaft wie folgt zusammenfassen:

1. Die Ratspräsidentschaft begann mit dem Ehrgeiz, ‚Spuren hinterlassen‘ zu wollen und das Image der Tschechischen Republik zu verbessern und versuchte dabei, für die tschechische Vision der Europäischen Union zu werben.
2. Das Land war jedoch nicht in der Lage, das stereotype Image eines tiefen Euroskeptizismus, verkörpert vom tschechischen Staatspräsidenten Václav Klaus, abzustreifen.
3. Nach dem Sturz der Regierung gaben auch die treuesten Befürworter der Ratspräsidentschaft zu, dass die innenpolitische Situation einen außerordentlichen Fehler darstellte, der den Ruf des Landes im Ausland stark beschädigte.
4. Die Gesamtbewertung der Ratspräsidentschaft ist eher gemischt, mit mehr positiven Meinungen, die aus osteuropäischen oder wirtschaftlich liberaleren Mitgliedstaaten kommen. Die Hauptakteure in Brüssel, mit der Europäischen Kommission und wichtigen Think-Tanks, sprachen von einem gemischten Ergebnis. Andere, vor allem Frankreich aus dem Kreis der Mitgliedstaaten und das Europäische Parlament aus dem Kreis der EU-Institutionen, waren viel kritischer.

### Die innenpolitischen Auswirkungen: die Marginalisierung der Euroskeptiker

Mit wenigen Ausnahmen wie der Östlichen Partnerschaft oder der Nabucco-Pipeline waren die Ergebnisse der tschechischen Ratspräsidentschaft für die Europäische Union als Ganzes eher unbedeutend. Die innenpolitischen Auswirkungen der Ratspräsidentschaft waren jedoch enorm. Das wichtigste Ergebnis ist der Wechsel der ODS, der einstmalig stärksten euroskeptischen Partei des Landes, hin zum EU-Mainstream. Die Ratspräsidentschaft machte Premierminister Topolánek, der früher den Vertrag von Lissabon mit starken Worten abgelehnt hatte, zu einem seiner innenpolitischen Hauptbefürworter. Die tschechischen Euroskeptiker in der ODS, die traditionell jeglicher Ausweitung der EU-Zuständigkeiten misstrauten, wandelten sich über Nacht in pragmatische Förderer einer gemeinsamen Energiepolitik.<sup>24</sup> Die ODS betrachtete traditionell auf ähnlich kritische Weise die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union. Doch in den letzten Jahren gab es Anzeichen für einen Wandel in der Sprache, die implizit oder explizit eine umfassendere und von Prinzipien getragene Außenpolitik der Europäischen Union befürwortete und die die Idee der Europäischen Union als einem globalen politischen Akteur guthieß.<sup>25</sup> Dieser Trend gipfelte während der Ratspräsidentschaft darin, dass Premierminister Topolánek pragmatisch einer einheitlichen, kohärenten und unabhängigen Position der Europäischen Union gegenüber Russland und den östlichen Nachbarn der Europäischen Union in so unterschiedlichen Bereichen wie der politischen Zusammenarbeit, wirtschaftlichen Bindungen und der Energiesicherheit das Wort redete. Ihm folgend realisierte ein großer Teil seiner Partei, dass die ideologischen Vorbehalte gegenüber der europäischen Integration sie eher zu Außenseitern machen, sowohl im Umgang mit ihren EU-Partnern als auch gegenüber ihren eigenen Wählern, die üb-

24 Mirek Topolánek: Speech by Mirek Topolánek at the Nabucco summit, 11.02.2009, abrufbar unter: <http://www.eu2009.cz/en/news-and-documents/speeches-interviews/speech-by-mirek-topolanek-at-nabucco-summit-7778/> (letzter Zugriff: 22.09.2009).

25 Vít Beneš: The Czech discourse on EU's external activities, in: Graham Avery/Anne Faber/Anne Schmidt (Hrsg.): *Enlarging the European Union: Effects on the new member states and the EU*, Trans European Policy Studies Association, Brüssel 2009, S. 47-50. Zur Illustration siehe Mirek Topolánek: Na jednání o smlouvě EU budeme psi obranári, in: *Euro*, 01.10.2007.

licherweise stark pro-europäisch waren. Die ODS-Führung konnte diese Diskrepanz zwischen Parteirhetorik und den Ansichten ihrer Wähler solange ignorieren, wie die Europäische Union nicht das Hauptthema war. Aber mit dem Beginn der Ratspräsidentschaft trat EU-bezogene Politik in den Vordergrund und die ODS musste sich diesem doppelten Druck beugen.

Eine zweite Konsequenz war die zunehmende Isolierung von Staatspräsident Klaus. Vom Vertrag von Lissabon bis hin zu Klimawandel und Wirtschaft beherzigte die ODS nicht länger seine Ratschläge aus dem Elfenbeinturm. Während Präsident Klaus in früheren Jahren ziemlich erfolgreich mit Konspirationstheorien, wonach die Europäische Union unter dem Einfluss sozialistisch gesinnter europäischer Bürokraten stand, agierte, reduzierte die direkte Erfahrung der ODS mit dem EU-Geschäft die Plausibilität der präsidentialen Argumentation. Die Ratspräsidentschaft ermöglichte es den tschechischen Euroskeptikern, die Europäische Union in einem anderen Licht zu sehen: eine Organisation, gemanagt von Diplomaten aus 27 Mitgliedstaaten, wo die ‚Bürokraten‘ der Kommission oft die Sache von Liberalismus und EU-Erweiterung verteidigen. Die Entfernung zwischen der ODS und Präsident Klaus wurde während der Ratspräsidentschaft stetig größer und im April 2009 konnte man sogar ranghohe Politiker der ODS erleben, wie sie über die Involvement des Staatspräsidenten in den Sturz der Regierung spekulierten. Daraus resultierte, dass Staatspräsident Klaus, der immer als gewiefter Machiavellist eingeschätzt wurde, an der innenpolitischen Front klar geschlagen wurde. Beim Austritt aus der Partei (im Herbst 2008), die er selbst gegründet hatte, verhehlte er nicht seine Enttäuschung und übertrug seine Unterstützung auf die neu gegründeten euroskeptischen Parteien, die bei den Wahlen zum Europäischen Parlament jedoch deutlich geschlagen wurden. Trotz (oder wegen) seiner innenpolitischen Demütigung will der bedrängte Staatspräsident gemeinsam mit einer Handvoll loyaler Senatoren seinen Kampf gegen den Vertrag von Lissabon fortsetzen, eine Aufgabe, die durch die anfänglich halbherzige Unterstützung der tschechischen Ratspräsidentschaft für die Ratifizierung des Vertrages erleichtert wurde.<sup>26</sup>

Die dritte Auswirkung auf die politische Lage in Tschechien betrifft die Verschiebung der Links-Rechts-Achse im politischen Spektrum bezüglich der europäischen Integration. Da die stärkste linke Kraft des Landes, die sozialdemokratische Partei (ČSSD) eine Hauptrolle beim Sturz der Regierung spielte, wurde deutlich, dass die Partei einen innenpolitischen Sieg über einen störungsfreien Ablauf der EU-Ratspräsidentschaft stellte. Addiert man dies zu den wachsenden Zweifeln der ČSSD am vermeintlichen Liberalismus der Europäischen Union und ihrer Unwilligkeit, das Haushaltsdefizit auf einem Niveau zu halten, das einen schnellen Beitritt zur gemeinsamen Währung erlauben würde, scheint es, als würde die Aufteilung in eine pro-europäische Linke und euroskeptische Rechte bald obsolet werden. Stattdessen wird das Land vermutlich zwei große pro-europäische Parteien bekommen mit unterschiedlichen Vorstellungen darüber, wie die Europäische Union funktionieren soll.

## **Fazit**

Die tschechische Ratspräsidentschaft begann ziemlich ehrgeizig, aber in einer Atmosphäre von niedrigen Erwartungen und Skepsis. Bedauerlicherweise trieb die tschechische politische Szene selbstbewusst ihre politische Botschaft auf die Spitze ohne zu bemerken, dass ihr provokanter Stil und ihr konfrontatives Vokabular die bereits existierenden Vorurteile und das Misstrauen nur bestätigten und bekräftigten. Das geringe Bewusstsein über die

26 Siehe Petr Kratochvíl: *The Czech Republic: Klaus the last to sign...*, in: *Trans European Policy Studies Association: Lisbon Treaty Ratification Monitor – 2nd issue*, S. 2.

Verknüpfung von Innenpolitik und internationaler Politik (gekrönt vom Sturz der Regierung) führte verständlicherweise zu überwiegend negativen Bewertungen für die tschechischen politischen Vertreter – vor allem unter den langjährigen Mitgliedstaaten, die über das interne Funktionieren der Europäischen Union und ihre globale Rolle besorgt waren. Vor diesem Hintergrund gibt es keinen Zweifel, dass die tschechische Ratspräsidentschaft den kleinen und/oder neuen Mitgliedstaaten<sup>27</sup> einen Bärendienst erwiesen hat und die Argumentation für einen dauerhafteren Präsidenten des Europäischen Rates, wie im Vertrag von Lissabon vorgesehen, untermauerte.

Doch obwohl dieses Bild weitgehend korrekt ist, muss angemerkt werden, dass die tschechische Ratspräsidentschaft einige Ziele von gemeinsamem Interesse für die gesamte Europäische Union erreicht hat. Vor allem die erfolgreichen tschechischen Bemühungen, die Nachbarschaft der Europäischen Union zu stabilisieren, und Prags Aktivitäten auf dem Feld der Energiesicherheit haben das Potenzial, diese Ratspräsidentschaft zu überdauern. Auch sollte die innenpolitische Verschiebung hin zum Mainstream der Europäischen Union nicht unterbewertet werden. Die Tschechische Republik (zusammen mit Großbritannien) gehört zu den Ländern, in denen der Vertrag von Lissabon vor größten Problemen steht. Sollte allerdings die Europäisierung der Mehrheit der tschechischen Euroskeptiker zusammen mit der Marginalisierung der anderen Euroskeptiker ein dauerhaftes Phänomen sein, könnte sich die Haltung der tschechischen politischen Elite zu einer weiteren Vertiefung des Integrationsprozesses einschneidend verändern. Inwieweit die tschechischen Politiker die gelernten Lektionen beherzigen werden, wird spätestens in 14 Jahren deutlich werden, wenn das Land die Chance haben wird, ein weiteres Mal der Europäischen Union vorzusitzen.

*Übersetzung aus dem Englischen von Gudrun Staedel-Schneider.*

---

27 Fuksiewicz/Łada: *The Czech Presidency in the Council*, 2009.

# Im Osten nichts Neues? Ziele, Inhalte und erste Ergebnisse der Östlichen Partnerschaft

*Katrin Böttger\**

Am 7. Mai 2009 verabschiedeten die 27 EU-Mitgliedstaaten gemeinsam mit den sechs östlichen Nachbarn Ukraine, Moldau, Belarus, Georgien, Armenien und Aserbaidschan in Prag eine Erklärung zur Östlichen Partnerschaft (ÖP). Sie soll einen neuen Abschnitt der Beziehungen, die im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) geregelt sind, eröffnen.

Auf den ersten Blick erscheint es überraschend, dass es jetzt zu einer ausdifferenzierten Politik gegenüber den osteuropäischen Staaten gekommen ist, nachdem vergleichbare Initiativen in der Vergangenheit gescheitert waren. Bezüglich der ÖP lässt sich jedoch beobachten, dass die Europäische Union trotz kleiner Machtspielchen im Vorfeld des Prager Gipfels in diesem Bereich der Außenpolitik gegenüber den osteuropäischen Staaten zunehmend als kollektiver Akteur auftritt. Dies gilt insbesondere in Bezug auf Ordnungsvorstellungen und mittelfristige Politikziele. Hingegen bringt die institutionelle Ausgestaltung abgesehen von einer multilateralen Komponente keine überraschenden Neuerungen mit sich. Aufgrund des kollektiven Auftretens konnte die ÖP jedoch zustande kommen. Dieser Umstand wurde zudem durch interne und externe Rahmenbedingungen begünstigt und führte zu einer zügigen Implementation. Auch die Reaktionen auf die ÖP nicht nur durch die EU-Mitgliedstaaten, sondern auch durch die östlichen Partner und Russland zeigen, dass die Europäische Union zunehmend als eigenständiger Akteur wahrgenommen wird.

Im Inneren der Europäischen Union ist hervorzuheben, dass die Mitgliedstaaten zwar langfristig unterschiedliche Vorstellungen bezüglich der osteuropäischen Staaten haben. Insbesondere die mittelosteuropäischen Staaten streben eine EU-Mitgliedschaft für die osteuropäischen Nachbarstaaten an, welche von der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten abgelehnt wird. Entscheidend für die Entstehung der ÖP waren aber die mittelfristig nahe beieinanderliegenden Vorstellungen darüber, wie die osteuropäischen Staaten Schritt für Schritt an die Europäische Union herangeführt werden sollen. Hinzu kommt, dass auch zwischen den einzelnen EU-Institutionen eine große Einigkeit über die Ausgestaltung der ÖP zu beobachten ist.

Unter den externen Rahmenbedingungen, welche die Entstehung der ÖP befördert haben, ist zum einen die „Union für den Mittelmeerraum“<sup>1</sup> zu nennen. Die Initiative für die südliche Nachbarschaft wirkte gleichsam als Katalysator und führte bei allen Mitgliedstaaten dazu, dass eine eigenständige Politik für die osteuropäischen Nachbarn ebenfalls akzeptiert wurde. Überraschenderweise hat jedoch auch der russisch-georgische Konflikt im August 2008 den Entstehungsprozess der ÖP eher beschleunigt als gebremst.

Die Implementation der ÖP ist insbesondere durch eine neue multilaterale Komponente gekennzeichnet, die durch das gemeinsame Verständnis aller EU-Mitgliedstaaten vom ho-

\* Dr. des. Katrin Böttger, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Europäische Politik, Berlin; Lehrbeauftragte an der Universität Leipzig. Der Aufsatz ist im Rahmen des IEP-Schwerpunktprogramms „Dialog Europa der Otto Wolff-Stiftung“ im Rahmen des Projekts „Die Beziehungen der Europäischen Union zu den östlichen Nachbarn – zwischen Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik“ entstanden. Die Autorin dankt Mariella Falkenhain für wertvolle Anmerkungen und Thomas Schüler für vielfältige Zuarbeit.

1 Offizieller Name „Union für den Mittelmeerraum“, im Folgenden abgekürzt als „Mittelmeerunion“.

hen Stellenwert der Kooperation möglich wurde. Ein weiterer Beleg für die Relevanz, welche der ÖP beigemessen wird, ist ihre zügige Umsetzung. Auch die ausführlichen und differenzierten Reaktionen auf die Politik zeigen, welche Bedeutung ihr von den Mitgliedstaaten, von allen osteuropäischen Partnerstaaten und auch von Russland zugeschrieben wird. Bevor der Einfluss dieser Rahmenbedingungen auf die Entstehung der ÖP näher erläutert wird, erfolgt eine kurze Einordnung der ÖP in ihren größeren Rahmen, die ENP, die auch nach Einführung der ÖP weiterhin Bestand hat.

### Die Europäische Nachbarschaftspolitik

Die ENP entstand im Zuge der EU-Osterweiterung, als die osteuropäischen Staaten Ukraine, Moldau und Belarus direkte Nachbarn der Europäischen Union wurden. Ihr Ziel war es, Stabilität in Osteuropa zu erreichen und Trennlinien an der neuen EU-Außengrenze zu vermeiden. Der Fokus der Aufmerksamkeit richtete sich noch aus einem weiteren Grund gen Osten: Insbesondere die ukrainische Regierung äußerte seit Ende der 1990er-Jahre ‚europäische Ambitionen‘ bis hin zum Ziel einer EU-Mitgliedschaft. Diese Vorstellungen stießen in der Europäischen Union jedoch auf Widerstand. Deshalb begannen die EU-Mitgliedstaaten, sich über ein gemeinsames Konzept zur Neugestaltung der Beziehungen zu den osteuropäischen Staaten zu verständigen. Diese waren zu dem Zeitpunkt lediglich im Rahmen von Partnerschafts- und Kooperationsabkommen geregelt, die jährliche Gipfeltreffen und regelmäßige Konsultationen auf Minister- und Beamtenebene vorsahen. Die Beziehungen der Europäischen Union zu diesen neuen Nachbarstaaten, aber auch zu den Staaten im südlichen Kaukasus<sup>2</sup> und jenseits des Mittelmeers<sup>3</sup> sind aufbauend auf Partnerschafts- und Kooperationsabkommen beziehungsweise Assoziierungsabkommen seit 2004 durch die ENP als Rahmenkonzept geregelt. Alle genannten Staaten verfügen derzeit nicht über eine EU-Beitrittsperspektive. Von der ENP ausgenommen sind Russland und der Westliche Balkan. Während die Beziehungen zu Russland im Rahmen der strategischen Partnerschaft und seit 2003 mit dem Ziel, vier Gemeinsame Räume in den Bereichen Wirtschaft, äußere und innere Sicherheit sowie Bildung einzurichten, geregelt sind, verfügen die Staaten des Westlichen Balkans<sup>4</sup> über eine Beitrittsperspektive.<sup>5</sup>

Zu den Zielen der ENP zählen Normenexport und Reformen in Bezug auf Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit sowie Wirtschaftshilfe, technische Hilfe und die Gewährung von Marktzugängen. Die ENP verfolgt gegenüber den Nachbarstaaten einen bilateralen Ansatz. Aufbauend auf Strategiepapieren der Europäischen Kommission sind ihre wichtigsten Instrumente Länderberichte und Aktionspläne, Fortschrittsberichte und das neue Finanzinstrument ENPI.<sup>6</sup> Ergänzend sind Länderstrategiepapiere und Nationale Indikativprogramme hinzugekommen, die zur Weiterführung älterer Instrumente dienen. Die Länderstrategiepapiere für den Zeitraum 2007-2013 sollen die Reformprogramme des jeweiligen Staates unterstützen und schließen an die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sowie die Aktionspläne an. Die Nationalen Indikativprogramme für den Zeitraum 2007-2010 set-

2 Georgien, Armenien, Aserbaidschan.

3 Marokko, Algerien, Tunesien, Libyen, Ägypten, Israel, Palästinensische Autonomiebehörde, Jordanien, Libanon, Syrien.

4 Kroatien, Bosnien und Herzegowina, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Albanien, Montenegro, Serbien, Kosovo gemäß Resolution 1244 des UN-Sicherheitsrates.

