

integration

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

Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven

Julia Lieb und Martin Kremer

Die neue Macht des Europäischen Parlaments nach ‚Lissabon‘ im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik

Elmar Brok

Wieder ein Sieg der Angst? Das zweite irische Referendum über den Lissabon-Vertrag in der Analyse

Wolf J. Schünemann

Der Non-Profit-Sektor in Europa: wenig erforscht, aber nicht unbedeutend

Sarah Borgloh und Friedrich Heinemann

Zu Arbeit und Bericht der EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020–2030“ – eine integrationspolitische Orientierungshilfe?

Gabriele Abels, Martin Große Hüttmann und Annegret Eppler

Von der Griechenlandkrise zum Zerfall der Eurozone?

Paul J. J. Welfens

Literatur: Perspektiven zur Europäisierung deutscher Außenpolitik

Balkan · Korruptionsbekämpfung · Integration in Krisenzeiten

Arbeitskreis Europäische Integration · Tagungen



Nomos

ip Institut für
Europäische Politik

integration

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

33. Jg. / Juli 2010

3/10

INHALT

AUFSÄTZE

Julia Lieb und Martin Kremer

Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven 195

Elmar Brok

**Die neue Macht des Europäischen Parlaments nach ‚Lissabon‘ im Bereich der
gemeinsamen Handelspolitik**..... 209

Wolf J. Schünemann

**Wieder ein Sieg der Angst? Das zweite irische Referendum über den Lissabon-Vertrag
in der Analyse** 224

Sarah Borgloh und Friedrich Heinemann

Der Non-Profit-Sektor in Europa: wenig erforscht, aber nicht unbedeutend 240

FORUM

Gabriele Abels, Martin Große Hüttmann und Annegret Eppler

**Zu Arbeit und Bericht der EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“ –
eine integrationspolitische Orientierungshilfe?**..... 255

Paul J.J. Welfens

Von der Griechenlandkrise zum Zerfall der Eurozone? 264

LITERATUR

Lars Colschen

Deutschland in Europa: Perspektiven zur Europäisierung deutscher Außenpolitik..... 274

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Frédéric Krumbein

Der Balkan: eine Region im Wandel..... 279

Sebastian Wolf und Diana Schmidt-Pfister

Internationale Korruptionsbekämpfung auf dem Prüfstand..... 284

Marijke Lindemann

**Europäische Integration in Krisenzeiten – Jahreskolloquium des Arbeitskreises
Europäische Integration** 288

ABSTRACTS..... 293

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
Julian PLOTTKA, Redaktionsassistent
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 Gloanec, 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; Tel. (030) 889134-0, Fax (030) 889134-99

Druck und Verlag:

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

Anzeigen:

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

Bezugsbedingungen

Jahresabonnement 2010: (vierteljährlich, 4 Hefte
und Register) 45,- €

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

Einzelheft 15,- €

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, 2010 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.

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.

Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven

*Julia Lieb und Martin Kremer**

Wie kann die Europäische Union nach dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags eine überzeugende Rolle auf der internationalen Bühne einnehmen? Diese Frage stellt sich angesichts der europäischen und globalen Herausforderungen mit neuer Intensität. Die Union ringt um einen gemeinsamen Auftritt, sei es im internationalen Krisenmanagement – insbesondere nach den Erfahrungen im Afghanistankonflikt – in den Kopenhagener Klimaverhandlungen oder in der internationalen Finanzkrise.

Mit dem Lissabonner Vertrag ist der Versuch verbunden, das außenpolitische Potenzial der Europäischen Union auf dem Feld der auswärtigen Beziehungen besser zu nutzen beziehungsweise überhaupt eine umfassende globale außen- und sicherheitspolitische Kultur zu entwickeln. Gleichzeitig geht die Union mit ihrer neuen Vertragsgrundlage bewusst nicht soweit, die Außen- und Sicherheitspolitik zu vergemeinschaften oder Mehrheitsentscheidungen einzuführen.¹

Die außenpolitischen Gemeinsamkeiten zu bekräftigen und Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten und den Institutionen in einem nächsten Schritt so auszutarieren, dass die Europäische Union als ein einheitlicherer Akteur agiert und wahrgenommen wird, bleibt deshalb eine Herkulesaufgabe. Insbesondere die Reform der institutionellen Grundlagen der EU-Diplomatie gestaltet sich anspruchsvoll – vorneweg der Aufbau des im Lissabonner Vertrag² vorgesehenen Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD).

Dieser Dienst soll die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Catherine Ashton in ihrer Tätigkeit unterstützen und bis dato getrennte Elemente des EU-Außenhandelns zusammenführen. Die Einrichtung des EAD wird daher zu einer wichtigen Etappe in der Gestaltung der EU-Außenvertretung. Sie wird auch das künftige Verhältnis zur Arbeit nationaler diplomatischer Dienste entscheidend bestimmen.³

Die Schwierigkeit des vorliegenden Artikels, Stand und Perspektiven des EAD in der derzeitigen Aufbauphase zu beurteilen, rührt aus der EU-spezifischen Art, mit der dieses Inte-

* Julia Lieb, M.E.S., Forschungsassistentin, Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Martin Kremer, M.C.L., Gastwissenschaftler, Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Der Artikel gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der beiden Autoren wieder.

1 Insbesondere auf britisches Drängen hin wurden zwei rechtlich unverbindliche Erklärungen verabschiedet, die die Autonomie mitgliedstaatlicher Außenpolitik festhalten. Vgl. 13. Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zum Lissabonner Vertrag, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 343; 14. Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik zum Lissabonner Vertrag, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 343.

2 Art. 27 Abs. 3 Vertrag über die Europäische Union (EUV) in der konsolidierten Fassung des Lissabonner Vertrags, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 13-46. Sofern dies nicht gesondert ausgewiesen ist, bezieht sich ‚EUV‘ auf die konsolidierte Fassung des Lissabonner Vertrags.

3 Dies umso mehr angesichts der Tatsache, dass die Außenminister der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und ihre Dienste ihre mitgestaltende Rolle im Europäischen Rat teilweise abgeben mussten: Die Außenminister werden nicht mehr regelmäßig an den Europäischen Räten teilnehmen. Sie und ihre diplomatischen Dienste können künftig nur versuchen, über den Allgemeinen Rat Einfluss auf die inhaltliche Vorbereitung der Treffen der Staats- und Regierungschefs – und damit auch die außenpolitischen Leitlinien der Europäischen Union – zu nehmen.

grationsprojekt auf den Weg gebracht wurde: Einerseits wurden im Europäischen Konvent und mit dem Vertrag von Lissabon ehrgeizige Absichtserklärungen formuliert. Andererseits wurde zwar politischer Konsens erzielt, aber bewusst darauf verzichtet, Umsetzungsmaßnahmen festzulegen. Es überrascht daher nicht, dass seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags am 1. Dezember 2009 unter erheblichem Zeitdruck eine Debatte über konkrete Ziele, Zuständigkeiten und Organisationsformen begonnen wurde und organisatorische Details sowie institutionelle und mitgliedstaatliche Einflussssicherung in den Vordergrund rückten.

Die Konturen des EAD zeichnen sich nunmehr dennoch ab. Am 21. Juni 2010 einigten sich die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und Vertreter des Europäischen Parlaments, des Rates der Europäischen Union und der Kommission über die Eckpunkte des EAD.⁴ Am 8. Juli 2010 hat das Europäische Parlament diesem Kompromiss mit breiter Mehrheit zugestimmt und den Weg für die endgültige Verabschiedung der Ratsentscheidung frei gemacht.⁵

Wo steht die Union in ihrem Bemühen, kohärente und wirksame diplomatische Strukturen auf der europäischen Ebene einzurichten? Welche Perspektiven ergeben sich daraus für die künftige Arbeit des EAD? Drei Thesen sollen die Beantwortung dieser Fragen leiten:

1. Auch wenn die Mitgliedstaaten und die Institutionen der Europäischen Union dem ‚Projekt‘ EAD insgesamt positiv gegenüberstanden, divergierten von Beginn an die Modelle einer gemeinsamen Außenvertretung. Zudem mangelte es an nachhaltiger Bereitschaft, die institutionelle Basis für einen kohärenten europäischen Auftritt umfassend zu reformieren.
2. Die Strategien in den bisherigen Verhandlungsrunden über den EAD waren – in einem nach wie vor zentralen Kernbereich mitgliedstaatlicher Souveränität – mehrheitlich ‚defensiv‘. Mitgliedstaaten und Institutionen stellten ihre Kontrolle und ihren Einfluss in den neuen diplomatischen Strukturen der Europäischen Union zunächst vor das Anliegen eines funktionsfähigen Dienstes für eine Außenpolitik ‚aus einem Guss‘.
3. Der Kompromiss über den Aufbau des EAD resultiert aus dieser Reformzurückhaltung auf der europäischen Ebene. Ob und wie der Dienst erfolgreich sein kann, ist sowohl abhängig von der Belastbarkeit der beschlossenen Strukturen und Verfahren als auch – und vor allem – vom Engagement der involvierten Personen. Zudem müssen wichtige Bedingungen noch gewährleistet werden, wenn dieser mehr als die Addition von 27 mitgliedstaatlichen Positionen sein soll: Sie betreffen – neben der inhaltlichen Prioritätensetzung und Ressourcenallokation – unter anderem das konstruktive Zusammenspiel im neuen institutionellen Gefüge, die Funktionsweise des Dienstes sowie eine Strategie zur Personalrekrutierung und die Herausbildung eines loyalitätsstiftenden diplomatischen Korpsgeistes in der Europäischen Union.

Auf dem Weg zu den Bestimmungen des Lissabonner Vertrags

Die allgemein gehaltenen Bestimmungen des Lissabonner Vertrags erschwerten die Verhandlungen über die institutionellen Reformen im Bereich der EU-Außenbeziehungen von Beginn an. Sie gehen auf die Arbeiten des Europäischen Konvents zurück.

Die Aufgabenstellung an den Konvent für die Reform des außenpolitischen Instrumentariums der Union gaben die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union in ihrer Er-

4 Stellungnahme des Europäischen Parlaments, der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, des Rates und der Kommission über den Europäischen Auswärtigen Dienst im Anschluss an ein Treffen des Quadrilogs am 21. Juni 2010 in Madrid, abrufbar unter: http://www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/Comunicados/COMUNICADO_POR_SAE_INGLES.pdf (letzter Zugriff: 05.07.2010).

5 Constant Brand: Parliament supports EEAS proposal, in: *European Voice*, 08.07.2010.

klärung von Laeken von 2001 vor. Der Konvent sollte etwa Vorschläge für „mehr und besser koordinierte Maßnahmen bei der Bekämpfung der Krisenherde in und um Europa sowie in der übrigen Welt“ und eine „kohärentere gemeinsame Außenpolitik und Verteidigungspolitik“ unterbreiten.⁶

Grund für diesen Auftrag war, dass Reformen – im Zuge eines parallelen Integrationsprozesses in der EU-Außenvertretung – immer dringlicher geworden waren.⁷ Denn seit den 1950er Jahren haben sich supranationale und intergouvernementale Politikfelder in institutioneller Hinsicht nahezu isoliert voneinander entwickelt.

Die Europäische Kommission baute parallel zur Übertragung von Kompetenzen auf die europäische Ebene einen eigenen Außendienst auf.⁸ Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon verfügte sie über ein weitreichendes Netzwerk von mehr als 130 Delegationen weltweit. Ihr eigenes Selbstverständnis gründet auf einer Vielzahl außenpolitisch wirksamer Aufträge des ehemaligen Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, die sich auch weiterhin in einer Ausdifferenzierung außenpolitischer Arbeitseinheiten innerhalb der Kommission widerspiegeln.⁹

In der aus der Europäischen Politischen Zusammenarbeit hervorgegangenen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sind die Handlungsspielräume der Akteure von jeher durch das Einstimmigkeitsprinzip abgesteckt. Zwar konnte sich der frühere Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, in seiner Amtszeit bis 2009 mithilfe graduell ausgebauter Planungs- und Strategieeinheiten als wichtiger und ernst zu nehmender außenpolitischer Akteur der Europäischen Union etablieren. Allerdings erhielt er – wie die ihm unterstehenden EU-Sonderbeauftragten¹⁰ – einstimmig beschlossene Mandate des Rates der Europäischen Union. Er sah sich zudem in seinem Aktionsradius eingeschränkt, weil mit der außenpolitischen Troika der Europäischen Union¹¹ und der Rolle der rotierenden Ratspräsidentschaft in der Vertretung der Union in Drittländern und bei internationalen Organisationen zusätzliche, mitunter konkurrierende Formate der GASP-Diplomatie bestanden.

Mit dem Fortschreiten des Integrationsprozesses und dem internationalen Kontext nach dem Ende des Ost-West-Konflikts war die klare Trennung zwischen Angelegenheiten der intergouvernementalen GASP und der Europäischen Gemeinschaften immer schwieriger aufrechtzuerhalten. Aufgrund der zunehmenden Überschneidung von Politikfeldern und

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

7 Siehe auch: Julia Lieb: Diplomatie jenseits des Staates. Eine historisch-institutionalistische Analyse des Wandels der EU-Außenvertretung, in: Benjamin von Engelhardt/Sarah H. Krieg/Isabelle Ley/Ingolf Pernice/Osvaldo Saldias (Hrsg.): Europa jenseits seiner Grenzen. Politologische, historische und juristische Perspektiven, Baden-Baden 2009, S. 169-186.

8 Siehe unter anderen: Simon Duke: Preparing for European Diplomacy, in: Journal of Common Market Studies 5/2002, S. 849-870; David Spence: The Commission's External Service, in: David Spence/Geoffrey Edwards (Hrsg.): The European Commission, London 2006, S. 396-425; Claudia Dunlea: Charles de Gaulle und das Scheitern einer europäischen Diplomatie, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 3/2007, S. 463-484; Véronique Dimier/Mike McGeever: Diplomats without a flag. The institutionalization of the delegations of the Commission in African, Caribbean and Pacific countries, in: Journal of Common Market Studies 3/2006, S. 483-505.

9 Siehe: Julia Lieb/Andreas Maurer: Europas Rolle in der Welt stärken. Optionen für ein kohärenteres Außenhandeln der Europäischen Union, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Studie 15, Berlin 2007.

10 Zur Rolle und Entwicklung der EU-Sonderbeauftragten siehe insbesondere: Cornelius Adebahr: Learning and Change in European Foreign Policy. The Case of the EU Special Representatives, Baden-Baden 2009.

11 Die Troika setzte sich gemäß dem Vertrag von Nizza (Art. 18 EUV in der Fassung des Vertrags von Nizza) aus dem Außenminister der amtierenden Ratspräsidentschaft, dem Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, dem Kommissar für Außenbeziehungen und gegebenenfalls dem Außenminister des künftigen Ratsvorsitzes zusammen.

Handlungsformen im Zuge der Globalisierung und der Vielzahl von Akteuren mit teilweise stark abweichenden Präferenzen ergab sich ein – durch die Führungsschwäche der Kommission im Bereich der Außenbeziehungen verschärfter – Mangel an Kohärenz und Effizienz, der zwei Dimensionen betraf:

- die horizontale Kohärenz, das heißt die Abstimmung von Zielen, Instrumenten und Verfahren zwischen den ehemals drei Säulen der Europäischen Union;
- die vertikale Kohärenz, das heißt die Beziehungen zwischen europäischen und nationalen Handlungsebenen.

Im Konvent wurde frühzeitig die Idee des ‚Doppelhuts‘ für die EU-Außenvertretung aufgegriffen und im Sinne verbesserter außenpolitischer Kohärenz ausdifferenziert. Im Vorfeld war der ‚Doppelhut‘ von deutscher Seite (zurückgehend auf einen gemeinsamen Vorschlag der Planungsstäbe im deutschen und französischen Außenministerium), aber auch von Vertretern des Europäischen Parlaments ins Spiel gebracht worden: Mit ihm sollten die bislang getrennten Elemente der Außenvertretung auf höchster Akteursebene zusammengeführt werden. Der Entwurfstext, der wie die Bestimmungen zum EAD nahezu identisch in den späteren Vertrag von Lissabon übernommen wurde,¹² sieht das neue Amt der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik vor. In diesem Posten wird das ehemalige Amt des Hohen Vertreters für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik mit dem des Kommissars für die Außenbeziehungen der Europäischen Union fusioniert. Erste Amtsträgerin ist die Britin und ehemalige EU-Handelskommissarin Catherine Ashton.

Die Hohe Vertreterin, die vom Europäischen Rat benannt und vom Europäischen Parlament im Rahmen der Investitur der Europäischen Kommission bestätigt wird, sitzt der ebenfalls neu geschaffenen Ratsformation „Auswärtige Angelegenheiten“ vor. Als eine der Vizepräsidentinnen der Kommission ist sie gleichzeitig mit deren Zuständigkeiten im Bereich der Außenbeziehungen der Union betraut und dem Europäischen Parlament verantwortlich.¹³

Der Vertragstext sieht zum EAD nur vor, dass er sich aus Beamten „aus den einschlägigen Abteilungen des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie abgeordnetem Personal der nationalen diplomatischen Dienste“ zusammensetzt. Es obliegt der Hohen Vertreterin einen Entwurf für eine Ratsentscheidung über die Organisation und Arbeitsweise des EAD zu erarbeiten, die vom Rat nach Zustimmung der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einstimmig verabschiedet wird.¹⁴

Weniger vage Bestimmungen zum Abschluss der Lissabonner Vertragsverhandlungen hätten überrascht, denn konkrete Reformvorschläge im Bereich der EU-Außenbeziehungen waren in der Vergangenheit immer wieder gescheitert. So wurde beispielsweise weder ein belgischer Vorstoß zur Zusammenlegung nationaler diplomatischer Strukturen noch eine deutsche Initiative zur Ausweitung der Mehrheitsentscheidung in der GASP auf europäischer Ebene aufgegriffen.

Folge der Vertragsbestimmungen war, dass die Details des künftigen institutionellen Gefüges – und damit eine Reihe politisch umstrittener und organisatorisch komplexer Fragen – später in weiteren Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und den Institutionen der Europäischen Union entschieden werden mussten. Dies betrifft neben der Rolle der Hohen

12 Einzige Ausnahmen sind die oben genannten Erklärungen 13 und 14 zum Lissabonner Vertrag. Zudem wurde den Souveränitätsvorbehalten mancher Mitgliedstaaten Rechnung getragen und der neue ‚Doppelhut‘ nicht mehr als ‚Außenminister‘ sondern als Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik bezeichnet.

13 Art. 18 EUV.

14 Art. 27 Abs. 3 EUV.

Vertreterin im Verhältnis zu anderen außenpolitischen Akteuren der Europäischen Union etwa das institutionelle Arrangement für den EAD, seine Kompetenzen und seine Funktionsweise, Personalfragen sowie die Verfahren zum Auf- und Ausbau des Dienstes.

Diese Entscheidungen mussten von Beginn an in dem weiter bestehenden Spannungsfeld zwischen supranationalen und intergouvernementalen Politikbereichen gefällt werden; denn weder der Vertrag über eine Verfassung für Europa („Verfassungsvertrag“) noch der Vertrag von Lissabon übertragen neue außenpolitische Kompetenzen auf die europäische Ebene.

Die Verhandlungsrunden zur Ausgestaltung des EAD

Bei den Verhandlungen über den Aufbau des EAD ging es im Kern von Anfang an darum, mit welchen Zuständigkeiten der Dienst ausgestattet werden sollte. Seit der Unterzeichnung des „Verfassungsvertrags“ durch die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union im Oktober 2004 fanden hierzu mehrere Verhandlungsrunden statt. Bis heute waren diese von den vornehmlich „defensiven“ Verhandlungsstrategien der Mitgliedstaaten und Institutionen der Europäischen Union geprägt, die sich in doppelter Hinsicht bemerkbar machten.