5 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, KOM (2004) 373.

6 Das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) verfügt im Zeitraum 2007-2013 über eine Summe von 12 Milliarden Euro.

zen Schwerpunkte fest, welche mithilfe des ENPI finanziert werden sollen.<sup>7</sup> Diese durch die ENP angewandten Instrumente beinhalten einerseits Reformanreize und Transformationshilfen für die Partnerstaaten. Andererseits sollen sie im Interesse der Europäischen Union Sicherheit und Stabilität exportieren.

### **Interne Rahmenbedingungen bei der Entstehung der Östlichen Partnerschaft**

Die internen Rahmenbedingungen, welche die Entstehung der ÖP beeinflusst haben, zeigen sich bei der Analyse ihres Entstehungsprozesses. Hervorzuheben ist hierbei die schnelle Einigung auf mittelfristige Ziele und das routinierte Ineinandergreifen der Aktivitäten der EU-Institutionen.

#### *Der polnisch-schwedische Entwurf*

Im Mai 2008 stellten Polen und Schweden beim Ministertreffen erstmals Vorschläge für eine ÖP vor.<sup>8</sup> Für eine solche Ausdifferenzierung der ENP hatte es bereits seit Ende der 1990er-Jahre zahlreiche Initiativen von polnischer, tschechischer sowie von deutscher Seite gegeben. Hierzu zählen die Eastern Dimension,<sup>9</sup> die ENPplus<sup>10</sup> und die Initiative für eine neue Ostpolitik.<sup>11</sup> Sie alle waren von dem Gedanken getragen, die ENP auszdifferenzieren, da sie sich auf eine große und heterogene Gruppe von europäischen und nicht-europäischen Staaten bezieht. Ein weiterer Grund für eine erneute Initiative Polens und Schwedens im Jahr 2008 war die Bilanz der ENP, die nach ersten Anläufen und der vielversprechenden Orangen Revolution in der Ukraine im Jahr 2004 von fehlenden Erfolgen gekennzeichnet ist. Diese werden von den mittelosteuropäischen Staaten auf die mangelnde Attraktivität der Politik und ihre Perspektivlosigkeit bezüglich eines Beitritts zurückgeführt, während die Europäische Union Schwächen und zuweilen Widerstände der Partnerstaaten bei der Implementation konstatiert.

Im Gegensatz zu früheren Initiativen einer geografisch eingegrenzten Politik für die östlichen Nachbarstaaten verlief der polnisch-schwedische Vorschlag zu einer ÖP nicht im Sande,<sup>12</sup> sondern wurde von den Institutionen der Europäischen Union aufgenommen. Polen hebt als Ziel dieser Initiative hervor, in der Nachbarschaftspolitik nach der Einführung der Mittelmeerunion wieder zu einer Balance zwischen Süd und Ost zu kommen.<sup>13</sup> Dies findet die Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten, unter anderem auch Deutschlands, dem an ei-

7 Die drei Hauptschwerpunkte für die Ukraine sind beispielsweise: Unterstützung der demokratischen Entwicklung und des verantwortlichen Regierens, Unterstützung der Reformen im Bereich der Regulierung und Aufbau von Verwaltungskapazitäten und Unterstützung der Infrastrukturentwicklung. Vgl. Europäische Kommission: Europäisches Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument. Ukraine. Nationales Richtprogramm 2007-2010, 2007.

8 Polish-Swedish proposal. Eastern Partnership, Mai 2008, abrufbar unter: [http://www.tepsa.eu/docs/draft\\_proposal\\_eastern\\_partnership.pdf](http://www.tepsa.eu/docs/draft_proposal_eastern_partnership.pdf) (letzter Zugriff: 04.08.2009); Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse. 2870. Tagung des Rates: Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen am 26.-27. Mai 2008, Dok. 9868/08 (Presse 141).

9 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland: non-paper, 2003; Česká Republika: Wider Europe Non-Paper, 2003.

10 Rosa Balfour/Antonio Missiroli: Reassessing the European Neighbourhood Policy, European Policy Centre: EPC Issue Paper Nr. 54, Juni 2007.

11 Iris Kempe: Eine neue Ostpolitik. Europas Antwort auf die Regenbogenrevolutionen, in: Osteuropa 9/2005, S. 21-34. Vgl. ausführlich: Katrin Böttger: Die Entstehung der europäischen Nachbarschaftspolitik. Eine Untersuchung der Rolle individueller und kollektiver Akteure, Dissertation, Tübingen im Erscheinen.

12 Dies war z.B. bei der ENPplus der Fall, da der Entwurf zu viel Widerspruch von Seiten Spaniens und anderer südlicher EU-Mitgliedstaaten erhielt. Vgl. Katinka Barysch: What to expect from the German presidency, Centre for European Reform: briefing note, Januar 2007.

13 Agence France Presse: Polen stößt Osteuropa-Partnerschaft an, 23.05.2008.

ner ausgewogenen Politik gegenüber den Nachbarn in Ost und Süd gelegen ist. Dass die Planungen zur ÖP alle EU-Mitgliedstaaten ansprechen sollen, folgt aus der schon 2003 von Polen in seinem Non-Paper geäußerten Ansicht, dass die Chancen und Probleme der östlichen Nachbarn die Europäische Union als Ganzes betreffen.<sup>14</sup>

#### *Weiterentwicklung durch die EU-Institutionen*

Der Europäische Rat im Juni 2008 begrüßte die Weiterentwicklung der östlichen Dimension in bilateralen und multilateralen Strukturen. Er betonte die Differenzierung zwischen drei Ebenen der Zusammenarbeit, welche im Entwurf zur ÖP angelegt aber noch nicht systematisch herausgearbeitet sind. Zum Ersten nennt er die bilaterale Kooperation zwischen der Europäischen Union und den einzelnen Partnerstaaten sowie zwischen den Partnerstaaten untereinander, zum Zweiten die regionale Kooperation zwischen der Europäischen Union und der Region als Ganzes und zum Dritten die ENP als umfassendes Rahmenkonzept.<sup>15</sup> Neue Aspekte der Politik sind in diesem Zusammenhang die Unterscheidung der Ebenen, insbesondere die Betonung der Kooperation der osteuropäischen Staaten untereinander, sowie die Schaffung multilateraler Strukturen. Der Europäische Rat forderte die Kommission auf, bis zum Rat im Frühjahr 2009 Vorschläge für eine ÖP zu entwickeln. Jedoch ersuchte er sie auf der außerordentlichen Tagung am 1. September 2008 anlässlich des russisch-georgischen Konflikts, diese Vorschläge schon im Dezember des gleichen Jahres vorzulegen, um einen Beschluss bereits im Frühjahr 2009 zu ermöglichen.<sup>16</sup>

Insgesamt deckt sich der Kommissionsentwurf in weiten Teilen mit den polnisch-schwedischen Vorschlägen. Jedoch ergänzt er sie an vielen Stellen durch Hebel politischer Konditionalität. So übernahm die Kommission die Aufteilung in bilaterale und multilaterale Komponenten der Zusammenarbeit. Dies gilt auch für die Möglichkeit, mit den Nachbarländern neue Assoziierungsabkommen (sogenannte ‚Enhanced Agreements‘) abzuschließen, deren Ziel eine stärkere politische Anbindung ist. Als Voraussetzung für ihre Verhandlung nennt der Entwurf jedoch eine Vielzahl politischer Benchmarks, die vor Beginn solcher Verhandlungen erfüllt sein müssen. Die Abkommen sollen durch engeren Bezug zum EU-Recht und den EU-Standards zu mehr Konvergenz führen und auch die Zusammenarbeit in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik fördern.<sup>17</sup> Die Kommission betont jedoch, dass die ÖP keine Beitrittsperspektive beinhalte.

Einige Vorschläge fasst der Entwurf unter griffigen Titeln zusammen: Er spricht hinsichtlich der zukünftigen Visapolitik, die im Gegensatz zum polnisch-schwedischen Entwurf zunächst Erleichterungen der Visumvergabe und nur langfristig Visafreiheit vorsieht, von „Mobilitäts- und Sicherheitspakten“. Diese beinhalten auch gemeinsame Visumstellen. Des Weiteren umfassen sie auch Aufgaben für die EU-Seite. Hierbei handelt es sich insbesondere um Unterstützungsmaßnahmen für die Grenzverwaltung, den Datenschutz und die Kriminalitätsbekämpfung. In Bezug auf den Freihandel der Nachbarstaaten untereinander

14 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Poland: non-paper, 2003. Dies bekräftigt auch die polnische EU-Kommissarin Danuta Hübner. Vgl. Philippa Runner: Poland and Sweden to pitch 'Eastern Partnership' idea, in: EUobserver.com, 22.05.2008.

15 Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates vom 19./20. Juni 2008 in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 11018/1/08.

16 Ebenda, S. 19; Rat der Europäischen Union: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates vom 1. September 2008 in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 12594/2/08.

17 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Östliche Partnerschaft, KOM (2008) 823, S. 4.



spricht der Entwurf von einer „Neighbourhood Economic Community“, die sich am europäischen Wirtschaftsraum orientieren könnte. Um weitreichende und umfassende Handelszonen zu errichten, sollen langfristig alle tarifären und viele nichttarifäre Handelshemmnisse abgebaut werden. Dies bedeutet eine Harmonisierung bei Standards und Zertifizierung und somit eine schrittweise Rechtsangleichung an das EU-Recht. Beim Handel der Nachbarstaaten mit der Europäischen Union schlägt die Kommission zunächst sektorspezifische Maßnahmen vor. Für eine weitreichende und umfassende Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und den Nachbarstaaten, welche eines der Ziele der Assoziierungsabkommen ist, gilt die Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation (WTO) als Voraussetzung.<sup>18</sup> Ziel ist es, die Anziehungskraft des europäischen Binnenmarktes zu nutzen.<sup>19</sup> Hinsichtlich der Freihandelszonen formuliert die Kommission zurückhaltender als der polnisch-schwedische Entwurf.

Die EU-Außenminister einigten sich im Februar 2009 auf die Einführung der ÖP,<sup>20</sup> beim Europäischen Rat im März 2009 bildete die ÖP einen Schwerpunkt. In seinen Schlussfolgerungen begrüßt er die Einrichtung der ÖP, betont das verstärkte Engagement der Europäischen Union in den und für die östlichen Partnerstaaten. Des Weiteren werden noch einmal die Prinzipien der Zusammenarbeit hervorgehoben, die auch für die ENP gelten, namentlich gemeinsame Verantwortung, Differenzierung und Konditionalität. Der Europäische Rat hebt zudem wie schon der polnisch-schwedische Entwurf die Bedeutung hervor, welche die Entwicklung der Beziehungen der Staaten untereinander für die Region hat. Neben Assoziierungsabkommen nennt der Europäische Rat die von der Kommission erarbeiteten Vorschläge umfassender Freihandelszonen, Visum- und Rückübernahmeabkommen sowie das Ziel der Energieversorgungssicherheit als Instrumente zur Umsetzung. Er sieht für die ÖP folgende Strukturen vor: alle zwei Jahre Treffen auf Ebene der Staats- und Regierungschefs der ÖP und jährliche Treffen der Außenminister. Hinzu kommen vier thematische Plattformen zu den Kernbereichen der Zusammenarbeit: Demokratie, wirtschaftliche Integration, Energie und direkte Kontakte zwischen den Menschen. Ziel war es, bis zum Gipfeltreffen im Mai in Konsultationen mit den Partnerländern eine gemeinsame Erklärung zu erarbeiten.<sup>21</sup> Die schnelle Entwicklung der ÖP wurde durch den weitgehenden Konsens zwischen den einzelnen EU-Institutionen und unter den EU-Mitgliedstaaten befördert. Ein Zeichen hierfür ist der Umstand, dass der Europäische Rat kaum hinter den Empfehlungen der Kommission zurückblieb. Zudem wurde die Einigung auf eine formelle Erklärung nie infrage gestellt, da kein Mitglied mit einem Veto drohte.

Auch unmittelbar vor dem Gipfel in Prag gab es nur einige wenige Uneinigkeiten über die Abschlusserklärung, von denen einige auf sprachlicher Ebene ausgetragen wurden. Im Wesentlichen entspricht die Abschlusserklärung jedoch dem Ratsbeschluss von März 2009 und den Empfehlungen der Kommission aus dem Dezember 2008. Unklar war, ob die sechs Staaten als ‚Europäische Staaten‘ betitelt werden sollten. Dies entsprach insbesondere den Vorstellungen der neuen Mitgliedstaaten Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn, welche eine weitreichende Erklärung vorzogen. Eine andere Gruppe von Staaten, unter anderem

18 Diese ist bei der Ukraine, Moldau, Georgien und Armenien gegeben, lediglich Belarus und Aserbaidschan erfüllen diese Voraussetzung noch nicht. Vgl. World Trade Organization: Accessions, abrufbar unter: [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/acc\\_e/acc\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/acc_e.htm) (letzter Zugriff: 12.08.2009).

19 Benita Ferrero-Waldner: Ambitious New Partnership for the East, Rede vor dem polnischen Parlament am 27.11.2008, SPEECH/08/672, S. 3.

20 Frankfurter Allgemeine Zeitung: EU einig über Ost-Partnerschaft, 24.02.2009.

21 Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates in Brüssel vom 19./20. März 2009. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 7880/1/09.

Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und die Beneluxstaaten wünschten sich eine zurückhaltendere Formulierung, die in keinem Fall eine Beitrittsperspektive ausdrücken sollte. Sie bevorzugten eine Formulierung wie sie die Erklärung des Europäischen Rates wählte, die von „Partnerländern“ spricht.<sup>22</sup> Man einigte sich schließlich nicht auf ‚Östliche Partner‘, wie es die Kommission vorschlug, sondern auf „Osteuropäische Partner“, die in der Folge des Dokuments lediglich „Partnerländer“ genannt werden.<sup>23</sup>

Hinsichtlich einer möglichen Visafreiheit für die Bürger der osteuropäischen Staaten herrschte unmittelbar vor dem Gipfel noch Unklarheit. Ursprünglich hatte die Kommission in ihrer Mitteilung vom 3. Dezember 2008 eine vollständige Visafreiheit vorgeschlagen. Dies hatte auch die tschechische Ratspräsidentschaft in einen ersten Entwurf übernommen. Hierfür spricht, dass Reiseerleichterungen das EU-Image verbessern.<sup>24</sup> Dies ging jedoch einigen Mitgliedstaaten, unter anderem Deutschland, zu weit.<sup>25</sup> Ein Alternativvorschlag sah einen „graduellen Prozess“ vor, sodass der Gipfel sich schließlich darauf einigte, „schrittweise auf die vollständige Abschaffung der Visumpflicht als langfristiges Ziel“ hinzuarbeiten.<sup>26</sup> In Bezug auf die wirtschaftliche Kooperation ist nun nicht mehr explizit die Rede von einer Wirtschaftsgemeinschaft, wie es noch im Kommissionsvorschlag der Fall war, sondern lediglich von einem Netz weitreichender Freihandelszonen.

Am 7. Mai 2009 fand in Prag der Gründungsgipfel zur ÖP statt, auf dem die gemeinsame Erklärung unterzeichnet wurde.<sup>27</sup> Sie erhielt zwar die Unterstützung aller EU-Mitgliedstaaten, jedoch gingen dem Gipfel zahlreiche Absagen verschiedener Staats- und Regierungschefs voraus, die andere Termine vorschützten und nicht am Gipfel teilnahmen. Nicht anwesend waren der britische Premierminister Gordon Brown, Spaniens Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero und der italienische Ministerpräsident Silvio Berlusconi.<sup>28</sup> Auch Nicolas Sarkozy nahm nicht teil und ließ nur durch seinen Premierminister erklären, welche hohe Bedeutung Frankreich dem Projekt beimesse. Während beim Gipfel zur Mittelmeerunion am 13. Juli 2008 bis auf den tschechischen Ministerpräsidenten Mirek Topolánek praktisch alle Staats- und Regierungschefs nach Paris gekommen waren, wurden nur etwas mehr als die Hälfte der EU-27 in Prag durch ihre Staats- oder Regierungschefs repräsentiert.<sup>29</sup>

Der Umstand, dass viele EU-Mitgliedstaaten lediglich von ihren Außenministern oder Staatssekretären vertreten worden waren, lässt einige Autoren schlussfolgern, dass der Gipfel in Prag im Besonderen und die ÖP im Allgemeinen ein zum Scheitern verurteilter Misserfolg sind.<sup>30</sup> Andererseits stand die Tatsache, dass nur wenige Staats- und Regierungschefs anwesend waren, der Erarbeitung konkreter Ergebnisse in der Folgezeit nicht im Wege. Dies

22 Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates 19./20. März, 2009, Anlage 2; Agence Europe: EU/Eastern Partnership: Final negotiations over language in joint “27+6” declaration ahead of Prague summit, 05.05.2009.

23 Rat der Europäischen Union: Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens zur Östlichen Partnerschaft, Prag, 7. Mai 2009, Dok. 8435/09 (Presse 78).

24 Tomas Valasek: What the economic crisis means for the EU’s eastern policy, Centre for European Reform: policy brief, April 2009, S. 2.

25 Ebenda, S. 3.

26 Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates 19./20. März, 2009, Anlage 2; Agence Europe: EU/Eastern Partnership: Final negotiations over language, 2009; Rat der Europäischen Union: Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens, 2009, S. 7.