Erstens wurden die Verhandlungen immer wieder unterbrochen – nach dem Scheitern der Referenden über den „Verfassungsvertrag“ in Frankreich und den Niederlanden im Jahr 2005 und angesichts der Notwendigkeit, das 2008 gescheiterte Referendum über den Vertrag von Lissabon in Irland 2009 zu wiederholen. Mit Verweis auf die nicht endgültig verabschiedete Vertragsänderung und die sensiblen, souveränitätsbezogenen Fragestellungen wurde es als politisch inopportun bezeichnet, die Vorarbeiten für den EAD fortzuführen. Allerdings verzichteten die Mitgliedstaaten und Institutionen der Europäischen Union auch darauf – und das Lager der EAD-Befürworter erwies sich in dieser Hinsicht als zu schwach –, sich informell und strukturiert über die künftige Gestalt des EAD auszutauschen. Dies geschah, obwohl die ersten Diskussionen verdeutlicht hatten, welchen umfassenden Beratungsbedarf es über den neuen Dienst geben würde.¹⁵

Ein Sachstandsbericht über die Ergebnisse der Konsultationen zwischen den Mitgliedstaaten und den Institutionen der Europäischen Union, den der Hohe Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, Javier Solana, und Kommissionspräsident, José Manuel Barroso, dem Europäischen Rat im Juni 2005 übermittelten, formulierte denn auch nur einen dürftigen Minimalkonsens.¹⁶ Die slowenische Ratspräsidentschaft legte Anfang 2008 einen Bericht vor, der kaum über die Verhandlungsergebnisse von 2005 hinausging.¹⁷

Zweitens standen noch keine konkreten Umsetzungsmaßnahmen für die vertraglichen Bestimmungen auf der Agenda der Mitgliedstaaten und EU-Institutionen. Die Verhandlungen fokussierten daher selten auf die künftige „Funktionsweise“ des EAD. Dies änderte sich auch nicht, als nach der Sommerpause 2009 – nachdem die Ratifikationen in Tschechien und Irland abgeschlossen waren und der Lissabonner Vertrag zum 1. Dezember 2009 in Kraft treten konnte – die Vorarbeiten für den Dienst mit Nachdruck wieder aufgenommen wurden.¹⁸ Die Mitgliedstaaten und Institutionen der Europäischen Union waren wiederum

15 Siehe auch: Andreas Maurer/Sarah Reichel: Der Europäische Auswärtige Dienst. Elemente eines Drei-Phasen-Plans, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 53, Berlin 2004; Julia Lieb/Andreas Maurer: Der Europäische Auswärtige Dienst. Notwendige Vorarbeiten gegen ein böses Erwachen, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 35, Berlin 2008.

16 Rat der Europäischen Union: Europäischer Auswärtiger Dienst. Gemeinsamer Sachstandsbericht des Generalsekretärs/Hohen Vertreters und der Kommission für den Europäischen Rat, Dok. 9956/05.

17 Rat der Europäischen Union: Sachstandsbericht des Vorsizes an den Europäischen Rat – Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, Dok. 10650/08.

18 Siehe auch: Julia Lieb/Martin Kremer: Aufbau mit Weitsicht. Der Europäische Auswärtige Dienst als Chance für die EU-Außenpolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 2, Berlin 2010.

hauptsächlich darauf bedacht, Macht und Einfluss in den EU-Außenbeziehungen zu wahren beziehungsweise auszubauen. Dies äußerte sich zuvorderst, in den Schwerpunkten der Beratungen im Rat der Europäischen Union. Mitgliedstaaten, Kommission und Ratssekretariat rangen von Beginn der neuen Verhandlungsphase an um Führungspositionen in den neuen diplomatischen Strukturen. Dies war mit Blick auf die Teilhabe am EAD zwar nachvollziehbar, doch blieb kaum Raum, um über vorausschauende Verfahren und eine Gesamtstrategie beim Aufbau des Dienstes nachzudenken.

Zudem zeigte sich, dass sich die neue institutionelle Architektur unter dem Lissabonner Vertrag erst einjustieren muss. Die Mitgliedstaaten und die Kommission stehen hierbei in einer wechselseitigen Abhängigkeit: Je offensiver die Kommission bislang ihren eigenen Machtbereich absteckte, desto stärker setzten sich die Mitgliedstaaten zur Wehr (und umgekehrt): Als Kommissionspräsident Barroso verkündete, einen Kommissar in seinem neuen Kollegium ab 2009 mit dem Bereich der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) zu betrauen, wurde im Rat der Europäischen Union hart um die Kontrolle der beachtlichen und außenpolitisch bedeutsamen ENP-Finanzmittel im Spannungsfeld zwischen Kommission und EAD gerungen. Als die Mitgliedstaaten mit der Ernennung des ehemaligen Kabinettschefs des Kommissionspräsidenten, João Vale de Almeida, zum EU-Botschafter in Washington überrascht wurden, forderten sie im Nachgang eine verbesserte Repräsentanz mitgliedstaatlicher Beamter auf EAD-Führungsstellen sowie eine maßgebliche Rolle bei der Personalrekrutierung insgesamt ein. Im Rat der Europäischen Union hatten sie zuvor die neue Direktion Krisenmanagement und Planung (CMPD) geschaffen, in der die zivilen und militärischen Krisenreaktionsinstrumente des Rates zusammengefasst wurden. Damit entzogen die Mitgliedstaaten der Kommission mit ihren bestehenden Instrumenten für das zivile Krisenmanagement frühzeitig Möglichkeiten der Einflussnahme in diesem Bereich.

Die Frage der ‚Funktionsfähigkeit‘ des Dienstes – etwa beim gebotenen Umfang der in den EAD zu überführenden Arbeitseinheiten aus Ratssekretariat und Kommission sowie der Vermeidung von Doppelstrukturen bei praktikablen Weisungssträngen oder den Bedingungen für eine erfolgreiche Strategie zur Personalrekrutierung – geriet mangels vorheriger Klärung dieser Machtfragen ins Hintertreffen. Neben den defensiven Verhandlungsstrategien wurde darüber hinaus deutlich, dass mit der Länge der Verhandlungen über den Aufbau des EAD die Detailfragen zunahmen. Ihre Beantwortung wurde pragmatisch und angesichts eines wachsenden Zeitdrucks auf später vertagt.

Der Verhandlungsverlauf trug wenig dazu bei, dass sich die Modelle der Mitgliedstaaten von den künftigen diplomatischen Strukturen und Verfahren der Europäischen Union einander angleichen. Die Modelle divergieren bis heute im Kern aufgrund unterschiedlicher nationaler diplomatischer und außenpolitischer Ressourcen, diplomatischer Geschichte sowie Kultur als auch spezifischen Integrationsverständnissen.

In diesem Sinne befürworten kleinere Mitgliedstaaten in der Regel den zeitnahen Aufbau des EAD. Sie sehen in einem mit Kompetenzen und Ressourcen gut aufgestellten Dienst eine Chance, ihre eigene Diplomatie zu stärken – auch wenn sie gleichzeitig oft nicht über konkrete Vorstellungen einer globalen Außen- und Sicherheitspolitik verfügen. Bei großen Mitgliedstaaten ist die Haltung oft ambivalent: Auf der einen Seite wird der Mehrwert des EAD für das Außenhandeln der Europäischen Union und nationale Verhandlungspositionen erkannt; auf der anderen Seite soll die Autonomie mitgliedstaatlicher Außenpolitik und die Rolle nationaler diplomatischer Netze nicht beschnitten werden sowie bei gemeinsamen Maßnahmen von allen Partnern außen- und sicherheitspolitische Ressourcen (zum Beispiel im Krisenmanagement) bereitgestellt werden.

Schließlich wurde in den Verhandlungen über den EAD deutlich, dass den Mitgliedstaaten jetzt, wie auch unter dem Lissabonner Vertrag insgesamt, eine stärkere Mit-Führungsverantwortung für den Verlauf der Integration in der Union zukommt. Die Mitgliedstaaten setzen sich zwar für den weitgehenden Erhalt bestehender Strukturen der EU-Außenpolitik ein – insbesondere denen des Generalsekretariats des Rates. Gleichzeitig sind sie zunehmend mit selbstbewussten und einflussreichen EU-Institutionen konfrontiert, die nicht mehr alleine im Interesse von Sachpolitiken agieren.

Die Kommission verhinderte den weitreichenden Abzug bisheriger außenpolitischer Zuständigkeiten. Sie schuf – wie oben beschrieben – Fakten und nutzte ihren verfahrensmäßigen und institutionellen Vorsprung bei der Ausarbeitung von Beratungsvorlagen sowie bei der Umwandlung ihrer Delegationen in Delegationen der Union. Das Parlament schöpfte seine neuen Möglichkeiten voll aus und fordert seinerseits weiter reichende Mitsprache als bisher in der Außen- und Sicherheitspolitik. Bei der Ausgestaltung und der Arbeit der neuen diplomatischen Strukturen will es die ihm zur Verfügung stehenden Hebel im Entscheidungsverfahren strategisch nutzen, wie die Analyse der derzeitigen Verhandlungsphase und der Perspektiven des EAD im Folgenden zeigt.

Die Konturen und Perspektiven des künftigen EAD

Der EAD wird nach der Sommerpause 2010 seine Tätigkeit schrittweise aufnehmen können.¹⁹ Ob die langfristige Handlungsfähigkeit des Dienstes durch die bisherigen Entscheidungen gewährleistet ist, wird sich im Lichte der ersten Erfahrungen zeigen.²⁰ Die jetzigen Beschlüsse weisen einen Kompromisscharakter auf und werden einem regelmäßigen Überprüfungsverfahren zu unterziehen sein. Gleichzeitig muss eine Reihe von Elementen für das tägliche Wirken des Dienstes erst noch bereitgestellt werden.

Den Auftakt der letzten Verhandlungsrunde bildeten Leitlinien für die Organisation und Arbeitsweise des EAD, die der Europäische Rat am 30. Oktober 2009 verabschiedete.²¹ Sie stellen einen wichtigen Zwischenschritt in den Verhandlungen dar. Gleichzeitig wurden zentrale Entscheidungen – etwa die Zuordnung von Befugnissen und Finanzmitteln – beim Aufbau des Dienstes zunächst vertagt.²²

Ende März 2010 legte Catherine Ashton zunächst ein Organigramm des EAD und wenig später einen Entwurf für die notwendige Ratsentscheidung über den Dienst vor.²³ Auch

19 Siehe unter anderem Honor Mahony: Deal on diplomatic service, in: EUObserver, 21.06.2010.

20 Beobachter gehen für die erste Phase von einem Personalbestand von circa 1.500 Mitarbeitern in der Brüsseler Zentrale und von circa 800 Diplomaten in den Delegationen der Union aus. Langfristig ist von bis zu 8.000 Mitarbeitern die Rede. Siehe unter anderem: Honor Mahony: Deal reached on diplomatic service, in: EUObserver, 21.06.2010; Andrew Rettmann: EU takes 'historic step' in new diplomatic service, in: EUObserver, 08.07.2010; Marianne Truttmann: Der Auswärtige Dienst der EU ist startbereit, in: Neue Zürcher Zeitung, 09.07.2010.

21 Rat der Europäischen Union: Bericht des Vorsitzes an den Europäischen Rat über den Europäischen Auswärtigen Dienst, Dok. 14930/09.

22 Am 1. Dezember 2009 fällte der Rat zudem eine Entscheidung mit Auswirkungen auf die Gestalt des EAD: Nach dem Beschluss des Rates der Europäischen Union werden das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) sowie mehrheitlich die Ratsarbeitsgruppen der GASP von Vertretern der Hohen Vertreterin geleitet, die gleichzeitig dem EAD angehören sollen. Diese Regelung soll nach einer Übergangsphase von sechs Monaten in Kraft treten. Siehe Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 1. Dezember 2009 zur Festlegung von Maßnahmen für die Durchführung des Beschlusses des Europäischen Rates über die Ausübung des Vorsitzes im Rat und über den Vorsitz in den Vorbereitungsgremien des Rates 2009/909/EU, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 322 vom 9. Dezember 2009, S. 28-34.

23 Proposal for a Council Decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 25.03.2010, abrufbar unter: http://eeas.europa.eu/docs/eeas_draft_decision_250310_en.pdf (letzter Zugriff: 28.06.2010).

wenn sich der Rat der Europäischen Union bis zum 26. April 2010 schließlich überraschend schnell auf einen Kompromisstext für die Ratsentscheidung einigen konnte, erzielte er zunächst nur eine politische Vereinbarung.²⁴ Denn der Vertrag von Lissabon sieht vor der Verabschiedung der Ratsentscheidung die Anhörung des Europäischen Parlaments vor.

Um den EAD auf den Weg zu bringen, sind nicht nur das Anhörungsverfahren zur einsetzenden Ratsentscheidung abzuschließen und ein Haushalt für den EAD aufzustellen, aus dem die Organisationsstruktur und ein Stellenplan hervorgehen. Auch das Personalstatut²⁵ und die Haushaltsordnung²⁶ müssen angepasst werden. Letztere unterliegen dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.²⁷ Das Parlament hatte bereits am 16. April 2010 erklärt, diese Aspekte nur im Paket zu verhandeln, und sich damit indirekt ein Vetorecht beim Aufbau des EAD durch seine gleichberechtigte Mitwirkung an der Entscheidung im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens gesichert.²⁸

Am 21. Juni 2010 erzielte ein Quadrilog – zusammengesetzt aus der Hohen Vertreterin und Repräsentanten des Europäischen Parlaments, des Rates der Europäischen Union und der Kommission – eine politische Einigung über die letzten noch offenen Punkte beim Aufbau des EAD. Konsentiert wurden der Text der Ratsentscheidung sowie eine „Erklärung über die politische Verantwortlichkeit“ der Hohen Vertreterin gegenüber dem Europäischen Parlament und eine „Stellungnahme über die grundlegende Organisation der Zentralverwaltung des EAD“, die die Hohe Vertreterin vor dem Plenum des Europäischen Parlaments abgeben wird.²⁹ Am 8. Juli 2010 verabschiedete das Europäische Parlament schließlich mit breiter Mehrheit einen Bericht des deutschen Europaparlamentarier Elmar Brok³⁰ und ermöglichte dem Rat die Verabschiedung der Entscheidung zur Einsetzung des EAD – und im Anschluss der Hohen Vertreterin, die konkrete Planung der Aufbauphase zu beginnen sowie die Einstellungsverfahren einzuleiten. Nach der Sommerpause 2010 müssen noch die Änderungen am Personalstatut und der Haushaltsordnung beschlossen werden. Als mögliches ehrgeiziges Datum für die Arbeitsaufnahme des Dienstes ist vor diesem Hintergrund häufig der erste Jahrestag des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon, der 1. Dezember 2010, ins Spiel gebracht worden.

24 Rat der Europäischen Union: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes – Kompromisstext des Vorsitzes, Dok. 8724/1/10.

25 Europäische Kommission: Statut der Beamten der Europäischen Gemeinschaften und Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Gemeinschaften, Fassung vom 01.05.2004, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_de.pdf (letzter Zugriff: 19.06.2010).

26 Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates vom 25. Juni 2002 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushalt der Europäischen Gemeinschaften, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 248 vom 16. September 2002, S. 1-48.

27 Bei der Änderung des Personalstatuts musste die Kommission zudem mit den Gewerkschaften verhandeln.

28 Europäisches Parlament: EU foreign service: EP links budget approval to agreement on EEAS organization, Pressemitteilung, 16.04.2010.

29 Rat der Europäischen Union: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Dok. 11507/10; Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Draft declaration by the High Representative on political accountability, Version 8 June 2010, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201007/20100706_02declarationpolacc_en.pdf (letzter Zugriff: 05.07.2010); Elements for a statement to be given by the High Representative in the plenary of the European Parliament on the basic organisation of the EEAS central administration, 29.06.2010, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201007/20100706_centraladmstat_rev_en.pdf (letzter Zugriff: 05.07.2010).

30 549 Abgeordnete stimmten für und 78 gegen den Bericht, 17 enthielten sich. Siehe: Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juli 2010 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (08029/2010 – C7-0090/2010 – 2010/0816(NLE)).

Bei der Kompromissfindung hatten sich der Rat der Europäischen Union, die Kommission und dann auch das Europäische Parlament in mehreren Punkten aufeinander zu bewegt. Dies obwohl viele Mitgliedstaaten der Auffassung waren, dass die Ansprüche des Parlaments über den im Europäischen Konvent erzielten Konsens über Zuständigkeiten und Verfahren hinausreichten. Zu den Kernforderungen des Europäischen Parlaments beim Aufbau und mit Blick auf die Arbeit des EAD zählten umfassende Haushalts-, Informations- und politische Kontrollrechte. Das Europäische Parlament setzte sich außerdem für einen Dienst ein, der für ein möglichst breites Spektrum an außenpolitischen Fragestellungen zuständig ist – soweit dies keine Intergouvernementalisierung bisher vergemeinschafteter Politikfelder mit sich bringt und eine Balance zwischen zivilen und militärischen Elementen des Krisenmanagements herstellt.³¹

Die Verhandlungen bis zum 21. Juni 2010 brachten folgende Eckpunkte für den EAD hervor, die im Entwurf der Ratsentscheidung sowie der Erklärung und der Stellungnahme festgehalten sind und außerdem in die Änderungen des Personalstatuts und der Haushaltsordnung einfließen sollen:

Rechtsstatus: Der EAD wird eine Dienststelle ‚sui generis‘ zwischen Kommission und Ratssekretariat und unter der Verantwortung der Hohen Vertreterin. Die Mitgliedstaaten haben sich von Anfang an gegen eine Ansiedlung der bisherigen Krisenmanagementstrukturen – und der GASP im Allgemeinen – bei der Kommission verwahrt. Die Kommission hat den Kompromiss frühzeitig mitgetragen, verhinderte aber wiederum erfolgreich einen weitreichenden Abzug ihrer eigenen außenpolitischen Kompetenzfelder in den EAD.

Das unter dem Lissabonner Vertrag machtbewusstere Europäische Parlament hat lange – allerdings zumeist im Sinne einer Verhandlungsposition und um dem Rat Zugeständnisse abzurufen – die Eingliederung des EAD als „eigenständige Dienststelle in organisatorischer und haushaltstechnischer Hinsicht in die Verwaltungsstrukturen der Kommission“ verlangt, um ein Maximum an Kontrollrechten ableiten zu können. Das Parlament konnte sich mit dieser Forderung nicht durchsetzen, erkämpfte jedoch eine Reihe von Zugeständnissen: Insbesondere der Haushalt des EAD wird voll der Kontrolle des Europäischen Parlaments unterliegen. Außerdem wurden dem Parlament etwa in der Erklärung über die politische Verantwortlichkeit der Hohen Vertreterin neue Rechte beim Zugang zu Informationen zugesichert.

Kompetenzen, Struktur und Finanzinstrumente: Im Zuge der Kompetenzübertragung in den Außenbeziehungen, der Entwicklungszusammenarbeit und dem Krisenmanagement an den EAD setzte sich nicht zuletzt auf Betreiben der Kommission und des Europäischen Parlaments die Lesart des Vertrags durch, dass der Kommission weiterhin breite Zuständigkeiten und Aufträge – etwa in der Handels-, aber auch in der Nachbarschafts- und Erweiterungs- oder der Klimapolitik – zukommen. Die Strukturen des EAD und die grob definierten Verbindungen zur Kommission tragen dieser Tatsache Rechnung.

Die Zentralverwaltung des EAD wird aus geografisch, multilateral und thematisch ausgerichteten Einheiten bestehen. Sie sollen mit den betreffenden Diensten der Kommission und des Generalsekretariats des Rates zusammenarbeiten und neben den bilateralen Beziehun-

31 Grundlage der Forderungen und Arbeiten des Europäischen Parlaments war ein Arbeitspapier der beiden Berichterstatter zum EAD. Elmar Brok/Guy Verhofstadt: Proposal for the establishment of the EEAS, Arbeitspapier, aktualisierte Version, 20.04.2010, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afet/dv/201/201006/20100602_finalproposal_en.pdf (letzter Zugriff: 05.07.2010). Auch andere Fraktion wie die S&D-Fraktion legten interne Vermerke und Positionspapiere vor. Vgl. Bernhard Rapkay/Jutta Haug: EuropaThemen-direkt: Europäischer Auswärtiger Dienst, Mai 2010, abrufbar unter: http://spd-net.sozi.info/nrw/dortmund/brapkay/dl/EuropaThemenDirekt_EAD.pdf (letzter Zugriff: 05.07.2010).

gen der Europäischen Union zu allen Drittstaaten die GASP, einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), abdecken.

Komplex wird sich vor diesem Hintergrund etwa die Vergabe von Finanzmitteln³² gestalten. Entscheidungen sollen in fünf sogenannten ‚Programmierungsphasen‘ teils im EAD (in der konzeptionellen Anfangsphase), teils auch in der Kommission (in der entscheidenden Schlussphase) vorbereitet und implementiert werden. Neben der Hohen Vertreterin werden zudem einzelne Kommissare – insbesondere die Kommissare für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik sowie Entwicklung – eine wichtige Rolle bei der Vergabe der Mittel einnehmen. Wie die Akteure und Einheiten zusammenspielen und ob die Abläufe ohne Reibungsverluste von statten gehen können, muss sich noch erweisen.

Erklärte Absicht von Mitgliedstaaten und Institutionen der Europäischen Union ist es seit Langem, das zivile und militärische Kriseninstrumentarium der Union im Sinne einer ‚vernetzten Sicherheit‘ und ganzheitlichen Krisen- und Konfliktprävention zur Wirkung zu bringen. Bei den Verhandlungen über den EAD lehnten die Mitgliedstaaten Änderungen an den bestehenden zivilen und insbesondere militärischen Krisenreaktionsstrukturen allerdings ab. Die Krisenmanagementstrukturen der GSVP werden Teil des EAD, innerhalb des Dienstes aber getrennt von den sonstigen Aufgabebereichen und unter der direkten Verantwortung der Hohen Vertreterin angesiedelt.³³ Gleichzeitig verpflichtet sich die Hohe Vertreterin in ihrer Stellungnahme über die grundlegende Organisation der Zentralverwaltung des EAD gegenüber dem Europäischen Parlament die Krisenmanagementstrukturen in das Tagesgeschäft des Dienstes einzubinden.

Ein Streitpunkt mit dem Europäischen Parlament, der Auswirkungen auf die Struktur des EAD hat, war die Vertretung der Hohen Vertreterin im Plenum des Europäischen Parlaments. Teile des Parlaments forderten eine politische Vertretung und stellten sich gegen die Vertretung durch einen EAD-Generalsekretär aus der EAD-Verwaltung. Die Vertretung kann daher künftig von einem Außenminister der rotierenden Ratspräsidentschaft oder der Triopräsidentschaft oder einem Kommissar übernommen werden.³⁴ Im EAD soll es einen ‚exekutiven‘ Generalsekretär und zwei Stellvertreter geben. Insofern setzte sich das französische Modell von Generalsekretären durch, wie es etwa im Quai d’Orsay, dem französischen Außenministerium, praktiziert wird. Die Führungsstruktur des EAD ist auf diese Weise auf das Management und die inhaltliche Orientierung des Dienstes ausgerichtet. Auf Betreiben des Europäischen Parlaments hin soll außerdem einer der sieben Generaldirektoren des Dienstes speziell für Haushalts- und Verwaltungsaspekte zuständig sein.

Die ehemaligen Delegationen der Kommission sind mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags schon in Delegationen der Union umbenannt worden. Sie haben an mehreren Standorten bereits die Rolle der rotierenden Ratspräsidentschaft übernommen³⁵ und sollen integraler Bestandteil des EAD werden. Ein Stufenplan für die umfassende Umwandlung des Delegationsnetzwerks für die Tätigkeiten des neuen Außendienstes ist bislang nicht vorgestellt worden. Auch die Vertretung der Europäischen Union bei internationalen Organisationen und in internationalen Verhandlungen ist noch nicht abschließend geregelt. Zum ei-

32 Darunter fallen die Instrumente für Entwicklungszusammenarbeit, der Europäische Entwicklungsfonds, das Instrument für Demokratie und Menschenrechte, das Nachbarschaftsinstrument, das Instrument für Zusammenarbeit mit Industrieländern, das Instrument für Nukleare Sicherheit sowie das Stabilitätsinstrument.

33 Für die Trennung setzte sich insbesondere Frankreich ein, erkennbar mit der Zielsetzung EU-eigene Führungsfähigkeiten zu sichern, nicht aber die Fähigkeiten auf dem Gebiet der Konfliktprävention, der Krisenreaktion und der Konfliktnachsorge organisatorisch zu vereinheitlichen.

34 Dies wurde durch die Erklärung über die politische Verantwortlichkeit der Hohen Vertreterin vereinbart.

35 Siehe unter anderem: Andrew Rettman: EU commission ‚embassies‘ granted new powers, in: EUObserver, 21.01.2010.

nen besteht noch keine Einigung darüber, wie die Koordinierungsfunktionen in verschiedenen Politikfeldern zwischen dem EAD und der rotierenden Ratspräsidentschaft aufgeteilt werden sollen. Zum anderen ist die Vergabe von Verhandlungsmandaten und von Kompetenzen zum Abschluss internationaler Verträge noch nicht geklärt.³⁶

Die Weisungsstränge zwischen Brüssel und den Delegationen sind bereits grob vorgezeichnet: Die Weisungen an die Delegationen sollen über den EAD erteilt werden. Im Zuständigkeitsbereich der Kommission kann diese auch direkte Weisungen an die Delegationen erteilen. Der EAD erhält in diesen Fällen eine Kopie der Weisungen.

Personalfragen: Wichtige Entscheidungen mussten in den Verhandlungen auch in Personalfragen erzielt werden. Der Hohen Vertreterin wird die Personalverantwortung für alle Mitarbeiter des EAD zukommen. Bei der Änderung des Personalstatuts ging es insbesondere auch darum, eine Gleichbehandlung dieses Personals unterschiedlicher Herkunft zu gewährleisten. Bis dato waren entsandte mitgliedstaatliche Beamte nicht mit Angehörigen der Kommission oder des Ratssekretariats gleichgestellt. Letztere verfügten über weiter reichende Rechte und Kompetenzen – zum Beispiel bei der Verwaltung von Finanzmitteln – und erhielten umfassendere Unterstützungsleistungen bei der Aufnahme einer Tätigkeit im Ausland.

Die Mitgliedstaaten waren vom Beginn der Verhandlungen an zudem auf eine angemessene personelle Präsenz im EAD bedacht – vereinbart wurde, dass der Anteil mitgliedstaatlicher Diplomaten auf allen Hierarchieebenen des Dienstes ein Drittel ausmachen und rasch mit der Ausschreibung der ersten Delegationsleiter-, Leitungs- und Referentenposten begonnen werden soll. Die Hohe Vertreterin verpflichtete sich außerdem, eine ‚roadmap‘ vorzulegen, wie dieses Drittel bis zum Jahr 2013 erreicht werden kann. Gleichzeitig sollen durch die Entsendung von Personal in den EAD keine Mehrkosten entstehen – für die Einrichtung des Dienstes wurde das Prinzip der Haushaltsneutralität festgeschrieben.

Auch wenn die Kommission dies selbst nicht mehr forderte, setzte sich das Europäische Parlament – auch im Sinne der eigenen Kontrollmöglichkeiten des EAD – dafür ein, dass der Anteil des Kommissionspersonals im Dienst 50 Prozent betragen soll. Da das Ratssekretariat über vergleichsweise wenige Beschäftigte im außenpolitischen Bereich verfügt, wird der Anteil der Kommission jedoch ohnehin weit über einem Drittel des Gesamtpersonals liegen – unabhängig von eingeführten Schwellenwerten.

Das Auswahlverfahren für das Personal des EAD über Auswahlausschüsse wird von der Hohen Vertreterin ausgearbeitet und eingeleitet. Bei der Ernennung der Delegationsleiter, die mit Blick auf die Präsenz und den Einfluss im Dienst für die Mitgliedstaaten wie die EU-Institutionen sehr wichtig ist, trifft die Hohe Vertreterin ihre Entscheidung auf der Basis einer ‚shortlist‘, der die Kommission im Vorfeld zustimmen muss. Dem Europäischen Parlament wurde zudem das Recht eingeräumt, neu benannte Delegationsleiter bei strategisch wichtigen Partnern oder internationalen Organisationen sowie EU-Sonderbeauftragte in die Parlamentsausschüsse einzuladen.

Wenn der Dienst seine Tätigkeit aufnimmt wird sich zeigen, wo der jetzige Kompromiss nicht detailliert genug oder funktionsfähig ist und angesichts der Erfahrungen in Brüssel, aber auch in Drittstaaten, zeitnah angepasst werden muss. Folgende vier Themenfelder werden von zentraler Bedeutung sein, wenn es darum geht, die richtige Balance zwischen einem ausreichenden Maß an Regelung und einer hinreichenden Dosis an Flexibilität für den EAD zu finden:

36 Seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags kam es hier mehrfach zu Unstimmigkeiten. Siehe etwa: *European Voice: Institutions locked in battle over external representation* 03.06.2010; *European Voice: Dispute leaves EU without voice in mercury talks*, 10.06.2010.

Konstruktives Zusammenspiel im institutionellen Gefüge: Gerät der EAD ‚zwischen die Fronten‘ oder wird er das breite Spektrum an Politikfeldern mit Außendimension besser koordinieren können? Wird die Hohe Vertreterin konstruktiv mit dem außenpolitisch immer stärker agierenden Präsidenten des Europäischen Rates, dem Kommissionspräsidenten und den Kommissaren, den Vertretern der rotierenden Ratspräsidentschaft³⁷ sowie dem Europäischen Parlament zusammenarbeiten können oder wird das Konfliktpotenzial auf der neuen Vertragsgrundlage zunehmen? Kann der Vorteil genutzt werden, dass die Aufgaben der rotierenden Ratspräsidentschaft – der Vorsitz im Rat für „Auswärtige Angelegenheiten“, die Vertretung der Union im politischen Dialog mit Drittstaaten sowie gegenüber dem Europäischen Parlament – auf die Hohe Vertreterin übertragen wurden und die Präsidentschaft in vielen außenpolitischen Ratsarbeitsgruppen von Mitgliedern des EAD abgelöst wird? Welche Aufgabenteilung kann es in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen zwischen den Delegationen der Union und der rotierenden Ratspräsidentschaft geben, wenn letztere in einer Reihe von Politikfeldern weiterhin eine Rolle spielt?

Funktionsfähigkeit des Dienstes: Werden sich die außenpolitischen Dienststellen in Brüssel ausreichend konsultieren, politisch koordinieren und reibungslose und zielgerichtete Verfahren unter Beteiligung der Hohen Vertreterin, der Leitungsebene des EAD sowie den relevanten Kommissaren gewährleisten? Werden mit dem EAD demzufolge Politikentscheidungsprozesse und deren Umsetzung besser koordiniert sowie Synergien (langfristig beispielsweise auch im Konsularbereich) möglich gemacht?

Erweisen sich die Zuständigkeitsabgrenzungen in den vielen geteilten Verantwortungsbereichen als belastbar? Bieten die Weisungsstränge praktikable und eindeutige Handlungsanweisungen für das EAD-Personal in Drittstaaten und bei internationalen Organisationen? Können die divergierenden und teils veralteten Systeme der Berichterstattung in den EU-Außenbeziehungen für den EAD vereinheitlicht und modernisiert werden?

Strategie zur Personalrekrutierung und Herausbildung eines diplomatischen Korpsgeistes: Wird der EAD zu einem „Sozialisationsraum“,³⁸ in dem sich ein spezifischer europäischer diplomatischer Korpsgeist entwickeln kann?

Kann das Personal für den EAD bis hin zur Führungsebene von Anfang an so rekrutiert und integriert werden, dass kein Nachteil für die personell erst noch ‚nachziehenden‘ – Mitgliedstaaten entsteht? Wie kann eine geografische und politische Balance beim EAD-Personal zwischen großen und kleinen, ‚alten‘ und ‚neuen‘ Mitgliedstaaten hergestellt werden?³⁹ Können das Rotationsprinzip und die Rückkehr aus dem EAD so gestaltet werden, dass die Tätigkeit in diesem Dienst nicht zu einem Nachteil, sondern zu einer interessanten Karriereoption wird und somit zugleich qualifiziertes Personal anzieht? Könnte die personelle Vernetzung auch dadurch verstärkt werden, dass Angehörige aus der Kommission und dem Ratssekretariat in die nationalen diplomatischen Dienste entsandt werden?

37 Die rotierende Ratspräsidentschaft wird in den Ratsarbeitsgruppen mit außen- und sicherheitspolitischen Bezügen den Vorsitz an den EAD abgeben. Sie wird aber in einer Reihe von Politikbereichen mit außenpolitischen Bezügen weiterhin die Sitzungen leiten und damit in den EU-Außenbeziehungen insgesamt von Bedeutung sein. Vgl. Rat der Europäischen Union: Bericht des Vorsitzes über den Europäischen Auswärtigen Dienst, 2009.

38 Stefani Weiss, Europas Auswärtiger Dienst. Viel Lärm um nichts, Bertelsmann Stiftung: spotlight europe 5/2010.

39 Eine Reihe ‚neuer‘ EU-Mitgliedstaaten machte sich für eine geografische Balance im EAD besonders stark. Siehe unter anderem: EUObserver: New EU states make bid for diplomatic cloud, 10.03.2010. Allerdings werden Quotenregelungen im Allgemeinen als wenig praktikabel und teils problematisch für die Arbeit des EAD erachtet, da hochqualifiziertes und gerade für die Auslandsposten jeweils geeignetes Personal rekrutiert werden sollte.

Wie können bestehende außen- und sicherheitspolitische Ausbildungsmaßnahmen der Europäischen Union im Sinne einer umfassenden Ausbildung für die Tätigkeiten im EAD, aber auch in verbundenen außenpolitischen Einheiten, ausgestaltet werden.⁴⁰

Überprüfungsverfahren: Im Rahmen des EAD-Aufbaus ist für 2011 ein Bericht der Hohe Vertreterin über die Funktionsweise des EAD vorgesehen. 2013 soll zudem eine Überprüfung der Ratsentscheidung zum EAD eingeleitet und bis spätestens Anfang 2014 abgeschlossen werden: Wie können aus den Erfahrungen der ersten Aufbauphase heraus Kriterien und Verfahren für eine zielgerichtete Anpassung des Aufbaus und der Arbeitsweise des Dienstes bestimmt werden?

„Legitimation durch Erfolg“

Die internationale „Schonzeit“⁴¹ für die Europäische Union ist abgelaufen: Sie kann sich im Zuge der Umsetzung des Lissabonner Vertrags nicht weiterhin vornehmlich mit sich selbst beschäftigen und keine belastbaren institutionellen Grundlagen für eine kohärente Außenvertretung schaffen. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union stehen mit in der Verantwortung: Sie müssen die Hohe Vertreterin in ihrer Tätigkeit, aber auch bei der Fortentwicklung der Strukturen und Verfahren des EAD unterstützen. Bislang ist diese mitgliedstaatliche Unterstützung uneinheitlich. Während zum Beispiel Frankreich in den Regierungsverhandlungen dem EAD geschickt seinen Stempel aufdrückte (etwa bei der Organisationsstruktur) waren insbesondere deutsche Parlamentarier in den Ausschüssen des Europäischen Parlaments federführend. Der britische Beitrag zur konkreten Ausgestaltung des EAD jenseits personeller Aspekte fiel demgegenüber – vor allem seit dem Antritt der neuen Regierung im Mai 2010 – gering aus.

Mit dem EAD wird nicht nur ein Dienst „sui generis“ geschaffen, der sich in Krisen zu bewähren hat und der einen Mehrwert gegenüber der Diplomatie der Mitgliedstaaten erbringen muss. Er bedingt auch – neben der Chance einer stärkeren demokratischen Mitgestaltung durch das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente – eine Entscheidung über die Inhalte und Schwerpunkte der künftigen EU-Außenbeziehungen. Die Hohe Vertreterin, die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten sind gut beraten, auf eine anspruchsvollere außen- und sicherheitspolitische Prioritätensetzung hinzuwirken – etwa in einem „mission statement“ oder einem Mehrjahresprogramm. Diese muss den Fähigkeiten der Union gerecht werden, die dafür notwendigen Ressourcen bereithalten und in den Verhandlungen zum neuen Finanzrahmen 2014-2020 berücksichtigt werden. In diesem Sinne muss das Hauptaugenmerk zum einen der direkten Nachbarschaft der Europäischen Union gelten, zumal die Union an ihrem Umgang mit ihren Nachbarn gemessen wird und für diesen Bereich bereits umfangreiche außenpolitische und diplomatische Instrumente und Erfahrungen bestehen. Zum anderen ist die Europäische Union unmittelbar in ihren strategischen Partnerschaften mit den USA und den aufsteigenden Weltmächten gefordert, wenn sie ihrer Akteursrolle auf der internationalen Ebene gerecht werden will.

Weitere institutionelle Machtkämpfe sollten die Hohe Vertreterin und die EU-Institutionen – auch im eigenen Interesse – vermeiden und den EAD vielmehr zu einem Dreh- und Angelpunkt der EU-Außenbeziehungen werden lassen. Die Außenpolitik der Europäischen

40 Bestehende Ausbildungsmaßnahmen sind etwa das European Diplomatic Programme (EDP), das Europäische Sicherheits- und Verteidigungskolleg (ESVK) oder die European Group on Training (EGT) für das zivile Krisenmanagement. Siehe hierzu: Julia Lieb: Consolidating civilian and military training for crisis management: taking stock of EU initiatives, Standard Briefing für das Europäische Parlament, April 2010.

41 Volker Perthes: Die Europäische Union in der Welt. Die Sicht der anderen und die Aufgaben der nahen Zukunft, in: Universitas 4/2010, S. 341-349.

Union könnte so an Legitimation gewinnen: Legitimation durch konstruktive Beiträge im vernetzten Krisenmanagement sowie in der regionalen und globalen Ordnungspolitik. Überzeugen muss die Europäische Union nach außen wie nach innen ebenso dadurch, dass sie in ihrem Außenhandeln der zunehmenden Überschneidung von Politikfeldern gerecht wird. Der EAD sollte hierfür nach und nach eine Verbindung klassischer Außen- und Sicherheitspolitik mit den wichtigen internationalen Fragestellungen des 21. Jahrhunderts, namentlich der Klimapolitik, der Energieversorgungssicherheit, der Armutsbekämpfung oder den Menschenrechten gewährleisten – auch wenn er für letztere teils erst noch Zuständigkeit im strengen Sinne erhalten müsste.

Der Vertrag von Lissabon ist in Kraft



Der Vertrag von Lissabon

Analyse und Bewertung

Herausgegeben von Andreas Marchetti
und Claire Demesmay

2010, 289 S., geb., 49,- €,

ISBN 978-3-8329-3676-1

(Schriften des Zentrum für Europäische
Integrationsforschung (ZEI), Bd. 71)

Mit dem Vertrag von Lissabon beschließt die EU ihren langjährigen Reformprozess. Die Autoren kommentieren das neue europäische Primärrecht in interdisziplinärer Perspektive. Sie bewerten den Vertrag im Vergleich zum Vertrag von Nizza als rechtlichem Referenzpunkt und dem gescheiterten europäischen Verfassungsvertrag als politischem Orientierungspunkt.