27 Ebenda.

28 Andrew Rettman: Big names to stay away from Prague summit, in: EUobserver.com, 04.05.2009.

29 EUbusiness.com: EU holds landmark summit with ex-Soviet states, 07.05.2009.

30 Wiebke Drescher: The Eastern Partnership and Ukraine. New Label – Old Products?, Zentrum für Europäische Integrationsforschung: Discussion Paper C194/2009; Nicu Popescu: A Swedish-led listening tour of the East, abrufbar unter: <http://blogs.euobserver.com/popescu/2009/06/22/a-swedish-listening-tour-of-the-east/> (letzter Zugriff: 12.08.2009).

zeigt sich daran, dass sich auf Arbeitsebene in den Plattformen schon weiterführend mit diesen Ergebnissen befasst wird. Insgesamt haben die internen Faktoren somit die Einführung einer kollektiven Politik gegenüber den osteuropäischen Staaten eher befördert.

### **Der Einfluss externer Faktoren bei der Entstehung der Östlichen Partnerschaft**

Auch einige externe Faktoren haben sich positiv auf die Entstehung der ÖP ausgewirkt. Es ist wenig überraschend, dass nach Einführung der Mittelmeerunion wiederum nach geografischer Balance gestrebt wird. Hingegen erstaunt der Umstand, dass der russisch-georgische Konflikt im August 2008 nicht wie bei früheren Spannungen zwischen Russland und seinen Nachbarn zu Zurückhaltung oder Auseinanderdriften der EU-Mitgliedstaaten geführt hat, sondern diese vielmehr in ihrer Politik bestärkte und diese sogar beschleunigte.

#### *Austarieren zwischen Ost und Süd*

Ein wichtiger Grund für den Erfolg des polnisch-schwedischen Entwurfs ist der Umstand, dass die EU-Mittelmeeranrainer – nachdem die Mittelmeerunion ins Leben gerufen worden war – dazu bereit waren, ebenfalls eine eigene Politik für den osteuropäischen Raum zu akzeptieren, zumal diese anders als die Mittelmeerunion keine eigenen Institutionen vorsieht. Diesen Zusammenhang stellte auch der Rat für Außenbeziehungen her, indem er auf die Aussprache des Europäischen Rates zur Mittelmeerunion im März 2008 verwies.<sup>31</sup>

Bei der ÖP handelt es sich somit um eine weitere in einer langen Reihe von Pendelbewegungen bei denen die Europäische Union sich immer abwechselnd schwerpunktmäßig mit den östlichen Regionen und den südlichen Anrainern befasst hat; sie reichen von der Mittelmeerpolitik der Europäischen Gemeinschaft in den 1980er-Jahren über die EU-Osterweiterung, den Barcelona-Prozess, die ENP, die Mittelmeerunion bis hin zur ÖP.

Während die südlichen EU-Mitgliedstaaten – allen voran Frankreich – in der Vergangenheit jede Politik abgelehnt hatten, die sich speziell den osteuropäischen Staaten widmet, ließen sie sich unter den veränderten politischen Bedingungen darauf ein. Zwar sind sie nicht bereit, von dem Finanzschlüssel abzurücken, der zwei Drittel der ENPI-Gelder für die südlichen Nachbarn und ein Drittel für die östlichen Nachbarn vorsieht.<sup>32</sup> Dennoch sieht Sarkozy die Notwendigkeit ein, eine ÖP ins Leben zu rufen, insbesondere angesichts des Kaukasuskonflikts und der drohenden Lieferschwierigkeiten im Energiebereich. Diese hätten unmittelbare Auswirkungen auf die Sicherheit und Stabilität der Europäischen Union gehabt. Deshalb müsse eine aktivere Politik zunächst in dieser Region angestrebt werden.<sup>33</sup> Dieses Zugeständnis weist auf eine Veränderung der französischen Einstellung hin. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte Frankreich zumeist kein Verständnis für die Relevanz der osteuropäischen Staaten für die Stabilität und Sicherheit der Europäischen Union gezeigt, sondern sich ganz auf Stabilitäts- und Sicherheitsprobleme im Mittelmeerraum konzentriert.

#### *Der russisch-georgische Konflikt*

Die tatsächliche Einführung einer ÖP wurde somit maßgeblich durch die Ereignisse im russisch-georgischen Konflikt im August 2008 beschleunigt. Diese brachten die europä-

31 Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse. 2870. Tagung des Rates, 2008, S. 24.

32 Valentina Pop: EU ministers at odds over energy and eastern projects, in: EUobserver.com, 24.02.2009; Valentina Pop: EU expanding its 'sphere of influence', in: EUobserver.com, 21.03.2009.

33 Hubert Gehring/Tomislav Delinic/Marcel Preisling/Zbyněk Králík/Katharina Hierl: Tschechische EU-Ratspräsidentschaft. Lissabon, Klaus und die Finanzkrise: Europa hat einige Hürden zu bewältigen, Konrad-Adenauer-Stiftung: 3. Newsletter zur tschechischen EU-Ratspräsidentschaft, Februar 2009.

ischen Mitgliedstaaten und die Kommission zu der Überzeugung, dass Stabilität in der Region nur durch eine engere Anbindung an die Europäische Union erreicht werden kann.<sup>34</sup> Anstatt einem Konflikt mit Russland aus dem Wege zu gehen, um Risiken zu vermeiden, engagiert sich die Europäische Union noch stärker in der Region, die von Russland als seine exklusive Einflussphäre angesehen wird. Aus polnischer Sicht bestätigte der Konflikt zudem die wiederholt geäußerten Befürchtungen, dass Russland zu alten, sowjetischen Vorgehensweisen zurückkehren könnte.<sup>35</sup>

Zusätzliche Faktoren, die sich beschleunigend auf die weitere Entwicklung der ÖP auswirkten, waren die entstehende Finanz- und Wirtschaftskrise und der immer wieder aufflackernde Gasstreit zwischen Russland und der Ukraine,<sup>36</sup> der im Jahr 2009 durch veränderte Zahlungsbedingungen und ein neues Preisregime zu monatlichen anstatt jährlichen Finanzierungsgespässen führte.<sup>37</sup> Die Gaskrise im Winter 2008/09 ist auch für Benita Ferrero-Waldner ein weiterer Beleg für die dringende Notwendigkeit für eine ÖP.<sup>38</sup>

### Die Implementation der Östlichen Partnerschaft

Die Implementation der ÖP begann nur wenige Wochen nach dem Beschluss zu ihrer Einführung mit den Treffen der multilateralen Plattformen und der Initiierung eines zivilgesellschaftlichen Forums. Somit lässt sich auch nach dem Beschluss zur ÖP beobachten, dass der Konsens über ihre Notwendigkeit über Lippenbekenntnisse hinausgeht, da EU-Institutionen und Mitgliedstaaten sich weiterhin aktiv mit ihr befassen. In diesem Zusammenhang bildet die multilaterale Kooperation einen neuen Schwerpunkt. Eine Beschleunigung und neue Schwerpunktsetzung lässt sich auch bei der Finanzierung der ÖP beobachten.

#### *Multilaterale Plattformen und zivilgesellschaftliches Forum*

Bereits im Juni beziehungsweise Juli 2009 kamen die multilateralen Plattformen zu den Themen Demokratie, wirtschaftliche Integration, Energie und direkte Kontakte zwischen den Menschen zusammen. Teilnehmer der Plattformen sind Vertreter aller beteiligten Staaten, das heißt aller 27 EU-Mitgliedstaaten und der sechs Nachbarstaaten, sowie der EU-Institutionen Rat, Europäisches Parlament, Ausschuss der Regionen, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss unter Vorsitz der Kommission.<sup>39</sup> Die Treffen finden auf der Ebene der Mitarbeiter der Ständigen Vertretungen und Außenministerien bis hin zur Botschafterebene (im Falle Aserbaidschans) statt. Innerhalb der einzelnen Plattformen sollen Panel genannte Arbeitsgruppen eingerichtet werden, welche sich mit konkreten Projekten befassen und dem Erfahrungsaustausch dienen.<sup>40</sup>

34 Michael Emerson: Closing down on 2008, Centre for European Policy Studies: CEPS European Neighbourhood Watch Nr. 44, Dezember 2008, S. 1.

35 Radoslaw Sikorski: Zeit für eine neue Ostpolitik, in: Der Tagesspiegel, 01.09.2008.

36 Cathrin Kahlweit: Europas Hinterhof, in: Süddeutsche Zeitung, 06.05.2009.

37 Thomas Wiede: Gasrechnung lastet schwer auf der Ukraine, in: Handelsblatt.com, 29.07.2009; Michael Ludwig/Konrad Schuller: Russland und Ukraine unterzeichnen Gasvertrag, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.01.2009.

38 Benita Ferrero-Waldner: Eastern Partnership – an ambitious project for 21st century European foreign policy, 20.02.2009, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/docs/eastern\\_partnership\\_article\\_bf\\_w\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eastern_partnership_article_bf_w_en.pdf) (letzter Zugriff: 19.08.2009); Valentina Pop: EU ministers at odds, 2009.

39 Vgl. Europäische Kommission: Die Östliche Partnerschaft: Beginn der konkreten Umsetzung, Pressemitteilung, IP/09/872, 04.06.2009.

40 Turkish Weekly: Negotiations Between EU and Eastern Partnership Were Equal Dialogue: Azerbaijan's Ambassador to Belgium, 05.06.2009.

Der Gipfel von Prag übernimmt den Vorschlag der Kommission, dass diese die Treffen der Plattformen, an denen jeweils über 100 Personen teilnehmen, vorbereitet und ihnen vorsitzt. Für die Entscheidung, den Vorsitz dieser Plattformen der Kommission zu übergeben, spricht deren Erfahrung im Umgang mit den Partnerstaaten. Sie ist aber auch ein Beleg für die wachsende Bedeutung und den Einfluss der Kommission in der ENP. So einigten sich die Teilnehmer der Plattformen auf insgesamt sechs Vorreiterinitiativen:

1. Integriertes Grenzverwaltungsprogramm;
2. Fazilität für kleine und mittlere Unternehmen zur Förderung des Privatsektors;
3. Förderung regionaler Strommärkte, der Energieeffizienz und erneuerbarer Energieträger;
4. Entwicklung des südlichen Energiekorridors;
5. Zusammenarbeit bei der Katastrophenvorsorge und der Bewältigung natürlicher und von Menschen verursachter Katastrophen;
6. Initiative zur Unterstützung von Good Governance im Bereich Umweltschutz.<sup>41</sup>

Diese Initiativen sollen die multilaterale Zusammenarbeit sichtbar machen und in den Mittelpunkt rücken. Somit setzt sich die aus der ENP bekannte Arbeitsteilung fort: Während die Mitgliedstaaten Policy-Initiativen entwickeln, übernimmt die Kommission im Rahmen der Implementierung Gestaltungsfunktion.

Ein großer Vorteil der regelmäßigen Treffen in den Plattformen auf Arbeitsebene ist der Umstand, dass hier Annäherungs- und Lernprozesse gestartet werden können. Die Tatsache, dass alle EU-Mitgliedstaaten an den multilateralen Plattformen beteiligt sind, birgt Vor- und Nachteile. Nachteilig ist, dass die Sitzungen sehr groß sind und aus fast 100 Teilnehmern aus den Delegationen bestehen. Fraglich ist, wie in einer so großen Gruppe Erfahrungen zu ‚best practices‘ ausgetauscht werden sollen. Von Vorteil ist andererseits, dass diese Länder nicht nur mit den EU-Institutionen sondern mit Vertretern aller Mitgliedstaaten in Kontakt kommen. Zudem bieten die regelmäßigen Plattfortreffen auch die Gelegenheit zu bilateralen Annäherungen am Rande. Dies ermöglicht infolge der kommunikativen Prozesse Wandel durch transnationale Sozialisation.<sup>42</sup> Insofern können diese Plattformen als ein Schritt in die Richtung einer Antwort auf die Frage gewertet werden, wie es gelingen kann, die Partnerstaaten in europäische Strukturen einzubinden, ohne sie zu vollwertigen Mitgliedern zu machen. Zudem können die Plattformen möglicherweise das alte Ziel der Kommission unterstützen, die Konkurrenz zwischen den einzelnen Partnerstaaten wieder anzufachen, um Reformen zu beschleunigen, wie es schon mit der Einführung der ENP geplant war. Insgesamt könnten sich die informellen Möglichkeiten der Zusammenarbeit aufgrund von Spillover-Effekten als erfolgreicher herausstellen, als die formal vorgegebenen institutionellen Rahmenbedingungen der Plattformen.

Zentrales Thema der Plattform „Demokratie, gute Regierungsführung und Stabilität“ ist die Stärkung der Zivilgesellschaft. Zu diesem Zweck wird zudem ein zivilgesellschaftliches Forum geschaffen, um in diesem Rahmen die Kontakte untereinander und mit den Behörden zu pflegen. Nach einem Konsultationsprozess im Februar und März 2009, der die zivilgesellschaftlichen Organisationen in den Gestaltungsprozess dieses Forums einbezog, legte die Kommission ein Konzeptpapier vor, das auf die Rolle der Zivilgesellschaft im Rahmen der Plattformen, im Rahmen der Schwarzmeersynergie und im Rahmen des zivilgesellschaftli-

41 Vgl. Europäische Kommission: The Eastern Partnership – Flagship Initiatives, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/initiatives/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/initiatives/index_en.htm) (letzter Zugriff: 10.09.2009).

42 Henning Boekle/Volker Rittberger/Wolfgang Wagner: Normen und Außenpolitik: Konstruktivistische Außenpolitiktheorie, Tübinger Arbeitspapiere zur Internationalen Politik und Friedensforschung Nr. 3, Tübingen 1999; Frank Schimmelfennig: Internationale Sozialisation neuer Staaten. Heuristische Überlegungen zu einem Forschungsdesiderat, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2/1994, S. 335-355.

chen Forums eingeht. Das Papier sieht im Wesentlichen die Verbesserung der Kommunikation untereinander und mit den EU-Institutionen vor. Hinzu kommt die Möglichkeit, inhaltlich zu den Plattformen und den Ministertreffen beizutragen. Diese Möglichkeit ist jedoch weder verbindlich noch in anderer Weise konkret benannt.<sup>43</sup> Ab Ende Juni 2009 erhielten alle potenziell interessierten Gruppen, das heißt Graswurzelorganisationen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, NGOs etc. die Möglichkeit, ihr Interesse an einer Teilnahme am zivilgesellschaftlichen Forum zu bekunden. Ein erstes Zusammentreffen des Forums ist für Mitte November 2009 in Brüssel geplant.<sup>44</sup> Somit bleibt abzuwarten, welchen Einfluss dieses Forum auf die weitere Gestaltung der ÖP haben wird. Es lässt sich jedoch bereits zu diesem Zeitpunkt konstatieren, dass die Kommission – ähnlich wie sie dies bei der ENP getan hat – die zivilgesellschaftlichen Gruppen erst nach Abschluss der Politikformulierung in den Politikprozess einbezieht. Bislang wurde dies zum Beispiel in Bezug auf die ENP und das ENPI von den zivilgesellschaftlichen Akteuren wiederholt bemängelt. Des Weiteren forderten sie in der Vergangenheit, die politischen anstelle der wirtschaftlichen Ziele der ENP stärker zu betonen.<sup>45</sup>

Auch die anderen drei Plattformen haben im Juni 2009 das erste Mal getagt und sich mit den Vorreiterinitiativen befasst.

#### *Die finanzielle Ausstattung der Östlichen Partnerschaft*

Die Aussagen der Kommission zur finanziellen Ausstattung der ÖP sind vage und erscheinen widersprüchlich. Die finanzielle Ausstattung der neuen Maßnahmen im Rahmen der ÖP soll von 2010-2013 insgesamt 600 Millionen Euro betragen, von denen 350 Millionen Euro zusätzlich bereitgestellt werden und sich 250 Millionen aus der Umverteilung von ENPI-Mitteln ergeben sollen.<sup>46</sup> Jedoch weisen die Vertreter einer Gruppe von Ländern unter Führung Frankreichs darauf hin, dass trotz der Aufstockung der Mittel die bei der Annahme der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 vereinbarte ‚Zwei Drittel-Ein Drittel-Regel‘ einzuhalten sei. Begründet wird diese vorab erfolgende Aufteilung mit der Kontinuität der Beziehungen zu den Mittelmeeranrainern. Die Einhaltung der Regel würde bedeuten, dass auch die Mittel für den Mittelmeerraum noch einmal aufgestockt werden müssten.<sup>47</sup> Aus diesem Grund bleibt unklar, woher die zusätzlichen 350 Millionen Euro letztlich stammen werden.<sup>48</sup>

Um über die Finanzmittel möglichst schnell zu verfügen, wird die Zwischenevaluation des Regionalprogramms für die östlichen Partnerstaaten vorgezogen, sodass ein neues Indi-

43 Association for International Affairs: Eastern Partnership: Towards Civil Society Forum. Policy Recommendations for Eastern Partnership Summit, formuliert auf einer Konferenz im Rahmen der tschechischen Ratspräsidentschaft am 05./06.05.2009 in Prag.

44 Europäische Kommission: Eastern Partnership – Civil Society Forum, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/civil\\_society/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/civil_society/index_en.htm) (letzter Zugriff: 12.08.2009).

45 Mahmoud Abu Rahma u.a.: European Commission ENP conference, 3<sup>rd</sup> September. Reflections from Civil Society representatives, Brief und Zusammenfassung der Konferenz adressiert an EU-Kommissionspräsident Barroso und EU-Kommissarin Ferrero-Waldner, 08.10.2007; EurActiv.com: NGOs ask for greater say in EU 'neighbourhood' policy, 27.03.2007.

46 Europäische Kommission: Östliche Partnerschaft, 2008, S. 17-18; vgl. Valasek: What the economic crisis means, 2009, S. 2.

47 Agence Europe: EU/Eastern Partnership: Difficult debate on funding begins – Involvement of third countries to be decided on case by case basis, 25.02.2009.

48 Agence Europe: EU/Eastern Partnership: European Council approves new € 600 million policy towards eastern neighbours, 21.03.2009.

kativprogramm für 2010-2013 vor Ende des Jahres 2009 beschlossen werden kann.<sup>49</sup> Ursprünglich war ein neues Indikativprogramm für die Jahre 2011-2013 vorgesehen, das erst im Laufe des Jahres 2010 beschlossen werden sollte.<sup>50</sup>

### **Reaktionen aus der EU, den östlichen Partnerstaaten und Russland**

Die im Folgenden dargestellten Reaktionen weisen daraufhin, dass die Europäische Union als kollektiver Akteur in Osteuropa wahrgenommen wird. Dies ist jedoch insbesondere im Fall Russlands nicht gleichbedeutend mit einer Akzeptanz dieses Akteurs.

#### *Die Reaktionen der EU-Mitgliedstaaten und der Kommission*

Die Initiative zu einer ÖP stieß bei den Vertretern Deutschlands, Großbritanniens und der Niederlande von Beginn an auf Zustimmung. Die Reaktion der Kommission war hingegen zunächst zurückhaltend. Die für die Außenbeziehungen und die ENP zuständige Kommissarin Benita Ferrero-Waldner betonte, dass es keinen Unterschied zwischen den östlichen und den südlichen Nachbarn gebe und dass ein Mehrwert der neuen Initiative deutlich werden müsse.<sup>51</sup> Sie ging davon aus, dass die Initiative diesen Mehrwert in den Bereichen Verkehr, Energie, Klimaschutz, Migration und der Bekämpfung des Menschenhandels auf regionaler Ebene erbringen könnte. Sie wies zudem auf Überschneidungen mit der gerade lancierten Schwarzmeersynergie hin, die mit Ausnahme Belarus' aber inklusive Russlands und der Türkei dieselben Staaten umfasst wie die polnisch-schwedische Initiative.<sup>52</sup>

#### *Die Reaktionen aus den östlichen Partnerstaaten*

Im Januar 2009 signalisierte der ukrainische Präsident Viktor Juschtschenko Bereitschaft, die Angebote der Europäischen Union zu nutzen.<sup>53</sup> Jedoch betonte der ukrainische Außenminister Boris Tarasyuk, dass die ÖP keine Alternative zum Beitritt darstellt, welchen die Ukraine nach wie vor anstrebt.<sup>54</sup> Auch Georgien und Moldau befürchten, dass es sich bei der ÖP um einen Trostpreis anstelle der gewünschten EU-Mitgliedschaft handelt.

Aus diesem Grund wurde von Seiten der östlichen Partnerstaaten wiederholt Kritik laut. Insbesondere die Ukraine beklagt, dass die ÖP nicht die von manchen Staaten erhoffte Beitrittsperspektive enthält. Diese Frage bleibt aufgrund ihrer Hervorhebung durch den polnischen Außenminister Radosław Sikorski, der sie bei der Vorstellung des Projekts im Mai 2008 betonte, auf der Tagesordnung.<sup>55</sup> Armenien und Belarus sehen die ÖP hingegen als Chance, der regionalen Isolation zu entkommen.<sup>56</sup>

Ursprünglich sollte die Einbeziehung Belarus' aufgrund fehlender Bemühungen des Landes um Demokratisierung, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit nur auf

49 Europäische Kommission: Concept Note. Priority areas for ENPI Regional East Programme (SP/NIP) for 2010-13, 2009, S. 2.

50 Europäische Kommission: The Mid Term Review of ENPI Strategy Papers and Indicative Programmes. Information Note for Civil Society Organisations, 2009, S. 2-3.

51 Daniel Saameli: EU debattiert über Ost-Partnerschaft. Aussenkommissarin Ferrero-Waldner skeptisch gegenüber einem Vorstoss Polens und Schwedens, in: St. Galler Tagblatt, 27.05.2008.

52 Der Standard: Nach Mittelmeerunion Überlegungen zu „östlicher Partnerschaft“, 26.05.2008.

53 Stephan Malerius/Nico Lange/Anna Reismann: Bewegung in der östlichen EU-Nachbarschaft: Juschtschenko und Lukaschenko nähern sich an, Konrad-Adenauer-Stiftung: KAS Länderbericht, Februar 2009.

54 Agence Europe: EU/Ukraine: Kiev calls for European aid to rescue its economy – Eastern Partnership is not alternative to joining EU, 26.02.2009.

55 Marcin Łapczyński: The European Union's Eastern Partnership: Chances and Perspectives, in: Caucasian Review of International Affairs 2/2009, S. 143-155.

56 Tahir Taghizade: The European Union's Eastern Partnership: What Does It Offer Azerbaijan, in: ADA Biweekly 13/2009, S. 3-5.

technischer und Expertenebene und nicht auf politischer, ministerieller Ebene erfolgen.<sup>57</sup> Auch die Kommission betonte, dass eine Beteiligung von der Gesamtentwicklung der EU-Belarus-Beziehungen abhänge.<sup>58</sup> Die Frage der Einbeziehung Belarus' stieß in der Europäischen Union auf eine geteilte Meinung. Abhängig von der Annahme, dass Kooperation oder eher Isolation Demokratisierungstendenzen fördert, sprachen sich die Vertreter der EU-Mitgliedstaaten für oder gegen eine Einladung Belarus' aus. So lehnten sowohl die Vertreter der Niederlande<sup>59</sup> als auch die Europaabgeordneten mehrheitlich eine Einladung Alexander Lukaschenkas ab, während Italien eine solche befürwortete.<sup>60</sup> Auch die Vertreter der belarussischen Zivilgesellschaft unterstützten eine Einladung Lukaschenkas. Sie warnten jedoch vor der Fähigkeit des Regimes, demokratische Reformen zu simulieren und forderten deshalb zugleich von der Europäischen Union, Lukaschenka nichts zu versprechen.<sup>61</sup> Zwar hat der ukrainische Präsident Viktor Juschtschenko Belarus im Januar 2009 aufgefordert, an der ÖP teilzunehmen.<sup>62</sup> Zudem hatte die Europäische Union das Einreiseverbot für Vertreter des Regimes für weitere neun Monate ausgesetzt. Dennoch nahm die Europäische Union zunächst eine abwartende Haltung bezüglich einer Einladung des belarussischen Präsidenten Alexander Lukaschenka zum Gipfel im Mai 2009 ein. Der tschechische EU-Ratspräsident Karel Schwarzenberg warnte Belarus zudem davor, Abchasiens und Südossetiens Unabhängigkeit anzuerkennen, da dies eine Teilnahme an der ÖP „sehr, sehr schwierig“ machen würde.<sup>63</sup>

Schließlich kam es bezüglich Belarus zu einem Kompromiss. Mitte April 2009 erhielt Lukaschenka eine offizielle Einladung,<sup>64</sup> wobei schon vorher signalisiert wurde, dass die EU-Vertreter hofften, dass er nicht persönlich erscheinen werde.<sup>65</sup> So nahmen beim Gipfel in Prag mit dem Außenminister Sergej Martynow und dem stellvertretenden Ministerpräsidenten Wladimir Semaschko erstmals Vertreter Belarus' an einem EU-Gipfel teil und vertraten Lukaschenka. Belarus nimmt zunächst nur am multilateralen, nicht aber am bilateralen Teil der ÖP teil. Es erhielt jedoch das Angebot, zukünftig auch am bilateralen Teil partizipieren zu können.<sup>66</sup> Hierzu müssten jedoch die seit Mitte der 1990er-Jahren ruhenden Verhandlungen über ein Partnerschafts- und Kooperationsabkommen wieder aufgenommen werden.

Die Reaktionen aus dem Südkaukasus waren insgesamt verhalten positiv. Der Außenminister Armeniens sieht neue Möglichkeiten für die weitere Entwicklung und Vertiefung der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Armenien.<sup>67</sup> Er benannte als Ziele Armeniens die politische Assoziierung und wirtschaftliche Integration mit der Europäischen Union.<sup>68</sup> Auch der aserbaidjanische Botschafter in Tschechien, Tahir Taghizade, betonte,

57 Polish-Swedish proposal. Eastern Partnership, 2008.

58 Europäische Kommission: Östliche Partnerschaft, 2008, S. 4.

59 Agence Europe: EU/Eastern Partnership: Towards presence of Belarus, but not of president Loukashenko, at summit, 31.03.2009.

60 Agence Europe: EU/Eastern Partnership, 18.03.2009.

61 EurActiv.com: Prague pressed to invite Belarus dictator to summit, 04.03.2009.

62 Malerius/Lange/Reismann: Bewegung in der östlichen EU-Nachbarschaft, 2009.

63 Agence Europe: EU/Eastern Partnership: Difficult debate on funding begins, 2009.

64 Agence Europe: EU/Belarus: President Lukashenko invited to 7 May Eastern Partnership launch summit in Prague, 18.04.2009.

65 Agence Europe: Towards presence of Belarus, 2009; Frankfurter Allgemeine Zeitung: Lukaschenka kommt nicht nach Prag, 06.05.2009.

66 Agence Europe: EU/Belarus: EU offers close bilateral relations in exchange for "irreversible" democratic reform – Possible financial aid, 29.07.2009.

67 Turkish Weekly: Eastern Partnership Another Opportunity For Development of Armenia-eu Relations, 16.05.2009.

68 Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Armenia: Deputy Foreign Minister of Armenia Arman Kirakosian participates in the preparatory meeting of the EU Eastern Partnership Summit, 11.04.2009.



dass Aserbaidschan sehr an den Möglichkeiten interessiert ist, welche die ÖP bietet, während er zugleich einräumte, dass Baku noch viele Fragen zu ihrer genaueren Bedeutung habe. Jedoch hob Aserbaidschan zugleich hervor, dass es nicht zur Kooperation mit Armenien bereit sei, solange dieses aserbaidschanisches Territorium besetzt hält. Diese Aussage bezieht sich auf den Konflikt um das Gebiet Bergkarabach. Armenien hält diesen mehrheitlich von Armeniern bewohnten Teil Aserbaidschans mit der Berufung auf das Selbstbestimmungsrecht der Völker seit 1994 besetzt, während Aserbaidschan sich auf seinen Anspruch auf territoriale Integrität beruft.<sup>69</sup>

Zudem zeigt eine genaue Betrachtung der Angebote der EU-Seite, dass viele davon für die Ukraine bereits gelten und umgesetzt werden, während andere Partnerstaaten, insbesondere Armenien und Aserbaidschan kein Interesse an einer solch intensiven Zusammenarbeit haben, da sie jedem Versuch einer Transformation ihres inneren Aufbaus gegenüber misstrauisch sind.<sup>70</sup> Ein Beispiel hierfür ist das Angebot von Freihandelsabkommen. Ein solches wird mit der Ukraine seit dem WTO-Beitritt im Mai 2008 schon im Rahmen des Enhanced Agreement verhandelt.

Des Weiteren erschwert die Heterogenität der Zielländer die Entwicklung und Umsetzung eines einheitlichen Rahmens. Während die Ukraine nach wie vor einen langfristigen Beitritt anstrebt, interessiert sich Aserbaidschan vor allem für die Zusammenarbeit im Bereich Energie, Armenien hingegen in erster Linie für finanzielle Unterstützung. Das Interesse auf Seiten Belarus' ist offiziell vor allem wirtschaftlicher Natur, während in der belarussischen Öffentlichkeit die Bedeutung der Sicherung der Menschenrechte im Rahmen der ÖP hervorgehoben wird. Wie die Ukraine verfolgen auch Georgien und Moldau einen proeuropäischen Kurs. Trotz dieses grundsätzlichen Problems der Heterogenität der Zielländer kommt der ukrainische Wissenschaftler Vitalii Martyniuk zu folgendem Schluss: „The Eastern Neighbours have to welcome the Initiative, implement proper work in their countries and ask for more.“<sup>71</sup> In eine ähnliche Richtung geht die Einschätzung des ukrainischen Präsidenten Wiktor Juschtschenko, der die ÖP einen ersten Fahrplan für die Beziehungen mit Europa nennt.<sup>72</sup>

### *Russland und die Östliche Partnerschaft*

Im ursprünglichen Entwurf war die Einbeziehung Russlands auf Projektebene über das ENPI, das auch für Russland gilt, als Möglichkeit genannt worden. Tatsächlich können nach dem Beschluss vom Prager Gipfel Drittstaaten fallweise in Projekte eingebunden werden. Wie bisher in der ENP werden jedoch weder die Frage nach der Finalität der ÖP mit einer möglichen Beitrittsperspektive noch die Frage nach der Rolle Russlands beantwortet. Gleichwohl signalisiert die ÖP Russland deutlich, dass die Europäische Union sich in ihrem Kurs gegenüber den osteuropäischen Staaten nicht beirren lässt und auf russische Einflusssphären keine Rücksicht nimmt. Deshalb ist es nicht verwunderlich, dass die Initiative bei Russlands politischen Akteuren alles andere als auf Zustimmung stößt.<sup>73</sup> Der russische Außenminister Sergej Lawrow sieht in der ÖP einen Versuch der Europäischen Union, ihre

69 Vgl. Taghizade: *The European Union's Eastern Partnership*, 2009.

70 Vgl. auch Rosa Balfour/Antonio Missiroli: *Dealing with troubled neighbourhoods*, European Policy Centre: Commentary, Februar 2009.

71 Vitalii Martyniuk: *Eastern Partnership: Implementation and Monitoring*, in: Vitalii Martyniuk (Hrsg.): *EU's Eastern Partnership: Additional Possibilities for European Integration of Ukraine*, Kiew 2009, S. 61-74, hier S. 61.

72 EUbusiness.com: *EU holds landmark summit*, 2009.

73 Pop: *EU expanding its 'sphere of influence'*, 2009.

Einflussosphäre auszudehnen und den Zugang zu fossilen Energiequellen zu sichern. Weiterhin kritisiert Lawrow den Umstand, dass die Europäische Union eine Teilnahme Belarus' an der ÖP nur unter der Bedingung ermöglichen will, dass Belarus die Unabhängigkeit Abchasiens und Südossetiens nicht anerkennt. Lawrow stellt die Frage, ob diese Kopplung als Drohung oder Erpressung zu sehen ist und hebt hervor, dass die Europäische Union souveräne Staaten zwingt, ihre Position aufzugeben, damit die bilateralen Beziehungen nicht zurückgefahren werden.<sup>74</sup>

Dies wurde jedoch vom tschechischen Außenminister Karel Schwarzenberg zurückgewiesen. Auch der Kommissionspräsident José Manuel Barroso bejahte zwar, dass die Europäische Union nach Einfluss in der Region strebe, betonte aber, dass Einflussosphären, wie sie im Kalten Krieg existierten, heute nicht mehr gültig wären. Vielmehr hob Barroso die Bedeutung von ‚soft power‘ hervor, da es der Europäischen Union darum ginge, ihre Werte zu verbreiten.<sup>75</sup>

In Reaktion auf den Prager Gipfel wurden die Proteste Russlands lauter, auch wenn die Europäische Union noch einmal unterstrich, dass es ihr nicht um eine Einflusszone, sondern um Stabilität an den Grenzen Europas ginge.<sup>76</sup> Beim EU-Russland-Gipfel am 21./22. Mai 2009 in Chabarowsk beschuldigte der russische Präsident Dmitrij Medwedjew die Europäische Union, neue Trennlinien zu erzeugen.<sup>77</sup> Der russische Außenminister sprach bezüglich der ÖP von einer Provokation und hob insbesondere hervor, dass nicht der Eindruck entstehen dürfe, die Staaten müssten sich zwischen Russland und der Europäischen Union entscheiden. Jedoch wiegelte der EU-Botschafter Russlands, Wladimir Tschischow, ab und sagte, er habe die Erfahrung gemacht, dass Initiativen aus Brüssel ohne größere Finanzmittel nicht viel Einfluss erlangen würden.<sup>78</sup> Problematisch ist für Russland vielmehr das Stellen von Bedingungen und die zeitliche Nähe weiterer EU-Aktivitäten: Zum einen ist hier die unmittelbare Verknüpfung der Aufforderung an Belarus, Südossetien und Abchasien nicht als eigenständige Staaten anzuerkennen, wenn es am Prager Gipfel teilnehmen will, zu nennen und zum anderen die Ankündigung einer bilateralen Unterstützung der Sanierung des ukrainischen Gastransitnetzes ohne die Beteiligung des Hauptlieferanten Russland.<sup>79</sup> Dennoch scheint Moskau prinzipiell zur Teilnahme an konkreten Projekten der ÖP bereit.<sup>80</sup>

### Fazit: Im Osten doch etwas Neues

Die Mehrzahl der bilateralen Instrumente, Methoden und Strategien der ÖP ist aus früheren Entwürfen, der Politik gegenüber dem Westlichen Balkan<sup>81</sup> und den Beziehungen zur Ukraine bereits bekannt. Aus diesem Grund hat die ÖP einen nachholenden Charakter, indem sie in einer gemeinsamen Erklärung grundsätzliche Instrumente für die osteuropäischen Staaten zusammenfasst.

74 Agence Europe: EU/Eastern Partnership: Russia suspects EU for wanting to develop "spheres of influence" in Eastern Europe, 24.03.2009.

75 EUbusiness.com: EU offers closer ties with ex-Soviet states, 04.12.2008; Philippa Runner: Brussels to project 'soft power' in post-Soviet zone, in: EUobserver.com, 03.12.2008.

76 Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Östliche Partnerschaft“ der EU gegründet, 08.05.2009.

77 BBC News: Russia alarmed over new EU pact, 22.05.2009.

78 Wiener Zeitung: Trügerische Gipfel-Harmonie, 23.05.2009; Frankfurter Allgemeine Zeitung: „Östliche Partnerschaft“ der EU gegründet, 2009.

79 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Moskau sagt Gespräche mit Kiew ab, 25.03.2009.

80 Susan Stewart: Russland und die Östliche Partnerschaft. Harsche Kritik, punktuell Kooperationeninteresse, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Akuell 21, April 2009.