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



Nomos

Die neue Macht des Europäischen Parlaments nach ‚Lissabon‘ im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik

*Elmar Brok**

Seit dem 1. Dezember 2009 macht ein Brüsseler Akteur mehr öffentliche Schlagzeilen als je zuvor: Das Europäische Parlament vertritt mit neuem Machtbewusstsein seine Positionen gegenüber Kommission, Rat und Mitgliedstaaten. Die Ablehnung des SWIFT-Abkommens¹ durch das Europäische Parlament war sicherlich das prominenteste Beispiel der letzten Wochen. Dieses neue Selbstbewusstsein hat seine Gründe: Das Europäische Parlament gewinnt durch den Lissabon-Vertrag entscheidend an Bedeutung. Nicht umsonst wird der Lissabon-Vertrag als „Vertrag der Parlamente“² bezeichnet.

Ein konkretes Beispiel, an dem sich diese erweiterten Befugnisse und die neue ‚Schlagkraft‘ des Europäischen Parlaments besonders herauskristalisieren, bietet ein Schlüsselbereich europäischer Politik: In der gemeinsamen Handelspolitik (GHP) der Europäischen Union gewinnen das Europäische Parlament und der Ausschuss für internationalen Handel des Europäischen Parlaments (INTA) an erheblicher Bedeutung. Bisher waren sie eher Randfiguren in der komplexen Struktur internationaler Handelspolitik. Auf europäischer Ebene agierten die Protagonisten Rat und Kommission. Da aber Teile der GHP, wie etwa ausländische Direktinvestitionen, nicht unter die ausschließliche gemeinschaftliche Zuständigkeit der Europäischen Union fielen, existierte hier parallel zu den EU-Regelungen ein wirres Geflecht aus bilateralen Übereinkommen der einzelnen Mitgliedstaaten mit Drittstaaten. Der Lissabon-Vertrag erweitert die Kompetenzen der Europäischen Union im Bereich der GHP mit dem Ziel, eine größere Einheitlichkeit europäischer Handelspolitik und somit eine größere Durchsetzungskraft europäischer Interessen auf globaler Ebene zu erreichen. Im Zuge dieser Reform bekommt das Europäische Parlament ebenfalls weitreichende neue Kompetenzen, die es von einem Nebenakteur zu einer Hauptfigur machen und zu einer ganz neuen Dimension und Demokratisierung der Handelspolitik führen könnten. Diese Neuerungen müssen im Kontext der allgemein erweiterten Kompetenzen des Europäischen Parlaments gesehen werden und der dahinterstehenden Motivation des Europäischen Konvents, die Europäische Union insgesamt demokratischer und transparenter zu machen.

Bevor auf die Details eingegangen und die neuen Regeln aufgezeigt und analysiert werden, lohnt sich ein Blick auf die Bedeutung der europäischen Handelspolitik im Allgemeinen und die durch den Lissabon-Vertrag neu hinzugekommenen Kompetenzen der Europäischen Union in der GHP, um vor diesem Hintergrund die Bedeutsamkeit und die Folgen der neuen Kompetenzen des Europäischen Parlaments und des INTA zu verstehen. Diese neuen

* Elmar Brok, MdEP, außenpolitischer Sprecher der „Fraktion der Europäischen Volkspartei“ im Europäischen Parlament, Vorsitzender der interparlamentarischen Delegation zum US-Kongress und des Transatlantic Legislators' Dialogue.

- 1 Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Zahlungsverkehrsdaten und deren Übermittlung aus der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für die Zwecke des Programms zum Aufspüren der Finanzierung des Terrorismus, KOM (2009) 703. Das Kürzel ‚SWIFT‘ steht für „Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication“.
- 2 Elmar Brok/Martin Selmayr: Der ‚Vertrag der Parlamente‘ als Gefahr für die Demokratie? Zu den offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon, in: *integration* 3/2008, S. 217-234.

Kompetenzen werden einerseits in ihrer Konsequenz auf die interne Arbeit des Europäischen Parlaments analysiert. Woraus bestehen diese neuen Kompetenzen und welche Auswirkungen haben sie auf die Zusammenarbeit des INTA mit den anderen außenpolitischen Ausschüssen wie dem AFET (Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten) oder dem DEVE (Ausschuss für Entwicklung)? Welche Motivationen und Hintergründe waren für die nun weitreichenden Befugnisse des INTA ausschlaggebend und wie sind diese im Gesamtkontext der Stärkung des Europäischen Parlaments durch den Lissabon-Vertrag zu verstehen? Andererseits wird auf die externen Auswirkungen der neuen parlamentarischen Befugnisse in der GHP eingegangen: Was bedeutet eine Demokratisierung und Kontrolle der internationalen Handelspolitik? Wie wirkt sich diese auf das interinstitutionelle Gleichgewicht aus? Abschließend werden einige Empfehlungen für die Zukunft ausgesprochen.

Wirtschaftlicher Riese und politischer Zwerg? Handelspolitik als Schlüsselbereich europäischer Außenpolitik

Oftmals als außenpolitischer Zwerg beschimpft, ist die Europäische Union als wirtschaftlicher Riese schon lange weltweit akzeptiert. Die Zahlen sprechen für sich. Die Europäische Union repräsentiert heute mit ihren 27 Mitgliedstaaten circa 491 Millionen Menschen. Die Europäische Union steht mit ihren Erlösen aus Binnenmarkt und internationalem Handel für ein Drittel des Wohlstandes der Weltwirtschaft mit circa 31 Prozent des weltweiten Bruttoinlandsprodukts (BIP) (im Vergleich: USA 25,5 Prozent, Japan 8,1 Prozent, China 6,1 Prozent).³ Allein Deutschland exportierte im Januar 2010 Waren im Wert von 63,7 Milliarden Euro innerhalb und außerhalb der Europäischen Union.⁴

Neben dem innereuropäischen Handel im Rahmen des Binnenmarkts hat in den letzten Jahrzehnten auch der Außenhandel der Europäischen Union an Gewicht gewonnen. Wie Godelieve Quisthoudt-Rowohl in ihrem Beitrag „Alle Macht in Brüssel: Die europäische Außenhandelspolitik“ richtig feststellt, hat die Bedeutung des Außenhandels in den letzten Jahren durch „den technologischen Fortschritt, der für eine Verringerung der Kommunikations- und Transportkosten gesorgt hat“,⁵ zugenommen. Weitere Gründe für die gestiegene Relevanz der Außenhandelspolitik sieht Quisthoudt-Rowohl in politischen Prozessen und Entscheidungen wie dem schrittweisen Abbau von Handelshemmnissen auf multilateraler Ebene, Chinas wirtschaftlicher Öffnung seit 1978 und dem Fall des Eisernen Vorhangs. Parallel seien an den multilateralen Handelsverhandlungen immer mehr und immer ehrgeizigere aufstrebende Wirtschaftsmächte beteiligt. Das Gewicht und die Wichtigkeit, die die Handelspolitik für den Wohlstand und die wirtschaftliche Schlagkraft der Europäischen Union hat, werde deutlich, wenn man sich vor Augen führt, dass mittlerweile circa jeder vierte Arbeitsplatz vom Export abhängt.⁶ Die Europäische Union ist in der Tat der größte Exporteur von Waren und Dienstleistungen. So beträgt der Anteil der ‚EU-27‘ am weltweiten Güterhandel 17,8 Prozent (USA 14,0 Prozent, China 10,4 Prozent, ASEAN⁷ 7,8 Prozent, Lateinamerika 7,1 Prozent). Bei

3 United Nations Conference on Trade and Development: UNCTAD Handbook of Statistics 2008, New York/Genf, S. 388.

4 Eurostat: Handelsbilanzüberschuss der Eurozone bei 2,6 Mrd. Euro. Defizit von 6,0 Mrd. Euro für die EU27, Pressemitteilung 51/2010, 16.04.2010.

5 Godelieve Quisthoudt-Rowohl: Alle Macht in Brüssel: Die europäische Außenhandelspolitik, in: Kurt J. Lauk (Hrsg.): Europa von innen gesehen: Europa jenseits der Bürger? Die EU nach dem Vertrag von Lissabon, Stuttgart 2009, S. 144-176, S. 145.

6 Ebenda.

7 „Association of Southeast Asian Nations“.

Dienstleistungen liegt die Europäische Union sogar mit 26,1 Prozent an der Spitze und übertrifft dabei bei Weitem die USA mit 17,3 Prozent, die an zweiter Stelle folgen.⁸

Als größte Exportmacht ist die Europäische Union auch für eine beträchtliche Zahl von Drittstaaten der wichtigste Handelspartner. Monatlich fließen Massen an Importen in die Europäische Union. Allein im Februar 2010 wurden Waren im Wert von 102,3 Milliarden Euro in die ‚EU-27‘ importiert.⁹ So nahm der Handel der ‚EU-27‘ mit wichtigen Partnerländern zu – bei den Ausfuhren nach China im Januar 2010 sogar um 49 Prozent im Vergleich zum Vorjahr.¹⁰ Auch am Beispiel USA sieht man deutlich die Dimensionen und die Bedeutsamkeit der Handelsbeziehungen mit Drittstaaten für unsere heimische Wirtschaft: Die transatlantische Wirtschaft generiert pro Jahr knapp 60 Milliarden Euro. Somit hängen insgesamt fast 14 Millionen Arbeitsplätze von der transatlantischen Wirtschaft ab.¹¹ Der 2007 gegründete Transatlantische Wirtschaftsrat visiert sogar für 2015 das Ziel der Schaffung eines echten transatlantischen Markts an. Gelänge dies, wäre es ein riesiger Erfolg. Das BIP könnte in der Europäischen Union bis 2018 um 0,7 Prozent pro Jahr und in den USA bis 2018 um 0,3 Prozent pro Jahr zusätzlich steigen!¹² Global erwirtschaften Europäer und Nordamerikaner derzeit bereits zusammen 60 Prozent des globalen BIP.

Die Europäische Union ist also unumstritten ein ‚wirtschaftlicher Riese‘. Das heißt aber nicht im Umkehrschluss, wie oft suggeriert wird, dass sie ein ‚politischer Zwerg‘ ist. Das Bild ‚wirtschaftlicher Riese versus politischer Zwerg‘ geht nicht auf. Dies wird deutlich, wenn man sich bewusst macht, dass gerade der Bereich des Außenhandels auch ein wichtiges Instrument der Außenpolitik ist, welches neben den wirtschaftlichen Interessen eine Art ‚Hebelwirkung‘ für die Durchsetzung anderer außenpolitischer Ziele entwickeln kann. Dies wird in der Öffentlichkeit oftmals nicht beachtet. All zu schnell setzt man Außenpolitik mit Sicherheitspolitik gleich und vergisst dabei den wichtigen Bereich des Außenhandels. Der neue EU-Außenhandelskommissar Karel De Gucht definierte bei einer Anhörung im Europäischen Parlament am 12. Januar 2010 die Ziele und den Zweck gemeinsamer EU-Handelspolitik wie folgt: „Freier Handel muss ein Mittel sein, um Wohlstand, Stabilität und Entwicklung zu fördern.“¹³ Und genau darum geht es – internationale Handelspolitik ist mehr als das Importieren und das Exportieren von Waren. Sie muss immer im Gesamtkontext außenpolitischer Beziehungen gesehen werden. Sie ist auch politisches, diplomatisches Instrument. Der Abschluss eines Handelsabkommens kann und wird in den meisten Fällen an andere Bedingungen geknüpft, konditionalisiert. Handel ist eine Dimension, ein Teil der außenpolitischen ‚tool box‘ der Europäischen Union, die neben dem Waren- und Dienstleistungsaustausch über unsere Grenzen hinweg unsere Werte in der Welt verbreitet und unsere Interessen durchsetzt. Die Einhaltung von Menschenrechten und Handel sind kaum voneinander zu trennen. Genauso geht es im Bereich der Handelspolitik auch immer um Entwicklungspolitik und um Sicherheitspolitik – man denke an Iran und das mögliche Druckmittel wirtschaftlicher Sanktionen.

8 UNCTAD Handbook of Statistics 2008, S. 388.

9 Eurostat: Handelsbilanzüberschuss, 2010.

10 Ebenda.

11 Daniel S. Hamilton/Joseph P. Quinlan: The Transatlantic Economy 2010. Annual Survey of Jobs, trade and Investment between the United States and Europe, Washington D.C. 2010, S. V.

12 Laut einer Studie von Koen G. Berden/Joseph Francois/Martin Thelle/Paul Wymenga/Saara Tamminen: Non-Tariff Measures in Trade and Investment – An Economic Analysis, Rotterdam 2009, S. 70.

13 Rede von Karel de Gucht anlässlich seiner Anhörung im INTA am 12. Januar 2010. Vgl. Europäisches Parlament, Ausschuss für internationalen Handel: Hearing of Karel De Gucht Commissioner-Designate Trade, 12.01.2010, inoffizielle Niederschrift, S. 6, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/hearings/static/commissioners/cre/de_gucht.pdf (letzter Zugriff: 14.05.2010).

Durch Handel schaffen wir es Zugang zu anderen Märkten *und* – das ist die entscheidende – zu anderen Gesellschaften zu bekommen. China, welches Jahrzehnte lang verschlossen war, hat nach und nach seinen Markt geöffnet. Dadurch bekommen wir mehr und tiefere Einblicke und auch mehr Einfluss und Möglichkeiten, die Verhältnisse im Inneren zu ändern und Druck auf die chinesische Regierung auszuüben. Außenhandelspolitik ist also ein Instrument der sogenannten ‚soft power‘, welches andere diplomatische Mittel und außenpolitische Instrumente der Europäischen Union (wie zum Beispiel das Stabilitäts- oder das Krisenmanagementinstrument) ergänzen und somit den Griff zu militärischen Mitteln verhindern kann. Ganz konkret werden oftmals Handelsabkommen konditionalisiert, zum Beispiel an die Einhaltung von menschenwürdigen Bedingungen am Arbeitsplatz geknüpft.

Und nicht nur das: Außenhandelspolitik ist auch eng gekoppelt mit innenpolitischen, wirtschaftlichen Maßnahmen. Wieder macht es De Gucht deutlich: „Ich werde dafür eintreten, dass die Handelspolitik bei der Verwirklichung der neuen Vision für 2020 voll zum Tragen kommt, indem die politischen Maßnahmen im Innern mit der Stärkung der externen Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union gekoppelt werden.“¹⁴ Denn Handel spornt auch zur Innovation und Kreativität, zur Effizienzsteigerung und Qualität unserer Unternehmen an, die sich nur dadurch im globalen Wettbewerb durchsetzen können. Wir sehen also die weittragende Bedeutung der Handelspolitik. Sie ist für den Exportweltmeister Europäische Union nicht nur *das* Standbein für Wohlstand und Wohlfahrt innerhalb der Europäischen Union, sondern auch ein Instrument der Außenpolitik, das auch außerhalb der Europäischen Union zu mehr Frieden, Demokratie und Wohlstand seinen Beitrag leistet und unsere in der Grundrechtecharta der Europäischen Union und in Art. 21 EUV¹⁵ definierten Grundwerte in der Welt verbreitet.

Gemeinsame Außenhandelspolitik als logische Folgerung des Binnenmarktes

Schon Tucholsky erkannte in seiner Weltbühne 1931: „Was die Weltwirtschaft angeht, so ist sie verflochten.“¹⁶ Dies gilt umso mehr für die europäische Wirtschaft, die durch den Binnenmarkt eng miteinander verbunden ist. Da die Europäische Union einen gemeinsamen Markt teilt und eine gemeinsame Grenze hat, ist die logische Folgerung auch eine GHP. Bisher war es laut Art. 131 EGV¹⁷ das Hauptziel der GHP „im gemeinsamen Interesse zur harmonischen Entwicklung des Welthandels, zur schrittweisen Beseitigung der Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr und zum Abbau der Zollschränken beizutragen.“ Zu diesem Zweck hatte die GHP bisher zwei Hauptaufgaben: Zum einen geht es in der sogenannten vertraglichen Handelspolitik darum, bei internationalen Verhandlungen und Drittstaaten gegenüber als einheitlicher, starker verhandlungsfähiger Partner nach außen hin aufzutreten und Handelsabkommen mit Drittstaaten zu verhandeln, zu ratifizieren und zu implementieren. Zum anderen ist es aber im Rahmen der sogenannten internen/autonomen

14 Antworten von Karel de Gucht auf die Fragen des INTA für die Anhörung im Europäischen Parlament am 4. Januar 2010. Vgl. Europäisches Parlament, Ausschuss für internationalen Handel: Mitteilung an die Mitglieder des INTA-Ausschusses, PE431.166v01-00, S. 9, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/inta/dv/800/800569/800569de.pdf (letzter Zugriff: 11.05.2010).

15 Die Abkürzung ‚EUV‘ bezieht sich auf die konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung des Lissabon-Vertrags, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 13-45.

16 Kurt Tucholsky (Kaspar Hauser): Kurzer Abriss der Nationalökonomie, in: Die Weltbühne, 15.09.1931, S. 37, wiederabgedruckt in: Mary Gerold-Tucholsky/Fritz J. Raddatz (Hrsg.): Kurt Tucholsky. Gesammelte Werke 3. 1929-1935, Frankfurt am Main 2005, S. 939-941, hier S. 939.

17 Sofern nichts anderes vermerkt ist, bezieht sich die Abkürzung ‚EGV‘ auf die konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der Fassung des Vertrags von Nizza, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 321 E vom 29. Dezember 2006, S. 37-180.

Handelspolitik auch Aufgabe der GHP, handelspolitische Instrumente wie Zölle, gemeinsame Einfuhrregelungen, Anti-Dumpingmaßnahmen, subventionierte Importe, mengenmäßige Beschränkungen, Exporterstattungen und die Gewährung gegenseitiger Handelspräferenzen anzuwenden.¹⁸ Außerdem müssen im Rahmen dieser Politik interne Regeln an internationale Vereinbarungen angepasst und vereinheitlicht werden. Ein wichtiges Stichwort in diesem Zusammenhang ist die Harmonisierung von verschiedenen Rechtsvorschriften der Nationalstaaten, sodass Wettbewerbsverzerrungen entgegengetreten werden kann und die Europäische Union durch ihre Einheitlichkeit eine höhere Handlungsfähigkeit und Durchsetzungskraft erreicht. So verteidigt die Europäische Kommission zum Beispiel die Interessen der EU-Mitgliedstaaten auf globaler Ebene und achtet zugleich auf die Einhaltung der Regeln, sodass einheimischen Produzenten keine Nachteile durch die Einfuhr von Gütern entstehen. Ein prominentes Beispiel hierfür ist die sogenannte ‚Antidumpingverordnung‘.¹⁹

Hauptakteure innerhalb der GHP waren bisher die Europäische Kommission und der Rat. Während die Kommission das Vorschlags- und Verhandlungsmonopol besaß und die Europäische Union bei internationalen Verhandlungen vertrat, wurden Abkommen vom Rat geschlossen.²⁰ Das Europäische Parlament und der INTA spielten dabei nur eine Nebenrolle. Den EG-Verträgen zufolge war eine Anhörung des Europäischen Parlaments bei GHP-Maßnahmen und bei dem Abschluss von Handelsabkommen bisher nicht vorgesehen. In Art. 133 Abs. 2 EGV heißt es in Bezug auf die GHP: „Die Kommission unterbreitet dem Rat Vorschläge für die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik.“ Maßnahmen im Rahmen der GHP und der Abschluss von Handelsabkommen wurden allein von der Kommission ausgehandelt und allein vom Rat beschlossen. Eine Anhörung des Europäischen Parlaments in Bezug auf den Abschluss von Handelsabkommen wurde sogar explizit ausgeschlossen.²¹ Das Parlament war bisher nur dann am Abschluss solcher Abkommen beteiligt, wenn der betreffende Vorschlag mehr als eine Rechtsgrundlage hatte.²²

In der Praxis sah das allerdings etwas anders aus: In der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission war nämlich Folgendes festgelegt: „In Bezug auf internationale Abkommen, darunter auch Handelsabkommen, unterrichtet die Kommission das Parlament frühzeitig und eindeutig sowohl während der Phase der Vorbereitung der Abkommen als auch während des Verlaufs und des Abschlusses internationaler Verhandlungen. [...] Die Unterrichtung des Parlaments [...] erfolgt so rechtzeitig, dass es erforderlichenfalls seinen Standpunkt zum Ausdruck bringen kann und die Kommission den Standpunkten des Parlaments im Rahmen des Möglichen Rechnung tragen kann.“²³

18 Vgl. Benjamin Fairbrother/Godelieve Quisthoudt-Rowohl: Europäische Handelspolitik: Von Rom bis Lissabon, in: Konrad Adenauerstiftung (Hrsg.): Analysen und Argumente, Ausgabe 73, Januar 2010, S. 7.