81 Valentina Pop: Balkans model to underpin EU's 'Eastern Partnership', in: EUobserver.com, 18.09.2008.

Neu ist an der ÖP jedoch, dass sie ähnlich wie die ENP – aber noch über sie hinausweisend – eine tiefere Integration vorsieht, ohne jedoch ausschließlich der Logik der bisherigen Erweiterungsprozesse zu folgen. Indem sie auf multilaterale Foren setzt, ist die Gleichberechtigung der Partner unter Umständen eher herzustellen, als in den bilateralen Verhandlungen. Während die Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, aber auch Armenien und Aserbaidschan die multilaterale Komponente einer Erweiterung vorziehen, hoffen die Initiatoren der ÖP, Polen und Schweden, ebenso wie die Ukraine auf Fortschritte im Rahmen der bilateralen Komponente. Einerseits entfernt sich die ENP durch ihre Ausgestaltung und Ausdifferenzierung, insbesondere durch die multilaterale Komponente der ÖP von der Erweiterungslogik, erhöht sich die Geschwindigkeit der Umsetzung der Policy und spielen praktische Fragen eine zunehmend wichtige Rolle. Andererseits könnte die zunehmende Implementierung von EU-Standards insbesondere durch die Ukraine bei einem möglichen späteren EU-Beitritt hilfreich sein. Die Europäische Union verhält sich ambivalent, um weder die Ukraine noch Russland zu verprellen, nachdem Russland schon bei der Ankündigung der ÖP sehr empfindlich reagiert hatte.

Im Vergleich zu der Mittelmeerunion ist die ÖP viel weniger institutionalisiert. Sie verfügt nicht über ein eigenes Sekretariat, sondern wird von der Kommission gesteuert. Allerdings befindet sich die Mittelmeerunion noch immer im institutionellen Aufbau und seit dem Gaza-Konflikt im Dezember 2008 gibt es zwischen den Beteiligten nur informellen Kontakt. Hingegen hat sich die ÖP vom ersten Entwurf bis zum formellen Beschluss aller beteiligten Staaten in unter einem Jahr schnell entwickelt. Aus diesem Grund kann die Initiative Polens und Schwedens zur ÖP im Gegensatz zur Mittelmeerunion positiver bewertet werden. Sie weist bereits kurze Zeit nach ihrem Entstehen und den ersten Sitzungen der vier Plattformen mit ihren sechs Vorreiterinitiativen Ergebnisse vor. Diese Initiativen wurden von der Kommission lanciert, sodass diese starken Einfluss auf die Ausgestaltung nimmt.

Unabhängig vom Vergleich der ÖP mit der Mittelmeerunion muss die ÖP nun mit der Implementierung weiter voranschreiten. Dies bedeutet weniger Öffentlichkeit, nimmt damit auf Arbeitsebene zu einem gewissen Grad den Druck von der Frage nach einer EU-Mitgliedschaft und kann den Bürgern der Partnerstaaten eher zugute kommen als die politische Diskussion.

Mit der Beschleunigung der Entwicklung einer ÖP hat die Europäische Union gezeigt, dass ihr die Region – auch aus eigenem Interesse an deren Stabilität – am Herzen liegt. Wie stark dies der Fall ist, würde die Nachbarstaaten sehr interessieren. Da sich die Europäische Union jedoch bezüglich der langfristigen Perspektive für Osteuropa bis heute nicht einig ist, werden sie eine solch konkrete Antwort auf absehbare Zeit nicht erhalten. Ihnen bleibt nichts anderes übrig, als durch die schrittweise Umsetzung der Reformen eine inkrementelle Einstellungsveränderung in der Europäischen Union zu erreichen und die Zeit für sich arbeiten zu lassen, währenddessen vorangegangene Erweiterungen besser verdaut werden können.

Insgesamt wird die ÖP unterschiedlich beurteilt. Manche Autoren heben hervor, dass die alte Nachbarschaftspolitik – bestenfalls ein wenig vertieft – fortgesetzt wird.<sup>82</sup> Andere Autoren gehen davon aus, dass die ÖP durchaus einen Mehrwert zu verzeichnen hat und die ENP langfristig überflüssig werden könnte, da die ÖP bereits umfassend die bilaterale Ebene mit abdeckt.<sup>83</sup> Dem stehen jedoch die Bemühungen eines Teils der EU-Mitgliedstaaten entge-

82 Drescher: *The Eastern Partnership and Ukraine*, 2009; Horst Bacia: *Schönheitsoperation für östliche Partner*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 07.05.2009.

83 Christophe Hillion/Alan Mayhew: *The Eastern Partnership – something new or window-dressing*, Sussex European Institute: SEI Working Paper Nr. 109, Januar 2009, S. 23.

gen, die osteuropäischen Staaten nicht zu eigenständig zu betrachten, sondern sie durch die gemeinsame Gruppierung mit den Mittelmeeranrainern strukturell von einer Beitrittsperspektive fernzuhalten.

Einige Autoren sehen den fehlenden Umgang mit den schwelenden Konflikten in der Region kritisch. Zwar hat die Eskalation eines dieser Konflikte, namentlich der um Südossetien und Abchasien zu einer beschleunigten Beschlussfassung zur ÖP geführt; Eingang in diese Initiative hat die direkte Konfliktbearbeitung gleichwohl nicht gefunden.<sup>84</sup> Dies ist bemerkenswert, da sich die Europäische Union in den Jahren 2008 und 2009 im Rahmen anderer Initiativen bezüglich der schwelenden Konflikte aktiv gezeigt hat. Hier sind insbesondere zwei Missionen zu nennen, welche die Europäische Union in Konfliktgebieten durchführt. Dies ist zum Ersten die seit November 2005 existierende European Union Border Assistance Mission an der moldauisch-ukrainischen Grenze.<sup>85</sup> Als Zweites ist die nach der diplomatischen Intervention Sarkozys als Ratsvorsitzendem im August 2008 unabhängig von der ÖP lancierte European Union Monitoring Mission hinzugekommen, die seit Oktober 2008 die Umsetzung der in der Folge des Konflikts zwischen Russland und Georgien geschlossenen Abkommen zum Truppenabzug überwacht.<sup>86</sup>

Problematisch für die Zusammenarbeit im Allgemeinen und die Überwindung der schwelenden Konflikte ist zudem, dass auch die Beziehungen der in der ÖP zusammengefassten Staaten untereinander getrübt sind. Insbesondere die Beziehungen zwischen Armenien und Aserbaidschan sind durch den Konflikt um das Gebiet Bergkarabach belastet. Es besteht die Gefahr, dass die genannten Konflikte eine weitere Entwicklung der Region behindern. Die ÖP vermeidet es jedoch zur Beilegung dieser Konflikte einen direkten Beitrag zu leisten.

Die ÖP ist kein revolutionärer großer Wurf. Trotz einiger Mängel kann sie aber als Ausdruck der inkrementellen Weiterentwicklung dieser neuen Politik zwischen Erweiterung und klassischer Außenpolitik gesehen werden. Ihre zukünftige Entwicklung ist abhängig von der innenpolitischen Lage in den Partnerstaaten. Zudem stellt sich die Frage, inwieweit die Ratspräsidentschaften sie weiter fördern werden. Dies ist eher von Schweden in der zweiten Jahreshälfte 2009, Ungarn und Polen (2011) zu erwarten, als von Spanien und Belgien (2010). Abzuwarten bleibt auch, inwieweit den politischen Ergebnissen des Gipfels und der Plattformen tatsächlich Implementierungsergebnisse folgen werden.

Die intensive Beschäftigung der Europäischen Union mit der ENP und ihren regionalen Differenzierungen Mittelmeerunion und ÖP macht ihre gestiegene Relevanz deutlich. Sie ist das Mittel, um auch außerhalb der Europäischen Union Prosperität, Sicherheit und Stabilität anzustreben. Es hat sich gezeigt, dass bei den EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich der osteuropäischen Staaten ein Koordinierungsreflex existiert, der nicht nur unter günstigen Rahmenbedingungen greift, wie sie im Inneren der Europäischen Union im Entstehungsprozess der ÖP zu beobachten waren. Wie der georgisch-russische Konflikt offenbart, wird zunehmend auch in Krisensituationen auf gemeinsame Instrumente zurückgegriffen.

84 Rat der Europäischen Union: Gemeinsame Erklärung des Prager Gipfeltreffens, 2009; Eckart D. Stratenschulte: Planquadrat Osteuropa. Die Östliche Partnerschaft der Europäischen Union, in: Osteuropa 5/2009, S. 29-43, hier S. 34.

85 Vgl. Katrin Böttger: Die Regionale Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik in Osteuropa: Ukraine und Moldau, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2007, Baden-Baden 2008, S. 589-603.

86 EU Monitoring Mission in Georgia: About EUMM, abrufbar unter: [http://www.eumm.eu/en/about\\_eumm](http://www.eumm.eu/en/about_eumm) (letzter Zugriff: 12.08.2009).

# **Die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 – die erste Bewährungsprobe für die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion**

*André Schmidt\**

Im April 2009 stellte der Internationale Währungsfonds (IWF) fest, dass die von den USA ausgehende Finanzkrise, die Weltwirtschaft in einem bisher noch nicht vorstellbaren Ausmaß treffen wird.<sup>1</sup> Insbesondere in den etablierten Industriestaaten sei mit erheblichen rezessiven Tendenzen zu rechnen. Davon sind, neben den USA und Japan, vor allem auch die europäischen Volkswirtschaften betroffen. Die mit der Rezession einhergehende Gefahr des Entstehens von Massenarbeitslosigkeit durch massive Überkapazitäten und Produktionsrückgänge ist geeignet, die ökonomische Entwicklung Europas nachhaltig zu gefährden. Daher erweist sich die Wirtschafts- und Finanzkrise als erste ernsthafte Bewährungsprobe für die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU).

Für Ökonomen und Politikwissenschaftler ist dies ein Feldversuch erster Güte, kann doch die WWU zum ersten Mal beweisen, ob die Argumente, die für ihre Legitimation vorgetragen wurden – Europa wirtschaftlich unabhängiger von der Entwicklung der Weltmärkte werden zu lassen und damit die Möglichkeiten einer eigenen Stabilisierungspolitik zu stärken –, einer Überprüfung standhalten können. Mit Eintreten der Krise kann die WWU zeigen, inwieweit die bisherigen Integrationsschritte tatsächlich ausreichen, eine weltweite Rezession, die in ihrer Entwicklung durchaus Parallelen zur Großen Depression enthält,<sup>2</sup> zu absorbieren und durch eine gemeinschaftliche Geldpolitik und wirtschaftspolitische Koordination die drohende Rezession zu lindern. Ziel dieses Aufsatzes ist es, die Reaktionen der Europäischen Union und ihrer Institutionen retrospektiv auf die Wirtschafts- und Finanzkrise darzustellen und damit der Frage nachzugehen, ob die WWU ihre ‚Feuertaufe‘ bestanden hat. Es ist sicherlich noch zu früh, ein abschließendes Urteil zu bilden, daher kann dies allenfalls als ein erster Versuch einer Analyse der Krisenreaktionsfähigkeit der WWU angesehen werden.

Bezüglich der wirtschaftspolitischen Reaktionen auf die Krise kann zwischen geld- und fiskalpolitischen Handlungsfeldern unterschieden werden. Da die Ausgestaltung der Geldpolitik der unabhängigen Europäischen Zentralbank (EZB) unterliegt, wird zunächst auf die geldpolitischen Reaktionen der Zentralbank eingegangen. Die Geldpolitik steht auch deswegen an erster Stelle, weil der Währungspolitik im Rahmen der wirtschaftlichen Integration schon immer eine besondere Rolle zukam. Bekanntlich betraf die Subprime-Krise zunächst den Banken- und Finanzsektor, wodurch vor allem geldpolitisches Eingreifen erforderlich war. Erst mit der Gefahr zunehmender Spill-over-Effekte vom monetären in den realen Sektor wurde mehr und mehr fiskalpolitischer Einsatz der Regierungen der Mitgliedstaaten sowie deren Koordination durch die Europäische Union erforderlich. Diese fiskalpolitischen Aktivitäten und deren Koordination sind im dritten Teil Gegenstand der Analyse. Eine ab-

---

\* Prof. Dr. André Schmidt, Lehrstuhl für Makroökonomik und Internationale Wirtschaft, Universität Witten/Herdecke.

1 Internationaler Währungsfonds: World Economic Outlook. Crises and Recovery, April 2009.

2 Albrecht Ritschl: War 2008 das neue 1931?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 20/2009, S. 27-32, hier S. 31.

schließende Bewertung einschließlich eines perspektivischen Ausblicks sollen dann mögliche Stärken und Schwächen im bisherigen Gefüge der WWU offenlegen.

## Monetäre Reaktionen und die Rolle der EZB

### *Die Wirtschafts- und Finanzkrise als Herausforderung an die Geldpolitik*

Der Geldpolitik kam seit Krisenausbruch eine Schlüsselrolle zu. Da im Zuge der Großen Depression vor allem die zu restriktive Geldpolitik der Notenbanken als Hauptursache für Ausbreitung und schwerwiegende Folgen der Krise erkannt worden war,<sup>3</sup> sollte nun vor allem durch eine stark expansive Geldpolitik von vornherein eine Verschärfung der Krise verhindert werden. Das heißt: Spätestens seit dem akuten Eintreten der Wirtschafts- und Finanzkrise rückte die Geldpolitik wieder in das Zentrum der wirtschaftspolitischen Diskussionen. Es galt, den drohenden Kollaps auf den Finanzmärkten mittels einer expansiven und primär liquiditätszuführenden Geldpolitik zu verhindern. Der aggressiven Strategie der US-Fed folgte auch die EZB mit einer zwar moderateren aber ebenfalls expansiv ausgerichteten Geldpolitik. Seither hat jedoch die Diskussion unter den Ökonomen darüber, inwieweit diese Geldpolitik tatsächlich geeignet ist, zu einer wesentlichen Stabilisierung beizutragen, neue Nahrung erhalten. Insbesondere in den USA wird kontrovers darüber diskutiert, inwieweit die Strategie der Fed tatsächlich zur Stabilisierung beitragen kann oder ob nicht hier das Fundament für eine weitere Krise gelegt wird. Die Argumentationslinien auf beiden Seiten lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die Seite der Kritiker wird angeführt von John B. Taylor.<sup>4</sup> Er sieht insbesondere in der stark expansiven Geldpolitik der Fed in den vergangenen Jahren den Hauptauslöser für das Zusammenbrechen des US-amerikanischen Häusermarktes und den daraus entstandenen Folgewirkungen. „No Boom, no bust“, so lautet das Ergebnis seiner Analyse. Als Ursachen für die sich daran anschließende Bankenkrise kommen zwei Möglichkeiten in Betracht. Zum einen kann es sich um eine akute Liquiditätskrise handeln, die durch ‚bank runs‘ ausgelöst wird, zum anderen kann ein dramatisch ansteigendes Ausfallrisiko auf dem Kreditmarkt, begleitet von einem kollabierenden Interbankenmarkt, als mögliche Krisenursache ausgemacht werden. Während die Liquiditätskrise vor allem in der Großen Depression als der Hauptauslöser angesehen werden kann, ist die aktuelle Krise hauptsächlich durch das drastisch gestiegene Ausfallrisiko, einhergehend mit einem gravierenden Vertrauensschwund, insbesondere im Interbankenhandel, gekennzeichnet. Taylor sieht insbesondere in dem starken Anstieg des Zinsspreads zwischen LIBOR und dem Reposatz<sup>5</sup> der Fed einen wesentlichen Beleg für die Dominanz des Ausfallrisikos. Wenn nun jedoch tatsächlich das Ausfallrisiko der dominierende Auslöser der Finanzkrise ist, dann vermag – so Taylor – eine aggressive Geldpolitik gar nichts zu bewirken. Vielmehr müssten Maßnahmen ergriffen werden, die das Vertrauen insbesondere zwischen den Banken wieder stärken.

3 Milton Friedman/Anna Jacobson Schwartz: *The Great Contraction 1929-1933*, Princeton 1967, S. 25.

4 John B. Taylor: *The Financial Crisis and the Policy Responses: An Empirical Analysis of What Went Wrong*, National Bureau of Economic Research: NBER Working Paper Nr. 14631, Januar 2009. Vgl. hierzu auch Olivier Blanchard: *The Crisis: Basic Mechanisms, and Appropriate Policies*, Internationaler Währungsfonds: IMF Working Paper 80/2009.

5 LIBOR steht für ‚London Interbank Offered Rate‘ und ist ein Referenzzinssatz, der täglich einen Mittelwert der Zinssätze angibt, zu denen Banken am Londoner Geldmarkt bereit sind, kurzfristige unbesicherte Finanzgeschäfte im Interbankenmarkt zu tätigen. Der Reposatz ist ein Zinssatz für (besicherte) Pensionsgeschäfte (Repurchase Agreement, kurz Repo).

Auf der anderen Seite argumentiert vor allem Frederic S. Mishkin,<sup>6</sup> dass die derzeitig expansive Geldpolitik der Fed und auch der EZB alternativlos sei. Er verweist insbesondere darauf, dass trotz der erheblichen Zinssenkungen die Finanzierungskosten zum Ende des vergangenen Jahres aufgrund der Risikoaufschläge sehr stark gestiegen sind. Mishkin teilt die Argumentation von Taylor insoweit, dass auch für ihn die gestiegenen Zinsspreads Ausdruck für das höhere Ausfallrisiko sind und dieses durch eine expansive Geldpolitik kaum reduziert werden kann. Jedoch solle man nicht nur das Ausfallrisiko berücksichtigen; vielmehr komme es vor allem auf das makroökonomische Risiko an. Damit ist gemeint, dass in Phasen rezessiver Wirtschaftsentwicklung die am Markt bestehende Unsicherheit zwischen den Akteuren wächst. Je stärker diese Unsicherheit zunimmt, desto größer wird wiederum das Bewertungsrisiko, wodurch sich auch indirekte Wirkungen für das Ausfallrisiko ergeben. Da die aktuelle geldpolitische Strategie der Zentralbanken dieses makroökonomische Risiko effektiv senkt, sei diese Art der Geldpolitik ohne Alternative. Wichtig sei nur, dass die Glaubwürdigkeit der Zentralbanken nicht beschädigt wird, um die zukünftigen Inflationserwartungen möglichst gering zu halten.