19 Verordnung (EG) Nr. 384/96 des Rates vom 22. Dezember 1995 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 56 vom 6. März 1996, S. 1-20.

20 Bei den sogenannten ‚gemischten Abkommen‘ mussten neben dem Rat auch die einzelnen Mitgliedstaaten ihre Zustimmung geben.

21 Art. 300 Abs. 3 EGV.

22 Beispiele sind Mitentscheidungen bei Rechtsakten, die auf der doppelten Rechtsgrundlage von Art. 133 und 95 EGV fußen, Zustimmungen zu Abkommen, die einen der Aspekte des Art. 300 Abs. 3 UAbs. 2 EGV beinhalten, oder Ausnahmefälle, wenn der Rat das Parlament auf freiwilliger Grundlage anhörte.

23 Rahmenvereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission. Beschluss des Europäischen Parlaments zu der Revision der Rahmenvereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission (2005/2076(ACI)), in: Amtsblatt der EU, Nr. C 117 E vom 18. Mai 2006, S. 123-133, hier S. 128.

Dies bedeutete praktisch, dass der INTA zwar Dokumente und Informationen im Zusammenhang mit der Verhandlung von Handelsabkommen bekam und der Handelskommissar zum Meinungsaustausch im INTA erschien. Dies fand aber auf einer informellen, nicht verbindlichen Ebene statt. In Wirklichkeit war das Europäische Parlament machtlos.

Selbst in einigen wenigen Sonderfällen, in denen das Europäische Parlament ein Zustimmungsrecht besaß, war dieses in der Praxis oftmals nicht mehr als eine leere Hülle. So hatte das Europäische Parlament zum Beispiel bei dem Abkommen zur Gründung der „World Trade Organization“ (WTO) ein Zustimmungsrecht.²⁴ Dieses wurde aber zu einer Farce, da das Europäische Parlament unter enormem Zeitdruck stand und drei Monate nachdem es das 26.000 Seiten umfassende Abkommen erhalten hatte schon abstimmt. Eine wirklich kritische Prüfung durch das Europäische Parlament, das unter erheblichem Druck von Kommission und Rat stand, war hier mehr als zweifelhaft.²⁵

Trotz der im Vergleich zum Europäischen Parlament mächtigen Rolle der Kommission muss eines nochmals deutlich hervorgehoben werden: Nach den EG-Verträgen waren auch die Rechte der Kommission im Bereich der GHP lange Zeit insofern begrenzt, als dass im Vertrag von Maastricht laut Art. 133 Abs. 1 EGV sich die ausschließliche Zuständigkeit nicht auf alle Aspekte des Handels bezog, sondern nur auf „die Änderung von Zollsätzen, den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmaßnahmen, zum Beispiel im Fall von Dumping und Subventionen.“ Im Bereich des Handels mit Dienstleistungen, des geistigen Eigentums oder ausländischen Direktinvestitionen hatte die Europäische Union lange Zeit nicht die ausschließliche Zuständigkeit.²⁶ Vielmehr lag hier oftmals eine sogenannte ‚gemischte Zuständigkeit‘²⁷ vor. Durch den Vertrag von Nizza wurde hier allerdings ein erster Fortschritt erreicht. Art. 133 Abs. 5 EGV schloss nun explizit den Handel mit Dienstleistungen und die handelsbezogenen Aspekte des geistigen Eigentums in die GHP mit ein. Der Bereich der ausländischen Direktinvestitionen blieb hingegen weiterhin ausgeschlossen.²⁸

Neue Reichweite und Verzahnung der GHP durch den Lissabon-Vertrag

Gegenüber den bisherigen Bestimmungen wird die GHP nun im Lissabon-Vertrag erheblich ausgebaut. Erstens wird die GHP nun in *allen* Bereichen der Handelspolitik eine gemeinschaftliche Handelspolitik. Der Vertrag dehnt die substanzielle Reichweite der GHP

24 Hier handelt es sich um einen Sonderfall. Das Europäische Parlament hatte ein Zustimmungsrecht, da es um die Schaffung eines besonderen institutionellen Rahmens ging. Vgl. Fairbrother/Quisthoudt-Rowohl: Europäische Handelspolitik, 2010, S. 10.

25 Ebenda. Vgl. auch Meinhard Hilf/Frank Schorkopf: Das Europäische Parlament in den Außenbeziehungen der Europäischen Union, in: Josef Drexl u.a. (Hrsg.): Europäische Demokratie, Baden-Baden 1999, S. 109-129, hier S. 112. Vgl. auch Ernst-Ulrich Petersmann: Welthandelsrecht als Freiheits- und Verfassungsordnung, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 65/2005, S. 543-585, hier S. 546.

26 Die Frage nach der Reichweite der handelspolitischen Kompetenzen der Europäischen Union war laut dem Vertrag von Maastricht unklar. Es war nicht klar, ob die Aufzählung von Art. 133 EGV in der Fassung des Vertrags von Maastricht erschöpfend gemeint war oder nur Beispiele auflisten sollte. Anfang der 1990er Jahre entschied der Europäische Gerichtshof, dass die Zuständigkeit für den Handel mit Dienstleistungen und handelsbezogenen Aspekten des geistigen Eigentums in die gemischte Zuständigkeit fiel, also die Zuständigkeit zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten geteilt war. Vgl. Fairbrother/Quisthoudt-Rowohl: Europäische Handelspolitik, 2010, S. 8-9.

27 Bei gemischten Zuständigkeiten handelt es sich um geteilte Zuständigkeiten zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten. Hier gilt nicht das Prinzip der qualifizierten Mehrheitsentscheidung im Rat, sondern jeder Mitgliedstaat muss zustimmen. Außerdem müssen zudem noch die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten zustimmen.

28 Vgl. Fairbrother/Quisthoudt-Rowohl: Europäische Handelspolitik, 2010, S. 8-9.

auf alle Handelsbereiche aus. So ist in Art. 3 Abs. 1 Lit. e AEUV²⁹ die Handelspolitik als ein Politikbereich aufgeführt, der in die „ausschließliche Zuständigkeit“ der Europäischen Union fällt. Das war aber, wie beschrieben, in vielen Bereichen schon vorher so. Das Entscheidende ist vielmehr, dass in Art. 207 AEUV die Bereiche der Handelspolitik gegenüber dem ehemaligen Art. 133 EGV ausgeweitet werden. So fällt nun auch der Bereich der ausländischen Direktinvestitionen unter die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union.

Und dies ist entscheidend! Die Europäische Union hat in nunmehr *allen* Bereichen der Handelspolitik die ausschließliche Zuständigkeit. Die Ausdehnung auf ausländische Direktinvestitionen stellt einen großen Fortschritt dar. Zwar war die Europäische Union schon vorher für Aspekte der internationalen Marktöffnung für Investitionen zuständig,³⁰ aber alle anderen Maßnahmen, die den Schutz bei Direktinvestitionen im Ausland garantieren sollten, waren Verhandlungssache der einzelnen Nationalstaaten. Folge war ein undurchschaubares Geflecht an bilateralen Vereinbarungen. Dies erwies sich in der Praxis oft als Nachteil: Wenn beispielsweise ein europäisches Unternehmen mit Sitzen in mehreren EU-Mitgliedstaaten in China investieren wollte, war es bisher nicht sicher, ob die Investitionen des in Deutschland ansässigen Unternehmens genau nach den gleichen Regeln geschützt wurden, wie die des in Frankreich ansässigen Tochterunternehmens.

Zweitens trägt der Lissabon-Vertrag der bereits beschriebenen Verzahnung von Außenhandelspolitik mit anderen Aspekten der Außenpolitik wie Entwicklungs-, Menschenrechts- und Sicherheitspolitik Rechnung, indem er die GHP in den größeren Rahmen europäischer Außenpolitik einbettet. Laut Art. 207 AEUV wird „die gemeinsame Handelspolitik [...] im Rahmen der Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns der Union gestaltet.“ Der bereits erwähnte Art. 131 EGV wird also erheblich ausgeweitet und die GHP über das Ziel des Abbaus von Handelshemmnissen hinaus in einem viel größeren, komplexeren Kontext – dem breiten Feld des auswärtigen Handelns – definiert. Die erwähnten „Grundsätze und Ziele des auswärtigen Handelns“ sind in Art. 21 Abs. 1 EUV festgelegt. Es heißt hier: „Die Union lässt sich bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“ Insbesondere wichtig in Bezug auf den Außenhandel ist neben der Stärkung der Grundwerte wie Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte das in Art. 21 Abs. 2 Lit. e EUV festgelegte Ziel „die Integration aller Länder in die Weltwirtschaft zu fördern, unter anderem durch den schrittweisen Abbau internationaler Handelshemmnisse.“

Eine weitere Neuerung besteht darin, dass in Art. 206 AEUV ausdrücklich der Abbau „anderer Schranken“ erwähnt wird. Damit sind „nichttarifäre Beschränkungen“ des internationalen Handels gemeint, die „gegenüber den traditionellen Zöllen zugenommen“ haben³¹ und die, ebenso wie Zölle, dem Schutz der heimischen Produzenten dienen. Sie bestehen

29 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 83 vom 30. März 2010, S. 47-199.

30 Zum Beispiel wurden dienstleistungsbezogene Investitionen im „General Agreement on Trade in Service“ (GATS) verhandelt.

31 Andreas Maurer/Bettina Rudloff: Handelspolitik und Internationale Abkommen, in: Julia Lieb/Nicolai von Ondarza/Torsten Schütz (Hrsg.): SWP-Webdossier, „Der Vertrag von Lissabon und seine Umsetzung“, Februar 2010.

zum Beispiel in Verpackungsvorgaben, normtechnischen Vorgaben oder auch Ansprüchen an die Qualifikation von Dienstleistungserbringern.

Insgesamt sieht man, dass durch die Übertragung der ausschließlichen Zuständigkeit an die Europäische Union in nunmehr allen Bereichen der GHP und ihrer damit einhergehenden größeren substanziellen Reichweite sowie der Einbettung der GHP in den Kontext des auswärtigen Handelns „eine Anpassung an die gewandelten Realitäten des internationalen Wirtschaftssystems“³² erfolgte. Denn im europäischen Wirtschaftssystem, welches durch den Binnenmarkt unsere Wirtschaften und somit die Grundlage unseres Wohlstands und sozialen Friedens miteinander verbindet, muss man auch global nach außen gemeinsam und einheitlich auftreten. Nur so kann man die nötige Schlagkraft entwickeln und die Durchsetzungskraft unserer wirtschafts- und handelspolitischen Interessen garantieren. Ebenso war die Erkenntnis entscheidend, dass es in einer ‚EU der 27‘ immer schwieriger wurde, Einstimmigkeit in wichtigen handelspolitischen Fragen zu erzielen. Deshalb lag es nahe, Mehrheitsentscheidungen innerhalb der GHP auszuweiten.³³ Die neuen Kompetenzen der Europäischen Union in der GHP symbolisieren diese Einsicht.

Die neuen Befugnisse des Europäischen Parlaments in der GHP

Der Lissabon-Vertrag sieht im Zuge der dargestellten erweiterten Kompetenzen der Europäischen Union in der GHP einen enormen Machtzuwachs des Europäischen Parlaments im Bereich der GHP vor. Dieser erscheint umso signifikanter, da die GHP insgesamt, wie dargestellt, aufgewertet wurde.

Das Europäische Parlament erhält nun Kontroll- und Mitentscheidungsbefugnisse, die es auf eine Ebene mit dem Ministerrat stellen. Praktisch obliegt seit dem 1. Dezember 2009 die gesamte Handelspolitik der Kozuständigkeit des Europäischen Parlaments – und hier vor allem seiner ‚vorbereitenden Hand‘: des erst 2004 gegründeten INTA.

Konkret gewinnt das Europäische Parlament folgende Befugnisse: Erstens dehnt der Lissabon-Vertrag das in ordentliches Gesetzgebungsverfahren umbenannte Mitentscheidungsverfahren in der Gesetzgebung auf die autonome Handelspolitik aus. In Art. 207 Abs. 2 AEUV heißt es: „Das Europäische Parlament und der Rat erlassen durch Verordnungen gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren die Maßnahmen, mit denen der Rahmen für die Umsetzung der gemeinsamen Handelspolitik bestimmt wird.“ Europäisches Parlament und Rat sind nun in diesem Bereich der GHP gleichberechtigte Mitgesetzgeber. Diese Gleichberechtigung gilt auch für Maßnahmen der wirtschaftlichen, finanziellen und technischen Zusammenarbeit zugunsten von Drittländern, die nicht zur Gruppe der Entwicklungsländer gehören. Dies bedeutet einen enormen Fortschritt! Konnte das Europäische Parlament bisher nur Stellungnahmen zur Gesetzgebung im Bereich der autonomen GHP abgeben, wird es nun Mitgesetzgeber und ist somit mitverantwortlich für alle Gesetze, die den Rahmen für die Umsetzung der GHP betreffen.

Zweitens gilt die neue Qualität der Parlamentsrechte insbesondere für das Feld der internationalen Verhandlungen. Das Europäische Parlament wird nun im Rahmen der vertraglichen Handelspolitik durch das Zustimmungsverfahren beteiligt. Es muss also alle Handelsabkommen ratifizieren. Außerdem bekommt es in der vertraglichen Handelspolitik neue Kontroll- und Informationsrechte. Der Vertrag sieht in Art. 207 Abs. 3 AEUV explizit vor, dass das Europäische Parlament in allen Phasen der Verhandlungen informiert und konsul-

32 Till Müller-Ibold: Gemeinsame Handelspolitik, in: Carl-Otto Lenz/Klaus-Dieter Borchardt (Hrsg.): EU-Verträge. Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, Köln 2010, S. 2205-2264, hier S. 2207.

33 Vgl. Fairbrother/Quisthoudt-Rowohl: Europäische Handelspolitik, 2010, S. 9.

tiert werden muss, und zwar in derselben Weise wie der vom Ministerrat eingesetzte, seit 1958 ohne jede unmittelbar-demokratische Verankerung operierende sogenannte „133er Ausschuss“.³⁴ Die Kommission ist nun also rechtlich verpflichtet, Informationen frühzeitig an das Europäische Parlament weiterzuleiten. Konnte das Europäische Parlament bisher durch das Rahmenabkommen zwischen Parlament und Kommission von 2005 zwar informell informiert und konsultiert werden, wird dieses nun rechtlich fixiert und somit verbindlich. Dementsprechend heißt es in der Entschließung des Europäischen Parlaments zu den Eckpunkten des neuen Rahmenabkommens zwischen Kommission und Parlament vom 9. Februar 2010, dass die Kommission das Europäische Parlament frühzeitig und detailliert über Entwürfe für Verhandlungsmandate und Änderungen dieser Mandate informieren soll.³⁵ Deutlich sicherte Karel De Gucht anlässlich seiner Anhörung im Europäischen Parlament am 12. Januar 2010 zu, dass es ihm ein besonderes Anliegen sei, das Parlament ständig zu informieren und ihm die Gelegenheit zu geben, sich in allen Verhandlungsphasen zu äußern.³⁶

Das Europäische Parlament hat allerdings weiterhin nicht das Recht, das Verhandlungsmandat zu bestimmen. Es obliegt nach wie vor ausschließlich der Kommission, die Verhandlungen für ein Handelsabkommen zu führen.³⁷ So bleibt eine Diskrepanz zwischen den Kompetenzen des Europäischen Parlaments bei EU-internen Bereichen der GHP (autonome Handelspolitik) und den externen Bereichen der GHP (vertragliche Handelspolitik) bestehen.

Die Dimension der neuen Befugnisse des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsverfahren wird deutlich, wenn man einen Blick zurück wirft. In der Vergangenheit waren das Europäische Parlament und der INTA, wie bereits erwähnt, eher eine Randfigur. In den meisten Fällen wurden sie nur konsultiert, hatten aber nichts zu sagen. So wurden in der vergangenen Legislaturperiode innerhalb von fünf Jahren gerade nur zwei Mitentscheidungsverfahren durchgeführt,³⁸ die restlichen Verfahren waren hauptsächlich Konsultationsverfahren.³⁹ Dieses wird sich nun aller Erwartung nach ändern. Dadurch dass die GHP im Allgemeinen eine viel größere Schlagkraft erhält und zudem die demokratische Kontrolle und Transparenz durch die erweiterten Befugnisse des Europäischen Parlaments gestärkt werden, erhält das Europäische Parlament nun eine ganz andere Relevanz und wird auch von außen völlig anders wahrgenommen. Dies merkt man allein an der Anzahl der Interessenvertreter, die nun in weitaus größerer Anzahl als bisher die Ausschusssitzungen des INTA aufmerksam verfolgen und den Kontakt zu seinen Mitgliedern suchen. Auf einmal ha-

34 Die informelle Bezeichnung „133er Ausschuss“ rührt von der Tatsache, dass vor dem Lissabon-Vertrag dieses Gremium auf Basis des Art. 133 Abs. 3 EGV eingesetzt wurde. Im Lissabon-Vertrag ist der „133er Ausschuss“ nun in Art. 207 Abs. 3 AEUV als vom Rat bestellter „Sonderausschuss“ genannt.

35 Vgl. Maurer/Rohloff: Handelspolitik und Internationale Abkommen, 2010.

36 Europäisches Parlament, Ausschuss für internationalen Handel: Hearing of Karel De Gucht, 2010, S. 7, 10 und 30.

37 Art. 207 Abs. 3 und Art. 218 Abs. 2 AEUV.

38 Europäisches Parlament: Bericht des Ausschusses für internationalen Handel über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Gemeinschaftsstatistiken des Außenhandels mit Drittländern und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1172/95 des Rates, A6-0267/2008 vom 26. Juni 2010, Berichterstatter: Helmuth Markov; Europäisches Parlament: Bericht des Ausschusses für internationalen Handel über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Zwangslizenzen für Patente an der Herstellung von Arzneimitteln, die für die Ausfuhr in Länder mit Problemen im Bereich der öffentlichen Gesundheit bestimmt sind, A6-0242/2005 vom 19. Juli 2005, Berichterstatter: Johan Van Hecke.

39 So wurde das Europäische Parlament bei wichtigen Abkommen wie der wirtschaftlichen Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Mexiko oder bei Makrofinanzhilfen für den Libanon, Kosovo oder Georgien lediglich konsultiert.

ben wir hier einen Akteur, der realen Einfluss hat, der konsultiert und informiert werden muss. Und nicht nur das: Vom ‚Ja‘ und ‚Nein‘ des Europäischen Parlaments hängt beispielsweise ab, ob die Handelsbeziehungen mit Südkorea aufgenommen werden.⁴⁰

Wir haben hier europaweit eine einzigartige Situation: Die Tatsache, dass ein Parlament Entscheidungsrechte im Bereich der Handelspolitik besitzt, die klassisch in die ausschließliche Zuständigkeit der Exekutiven fallen, ist etwas völlig Neues in Europa! Der Deutsche Bundestag hat bisher zum Beispiel nicht annähernd so weitreichenden Einfluss auf die Handelspolitik der Bundesregierung, wie dies jetzt das Europäische Parlament gegenüber der Exekutive erhält. Das gleiche Bild findet sich in den anderen europäischen Ländern. Eine Praxis, die zum Beispiel in den USA schon lange existiert, wird nun zum ersten Mal einem Parlament in Europa zugestanden: dem Europäischen Parlament.

Diese neuen Kompetenzen werden langfristig auch Auswirkungen auf die interne Arbeit des Europäischen Parlaments haben, zum Beispiel im Verhältnis des INTA zu den traditionellen außenpolitischen Ausschüssen wie dem AFET, dem DEVE oder dem Unterausschuss Menschenrechte. So werden mehr informelle Treffen und formale gemeinsame Sitzungen stattfinden müssen, sowohl auf Fraktions- als auch auf Ausschussebene, um sich in wichtigen Fragen, die sowohl die Handelspolitik als auch sicherheits- oder entwicklungspolitische Fragen betreffen, auf eine gemeinsame Linie des Europäischen Parlaments zu verständigen, die dann gemeinsam gegenüber Rat und Kommission vertreten wird. Hier muss das Europäische Parlament ansetzen: Es muss intern eine Kohärenz in außenpolitischen Fragen erarbeiten, um insgesamt auf europäischer Ebene mehr Kohärenz zu erzwingen. Deswegen muss es zuerst intern durch eine bessere gegenseitige Information und Abstimmung seiner außenpolitischen Ausschüsse eine Einheitlichkeit der Positionen schaffen. Denn Kohärenz ist schließlich eines der Leitmotive des Lissabon-Vertrags. Deswegen wurde auch das Amt der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die zugleich Vizepräsidentin der Kommission ist, geschaffen und deswegen wird ein Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD) eingerichtet. Unter dessen Dach soll die „Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ (GASP/GSVP) mit den Generaldirektionen für Entwicklung und Internationale Zusammenarbeit, humanitäre Hilfe und Krisenreaktion der Europäischen Kommission koordiniert werden damit die Europäische Union außenpolitisch als Einheit auftreten kann.

Die Zusammenarbeit der außenpolitischen Ausschüsse des Europäischen Parlaments ist neben gegenseitigen Informations- und Konsultationsmechanismen zudem auf formaler Ebene definiert: So handelt es sich bei dem INTA und dem AFET um sogenannte ‚assozierte Ausschüsse‘. Was bedeutet dies konkret? Stellt die Konferenz der Präsidenten, die über die Verteilung von Berichten innerhalb des Europäischen Parlaments an die verschiedenen Ausschüsse entscheidet, fest, dass ein Gegenstand in die Zuständigkeit von zwei oder mehreren Ausschüssen fällt, so wird ein Ausschuss als federführend ernannt, der den Bericht erstellt. Der oder die andere/n Ausschüsse verfassen in diesem Fall eine Stellungnahme zu dem Bericht. Die Zusammenarbeit der Ausschüsse in einem solchen Fall ist in Art. 50 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (GO) festgelegt. Hier steht, dass zum Beispiel der Zeitplan von den betroffenen Ausschüssen gemeinsam vereinbart wird und dass der Berichtersteller und der Verfasser der Stellungnahmen „sich laufend und gegenseitig [unterrichten] und bemühen [...], eine Einigung über die Texte, die sie ihren Ausschüssen vor-

40 Generaldirektion Externe Politikbereiche, Fachbereiche des Europäischen Parlaments: Das Freihandelsabkommen EU-Korea, September 2009, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/inta/dv/792/792791/792791de.pdf (letzter Zugriff: 21.06.2010).

schlagen, und über ihre Haltung zu den Änderungsanträgen zu erzielen.⁴¹ Außerdem kann nach Art. 51 GO die Konferenz der Präsidenten bei einem besonders wichtigen Thema die Anwendung eines Verfahrens mit gemeinsamen Ausschusssitzungen und einer gemeinsamen Abstimmung beschließen.

Die formalen Grundlagen einer engeren Zusammenarbeit des INTA mit den anderen außenpolitischen Ausschüssen ist also gegeben. Wie sich die neuen Kompetenzen des INTA konkret in der Praxis auf die interne Arbeit des Europäischen Parlaments auswirken werden, bleibt noch abzuwarten. Auf jeden Fall wird der Einfluss des Europäischen Parlaments in auswärtigen Fragen über die handelspolitischen Instrumente gestärkt.

Hintergründe: Warum neue Kompetenzen für das Europäische Parlament?

In Bezug auf die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union hieß es 2002 im Abschlussbericht der Enquete-Kommission „Globalisierung der Weltwirtschaft“ des Deutschen Bundestages „Das Demokratiedefizit der Gemeinschaft ist in diesem Bereich [der gemeinsamen Handelspolitik der Europäischen Union] besonders augenfällig.“⁴² Mit den dargestellten neuen Kompetenzen des Europäischen Parlaments wird nun im Wesentlichen in diesem wichtigen Schlüsselbereich europäischer Politik das kritisierte Demokratiedefizit beseitigt. Die Motivation hierzu muss man auch im allgemeinen Kontext der Stärkung des Europäischen Parlaments durch den Lissabon-Vertrag sehen. Ein Hauptanliegen des Europäischen Konvents war es, die Europäische Union insgesamt demokratischer und transparenter zu gestalten. So wird das Europäische Parlament durch den Lissabon-Vertrag zum gleichberechtigten Mitgesetzgeber in fast allen Bereichen europäischer Politik. Das Mitentscheidungsverfahren wird zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und dessen Anwendung ausgeweitet. 95 Prozent der EU-Gesetze werden gleichberechtigt vom Europäischen Parlament und dem Ministerrat verabschiedet und die Europäische Union entwickelt sich zu einem ‚echten‘ Zweikammer-System. Die qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat werden mit einigen wenigen Ausnahmen zur Regel.

Zudem hat das Europäische Parlament jetzt die vollständigen Haushaltsrechte einschließlich jener über die Agrarausgaben und damit die Mitentscheidung bei allen Haushaltsfragen.

Ebenso unterliegt die Kontrolle der europäischen Exekutive stärker als bisher dem Europäischen Parlament. Es wählt zum Beispiel den Präsidenten der Europäischen Kommission und auch der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik/Vizepräsident der Kommission muss durch das Europäische Parlament bestätigt werden. Auch wird die Zustimmung des Europäischen Parlaments bei allen Verträgen mit Drittstaaten verlangt. Die Europäische Union erhält durch den Lissabon-Vertrag eine eigene umfassende Rechtspersönlichkeit und somit die Möglichkeit, Verträge mit Drittstaaten abzuschließen.

Vor diesem Hintergrund des allgemeinen Machtzuwachses des Europäischen Parlaments, war es folgerichtig, dass gerade in dem Schlüsselbereich der GHP, in dem die Europäische Union nun ein deutlich größeres Gewicht zu verzeichnen hat, demokratische Kontrolle und Transparenz erhöht wurden, indem man dem Europäischen Parlament und dem INTA die dementsprechenden neuen Kompetenzen zuschrieb.

41 Europäisches Parlament: Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, 7. Legislaturperiode, Dezember 2009, hier S. 38.

42 Deutscher Bundestag: Schlussbericht der Enquete-Kommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten, Bundestagsdrucksache 14/9200, S. 158.

Die Aufwertung des Europäischen Parlaments – Konsequenzen für das Zusammenspiel der handelspolitischen Akteure

Ein ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ des Europäischen Parlaments am Ende des Verfahrens ist nicht das Entscheidende, sondern das Drohen mit dem ‚Nein‘. Hieraus erwächst ihm der Einfluss, das Mandat und die Verhandlungen effektiv zu beeinflussen. Die Rechnung ist insofern relativ einfach: Wer meint, künftig am Parlament vorbei in internationale Verhandlungen treten zu können, handelt grob fahrlässig und auf die Gefahr des politischen Selbstmords hin. Denn wer bei der Mandaterstellung und Ausübung des Mandats nicht die Meinung desjenigen berücksichtigt, der am Ende zustimmen muss, der kann eine bittere Überraschung erleben – wie kürzlich im Fall des SWIFT-Abkommens, das ohne ausreichende Konsultierung des Europäischen Parlaments von Kommission und Rat ausgehandelt worden war und deswegen letztendlich an der Ablehnung des Europäischen Parlaments scheiterte. Die Lehren hieraus werden hoffentlich rasch gezogen. Das SWIFT-Abkommen zählt zwar nicht zur Handelspolitik, aber das Verfahren ist ähnlich gelagert. Denn es handelt sich bei dem SWIFT-Abkommen über den Datenaustausch zwischen Europa und den USA im Rahmen der Terrorbekämpfung um ein Drittstaatsabkommen. Nach dem Lissabon-Vertrag muss das Europäische Parlament allen Drittstaatsabkommen zustimmen. Ebenso wie es allen Handelsabkommen neuerdings zustimmen muss.

Allerdings ist die strikte Beachtung des Gewaltenteilungsprinzips unerlässlich. Das heißt, es bedarf eines weitreichenden Einflusses des Parlaments auf das Mandat, einer Kontrolle während der Verhandlungen und der Entscheidung am Schluss. In diesen Phasen internationaler Verhandlungen wie auch im Setzen von gesetzgeberischen Rahmenbedingungen liegen die klassischen parlamentarischen Zuständigkeiten. Wenn sich Abgeordnete allerdings selbst ins Verhandlungsteam setzen – was Sache der Exekutive ist – wird das Parlament zum ‚Verbündeten‘, dem mit großer Wahrscheinlichkeit nachher die Kraft fehlt, ‚Nein‘ zu sagen. Ein solches Verhalten steht der demokratischen Kontrolle und Transparenz entgegen. Durch gemischte Zusammenarbeit zwischen den Organen können deren Funktionen in falsche Hände gelangen, das Parlament liefe dann Gefahr auf Dauer ein ‚Gefangener seiner Selbst‘ zu werden, weil es seine Unabhängigkeit preisgegeben hätte.

Inwiefern das neue Zusammenspiel von Europäischem Parlament und Kommission funktioniert, wird sich in Zukunft noch zeigen müssen. Alle Seiten müssen sich an die neue Rolle des Europäischen Parlaments gewöhnen. Das erste Handelsabkommen, das mit Zustimmung des Europäischen Parlaments verabschiedet wird, wird das Abkommen mit Südkorea sein. Dieses Abkommen ist nicht unumstritten. So befürchtet vor allem die Elektro- und Autoindustrie Wettbewerbsnachteile durch das Abkommen. Es fordert eine Nachverhandlung. Das Europäische Parlament kann zwar das Abkommen nicht ändern, da es sich hier um den Bereich der vertraglichen GHP handelt und es hier ein Zustimmungs-, aber kein Mitentscheidungsrecht hat. Die Kommission drängt derweil trotz der fehlenden Ratifizierung durch das Europäische Parlament schon einige Mitgliedstaaten auf die teilweise Inkraftsetzung des Abkommens. Dies darf nicht sein, da so die Zustimmung des Europäischen Parlaments zur reinen Formsache degradiert würde. Das Europäische Parlament wird die Tatsachen prüfen und hat auch eine eigene Untersuchung zu den wirtschaftlichen Folgen des Abkommens eingeleitet. Auf Grundlage dieser Maßstäbe wird es dann zu einer Entscheidung kommen. Es lässt sich dabei weder von der Kommission noch von den Mitgliedstaaten, noch von den Interessenvertretern unter Druck setzen. Dies nur als Beispiel, dass in Zukunft die Kommission das Europäische Parlament frühzeitig informieren sollte, sodass es nicht zu unnötigen Verzögerungen bei der Verabschiedung solch wichtiger Abkommen wie dem mit Südkorea kommt.

Auch die geplanten Handelsabkommen mit Peru und Kolumbien sind umstritten, unter anderem wegen der Menschenrechtssituation vor Ort. Diese liegen aber zurzeit noch bei der Kommission und sind dem Europäischen Parlament noch nicht vorgelegt worden. Eine frühe Abstimmung und Gespräche sind hier notwendig. Die Handelsabkommen mit Kolumbien und Peru könnten also ein erster Prüfstein für das neue Zusammenspiel von Kommission und INTA werden.

Dass sich aber schon erste Konsequenzen aus den neuen Kompetenzen des Europäischen Parlaments ergeben, zeigte die kürzliche Veröffentlichung der Dokumente zur Produktpiraterie („ACTA“⁴³) auf erheblichen Druck der EU-Parlamentarier auf die Kommission hin. Diese hatte seit 2008 mit den USA, Japan, der Schweiz und Kanada geheime Verhandlungen zur Produktpiraterie geführt. Nachdem dies öffentlich wurde, forderte das Europäische Parlament Zugang zu den Dokumenten. Diesem Druck gab die Kommission am 21. April 2010 nach. Eine erste Überprüfung der Dokumente durch das Europäische Parlament ergab, dass nach seiner Auffassung viele Elemente wie Internetsperren oder Dritthaftungen für Serviceprovider aus dem Abkommensentwurf gestrichen werden sollten. Hier sieht man die Kontrollfunktion, die das Europäische Parlament ausüben kann. Zwar sieht das Europäische Parlament es ähnlich wie die Kommission: Produktpiraterie muss bekämpft und Urheberrechte müssen geschützt werden, aber das darf nicht zu einer Umgehung europäischer Gesetzgebung führen.

Kürzlich hieß es im Handelsblatt: „US-Lobbyisten putzen bei EU-Abgeordneten Klinken.“⁴⁴ Diese Formulierung ist zugegeben reichlich polemisch, aber sie zeigt deutlich, dass auch bei unseren Partnern im Ausland die neuen Kompetenzen des Europäischen Parlaments wahrgenommen werden. In den USA sieht man beispielsweise nun, dass man beim europäischen Partner eine zusätzliche Kraft mit einbeziehen muss und dass in der Handelspolitik Fragen der demokratischen Kontrolle und Legitimation in Zukunft eine bedeutende Rolle spielen werden.

Worauf in Zukunft zu achten ist – einige Empfehlungen für eine Außenpolitik aus einem Guss

Die Macht, die die Handelspolitik für die Gestaltung der globalen Ordnung hat, strahlt künftig in Verbindung mit den neuen Befugnissen des Parlaments in der Handelspolitik auch auf andere Bereiche aus. Zum einen wird die Europäische Union in Zukunft wohl häufiger mit gemischten Verträgen konfrontiert, in denen nicht nur Handelsfragen, sondern auch andere politische Fragen behandelt werden. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Europäische Union jetzt über eine einheitliche Rechtspersönlichkeit verfügt. Die Verzahnung von Außenhandelspolitik und anderen außenpolitischen Bereichen wird besonders bei Handelskonflikten deutlich, zum Beispiel beim Importverbot für Rindfleisch aus den USA und Kanada, das mit Wachstumshormonen behandelt wurde, die in der Europäischen Union verboten sind, oder bei dem seit 1997 bestehenden Importverbot für mit Chlor behandeltem Hühnerfleisch aus den USA. Hier steht die Europäische Union aktuell unter Druck dieses aufzuheben.⁴⁵ Oftmals sind mit großen handelspolitischen Prozessen sensible Fragen verbunden. Es geht um den Schutz der einheimischen Produzenten, die gegenüber Import-Produzenten benachteiligt werden, und zugleich um den liberalen Handel und damit um die Frage, was wiegt hier mehr?

43 „Anti-Counterfeiting Trade Agreement.“

44 Handelsblatt: US-Lobbyisten denken um: Klinken putzen bei EU-Abgeordneten, 22.04.2010.

45 Vgl. Quisthoudt-Rowohl: Alle Macht in Brüssel, 2009, S. 148.

Auch in Bezug auf China wird die Überschneidung von Handelspolitik und anderen außenpolitischen Aspekten deutlich: Wenn die Europäische Union ein Handelsabkommen mit China abschließt, stehen auch Fragen wie die Achtung der Menschenrechte im Raum. Hier muss sich die Europäische Union künftig besser koordinieren. Es darf zum Beispiel nicht sein, dass die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik gerade eine Pressemitteilung veröffentlicht, in der sie die Menschenrechtslage in China kritisiert, und die Europäische Union zugleich ein großes Handelsgeschäft mit China abschließt. Ein anderes Beispiel ist Iran: So steht Europa gegenwärtig vor der vierten Generation von Sanktionen gegenüber dem Iran. Diese betreffen in vielen Bereichen Handelspolitik *und* Sicherheitspolitik. Entscheidend ist, wie hier das Mischverhältnis austariert wird.

Dieser neue ‚Mix‘ wird in internationalen Verträgen schrittweise Bedeutung erlangen. Es geht dann darum, wie man über die Handelspolitik hinaus auf breiter Linie Politik beeinflussen kann, Menschenrechtsfragen, Fragen, die Umweltschutzstandards oder soziale Rechte betreffen. Das Europäische Parlament muss sich dafür einsetzen, dass dementsprechende Klauseln, die in den Handelsabkommen oder Assoziierungsverträgen integriert sind, umgesetzt werden. Das Europäische Parlament muss also darauf achten, dass diese nicht nur ‚auf dem Papier stehen‘, sondern auch angewendet werden. Dieses darf aber keineswegs protektionistischen Zielen dienen, sondern muss in einer ausbalancierten Art und Weise geschehen.

Das Europäische Parlament hat ein Interesse daran, außen- und handelspolitische Ziele miteinander so in Einklang zu bringen, dass die Summe die Europäische Union als Ganzes stärkt. Innerhalb des Parlaments gilt es daher auch zu überlegen, wie die Hauptakteure in den Ausschüssen für Außenpolitik, für Handelspolitik und für Entwicklungspolitik effiziente Methoden der Kooperation und des Meinungsaustauschs entwickeln können, damit die relative Stärke der Europäischen Union für zentrale politische Ziele des Europäischen Parlaments genutzt werden kann. Der Kommissionspräsident hat zu Recht auf Art. 17 EUV hingewiesen, nachdem für alle auswärtigen Beziehungen mit Ausnahme der GASP/GSVP die Kommission zuständig ist. Art. 22 Abs. 2 EUV besagt auch, dass die Kommission Vorschläge in allen Fragen der auswärtigen Beziehungen unterbreiten kann, erneut und eben nur mit Ausnahme der GASP/GSVP.⁴⁶ Dies bedeutet, dass die Handelspolitik wie die ehemaligen Gemeinschaftszuständigkeiten nicht intergouvernemental be- und verhandelt werden. Und auch dieses bedeutet eine große Stärkung für das Parlament und seinen handelspolitischen Ausschuss. Was nicht in die Zuständigkeiten des künftigen EAD fällt, sondern in den bisherigen Zuständigkeiten der Kommission verbleibt, bedarf einer engen, dem Integrationsprinzip folgenden Verbindung durch eine gemeinsame außenpolitische Strategie sowohl auf der exekutiven Ebene als auch im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen dem Handelsausschuss und dem Auswärtigen Ausschuss. Denn so heißt es in Art. 21 Abs. 3 EUV: „Die Union achtet auf die Kohärenz zwischen den einzelnen Bereichen ihres auswärtigen Handelns sowie zwischen diesen und ihren übrigen Politikbereichen. Der Rat und die Kommission, die vom Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik unterstützt werden, stellen diese Kohärenz sicher und arbeiten zu diesem Zweck zusammen.“

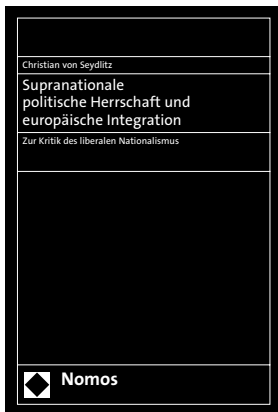
Wichtig ist deswegen auch, dass Rückkopplungsmechanismen zwischen dem neuen EAD, der Generaldirektion Handel der Kommission und dem Europäischen Parlament etab-

46 Art. 22 Abs. 2 EUV besagt, dass der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und die Kommission dem Rat gemeinsame Vorschläge vorlegen können, „wobei der Hohe Vertreter für den Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und die Kommission für die anderen Bereiche des auswärtigen Handelns zuständig ist.“

liert werden. Zurzeit laufen dazu intensive Überlegungen im INTA, wie man die Kohärenz gewährleisten kann. Eine Überlegung ist zum Beispiel, Einheiten der Generaldirektion Handel der Kommission in den EU-Delegationen zu integrieren.