Vor dem Hintergrund dieser ambivalenten Beurteilung adäquater geldpolitischer Antworten ist auch die Strategie der EZB zu bewerten. Auf der einen Seite galt es, zunächst mithilfe einer expansiven Geldpolitik den Märkten ein entschlossenes Handeln zu demonstrieren und das Zusammenbrechen der Finanzmärkte zu verhindern. Auf der anderen Seite war jedoch auch Zurückhaltung und Besonnenheit angebracht, um nicht zu früh sämtliche Instrumente einzusetzen und sich dem Risiko eines späteren Verlustes der Handlungsfähigkeit auszusetzen sowie nicht unnötig schon jetzt zukünftige Inflationserwartungen zu schüren. Daher war von vornherein eine besonnene geldpolitische Strategie notwendig. Dies mag auch eine Erklärung für die deutlich zurückhaltende Politik der EZB im Vergleich zur Fed sein.

#### *Die Geldpolitik der EZB von Oktober 2008 bis August 2009*

Bereits mit dem Auftreten der ersten Spannungen auf dem Euro-Geldmarkt im August 2007 reagierte die EZB mit einer zusätzlichen, befristeten Bereitstellung von Liquidität. Zunächst wurden die Banken zu Beginn der Mindestreserve-Erfüllungsperiode großzügig mit Liquidität versorgt, um dann die Liquiditätszufuhr nach unten anzupassen, sodass sich der Liquiditätsüberschuss der Banken zum Ende der Erfüllungsperiode wieder im Durchschnitt auf nahezu Null belief. Zur weiteren Stabilisierung des Euro-Geldmarktes begann die EZB mit der Durchführung längerfristiger Refinanzierungsgeschäfte, zunächst mit einer Laufzeit von drei und später von sechs Monaten.

Die Insolvenz der US-amerikanischen Investmentbank „Lehman Brothers“ führte dann im September 2008 zu einer nochmals erheblichen Verschlechterung der Lage auf den Euro-Geldmärkten. Daher kündigte die EZB unmittelbar im September 2008 die Durchführung eines Refinanzierungsgeschäfts mit einer Sonderlaufzeit von 38 Tagen an, wodurch 120 Milliarden Euro zugeteilt werden konnten. Allerdings reichten diese Maßnahmen noch nicht aus, um die Lage auf den Euro-Geldmärkten zu entspannen. Nach dem Zusammenbruch der US-amerikanischen Investmentbank „Lehman Brothers“ bestand die reale Furcht vor weiteren schweren Bankzusammenbrüchen, die auch vor dem europäischen Markt nicht haltmachen würden. Im Hintergrund standen Bedenken hinsichtlich der finanziellen Solidität einiger anderer Finanzinstitutionen sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in Europa.

6 Frederic S. Mishkin: Is Monetary Policy Effective during Financial Crises?, in: American Economic Review 2/2009, S. 573-577.

Aufgrund dessen kam der Euro-Geldmarkt nahezu vollkommen zum Erliegen. Mit einem ersten Schritt senkte die EZB zunächst den Mindestbietungssatz für Hauptrefinanzierungsgeschäfte.

Von größerer Bedeutung als die allgemeine Zinssenkungspolitik, die in Abstimmung mit allen anderen wichtigen Zentralbanken der Welt erfolgte, war jedoch die Änderung des Tendersverfahrens.

Das ‚Tendersverfahren‘ bezeichnet die technische Abwicklung der Offenmarktpolitik der EZB. Im Wesentlichen handelt es sich hierbei um die Festlegung der Konditionen, zu denen sich die Geschäftsbanken in einem Auktionsverfahren – dem sogenannten Tender – bei der Zentralbank refinanzieren können. Dabei lassen sich vereinfacht zwei Formen unterscheiden: das Mengentendersverfahren, bei dem die Zentralbank den Zinssatz vorgibt und eine Mengenzuteilung vornimmt, und das sogenannte Zinstendersverfahren, bei dem die Geschäftsbanken in ihren Geboten sowohl Mengen- als auch Zinsgebote abgeben müssen.

Angesichts des Ausbruchs der Krise wechselte die EZB nun vom Zinstendersverfahren zum Mengentendersverfahren mit der Besonderheit, dass zum vorgegebenen Zinssatz eine vollständige Zuteilung erfolgt. Das heißt: Jede Geschäftsbank kann sich nun zu dem von der EZB geforderten Zinssatz zur jeweils gewünschten Menge bei der EZB refinanzieren, sofern sie über genügend notenbankfähige Sicherheiten verfügt.<sup>7</sup>

Mit diesem wichtigen Schritt konnte die EZB zwei Vorteile realisieren. Zum einen konnte sie sicherstellen, dass alle Banken bei entsprechendem Bedarf ausreichend mit Liquidität versorgt werden konnten, und zum anderen konnte damit das Eurosystem bestehende Zweifel über die Liquiditätszuteilung einzelner Banken ausräumen, da eine vollständige und garantierte Zuteilung erfolgte.

Das Maßnahmenpaket vom 8. Oktober 2008 enthielt noch eine dritte wichtige Komponente. Die EZB senkte die Zinssätze der ständigen Fazilitäten (Spitzenrefinanzierungsfazilität und Einlagenfazilität), zu denen die Geschäftsbanken über Nacht Refinanzierungsmittel erwerben oder überschüssige Liquidität anlegen können und reduzierte den Korridor zwischen diesen beiden Zinssätzen von bisher 200 auf 100 Basispunkte. Dadurch gewann die Einlagenfazilität für Geschäftsbanken mit Liquiditätsüberschüssen im Vergleich zum Interbankenmarkt erheblich an Attraktivität, wodurch das Eurosystem den zu dieser Zeit stark beschädigten Geldmarkthandel ersetzte.

Mitte Oktober wurden diese Maßnahmen noch durch eine Ausweitung der notenbankfähigen Sicherheiten und durch weitere liquiditätszuführende Feinsteuerungsmaßnahmen ergänzt. Bezüglich der Ausweitung notenbankfähiger Sicherheiten wurde deren Bonitätsschwellenwert von ‚A-‘ auf ‚BBB-‘<sup>8</sup> gesenkt (ausgenommen blieben davon ‚asset-backed securities‘, also Wertpapiere, die mit bisher nicht liquidierbaren Forderungen besichert sind). Die liquiditätszuführenden Feinsteuerungsoptionen betrafen insbesondere Fremdwährungsgeschäfte in US-Dollar und Schweizer Franken. Mithilfe dieser Feinsteuerungsoptionen sollten zum einen Liquiditätsengpässe bei der Versorgung mit US-Dollar und Schweizer Franken vermieden werden, zum anderen sollte damit auch eine wechselkursstabilisierende Wirkung erzielt werden.

Aufgrund der Umstellung des Tendersverfahrens mit vollständiger Zuteilung konnten die Geschäftsbanken ihren gesamten Liquiditätsbedarf über die wöchentlichen Tender der EZB

7 Europäische Zentralbank: Die Umsetzung der Geldpolitik seit August 2007, in: Europäische Zentralbank (Hrsg.): Monatsbericht Juli 2009, Frankfurt am Main 2009, S. 85-100.

8 Ratings sind Einstufungen der Bonität von Kreditnehmern durch private Ratingagenturen. Ein ‚AAA‘-Rating spiegelt dabei die Einschätzung wider, dass das bewertete Unternehmen über eine sehr hohe Bonität verfügt, während ein ‚BBB-‘-Rating im unteren Bereich einer als durchschnittlich eingeschätzten Bonität liegt.



decken. Dadurch wurden die Unsicherheit im Markt und insbesondere das gestiegene Ausfallrisiko im Interbankenhandel erheblich reduziert. Die Liquiditätsversorgung wurde nun nicht mehr von der EZB bestimmt, sondern ausschließlich durch die Geldnachfrage der Geschäftspartner. Dies hat einen Zusammenbruch des Interbankenmarktes wirkungsvoll verhindert. Die Umstellung auf den Mengentender mit vollständiger Zuteilung sowie die Verringerung des Korridors der ständigen Fazilitäten waren beispiellose Schritte in der noch jungen Geschichte der Geldpolitik der EZB. Durch das schnelle und entschlossene Handeln der EZB konnte somit größerer Schaden abgewendet werden. Für den Erfolg dieser Maßnahmen spricht auch, dass die EZB bereits im Januar 2009 den Fazilitätenkorridor wieder auf die alte Relation von 200 Basispunkten ausweiten konnte.

Weitere Zinssenkungen und die Beibehaltung des Mengentenders mit vollständiger Zuteilung bis zur Gegenwart haben nachdrücklich zu einer Stabilisierung der Situation beigetragen. Dies hat auch dazu geführt, dass sich die Finanzierungskosten der Wirtschaft seither reduziert haben. So sind die kurzfristigen nominalen Kreditzinsen der Banken für Großkredite an nicht zum Finanzsektor gehörende Kapitalgesellschaften zwischen Oktober 2008 und April 2009 um rund 300 Basispunkte gesunken.<sup>9</sup> Die Tatsache, dass sich für einzelne Unternehmen die Finanzierungskosten dennoch erhöht haben, liegt weniger an der geldpolitischen Reaktion der EZB als vielmehr an der gesunkenen Bonität der Unternehmen aufgrund der sich zunehmend verschlechternden realwirtschaftlichen Bedingungen.

Vergleicht man die geldpolitischen Reaktionen der EZB mit denen der Fed, so lässt sich feststellen, dass die Fed ihre Strategie zugunsten des ‚quantitative easings‘ änderte. ‚Quantitative easing‘ bedeutet, dass die Zentralbank in der Situation eines Leitzinssatzes von nahezu Null Prozent versucht, die Geldpolitik noch weiter zu lockern. Ab März 2009 kündigte die Fed an, Staatsanleihen ( ‚treasury bills‘ ) sowie immobilienmarktnahe Wertpapiere ( ‚government-sponsored enterprise debts‘<sup>10</sup> und ‚mortgage-backed securities‘<sup>11</sup> ) im Umfang von über einer Billion US-Dollar aufzukaufen, was faktisch der Strategie des ‚quantitative easings‘ entspricht.<sup>12</sup> Die sich daraus unmittelbar ergebenden Geldmengeneffekte führen zu einem deutlich höheren Inflationspotenzial, da diese Liquidität im Gegensatz zu Refinanzierungsgeschäften nur langfristig wieder aus dem Markt herausgenommen werden kann. Demgegenüber lässt sich die geldpolitische Reaktion der EZB eher als ein ‚credit easing‘ bezeichnen, das vor allem auf die Gestaltung günstigerer Refinanzierungsbedingungen der Geschäftsbanken abstellt.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die EZB ihre ‚Feuertaufe‘ bestanden hat. Aufgrund der oben beschriebenen Maßnahmen wurde den Finanzmarktteilnehmern signalisiert, dass hinsichtlich der Verfügbarkeit von Zentralbankliquidität kein Anlass zur Sorge bestand. Damit wurde ein wichtiges vor allem vertrauensbildendes Signal an die Marktteilnehmer gesendet. Gleichzeitig hat die EZB jedoch auch ausreichend Vorsicht walten lassen.

9 Europäische Zentralbank: Ergebnisse der Umfrage zum Kreditgeschäft im Euro-Währungsgebiet vom April 2009, in: Europäische Zentralbank (Hrsg.): Monatsbericht Mai 2009, Frankfurt am Main 2009, S. 23-31, hier S. 23.

10 ‚Government-sponsored enterprises‘ sind Unternehmen in Privatbesitz, die durch den US-Kongress errichtet werden, um die Effizienz der Kapitalmärkte zu verbessern. Sie verfügen über bestimmte Privilegien und sind in ihrer Arbeit dafür aber bestimmten vom US-Kongress festgelegten Beschränkungen und Zielen unterworfen beziehungsweise verpflichtet. Vgl. Kevin R. Kosar: Government-Sponsored Enterprises (GSEs): An Institutional Overview, CRS Report for Congress, Order Code RS21663, Washington D.C. 2007.

11 ‚Mortgage-backed securities‘ sind ein Typus von ‚asset-backed securities‘, die mit Hypothekenkrediten besichert sind.

12 Richard G. Anderson: The Curious Case of the U.S. Monetary Base, in: The Regional Economist 3/2009, S. 12-13.

Sie hat ihre Maßnahmen sorgfältig ausgewählt und darauf geachtet, sich weitere Handlungsoptionen, wie Zinssenkungen oder Feinsteueroptionen zu erhalten, wodurch niemals der Eindruck entstand, dass sämtliche Maßnahmen zur Stabilisierung ausgeschöpft wurden. Auch dies hat wesentlich zu weiteren Reputationsgewinnen der Zentralbank beigetragen.

### **Fiskalpolitische Reaktionen und die Rolle der Mitgliedstaaten**

Weniger einheitlich stellten sich dagegen die Strategien der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der sich aus der Finanzkrise resultierenden Wirtschaftskrise dar. Dabei standen die Mitgliedstaaten im Herbst 2008 vor einer doppelten Herausforderung. Zum einen mussten sie dafür Sorge tragen, dass jeweils ihr inländischer Bankenmarkt neben dem aktiven Eingreifen der Zentralbank auch durch inländische wirtschaftspolitische Schritte stabilisiert wird, und zum anderen mussten sie bereits sehr früh versuchen, ein Abgleiten der konjunkturellen Situation in eine Rezession zu verhindern. Dabei darf nicht verschwiegen werden, dass die Ökonomien der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sehr unterschiedlich von der Krise betroffen wurden. Während Spanien und Großbritannien sich zunächst einer starken Krise auf dem Immobilienmarkt ausgesetzt sahen, brach insbesondere in Deutschland und Frankreich die Exportnachfrage stark ein. Da die Länder in unterschiedlichen Intensitäten und in unterschiedlichen Bereichen von der Krise betroffen waren, war es kein Wunder, dass ein einheitliches Vorgehen zunächst nicht oder nur schwer realisierbar war. Auffallend jedoch war in einigen Ländern der protektionistische Unterton mit dem im ersten Reflex auf die Krise reagiert wurde.

Am 26. November 2008 legte die Europäische Kommission einen ersten Entwurf für ein gesamteuropäisches Konjunkturprogramm vor,<sup>13</sup> welches die Grundlage für die Europäische Ratstagung vom Dezember 2008 darstellte.<sup>14</sup> Im Mittelpunkt standen zunächst der Schutz und die Erhaltung von Arbeitsplätzen sowie die Umsetzung zukunftssträchtiger Investitionen im Rahmen der Lissabon-Strategie. Der fiskalische Impuls belief sich auf circa 200 Milliarden Euro, von denen 170 Milliarden Euro aus den nationalen Haushalten und 30 Milliarden Euro von der Europäischen Investitionsbank stammten. Ein Konflikt mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt wurde nicht gesehen, da aufgrund der Reform im Jahr 2005 der Pakt ausreichende Flexibilität ermöglicht: Ein Abweichen vom Drei-Prozent-Defizitkriterium gilt nach der Reform bereits dann als zulässig, wenn die wirtschaftliche Wachstumsrate deutlich unter der Trendwachstumsrate liegt.<sup>15</sup> Diese Bedingung dürfte aufgrund der Wirtschafts- und Finanzkrise für alle Volkswirtschaften innerhalb der Europäischen Union erfüllt sein.

Die Umsetzung der konjunkturstützenden Maßnahmen erfolgte auf der Basis der Lockerung der Vergabekriterien für den Europäischen Sozialfonds und durch vorgezogene Auszahlungen im Rahmen des Kohäsionsfonds. Die Verwendung der Mittel des Konjunkturprogramms lag in der Kompetenz der Mitgliedstaaten.

Eine wesentliche Rolle bei der Sicherung der von der Wirtschaftskrise betroffenen Arbeitnehmer kam dabei dem sogenannten Globalisierungsfonds zu. Hierbei wurde die Möglichkeit der Nutzung des Globalisierungsfonds bereits für Entlassungen ab 500 Arbeitnehmern geöffnet,

13 Europäische Kommission: Umfassendes Konjunkturprogramm der Kommission für Wachstum und Beschäftigung zur Ankurbelung der Nachfrage und Wiederherstellung des Vertrauens in die europäische Wirtschaft, Pressemitteilung, IP/08/1771, 26.11.2008; Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat. Europäisches Konjunkturprogramm, KOM (2008) 800.

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

15 Karl Heinz Hausner: Der neue Stabilitäts- und Wachstumspakt und die deutsche Staatsverschuldung, in: Wirtschaftsdienst 4/2005, S. 238-243, hier S. 240.

die Förderdauer von 12 auf 24 Monate erweitert und der EU-Finanzbeitrag von 50 auf 75 Prozent erhöht.<sup>16</sup> Im Rahmen dieses Maßnahmenpaketes handelte es sich vor allem um Sofortmaßnahmen, die noch keiner größeren und aufwendigeren Koordinierung bedurften. Im Mittelpunkt stand die Einbettung europäischer Förderinstitute in die nationalen Konjunkturprogramme.

Dennoch ist es für die Koordination der Konjunkturprogramme wichtig, dass die nationalen Konjunkturprogramme nicht nur von den großen Volkswirtschaften der Europäischen Union finanziert und aufgelegt werden, sondern auch von den kleineren Mitgliedstaaten. Für die kleineren Staaten ergibt sich grundsätzlich ein Anreiz zum Free-rider-Verhalten. Sie selbst profitieren von den positiven Spill-over-Effekten in Form einer höheren Exportnachfrage aus den größeren Volkswirtschaften und haben daher nur einen geringen Anreiz, sich an den Kosten der antizyklischen Konjunkturprogramme zu beteiligen. Mithilfe des oben beschriebenen Trittbrettfahrerverhaltens lässt sich auch die empirische Evidenz begründen, warum eher die größeren Volkswirtschaften gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt verstoßen als die kleineren Volkswirtschaften.<sup>17</sup> Die kleineren Länder profitieren von der verschuldungsfinanzierten expansiven Fiskalpolitik größerer Volkswirtschaften durch eine höhere Exportnachfrage und haben daher nur geringe Anreize, selbst eine verschuldungsfinanzierte expansive Fiskalpolitik zu betreiben. Diese Beobachtung lässt sich auch auf die Gegebenheiten der Wirtschafts- und Finanzkrise übertragen. Mit der Vereinbarung, dass alle Mitgliedstaaten 1,2 Prozent ihres nationalen Bruttoinlandsprodukts (BIP) als konjunkturellen Impuls verwenden, wurde dieses Koordinationsproblem geradezu mustergültig gelöst.

Zu Beginn des Jahres 2009 wurde dennoch zunehmend deutlich, dass eine bessere gesamteuropäische Koordinierung der nationalen Anstrengungen erforderlich war. So erkannten die Mitgliedstaaten, dass ihre ersten Sofortmaßnahmen noch nicht ausreichten und legten daher neue, verfeinerte Konjunkturprogramme auf, weiterhin erkannten sie die Notwendigkeit der Ausnutzung der Vorteile einer gebündelten Vorgehensweise. Auf der Basis dieser Erfahrungen wurden auf der Ratssitzung im März 2009 in Brüssel weitere Maßnahmen und Beschlüsse zur Stabilisierung der Wirtschaft verabschiedet. Diese umfassten einerseits Vorschläge zur Stabilisierung der Finanzmärkte und deren effizienter Regulierung sowie die Durchführung der Konjunkturprogramme. Hierbei wurde auf die Fortführung und Intensivierung der Beschlüsse vom Dezember 2008 verwiesen. Zusätzliche konjunkturelle Impulse sollen durch zielgerichtete Investitionen in die Versorgungssicherheit des Energiesektors und durch die Anbindung ländlicher Räume an das Breitbandinternet in Höhe von 5 Milliarden Euro erreicht werden. Die Europäische Investitionsbank stockt ihre Darlehensfazilitäten für kleine und mittlere Unternehmen um 15 Milliarden Euro auf. Ausdrücklich wurden die Mitgliedstaaten noch einmal darauf hingewiesen, dass der Verwirklichung des Binnenmarktes bei der Krisenbewältigung oberste Priorität zukommt. Mit anderen Worten sollten die Mitgliedstaaten bei dem Einsatz ihrer nationalen Konjunkturprogramme vermehrt auf die gesamteuropäische Dimension des Binnenmarktes Rücksicht nehmen.<sup>18</sup> Dies zeigt, dass die Mitgliedstaaten in der Krise durchaus geneigt waren, nationalen Interessen gegenüber gesamteuropäischen Interessen den Vorrang einzuräumen. Gleichzeitig wurde die Notwendigkeit der Fortführung des Lissabon-Prozesses über das Jahr 2010 hinaus zur Sicherung der nachhaltigen Wachstumsperspektiven für die Volkswirtschaften der Europäischen Union bekräftigt.

16 Europäische Kommission: Globalisierungsfonds: Unterstützung für mehr entlassene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Pressemitteilung, IP/08/1985, 16.12.2008.

17 Bodo Herzog: Warum verstoßen vorwiegend die großen EWU-Länder gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt?, in: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 3/2004, S. 405-417, hier S. 410.

18 Europäische Kommission: Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Impulse für den Aufschwung in Europa. Teil 1, KOM (2009) 114.

## Bewertung und Ausblick

Bei der Beurteilung der Reaktionen der Europäischen Union auf die Wirtschafts- und Finanzkrise ist zwischen monetären und fiskalischen Reaktionen zu unterscheiden. Was die Reaktionen im monetären Bereich betrifft, so kann man der EZB ein sehr maßvolles und der Situation angemessenes Verhalten attestieren. Die liquiditätszuführenden Maßnahmen konnten insbesondere den Geldmarkt wirkungsvoll stabilisieren. Gleichzeitig hat die Zentralbank durch ihre Zinsschritte nicht nur die Refinanzierungsmöglichkeiten der Geschäftsbanken verbessert, sondern auch die Finanzierungsmöglichkeiten einzelner Unternehmen. Damit konnten zumindest die Folgen der Krise abgemildert werden. Positiv ist auch die Stringenz des geldpolitischen Instrumenteneinsatzes hervorzuheben. Die EZB hat stets auf den Märkten den Eindruck hinterlassen, dass sie jederzeit handlungsfähig ist und ihre Reaktionsfähigkeit zu keiner Zeit infrage gestellt war. Dies hat das Eurosystem ohne Frage attraktiver auch für solche Staaten werden lassen, die bisher noch nicht Mitglied der Europäischen Union sind (beispielsweise Island) oder noch nicht den Euro eingeführt haben. Insgesamt hat die EZB durch ihre Maßnahmen ihre Reputation weiter stärken und das Vertrauen in das Gesamtsystem ausbauen können. Gerade in der gegenwärtigen Krise hat sich die Währungsunion als ein wichtiger Stabilitätsanker erwiesen. Hätte es die Währungsunion nicht gegeben, wäre der Abwertungsdruck auf einzelne Währungen in Europa sehr viel größer geworden, was zu noch viel stärkeren Ungleichgewichten und Marktverwerfungen hätte führen können. Daher lässt sich, was die Währungsunion betrifft, konstatieren, dass diese im Augenblick der Krise vor allem aufgrund des verantwortungsvollen Umgangs der EZB die an sie zu stellenden Anforderungen erfüllt hat.

Die nächste Herausforderung im monetären Bereich wird es nun sein, inwieweit es der EZB gelingt, entschieden möglichen Inflationserwartungen entgegenzutreten. Allerdings dürften hierbei die bisherigen Reputationsgewinne von Vorteil sein. Sollte die EZB – unter der Voraussetzung, dass sich bis Dezember 2009 die Lage an den Finanzmärkten weiter entspannt – den Mengentender mit garantierter Liquiditätszuteilung einstellen, sollte sie auch wieder schnell in der Lage sein, überschüssige Liquidität am Markt abzuschöpfen, da mit Auslaufen der Tendengeschäfte die Geldmenge verringert werden kann. Da die EZB auf ein ‚quantitative easing‘ verzichtet hat, kann die drohende Gefahr zukünftig hoher Inflationsraten aufgrund einer zu hohen Geldmenge relativiert werden.

Was die Beurteilung der fiskalpolitischen Maßnahmen betrifft, so ist es zum gegenwärtigen Zeitpunkt außerordentlich schwierig, ihren Erfolg zu evaluieren. Grundsätzlich fällt jedoch auf, dass es hier auf Gemeinschaftsebene nur geringe Ansätze zu einer konsistenten Strategie gab. Dies muss jedoch zunächst kein Nachteil sein, da es außerordentlich fraglich ist, ob die Gemeinschaft bei einer harmonisierten Vorgehensweise bessere Erfolge erzielen kann als die einzelnen Mitgliedstaaten unter Verantwortung ihrer nationalen Parlamente. Dies gilt umso mehr, als die Wirtschafts- und Finanzkrise die Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich getroffen hat, was ein wichtiges Argument für eine dezentrale fiskalpolitische Steuerung liefert.

Ein zentralisiertes Vorgehen ist auch aus der Sicht des Subsidiaritätsprinzips nicht zwingend erforderlich. Nur im Fall gemeinschaftsweiter positiver Externalitäten ist ein zentralisiertes Konjunkturprogramm erforderlich. Aufgrund der unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen und der Unterschiedlichkeit der betroffenen Sektoren ist die Umsetzung der konjunkturellen Hilfe primär auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu sehen. Richtig war es jedoch, dafür Sorge zu tragen, dass sich alle Mitgliedstaaten an den Konjunkturprogrammen in angemessener Höhe (1,2 Prozent des nationalen BIP) beteiligen um das beschriebene

Trittbrettfahrerverhalten auszuschließen. Was die inhaltliche Festlegung der von der Gemeinschaft formulierten konjunkturellen Hilfen betrifft, so blieben diese doch eher vage und haben überwiegend deklaratorischen Charakter. Dies betrifft die Aspekte des Binnenmarktprogramms sowie den Verweis auf übliche Schlüsseltechnologien wie Energie und Breitbandinternet. Inwieweit diese tatsächlich geeignet sind, darf vor dem Hintergrund der bisherigen industriepolitischen Erfahrungen in der Europäischen Union bezweifelt werden. Insgesamt betrachtet scheint auch der Verweis auf die Wirkungen der Lissabon-Strategie wenig Erfolg versprechend. Das ehrgeizige Vorhaben von einst, die Europäische Union zum dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu generieren,<sup>19</sup> musste bereits in den vergangenen Jahren mehrfach relativiert werden. Daher ist kritisch zu fragen, unter welchen Umständen nun eine neue Offensive zu mehr Erfolg als in der Vergangenheit führen soll.

Grundsätzlich kann jedoch nicht bestritten werden, dass die Europäische Union eine neue, langfristige koordinierte Wachstumsstrategie benötigt. Während die Maßnahmen der Fiskalpolitik nur kurzfristig wirken, müssen die langfristigen Wachstumskräfte gestärkt werden. Dazu bedarf es einer Strategie, die sich weniger an quantitativen Vorgaben zu Beschäftigungsquoten und Produktivitätskennzahlen orientiert,<sup>20</sup> sondern auf eine weitere Öffnung der Märkte und eine konsequentere Umsetzung des Binnenmarktprogramms abzielt. Insofern mag die Hoffnung begründet sein, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise Auslöser und Verstärker für weitere Bemühungen in diesem Bereich sein könnte. Hierzu zählen insbesondere die konsequente Schaffung binnenmarktähnlicher Verhältnisse in den Bereichen Infrastruktur und Netzindustrien, die Erhöhung der Mobilität des Produktionsfaktors Arbeit sowie die fortschreitende Umsetzung des Binnenmarktes im Dienstleistungssektor.<sup>21</sup> Hier sollten für die Zukunft stärkere Fortschritte erzielt werden. Die Forderung nach der Realisierung des Binnenmarktes in allen Bereichen ist hier mit Nachdruck zu unterstützen.

Daher zielen die Lehren, die aus der Krise für die Wirtschaftspolitik im realen Sektor der Europäischen Union gezogen werden können, primär auf die Stärkung der wirtschaftlichen Wachstumskräfte ab. Seriöserweise vermag zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch niemand genau zu prognostizieren, wie lang die rezessive Entwicklung noch anhält beziehungsweise wann sie endgültig überwunden ist. Daher kann die langfristige Strategie auf Gemeinschaftsebene auch nur eine auf die Stärkung des Binnenwachstums ausgerichtete Wirtschaftspolitik sein. Neben der schon angesprochenen Stärkung des Binnenmarktes könnte auch eine reformierte und richtig praktizierte Lissabon-Strategie Erfolg versprechend sein. Dies setzt aber voraus, dass man sich von der in einigen Mitgliedstaaten immer noch vorherrschenden Dominanz einer strukturkonservierenden sektoralen Wirtschaftspolitik, wie sie beispielsweise durch die Vergabe von Beihilfen im Automobilsektor zum Ausdruck kommt, verabschiedet und stärker die Möglichkeiten einer ergebnisoffenen prozessorientierten Innovationspolitik nutzt. Vor allem wäre eine weitere Förderung in den Bereichen Bildung und Grundlagenforschung erforderlich.

Eine wesentliche Hoffnung ist, dass die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten die sich jetzt bietenden Möglichkeiten zu einer echten Reform der Lissabon-Strategie nutzen. Die daraus resultierenden Wachstumskräfte könnten der Europäischen Union nicht

---

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

20 Europäische Kommission: Moving Europe's productivity frontier. The EU economy: 2007 review, European Economy 8/2007.

21 Siehe hierzu bereits André Sapir u.a.: An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver, Brüssel 2003.

nur helfen, die gegenwärtige Wirtschaftskrise zu überwinden, sondern dauerhaft ihre eigene Wettbewerbsfähigkeit zu steigern.

Fragt man nach den entsprechenden zukünftigen Risiken, die sich für die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten ergeben, so ist hier insbesondere auf die erhebliche Verschlechterung der Staatsfinanzen für die nächsten Jahre zu verweisen. Dabei wird es von entscheidender Bedeutung sein, dass die Mitgliedstaaten spätestens mit Beginn der konjunkturellen Erholung ihre strukturellen Defizite verringern. Das heißt: Der finanzpolitische Handlungsspielraum wird für alle Mitgliedstaaten stark eingeschränkt sein. Dies gilt umso mehr, als auch in der nahen Zukunft keine allzu hohen realen Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts erwartet werden können.<sup>22</sup> Gerade vor diesem Hintergrund gewinnt die Implementierung einer nachhaltigen Wachstumsstrategie an Bedeutung. Aufgabe der europäischen Institutionen wird es dabei sein, einerseits die Anreize zu einer tragfähigen Konsolidierung der nationalen Staatsfinanzen zu erhöhen und die Glaubwürdigkeit des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu stärken sowie andererseits mittels einer wachstumsorientierten Binnenmarktpolitik die Konsolidierungsanstrengungen der Mitgliedstaaten zu unterstützen. Die Zukunft der Europäischen Union wird insbesondere davon abhängen, inwieweit es den Institutionen gelingt, diese Aufgabe zu lösen.

---

22 Europäische Zentralbank: Entwicklung der öffentlichen Finanzen, in: Europäische Zentralbank (Hrsg.): Monatsbericht September 2009, Frankfurt am Main 2009, S. 88-97, hier S. 92.

## TAGUNG

### Der 80%-Mythos auf dem Prüfstand: Wie europäisch ist die nationale Politik?

Katharina Joho\*

Im Jahr 1988 äußerte der damalige Präsident der Europäischen Kommission Jacques Delors die berühmte und vielzitierte These, dass in zehn Jahren 80 Prozent der nationalen Wirtschaftsgesetzgebung, vielleicht auch der steuerlichen und sozialen, gemeinschaftlichen Ursprungs sein würden.<sup>1</sup> Diese These hat in den folgenden Jahren die politische Debatte über das Thema der europäischen Integration und ihren Einfluss auf die Systeme der Mitgliedstaaten geprägt. Sie wurde von vielen Politikern als Argument dafür verwendet, vor dem identitätsgefährdenden Einfluss Brüssels auf die Mitgliedstaaten zu warnen. Doch wie realistisch ist der sogenannte 80%-Mythos und inwiefern ist er überhaupt zu überprüfen? Ist das Phänomen der Europäisierung tatsächlich in Prozenten messbar? Diese Fragen beschäftigen die Forschung vor allem in den Sozial-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften nun schon seit einiger Zeit und sie sind – wie so vieles – deutlich komplexer, als die Aussage von Delors vermuten ließe. Trotz der ansteigenden Zahl an Forschungsbeiträgen zu diesem Thema scheint das Phänomen der Europäisierung nicht klarer, sondern unklarer geworden zu sein. *Claudio Radaelli* äußerte im Rahmen der englischsprachigen Tagung mit dem Titel „Europäisierung messen jenseits des 80%-Mythos“ die Frage: „Wissen wir immer weniger über das Phänomen der Europäisierung, je mehr wir darüber forschen?“.

#### Measuring Europeanization of Public Policies Beyond the 80%-Myth

Tagung des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung (WZB) in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration e.V. (AEI)

mit Unterstützung der Europäischen  
Kommission

Berlin, 27./28. Februar 2009

#### Thematic Context: Why Measuring Europeanization?

*Causal Approaches in the Context of Europeanization Research: A Meta-Analytic Perspective*

Prof. Dr. Claudio Radaelli, University of Exeter

*Measuring the Europeanization of Law-Making in Institutional Context: From Executive Dominance to Parliamentary Scrutiny*

Prof. Dr. Thomas König, MZES, Mannheim  
Centre for European Social Research

*Measuring Europeanization to Understand the Transformation of the State? Identifying European Causes of Market-Oriented Modernisation*

Prof. Dr. Hans-Jürgen Bieling, University of Hamburg

*Comment/Discussion*

Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert, WZB,  
Social Science Research Center Berlin

\* Dipl.-Pol. Katharina Joho, Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Arbeitsstelle Europäische Integration und Koordinatorin der Internationalen Dienste am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin.

1 Vgl. Rede von Jacques Delors am 06.07.1988 vor dem Europäischen Parlament, in: Amtsblatt der EG. Verhandlungen des Europäischen Parlaments, Nr. 2-367 vom 6. Juli 1988, S. 154-157, hier S. 157.

Wie vielschichtig und vielfältig die Europäisierungsforschung ist, wurde denn auch auf der gemeinsam vom Wissenschaftszentrum Berlin und dem Arbeitskreis Europäische Integration organisierten zweitägigen Tagung deutlich. Auf vier verschiedenen Panels diskutierten Wissenschaftler der Politik-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften unter besonderer Berücksichtigung quantitativer Ansätze die Grenzen und aktuellen Probleme der Europäisierungsforschung.

Das erste Panel eröffnete Claudio Radaelli. Er präsentierte seine meta-analytische Perspektive auf die Europäisierungsforschung und gab einen Überblick über die in diesem Kontext zu verortenden, verschiedenen kausalen Ansätze. Daran anschließend beschäftigten sich *Thomas König* und *Hans-Jürgen Bieling* mit der Messbarkeit von Europäisierung auf der Polity-Ebene. Während Bieling sich eher allgemein mit der Thematik der Transformation des klassischen Nationalstaates im Zuge der Europäisierung und den Grenzen der Messbarkeit dieser EU-induzierten Transformationsprozesse mithilfe von quantitativen Ansätzen befasste, präsentierte König die Ergebnisse einer Untersuchung darüber, inwiefern die europäische Integration die Beziehungen zwischen dem jeweiligen Parlament und der Regierung zum Vor- oder Nachteil des jeweils anderen beeinflusse. König kam dabei zu dem Ergebnis, dass es kaum Evidenz für die häufig geäußerte Annahme gebe, dass der Bundestag gegenüber der Bundesregierung im Rahmen der europäischen Einigung geschwächt werde.