Abschließend lässt sich also feststellen: Der Lissabon-Vertrag stärkt die Rechte des Europäischen Parlaments im Allgemeinen im Sinne von mehr demokratischer Kontrolle, Transparenz und Entscheidungsrechten. Die Außenhandelspolitik bietet dafür ein Musterbeispiel. Dies hat schon kurzfristig zu einem neuen Machtgefüge geführt. Zukünftig muss eine engere Koordination der anderen europäischen Akteure wie Kommission und Rat mit dem Europäischen Parlament stattfinden, wenn man Konflikte vermeiden will. Wenn das Europäische Parlament es schafft, die notwendige Härte zu entwickeln, dann kann sich aus den neuen Rechten und Pflichten des Parlaments eine wirkliche demokratische Legitimation der Handelspolitik entwickeln. Und wenn die Europäische Union es im Allgemeinen schafft, alle Aspekte der auswärtigen Beziehungen miteinander zu verbinden und eine echte ‚Außenpolitik aus einem Guss‘ zu schaffen, dann sollte das Bild vom wirtschaftlichen Riesen und politischen Zwerg endgültig überholt sein.

Legitimität supranationaler Herrschaft und liberaler Nationalismus



Supranationale politische Herrschaft und europäische Integration

Zur Kritik des liberalen Nationalismus

Von Christian von Seydlitz

2010, 256 S., brosch., 49,90 €,

ISBN 978-3-8329-5666-0

Hauptziel der Arbeit ist die Untersuchung der Frage, inwiefern der liberale Nationalismus als normative Theorie supranationaler Herrschaft geeignet ist. Nach der interdisziplinären Analyse der sozialwissenschaftlichen und europarechtlichen Legitimitätsdebatte werden der liberale Nationalismus und seine Verteidigung des Primats des Nationalstaates untersucht.

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



Nomos

Wieder ein Sieg der Angst? Das zweite irische Referendum über den Lissabon-Vertrag in der Analyse

Wolf J. Schünemann*

Als *Sieg der Angst* bezeichnete Joachim Schild in einer früheren Ausgabe der „*integration*“ den Ausgang des französischen Referendums über den Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag) im Jahr 2005 und führte die mehrheitliche Ablehnung des Vertragswerks in einer überzeugenden Analyse auf die zum damaligen Zeitpunkt spürbare tiefe sozioökonomische Verunsicherung innerhalb der französischen Gesellschaft zurück.¹ Wenn die vorliegende Untersuchung nun ganz bewusst ein anderes augenscheinlich mit sozioökonomischen Zukunftsängsten beladenes Referendum unter ähnlicher Fragestellung in den Blick nimmt, mag dies aus europapolitischer Hinsicht zunächst fernliegen. Denn schließlich ging das zu betrachtende zweite irische Referendum über den Lissabon-Vertrag am 2. Oktober 2009 mit einer überraschend deutlichen Mehrheit von 67,1 Prozent (bei einer Wahlbeteiligung von 59 Prozent) für die Ratifizierung aus.

Natürlich bewirkte diese erfolgreiche Abstimmung eine große europapolitische Erleichterung, die umso größer war, als die Iren im Juni 2008 in einem ersten Referendum über den Lissabon-Vertrag mehrheitlich (53,4 Prozent bei einer Beteiligung von 53,1 Prozent) ihre Zustimmung zur Ratifizierung verweigert und der Europäischen Union auf ihrem Reformpfad eine neuerliche schmerzhaft Niederlage zugefügt hatten. Im Herbst 2009 spitzte sich die Lage demgegenüber noch einmal zu und alle Augen schauten nun erst recht auf Irland, weil nahezu alle übrigen Mitgliedstaaten ihre – ausnahmslos parlamentarischen – Ratifizierungsverfahren erfolgreich abgeschlossen hatten. Die irische Ratifizierung stellte somit, wenn auch nicht die letzte, so doch die problematischste verbliebene Hürde auf dem Weg zur konstitutionellen Reform dar.

Vor diesem Hintergrund kommt der Frage, welche Faktoren einen derart sprunghaften Stimmenzuwachs von gut 20 Prozent (oder knapp 500.000 Stimmen) für das ‚Ja‘ innerhalb von 16 Monaten bewirken konnten, eine große Bedeutung zu. Viele Anzeichen sprechen für die Hypothese, dass – nun offenbart die Anknüpfung an die Formel von Schild ihren tiefer liegenden Sinn – die dramatische Abwärtsentwicklung der irischen Wirtschaft im Kontext der Finanz- und Wirtschaftskrise mit Massenarbeitslosigkeit, katastrophaler Haushaltslage und bevorstehenden Sozialkürzungen als dominanter Erklärungsfaktor für den wirkungsvollen Stimmungswandel zugunsten des Lissabon-Vertrags angesehen werden kann.

Das unvermeidbare Referendum...

Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags an den Voten der Franzosen und Niederländer im Frühsommer 2005 und der selbst verordneten Phase der Reflexion im krisenhaften Reformprozess war die zuallererst im Verfassungsbegriff sich manifestierende föderalistische Ambition im Frühjahr 2007 einem pragmatischeren Ansatz gewichen. Die Europapolitiker besannen sich notgedrungen auf den vertrauten Modus konstitutioneller Reformen und

* Wolf J. Schünemann, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Abteilung Politikwissenschaft, Institut für Sozialwissenschaften, Universität Koblenz-Landau, Campus Landau.

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

wählten das entsprechende Instrument eines Reformvertrags. Ferner wurden auch die übrigen Elemente konstitutioneller Symbolik, also Flagge, Hymne, Leitspruch, Gesetzesbegriff und Außenministertitel etc., aus dem Dokument gestrichen.

Während sich alle übrigen Mitgliedstaaten nicht zuletzt wegen dieser reduzierten Ambitionen mit der Verabschiedung der jeweiligen Ratifizierungsgesetze per Parlamentsentscheid begnügen konnten, war die Durchführung einer Volksabstimmung in Irland schon 2008 unausweichlich. Denn die irische Verfassung (Bunreacht na hÉireann) schreibt in Art. 46 ein obligatorisches Referendum für Verfassungsänderungen vor. Damit war Irland „from the outset a referendum country“², das heißt seit seinem 1972 per Volksabstimmung erlassenen Beitrittsgesetz. Bis heute ist jede Vertragsreform per Referendum ratifiziert worden. So war die Durchführung eines zweiten Referendums 2009 auf der einen Seite unausweichlich, sollte der Vertrag von Lissabon doch noch in Kraft treten können – und darauf drangen die Partnerstaaten auf EU-Ebene –, auf der anderen Seite konnte Premierminister Brian Cowen dem Volk schwerlich das exakt gleiche Verhandlungspaket zur Abstimmung vorlegen.

...zum (un-)veränderbaren Vertrag

Die irische Regierung stand nach dem gescheiterten ersten Referendum also tatsächlich vor einem Dilemma. Der Druck wurde dadurch verstärkt, dass die Partner auf europäischer Ebene aktive Schadensbegrenzung von ihr erwarteten. Dabei konnte der Gegenstand für ein zweites Referendum, der Reformvertrag,³ im Grunde nicht verändert werden, ohne dass dies eine neuerliche Ratifizierung durch alle übrigen Staaten erfordert hätte. Wie sollte die Regierung nun also dem Abstimmungsergebnis Rechnung tragen und für eine zweite Volksabstimmung einen neuen ‚deal‘ aushandeln, wenn der Vertrag selbst nicht geändert werden konnte?

Eine Lösung wurde mit den sogenannten Garantien gefunden. Dies ist die informelle Bezeichnung für die von den 27 Staats- und Regierungschefs auf ihrem Gipfeltreffen am 19. Juni 2009 getroffene Vereinbarung.⁴ Sie umfasst drei Dokumente: zum Ersten einen Beschluss der Staats- und Regierungschefs von der Qualität eines Abkommens im internationalen Recht. Dieser enthält in seinen drei Abschnitten jeweils eine Klarstellung zu konkreten Bedenken der irischen Bevölkerung, wie sie sich als wesentliche Gründe für die Ablehnung des Vertrags im ersten Referendum herausgestellt hatten. Schon im Juli/August 2008 hatte das Meinungsforschungsinstitut „Millward Brown IMS“ im Auftrag der Regierung umfangreiche Befragungen durchgeführt.⁵ Als mögliche Ursachen für die Ablehnung des ersten Referendums ermittelt und entsprechend von den Garantien aufgegriffen wurden demnach sozialethische Themen (Recht auf Leben, Familie und Bildung; Abschnitt A), die Steuerpolitik (Abschnitt B) sowie schließlich die außenpolitische Neutralität Irlands (Abschnitt C). Diese drei Kernbereiche irischer Politik und nationaler Identität seien, so die Klarstellungen, von den Neuerungen des Lissabon-Vertrags unberührt und verblieben in der souveränen Entscheidungsgewalt des irischen Staates.⁶

2 Brigid Laffan/Jane O'Mahony: Ireland and the European Union, Basingstoke u.a. 2008, S. 24.

3 Genau genommen, war der Gegenstand der Referenden jeweils die „28th Amendment of the Constitution Bill“, deren Wortlaut sich zwischen den Referenden zwar verändert hatte; der Kerngehalt aber blieb bestehen: die Ratifizierung des Lissabon-Vertrags.

4 Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates in Brüssel vom 18./19. Juni 2009. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 11225/2/09, S. 17-23.

5 Millward Brown IMS: Post Lisbon Treaty Referendum Research Findings, September 2008; darauf aufbauend: Richard Sinnott/Johan A. Elkink/Kevin O'Rourke/James McBride: Attitudes and Behaviour in the Referendum on the Treaty of Lisbon, UCD Geary Institute University College Dublin, 06.03.2009.

6 Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates in Brüssel vom 18./19. Juni 2009. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 11225/2/09, S. 17-19.

Zum Zweiten und nicht in Form eines rechtsverbindlichen Beschlusses, enthielt die Vereinbarung des Europäischen Rates eine „Feierliche Erklärung zu den Rechten der Arbeitnehmer, zur Sozialpolitik und zu anderen Angelegenheiten“,⁷ die vornehmlich der in der ersten Referendumsdebatte ebenfalls lautstark artikulierten Kritik an der angeblich neoliberalen Ausrichtung des Vertragswerks begegnen sollte. Zum Dritten umfasste die Vereinbarung eine weitere nationale Erklärung Irlands,⁸ die noch einmal die Sonderrolle des irischen Staates bei der Beteiligung an Maßnahmen im Rahmen der Außen- und Sicherheitspolitik bekräftigte.

Stellten die genannten Elemente der Vereinbarung lediglich für die irischen Bürger relevante Klarstellungen dar, war schon zuvor, nämlich anlässlich des Europäischen Rates im Dezember 2008, die Rücknahme einer institutionellen Neuerung des Lissabon-Vertrags vereinbart worden, die in der ersten Referendumsdebatte ebenfalls verbreitet kritisiert worden war und in der Tat alle EU-Mitgliedstaaten betrifft: die Reduktion des Kommissionskollegiums.⁹ Mit diesem Zugeständnis an die irischen Bedenken war es den Ratifizierungsbefürwortern 2009 nicht nur möglich, dahingehend zu argumentieren, dass auch mit dem Vertrag von Lissabon Irland immer einen Vertreter im Kommissionskollegium stellen würde. Vielmehr konnte sich das ‚Ja‘-Lager dank des Junktims zwischen dem in Aussicht gestellten Beschluss und dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags und eingedenk der Tatsache, dass auch der Nizza-Vertrag eine Reduktion des Kommissionskollegiums schon ab 2009 verbindlich vorsah, sogar eines gleichsam umgekehrten ‚Kommissionsarguments‘ bedienen. Statt *auch* konnte es heißen: „*Nur* mit Lissabon behalten wir unseren Kommissar“.

Die Wirkung der Garantien einschließlich der Regelung betreffend das Kommissionskollegium war freilich nicht so groß, als dass sich Argumente zu Themen wie Abtreibung, Sterbehilfe, Steuerharmonisierung und Gefährdung der irischen Neutralität für das ‚Nein‘-Lager nun 2009 quasi verboten hätten. Im Gegenteil, sie wurden von den jeweiligen Sprechern erneut artikuliert und mit einem generellen Misstrauen an der ohnehin unpopulären Regierung verbunden. Ebenso wie jeder Vertragsartikel waren also auch die auf europäischer Ebene getroffenen Vereinbarungen in der nationalen Debatte den gegensätzlichen Deutungen der beiden Lager ausgesetzt und wurden in entsprechend divergierender Weise interpretiert.

Zum diskursanalytischen Vorgehen

Referendumsforschung findet in der Regel mit den Mitteln der Wahlsoziologie statt. Entsprechend werden Daten generiert, aggregiert und/oder verwendet, die Aussagen über das Wählerverhalten in einer gewissen Abstimmung erlauben. So ist es auch 2008 in den bereits zitierten Studien¹⁰ geschehen und auch für das irische Referendum 2009 liegen bereits Ergebnisse einer Eurobarometer-Befragung vor.¹¹ Die Meinungen der Befragten, wie sie im Rahmen derartiger Untersuchungen gesammelt werden und die wir für unsere Zwecke im konkreten Fall ebenso gut als subjektives Wissen über den Vertrag von Lissabon, die Europäische Union etc. auffassen können, sind dabei alles andere als voraussetzungsfrei. Das je subjektive Wissen ist keine individuelle Angelegenheit, sondern gesellschaftlichen Kon-

7 Ebenda, S. 20-21.

8 Ebenda, S. 22-23.

9 Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember 2008 in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 17271/1/08, S. 2.

10 Millward Brown IMS: Post Lisbon Treaty Referendum, 2008; Sinnott/Elkink/O'Rourke/McBride: Attitudes and Behaviour, 2009.

11 Vgl. Europäische Kommission: Lisbon Treaty Post-Referendum Survey Ireland 2009, Flash Eurobarometer 284, Oktober 2009.

struktionsprozessen unterworfen. Indem die vorliegende Untersuchung das Referendum weniger als Wahlakt denn als Wahlkampf in den Blick nimmt und die entsprechende, der Abstimmung vorangegangene Debatte mit Reiner Keller als mehrmonatigen Zusammenhang einer „inhaltlich-thematisch bestimmte[n], institutionalisierte[n] Form der Textproduktion“¹² versteht, gibt sie unweigerlich den ersten Teil ihrer theoretisch-methodologischen Abstammung zu erkennen und verortet sich im radikalkonstruktivistischen Umfeld der Wissenssoziologie.¹³

Die Strukturen einer Wissensordnung anhand von Diskursen freizulegen, erlaubt auf der anderen Seite die an den Schriften Michel Foucaults orientierte Diskurstheorie.¹⁴ Sie stellt das zweite theoretisch-methodologische Standbein dieser Untersuchung dar, wobei die Zusammenführung beider Ansätze bereits in dem von Keller entwickelten Forschungsprogramm der Wissenssoziologischen Diskursanalyse¹⁵ verwirklicht worden ist. Der vorliegende Beitrag richtet sich im Wesentlichen nach diesem Programm. Auf eine Analyse der Sprecherpositionen folgt eine Analyse der Themen beziehungsweise Argumente der Debatte. Beide Analysen beruhen auf einem Korpus von 532 Texten (Pressemitteilungen, Reden, Blog-Einträgen, Interviews, Kampagnenmaterial), die im Rahmen ihrer Kampagnen von Seiten der identifizierten Wahlkampfteilnehmer veröffentlicht wurden. Als Zeitraum der Textproduktion wurde ein Intervall, beginnend mit dem Europäischen Rat im Juni 2009 und mit der Abstimmung am 2. Oktober 2009 endend, festgelegt. Die Texte wurden gelesen und unter Rückgriff auf die entsprechenden Verfahren qualitativer Datenanalyse kodiert.¹⁶ Überdies führte der Autor im Oktober 2009 Hintergrundinterviews mit den Sprechern von neun an der Debatte wesentlich beteiligten sozialen Akteuren.

Sprecher und Sprecherpositionen im Lager der Ratifizierungsbefürworter

Abbildung 1 veranschaulicht die identifizierten Sprecherpositionen in einer sogenannten Diskurslandkarte. Die Darstellung orientiert sich dabei an einem groben Links-Rechts-Schema des politischen Spektrums. Die an der Referendumsdebatte beteiligten sozialen Akteure erscheinen auf dieser Karte also auf den ihnen zugewiesenen Plätzen, die mit Rahmen markiert sind, wobei ein breiter Rahmen bedeutet, dass es sich um eine Partei handelt, bei einem einfachen Rahmen ist es ein dauerhafter Interessenverband oder eine soziale Bewegung, bei gestrichelten Rahmen handelt es sich um eine Ad-hoc-Gruppe, vorübergehend und als Kampagnenorganisation ins Leben gerufen. Die Zahlenreihen sollen einen quantitativen Beleg für die Verteilung der bearbeiteten Texte auf die jeweiligen Akteure liefern. Dabei ist die erste Zahl die absolute Anzahl der Texte, die zweite, dritte und gegebenenfalls vierte Zahl enthalten deren relativen Anteil am Gesamt- beziehungsweise einem Teilkorpus.

12 Reiner Keller: Müll – die gesellschaftliche Konstruktion des Wertvollen. Die öffentliche Diskussion über Abfall in Deutschland und Frankreich, Opladen/Wiesbaden 1998, S. 33.

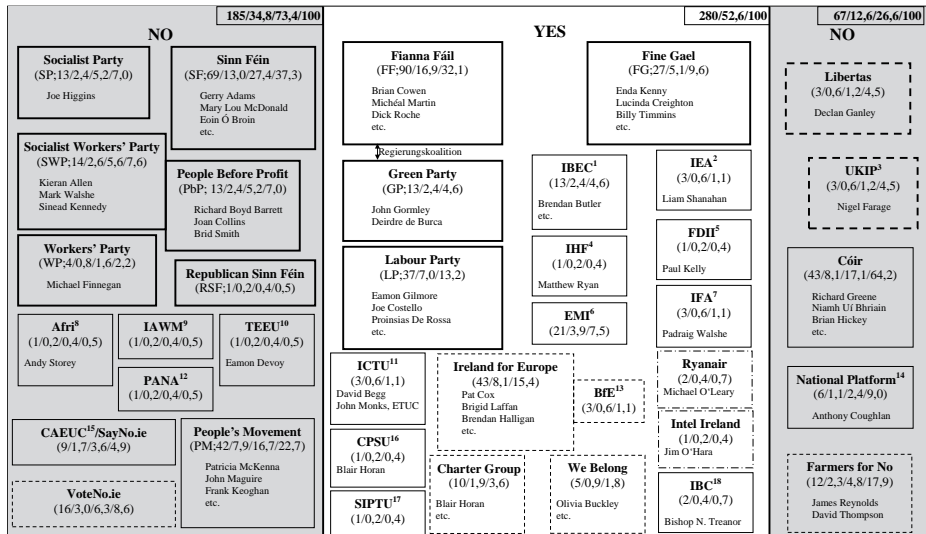
13 Vgl. als klassischen Text der Wissenssoziologie: Peter L. Berger/Thomas Luckmann: Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie, Frankfurt am Main 1969.

14 Vgl. vor allem Michel Foucault: Die Ordnung der Dinge: eine Archäologie der Humanwissenschaften, Frankfurt am Main 1974; Michel Foucault: Archäologie des Wissens, Frankfurt am Main 1981.