Im zweiten Panel wurde anhand von fünf europäischen Mitgliedstaaten der tatsächliche Einfluss der europäischen Gesetzgebung auf die jeweilige nationale Gesetzgebung gemessen. Dabei setzten die Vortragenden unter Berücksichtigung verschiedener länderbedingter Datensätze das jeweils auf der europäischen und nationalen Ebene produzierte geltende Recht in Proportion zueinander. Zunächst untersuchte *Jørgen Grønnegård Christensen*, wie viel der im Jahre 2003 in Dänemark geltenden Gesetzgebung sich prozentual auf die Umsetzung europäischer Rechtsakte zurückverfolgen lässt. Seine Untersuchung beschränkte er dabei auf

### **Strengths and Weaknesses in Cross-Sectoral Quantitative Approaches**

#### *Denmark*

Prof. Dr. Jørgen Grønnegård Christensen, Aarhus University

#### *Finland*

Prof. Dr. Matti Wiberg, University of Turku

#### *Austria*

Marcelo Jenny, MZES, Mannheim

#### *France*

Eric Kerrouche, University of Bordeaux

#### *Germany*

Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller, University of Erfurt

#### *Comment/Discussion*

Prof. Dr. Thomas König, MZES, Mannheim

### **What Can Cross-Sectoral Analysis Learn From Sectoral Quantitative Approaches?**

#### *Culture and Environment*

Dr. Wybe Douma, T.M.C. Asser Institute

#### *Environmental and Social Policy*

Prof. Dr. Gerda Falkner, Institute for European Integration Research, Austrian Academy of Sciences; University of Vienna

#### *Tax Policy*

Dr. Susanne Uhl, DGB, Confederation of German Trade Unions

#### *Transport Policy*

Dr. Dieter Plehwe, WZB, Berlin

#### *Comment/Discussion*

Prof. Dr. Susanne K. Schmidt, University of Bremen

### **When Law Meets Politics: Facing the Methodological Challenges**

#### *Introduction: Facing the Methodological Challenges*

Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller, University of Erfurt

#### *Focus on National Law and Law-Making*

*Can We Compare at all? National Styles in Law-Making: A Challenge to Comparative Measurement?*

Marcelo Jenny, MZES, Mannheim

*Measuring Hierarchy, Complementarities, or Degrees of National Autonomy?*

Dr. Oliver Treib, Institute for Advanced Studies, Vienna



die Umsetzung von EU-Richtlinien und identifizierte europäisierte Gesetze anhand ihrer Referenz zu CELEX-Nummern.<sup>2</sup> Christensen stellte fest, dass Europäisierung vor allem in solchen Politikfeldern zu beobachten sei, die thematisch mit dem europäischen Binnenmarkt zusammenhängen. Der Gesamteinfluss der Europäisierung der dänischen Gesetzgebung liege entgegen der Delorschen These nur bei 14 Prozent. Ähnliche Ergebnisse präsentierte *Matti Wiberg* für das Beispiel Finnland. Er überprüfte für den Zeitraum von 1995-2007, wie viel Prozent der finnischen Gesetzgebung eine Referenz zu EU-Normen aufwies und kam dabei auf einen Prozentsatz von 11,4. In Österreich ließen sich nach Angaben von *Marcelo Jenny* im Jahre 2003 25 Prozent der österreichischen Gesetzgebung im Gegensatz zu 45 Prozent in der Phase vor dem EU-Beitritt Österreichs im Jahre 1995 auf europäische Richtlinien zurückführen. Dies ging aus einer gemeinsam von Jenny und *Wolfgang C. Müller* verfassten und im Rahmen des Panels von Jenny präsentierten Studie hervor. Anhand von CELEX-Nummern, Referenzen zu EU-Normen in den Einleitungs- beziehungsweise Schlussätzen der österreichischen Bundesgesetzgebung, erläuternden Schlussbemerkungen von Gesetzesentwürfen der österreichischen Regierung und von parlamentarischen Debatten hatten Jenny und Müller den Prozentsatz der EU-beeinflussten österreichischen Gesetzgebungsakte ermittelt und dabei versucht, auch die Spezifika des österreichischen politischen Systems und seiner Rechtskultur in die Analyse einzubeziehen. Mit der etwas provokativ formulierten Frage, ob französische Gesetze in Brüssel geschrieben würden, leitete *Eric Kerrouche* daran anschließend in seine – gemeinsam mit *Sylvain Brouard* und *Olivier Costa* verfasste – Untersuchung der Europäisierung der französischen Gesetzgebung im

*How Far are National Policies Reflected in Laws? On the Limits of Analyzing Legal Acts*  
Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert, WZB, Berlin

***Measuring What? Subjects and Sources of Europeanization***

*What Can We Measure? How Much Complexity Can We Manage?*

Dr. Dieter Plehwe, WZB, Berlin

*How Far Does Separating Different Types of Law Get Us in Terms of Europeanization Effects?*

Prof. Dr. Linda Senden, Tilburg University

***How to Interpret the Data We Generate?***

*Is Less Europeanization More National Autonomy? – And Other Nasty Questions*

Prof. Dr. Jørgen Grønnegård Christensen, Aarhus University

Zeitraum von 1986-2003 ein. Wie seine Vordner konnte auch er nur einen geringen Prozentsatz der in diesem Zeitraum entstandenen französischen Normen auf europäische Richtlinien, internationale Verträge und Vereinbarungen sowie Urteile des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zurückführen. Demnach sei der Prozentsatz der europäisierten französischen Normen seit 1986 von weniger als 3 Prozent auf 10 Prozent im Jahr 1990 und schließlich 13,3 Prozent im Jahr 2003 gestiegen. Nur die Hälfte des europäisierten Rechts betreffe dabei jedoch innenpolitische Belange. Ein Großteil des europäisierten Rechts sei auf die Umsetzung internationaler Vereinbarungen und Verträge zurückzuführen. *Annette Elisabeth Töller* präsentierte anschließend ihre Ergebnisse für die Bundesrepublik Deutschland. Sie hatte untersucht, welcher Prozentsatz der in den Jahren 1983-2005 entstandenen deutschen Gesetzesakte im Bereich der Innenpolitik einen sogenannten ‚europäischen Impuls‘<sup>3</sup> aufwies. Nach

2 Alle europäischen Rechtsakte werden im EUR-Lex-System der Europäischen Union unter einer bestimmten Kennzahl, der CELEX-Nummer, eingeordnet.

3 Der europäische Impuls ist eine Kategorie im „Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge“ (DIP) früher Datenbank über den „Stand der Gesetzgebung des Bundes“ (GESTA). Er weist Gesetze aus, die z.B. eine EU-Richtlinie umsetzen oder von Beschlüssen des Ministerrats beeinflusst sind. Vgl. Annette Elisabeth Töller: *Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 1/2008, S. 3-17.

Töller ist der Prozentsatz der europäisierten Gesetzgebung in der Bundesrepublik Deutschland seit 1983 konstant angestiegen. Waren in der 10. Legislaturperiode noch 16,8 Prozent der deutschen Gesetzgebung als europäisiert zu betrachten, so waren es in der 15. Legislaturperiode schon 39,1 Prozent. Zu prüfen sei jedoch, ob sich dieser Trend auch in der laufenden Legislaturperiode fortsetze.

In der an die Länderstudien anknüpfenden Diskussion wurden vor allem die Unterschiede zwischen den einzelnen Analysen deutlich. Zwar waren alle vortragenden Wissenschaftler in ihren Studien zu dem Ergebnis gekommen, dass die Delorsche These mehr Mythos sei als dass sie der Wirklichkeit entspreche und dass der Grad der Europäisierung je nach Politikfeld unterschiedlich ausfalle, doch – darauf verwies König als Moderator des Panels – müssten, um die einzelnen Studien vergleichbar zu machen, gleiche Begrifflichkeiten und Methoden verwendet werden. In der Tat hatten sich alle Vortragenden – bedingt auch durch die Spezifika der einzelnen Länder hinsichtlich ihrer politischen Systeme und Kulturen – anderer Datensätze, Analyseeinheiten und Zeiträume bedient. Ein weiterer Kritikpunkt, der gleichermaßen alle Studien betraf, wurde von *Linda Senden* geäußert. Sie bemängelte, dass sich nahezu alle vorgestellten Studien bei der Auswahl der europäischen Datensätze auf europäische Richtlinien konzentrierten und dabei die unmittelbar anwendbaren europäischen Verordnungen zur Gänze ausblendeten. Damit werde – so Senden – einer der Hauptbereiche, innerhalb derer Europäisierung stattfindet, von der Messung ausgeschlossen. Dies könne zu einer Unterschätzung der gemessenen Europäisierung führen.

Im dritten Panel ging es um die Messung und Messbarkeit von Europäisierung in einzelnen Politikbereichen. Exemplarisch wurden von *Wybe Douma* die Bereiche Bildung und Umwelt, von *Gerda Falkner* die Bereiche der Umwelt- und Sozialpolitik, von *Susanne Uhl* der Bereich der Steuerpolitik und von *Dieter Plehwe* der Bereich der Verkehrspolitik untersucht.

Douma zeigte am Beispiel der Niederlande auf, dass die Untersuchung und der Vergleich der Europäisierung von bestimmten Politikbereichen möglich sei, und bestätigte die im vorangegangenen Panel geäußerte Annahme, dass der gemessene Prozentsatz dabei zum Teil stark variere. An dieser Stelle ist vor allem auf die von Uhl im Rahmen des Panels vorgestellte Untersuchung des Politikfelds der Steuern zu verweisen. Uhl kam zu dem erstaunlichen Ergebnis, dass es in diesem Bereich – einem der Herzstücke der mitgliedstaatlichen Souveränität – über die Jahre hinweg zu einer starken Europäisierung gekommen sei. Zwar seien die EU-Mitgliedstaaten in diesem Bereich nach wie vor rechtlich souverän. Doch seien vor allem bei der Erhebung von Mehrwertsteuern und indirekter Steuern sowie bei der Schaffung neuer Steuern und Steuerarten starke Restriktionen von Seiten der Europäischen Union zu beobachten.

In ihren Vorträgen zu den Politikfeldern der Umwelt- und Sozialpolitik sowie der Verkehrspolitik widmeten sich Falkner und Plehwe anschließend vor allem methodischen Fragen. Während Falkner im Rahmen ihrer Studie zu mehr qualitativer Analyse aufrief, versuchte Plehwe dagegen am Beispiel der Verkehrspolitik aufzuzeigen, inwiefern die quantitative Analyse europäischen Rechts geeignet sei, die Entwicklung von Hypothesen über die Transformation der europäischen Governance zuzulassen. In der den Vorträgen folgenden Diskussion wurde vor allem vor der Schwierigkeit der Gleichsetzung von Politikbereichen und politischen Ressorts auf der nationalen Ebene gewarnt. Dies berge das Risiko, dass die jeweiligen Ressorts in ihrer Abgrenzung nicht der tatsächlichen Realität der jeweiligen Politikfelder entsprächen und damit die Messergebnisse verzerren könnten. Außerdem werde der Vergleich mit anderen Zeiträumen oder Legislaturperioden und mit anderen EU-Mitgliedstaaten erschwert.

Im vierten Panel beschäftigten sich die Vortragenden schließlich mit der Frage danach,

woran Europäisierung überhaupt zu messen und welche Spezifika hier zu beachten seien. Töller verwies in ihren einleitenden Bemerkungen darauf, dass man bei der Messung von Europäisierung auf den nationalen Gesetzgebungsprozess und sein Ergebnis, das geltende Recht, angewiesen sei. Doch stelle sich die Frage, ob das Recht als solches überhaupt als allgemeine und zentrale Analysekatgorie verwendbar sei, und inwiefern es hierbei zu länderspezifischen Abweichungen kommen könne. Jenny verwies in seinem Vortrag zunächst darauf, dass es in der Europäischen Union verschiedene Systeme der Gesetzgebung und Arten der Umsetzung europäischer Rechtsakte in nationales Recht, verschiedene rechtliche Kulturen und Verschiedenheiten hinsichtlich des Umfangs der Gesetzgebung gebe, die bei der Messung von Europäisierung berücksichtigt werden müssten. Im Anschluss daran verwies *Oliver Treib* darauf, dass außer der regulären Umsetzung europäischer Rechtsakte in nationales Recht auch die indirekte Umsetzung europäischen Rechts im Rahmen anderer innenpolitischer Reformen miteinbezogen werden müsste. *Gunnar Folke Schuppert* nannte anschließend vier weitere Aspekte der Europäisierung nationalen Rechts, die kaum nachweisbar seien und aus diesem Grund bei der Messung häufig unbeobachtet blieben. Schuppert nannte die sogenannte unsichtbare Europäisierung, die zum Beispiel im Rahmen der europarechtskonformen Auslegung nationaler Rechtsakte durch nationale Gerichte deutlich werde. Er verwies auf die kontextabhängige Europäisierung, die beispielsweise in punktuellen Angleichungselementen der deutschen Rechtskultur an das angelsächsische Rechtsdenken bestehe, und nannte drittens die Tatsache, dass nationale Gerichte zum Teil bei und vor ihrer Rechtsprechung die Urteile und Meinungen anderer nationaler Gerichte und des EuGH miteinbezogen. Viertens verwies Schuppert auf die sogenannte informelle Eu-

ropäisierung, die zum Beispiel im Rahmen des Vergleichs der eigenen nationalen Reformprozesse mit denen in anderen Mitgliedstaaten auftrete und zu einer Anpassung des eigenen politischen Handelns an letztere führen könnte. Er schloss seinen Vortrag mit der Aussage, dass man aufgrund der großen Reichweite der Europäisierung ihren Grad kaum überschätzen könne. Plehwe kam bei seiner anschließenden Darstellung der verschiedenen Facetten des Rechts zu einer ähnlichen Einschätzung. Um den tatsächlichen Grad von Europäisierung abbilden zu können, müsse man beispielsweise zwischen verschiedenen Arten des Rechts und ihren Inhalten unterscheiden. Ähnlich, aber ungleich kritischer rief im Anschluss daran Senden insbesondere die Politikwissenschaftler nachdrücklich dazu auf, nicht nur quantitativ zu messen, sondern sich auch auf die Natur und den Inhalt von Recht zu fokussieren und beispielsweise eine Unterscheidung von Primär-, Sekundär- und Tertiärrecht vorzunehmen. Bezöge man nur den Umfang der Gesetzgebung in die Analyse ein, so verpasse man einen Großteil des tatsächlichen Europäisierungsprozesses.

Kommen wir zu der eingangs von Radaelli geäußerten These zurück, dass das Forschungsfeld der Europäisierung immer komplexer werde. Diese These ist auch nach dieser sehr vielfältigen und aufschlussreichen Konferenz zu bestätigen. Viele Probleme und Herausforderungen an die Europäisierungsforschung sind während der Konferenz thematisiert worden. Ob und wie Europäisierung tatsächlich zu messen ist, um zu einer realistischen Einschätzung des 80%-Mythos zu kommen, kann nicht abschließend beantwortet werden. Festzuhalten ist, dass es für die Forschung – ob quantitativ, qualitativ oder, wie Christensen abschließend forderte, in der Verbindung quantitativer und qualitativer Ansätze – viel zu tun gibt.

## ABSTRACTS

Peter-Christian Müller-Graff

### **The judgement of the Federal Constitutional Court on the Treaty of Lisbon: conditions, limitations, oracles and further options**

The judgement of the Federal Constitutional Court on the Treaty of Lisbon has confirmed its compatibility with the Basic Law (Grundgesetz). However, its elongated reasoning contains a considerable number of statements which have triggered very critical reactions. The article localises the judgement within the coordinates of the conditioned mandate of the Basic Law for Germany's European integration. It analyses its constitutional switching points, its consequences for the assessment of the Lisbon Treaty as well as its conception of hypothetical conflicts between the development of European integration and German constitutional law with the self-definition of the role of the Court. It also unveils the consequences for European integration policies and develops devices to legally and politically embed the judgement in the dynamics of European integration.

Petr Kratochvíl and Vít Beneš

### **(Czech) Pride and (Confirmed) Prejudice. An assessment of the Czech Presidency of the European Council**

In this article, the Czech EU Presidency in 2009 is analysed from an inside as well as an outside perspective. The authors discuss the practical work of the Presidency in terms of administrative efficiency and fulfilment of two very different sets of Presidency priorities which correspond with the division of labour between the political elite and the mid-range diplomats. They also analyse the general perceptions of the Presidency by key players in the European Union, as these constitute another factor for a successful Presidency. The last part of the article is dedicated to the effects of the Presidency on attitudes within the Czech Republic towards the European Union.

Katrin Böttger

### **All quiet on the eastern frontier? The Eastern Partnership's aims, contents and first results**

The article analyses the Eastern Partnership, a newly developed policy to promote the relationship between the European Union and its eastern neighbours Ukraine, Moldova, Belarus, Georgia, Armenia and Azerbaijan, which is taking place in the framework of the European Neighbourhood Policy. It argues that all the EU member states attribute increasing importance to the east European countries and gradually develop actorness through a coordination reflex in shaping these relations. Besides the internal conditions leading to the Eastern Partnership and the external influence that helped shape the Eastern Partnership, notably the Russian-Georgian conflict of August 2008, the article focuses on the implementation and the reactions it received from within the EU, the eastern Neighbours and Russia. It concludes that not all is quiet on the eastern frontier, since the Eastern Partnership envisages deeper integration and multilateral cooperation that can induce change through transnational socialisation.

André Schmidt

**The economic and financial crisis 2008/09 – the first test for the European Economic and Monetary Union**

The current economic and financial crisis can be seen as a considerable challenge for the European Monetary Union. The European Central Bank (ECB), the European institutions and the member states tried to prevent the European economies from sliding into a depression by undertaking monetary as well as fiscal policy actions. The aim of the paper is to analyse the sensitivity and absorbability of the EU with respect to exogenous shocks. In doing so, monetary policy as well as fiscal policy tools are presented and evaluated. Hereby is referred to the reactions of the ECB in comparison to those of the FED as well as the investigation of the impulses of fiscal policy actions undertaken by the EU on its member states. In line with the analysis, weaknesses, mainly in the area of fiscal policy, are identified and possible threats are highlighted.