15 Reiner Keller: Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms, 2. Auflage, Wiesbaden 2008.

16 Vgl. Anselm L. Strauss: Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung, München 1998.

Abbildung 1: Diskurslandkarte



Anmerkungen: Für alle Zahlenreihen gilt: a/b/c(d) a: absolute Anzahl der Texte/b: prozentualer Anteil von Gesamtkorpus/c: prozentualer Anteil von Teilkorpus ‚Yes‘ beziehungsweise ‚No‘/d: prozentualer Anteil von Teilkorpus ‚No links‘ beziehungsweise ‚No rechts‘. Eine vollständige Liste aller ausgewerteten Texte und Dokumente kann beim Autor erfragt werden (schuenemann@uni-landau.de). 1 Irish Business and Employers' Confederation; 2 Irish Exporters Association; 3 UK Independence Party; 4 Irish Hotels Federation; 5 Food and Drink Industry Ireland; 6 European Movement Ireland; 7 Irish Farmers' Association; 8 Action from Ireland; 9 Irish Anti-War Movement; 10 Technical Engineering and Electrical Union; 11 Irish Congress of Trade Unions; 12 Peace and Neutrality Alliance; 13 Business for Europe; 14 National Platform EU Research & Information Centre; 15 Campaign Against the EU Constitution; 16 Civil Public & Services Union; 17 Services, Industrial, Professional and Technical Union; 18 Irish Bishops' Conference.

Parteien

Ähnlich wie vor dem Referendum 2008 haben sich auch 2009 mit Ausnahme von „Sinn Féin“ alle im Parlament (Oireachtas) vertretenen Parteien für eine Ratifizierung ausgesprochen. Erstmals konnte auch die „Green Party“ als verbliebener kleiner Partner der Regierungskoalition mit „Fianna Fáil“ offiziell und aktiv für die Zustimmung zur Ratifizierung eines europäischen Vertrags werben, nachdem eine entsprechende Mitgliederbefragung am 18. Juli 2009 anders als im Vorjahr das innerparteilich vorgeschriebene Zweidrittelquorum erreicht hatte.¹⁷ Die Kampagne der Grünen 2009 war nur wenige Monate nach den Lokal- und Europawahlen vergleichsweise schlecht ausgestattet. Die Partei setzte aus eigenem Budget gerade einmal circa 5.000 Euro ein, erhielt zusätzlich allerdings eine ähnlich große Summe als Unterstützung von der „Europäischen Grünen Partei“.¹⁸ „We can't tackle climate change alone“ war einer der zentralen Slogans der Kampagne. Neben der Sprecherin für europäische Angelegenheiten, der Senatorin Déirdre de Búrca, waren der Parteivorsitzende und amtierende Umweltminister John Gormley sowie der Energieminister Eamon Ryan weitere wichtige Sprecher der Kampagne.

17 Vgl. John Gormley: Greens back Lisbon Yes, 18.07.2009, abrufbar unter: http://www.greenparty.ie/en/news/latest_news/greens_back_lisbon_yes (letzter Zugriff: 06.01.2010).

18 Diese und andere Informationen entstammen Mary Fitzgerald: Team Yes – who's who, how they are funded and what their strategy is, in: The Irish Times, 14.09.2009 sowie Interview des Autors mit der Sprecherin der „Green Party“ für europäische Angelegenheiten Deirdre de Búrca, 13.10.2009, Leinster House Dublin.

Der große Partner in der Regierungskoalition, „Fianna Fáil“, ist als größte und in der republikanischen Geschichte mit Abstand am längsten regierende Partei des Landes bis heute für jeden europäischen Vertrag eingetreten, so auch in den Referenden 2008 und 2009. War die Partei im Juni 2008 aufgrund der gerade erst vollzogenen, mit dem Rücktritt des früheren Premierministers Bertie Ahern notwendig gewordenen Regierungsumbildung geschwächt gewesen, erging es ihr im Folgejahr kaum besser, im Gegenteil: Vor dem Hintergrund der verheerenden Wirtschaftskrise in Irland und angesichts unpopulärer Maßnahmen seitens der Regierung befand sich die Partei in einem weiteren Popularitätstief. So ging es für „Fianna Fáil“ im Referendum auch um das verbliebene Ansehen der Regierung und zahlreiche prominente Vertreter der Partei, allen voran Taoiseach Brian Cowen, Außenminister Micheál Martin als offizieller Leiter der Kampagne sowie Europaminister Dick Roche kämpften für die Zustimmung zum Vertragswerk. Mit etwas über 600.000 Euro lagen die veranschlagten Kosten für die nationale Partei dabei etwas unter dem Vorjahreswert. Davon kamen 125.000 Euro als Unterstützung von der „Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa“ (ALDE), der die Abgeordneten von „Fianna Fáil“ im Europäischen Parlament angehören.¹⁹ Die zentrale Botschaft der Regierungspartei verdichtete sich in dem auf Tausende von Postern gedruckten Kernsatz „Ireland needs Europe“.

Die größte Oppositionspartei und aussichtsreiche zukünftige Regierungspartei, die konservative „Fine Gael“, leistete schon damit einen gewissen Beitrag zur erfolgreichen Abstimmung, dass sie sich öffentlich gegen die Umfunktionierung des Referendums in eine nationale Strafabstimmung zulasten der Koalition aus „Fianna Fáil“ und Grünen aussprach. Entsprechend sagte der Parteivorsitzende Enda Kenny in seiner Rede zum Start der Kampagne: „It would be very easy for me, as Leader of Fine Gael, to sit back and allow this referendum to be dominated by domestic political issues. While I fully understand people’s anger, I do not want this crucial referendum to become a protest against the Government.“²⁰ Wie „Fianna Fáil“ hat auch „Fine Gael“ bisher jedes europapolitische Referendum seit 1972 unterstützt. Von den maximal 300.000 Euro, die für die Kampagne bereitgestellt wurden, kam ein knappes Drittel von der „Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten)“ (EVP), der die Europaabgeordneten von „Fine Gael“ angehören.

Die letzte Partei im Lager der Ratifizierungsbefürworter war die „Labour Party“, die ebenfalls für eine kommende Regierungsbildung bereitsteht. Wie bei den Grünen ist auch die Beziehung der „Labour Party“ zur Europäischen Union eher als ‚critical engagement‘ zu bezeichnen. Die Voraussetzungen für einen starken Wahlkampf für das ‚Ja‘ waren keineswegs gut, hatte doch Umfragen zufolge eine Mehrheit von über 60 Prozent der Labour-Anhänger im Vorjahr gegen den Vertrag gestimmt. Unter dem Slogan „Work with Europe“ kämpften neben vielen anderen der Parteivorsitzende Eamon Gilmore, der Sprecher für europäische Angelegenheiten Joe Costello sowie die zwei Europaabgeordneten Alan Kelly und Proinsias De Rossa dennoch nach Kräften für die Ratifizierung. Die Kosten der Kampagne wurden mit circa 200.000 Euro veranschlagt, davon kam die Hälfte von der „Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten“²¹ (S&D).²²

19 Vgl. Fitzgerald: Team Yes – who’s who, 2009 sowie Interview des Autors mit dem Minister of State for European Affairs Dick Roche, 15.10.2009, Department of the Taoiseach Dublin.

20 Enda Kenny: Kenny launches Fine Gael Lisbon Treaty Campaign, 03.09.2009, abrufbar unter: <http://www.finegael.org/news/a/1013/article/> (letzter Zugriff: 14.10.2009).

21 Bis zur 6. Wahlperiode des Europäischen Parlaments firmierte die S&D-Fraktion unter dem Namen „Sozialdemokratische Fraktion im Europäischen Parlament“.

22 Vgl. Fitzgerald: Team Yes – who’s who, 2009 sowie Interview des Autors mit dem Sprecher der „Labour Party“ für Europa Joe Costello, 07.10.2009, Leinster House Dublin.

Verbände und soziale Bewegungen

Neben den Parteien warben auch zahlreiche Verbände und soziale Bewegungen für ein ‚Ja‘ zum Vertrag von Lissabon. Starke Unterstützung fand die Ratifizierung insbesondere bei den Wirtschafts- und Industrieverbänden, allen voran dem irischen Arbeitgeberverband IBEC sowie der „Small Firms Association“ (SFA), der „Irish Exporters’ Association“ und anderen Unternehmensverbänden. Ebenso sprach sich der 55 Einzelgewerkschaften umfassende „Irish Congress of Trade Unions“ (ICTU), darunter mitgliederstarke Gewerkschaften wie die „Civil Public & Services Union“ (CPSU), die „Services, Industrial, Professional and Technical Union“ (SIPTU) etc., für die Ratifizierung aus. Darüber hinaus hatten sich führende Gewerkschaftsfunktionäre zur sogenannten „Charter Group“ zusammengetan, einer Ad-hoc-Gruppe, die in ihrer Kampagne insbesondere die Vorteile der mit dem Lissabon-Vertrag (Art. 6 Abs. 1 Vertrag über die Europäische Union, EUV) für rechtsverbindlich erklärten Grundrechtecharta herausstellte. Das der europäischen Idee generell am stärksten verpflichtete „European Movement Ireland“ (EMI) musste, da aus öffentlichen Mitteln finanziert, in der zweiten Reihe bleiben – die Durchführung von Referenden ist spätestens seit dem ‚McKenna‘-Urteil des Supreme Court von 1995 stark reglementiert. Öffentliche Gelder dürfen seitdem nicht mehr für Kampagnen verwendet werden, darüber hinaus soll eine für jedes Referendum eingerichtete Referendum Commission für einen fairen Wahlkampf und unparteiische Information sorgen. Zuletzt mussten sich alle wahlkämpfenden Organisationen bei der SIPO-Agentur (Standards in Public Office) registrieren und ihre Wahlkampffinanzierung offenlegen. Vor diesem Hintergrund wurde scharf kritisiert, dass große Unternehmen wie „Intel Ireland“, „Microsoft“ und „Ryanair“ mit eigenen Kampagnen an der Debatte teilnehmen konnten, ohne entsprechende Transparenz über die Herkunft ihrer Mittel zu gewährleisten. „Intel Ireland“ und „Ryanair“ investierten jeweils circa 500.000 Euro in ihre Werbemaßnahmen zum Referendum.

Die größte und aktivste Ad-hoc-Gruppierung, die im Referendum 2009 für ein ‚Ja‘ kämpfte, war „Ireland for Europe“ (IfE) unter der Leitung von Pat Cox, einem früheren Europaabgeordneten für die mittlerweile aufgelösten liberalen „Progressive Democrats“. Cox war von 2002 bis 2004 Präsident des Europäischen Parlaments. Neben ihm wirkte als Vize-direktorin und Sprecherin von IfE Brigid Laffan, Wissenschaftlerin am „University College Dublin“ (UCD). IfE betonte die institutionelle Unabhängigkeit der Organisation und beschrieb sich entsprechend als Vertretung der Zivilgesellschaft. Dieser Ansatz war keineswegs neu. Auch in früheren Referenden hatten entsprechende Gruppen mehr oder weniger aktiv ins Wahlkampfgeschehen eingegriffen, zuletzt 2008 die „Irish Alliance for Europe“ unter der Führung des Labour-Abgeordneten Ruairi Quinn. Ohne Mandatsträger an der Spitze gelang die programmatische Distanzierung vom politischen Establishment IfE im Folgejahr allerdings glaubwürdiger. Entsprechend kämpferisch konnte Chief of Operations Andrew Byrne die eigene Ambition herausstreichen: „I’m not prepared to let politicians mess this up again. This is too important to leave to politicians.“²³

IfE wirkte auch als Generator für Satellitenorganisationen, die sich jeweils an einer regionalen, professionellen oder anderen gesellschaftlichen Zielgruppe orientierten. So entstanden „Sligo for Europe“, „Wicklow for Europe“ etc., „Business for Europe“, „Lawyers for Europe“ oder „Women for Europe“. Dem Netzwerk gelang es ferner, Prominente aus ver-

23 Ireland for Europe: Major Citizens’ Group Promoting A ‘Yes’ Vote On Lisbon Launched, 21.06.2009, abrufbar unter: <http://media.irelandforeurope.ie/?p=18> (letzter Zugriff: 25.11.2009).

schiedenen Bereichen der Öffentlichkeit für seine Sache zu gewinnen. IfE finanzierte sich aus Spenden und veranschlagte eine Summe von maximal 500.000 Euro für seine Kampagne.²⁴

Eine ähnliche zivilgesellschaftliche Zusammensetzung wie IfE kennzeichnete die zwar unabhängige, aber mit IfE die Büroräume teilende Gruppe „Generation Yes“. Die Bewegung zielte vor allen Dingen auf junge Wähler, die als Problemgruppe in der Vorjahresabstimmung ausgemacht worden waren. Zuletzt folgte die Organisation „We Belong“ unter der Leitung von Olivia Buckley einem ganz ähnlichen Ansatz, sie band ebenfalls verschiedene populäre Figuren aus Wirtschaft und Gesellschaft in die Kampagne ein.

Sprecher und Sprecherpositionen im Lager der Ratifizierungsgegner

Ratifizierungsgegner auf der politischen Rechten

Die größte Veränderung in den Sprecherkonstellationen zwischen den Referenden 2008 und 2009 war sicher auf der Seite der Ratifizierungsgegner zu verzeichnen. „Libertas“, die als Think-Tank gegründete EU-kritische Organisation unter der Führung des Unternehmers Declan Ganley, hatte 2008 einen großen Anteil am Erfolg für das „Nein“-Lager gehabt. 2009 hingegen war „Libertas“ zunächst nicht präsent und Ganley gab vor, sich nicht erneut an der Debatte beteiligen zu wollen. Gut zwei Wochen vor der eigentlichen Abstimmung, Mitte September, stieg Ganley jedoch wieder mit seinen Argumenten sowie einer Libertas-Kampagne gegen die Ratifizierung in den Wahlkampf ein, die allerdings längst nicht die gleichen Ausmaße hatte wie im Vorjahr.²⁵ Zum politischen Hintergrund von „Libertas“ gehörte 2009 auch der weitgehend gescheiterte Versuch, sich auf europäischer Ebene als Partei zu etablieren (daher der gestrichelte breite Rahmen in Abbildung 1). Bei den Europawahlen im Juni 2009 trat „Libertas“ in 14 EU-Mitgliedstaaten mit Wahllisten an, gewann jedoch nur einen einzigen Sitz im Parlament.²⁶

Die größte flächendeckende aktive Organisation auf der politischen Rechten war in beiden Referenden die souveränistische Organisation „Cóir“. Ihre Zuordnung im groben Links-Rechts-Schema rechtfertigt sich anders als bei „Libertas“ nicht anhand einer sozioökonomischen, sondern einer sozialetischen Konfliktlinie. „Cóir“ wurde von den Ratifizierungsbefürwortern und vielen anderen Beobachtern der Debatte mit der fundamental-religiösen Pro-Life-Organisation „Youth Defence“ assoziiert. Auch wenn sich die Vertreter von „Cóir“, allen voran ihr sichtbarster Sprecher, der referendumserfahrene Aktivist Richard Greene, gegen diese Assoziation zur Wehr setzten, kam sie durchaus nicht von ungefähr. Die beiden Organisationen teilten sich ihr Hauptquartier in der Dubliner Capel Street und auch einen beträchtlichen Teil seiner Wahlkämpfer auf den Straßen bezog „Cóir“ von „Youth Defence“.²⁷ Zudem besteht eine inhaltliche Gemeinsamkeit darin, dass „Youth Defence“ einen dauerhaften Abwehrkampf gegen die Einführung der legalen Abtreibung in Irland führt und auch „Cóir“ tat sich insbesondere 2008, in etwas geringerem Ausmaß aber auch 2009 mit

24 Vgl. Fitzgerald: Team Yes – who’s who, 2009 sowie Interview des Autors mit Ireland for Europe Vice Director Brigid Laffan, 05.10.2009, University College Dublin.

25 Vgl. Declan Ganley: EU-Vertrag: „Die Iren werden wieder Nein sagen“, in: Die Presse, 14.09.2009 sowie Fitzgerald: Team No – who’s who, how they are funded and their strategy, in: The Irish Times, 15.09.2009.

26 Diesen Sitz erreichte „Libertas“ in Frankreich auf einer gemeinsamen Liste mit der ohnehin bei Europawahlen traditionell erfolgreichen rechtskonservativen Partei „Mouvement pour la France“ (MPF) um Philippe de Villiers.

27 Vgl. Fitzgerald: Team No – who’s who, 2009 sowie Interview des Autors mit C oir Spokesperson Richard Greene, 16.10.2009, Montrose Hotel Dublin.

ausgesprochen wirksamer sozialetisch motivierter Kritik am Lissabon-Vertrag hervor, der angeblich die Legalisierung von Abtreibung, Sterbehilfe, gleichgeschlechtlicher Ehe und Prostitution befördere. Auch im zweiten Lissabon-Referendum gelang es „Cóir“ wieder, die Debatte mit einem in extremer Weise formulierten Thema zu dominieren: der angeblichen Bedrohung des irischen Mindestlohns (siehe unten).

Ein beliebter Redner auf Wahlkampfveranstaltungen von „Cóir“ war der in Irland bereits langjährig aktive EU-kritische Wissenschaftler Anthony Coughlan. Er leitet als Direktor die Organisation „National Platform EU Research & Information Centre“, die seit den achtziger Jahren für ein Europa unabhängiger Nationen eintritt. Coughlan und die „National Platform“ wären mit ähnlich guten Gründen der linken Ausprägung des Souveränismus²⁸ zuzuordnen, werden hier allerdings aufgrund der ebenfalls formulierten sozialetischen Bedenken auf der politischen Rechten verortet.²⁹

Auf dieser finden sich schließlich die landwirtschaftliche Ad-hoc-Gruppierung „Farmers for No“ sowie die britische „UK Independence Party“ (UKIP).³⁰ Die beiden Organisationen vereint, dass sie als einzige der untersuchten sozialen Akteure mit einem drohenden EU-Beitritt der Türkei gegen die Ratifizierung des Lissabon-Vertrags argumentierten. Die UKIP unter der Führung des Europaabgeordneten Nigel Farage, war in der irischen Öffentlichkeit freilich leicht zu diskreditieren. Einmischungen von der Nachbarinsel werden nicht gern gesehen und wurden dementsprechend nicht nur von den Befürwortern der Ratifizierung zum Teil scharf kritisiert.

Ratifizierungsgegner auf der politischen Linken

Die einzige gegen die Ratifizierung des Vertrags kämpfende im Oireachtas vertretene Partei war die linksrepublikanische „Sinn Féin“. Sie geht in ihrer heutigen Form aus dem Nordirland-Konflikt hervor. Als ihr Alleinstellungsmerkmal versteht sie ihre politische Präsenz auf der gesamten irischen Insel. Die europapolitische Ausrichtung der Partei ist eher kritisches Engagement denn Fundamentalverweigerung. In beiden Referenden warb „Sinn Féin“ mit der Kennzeichnung des Lissabon-Vertrags als „bad deal“ und forderte die Regierung auf, einen besseren Vertrag auszuhandeln. 2009 wurde dieses Argument um die lautstarke Kritik an der Wiedervorlage desselben Dokuments ergänzt: „Same Treaty, Same Answer“.³¹ An vorderster Front stand wie auch schon 2008 die Vizepräsidentin der Partei Mary Lou McDonald. Anders als im Vorjahr war McDonald 2009 nicht mehr Inhaberin eines Sitzes im Europäischen Parlament für ihren Dubliner Wahlkreis; diesen hatte sie bei den vorangegangenen Wahlen im Juni 2009 verloren. Die Partei veranschlagte Ausgaben für ihre Kampagne von circa 100.000 Euro, einschließlich finanzieller Unterstützung in Höhe von 15.000 Euro seitens der „Konföderalen Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordischen Grünen Linken“ (KVEL/NGL), der die verbliebene nordirische Sinn Féin-Abgeordnete im Europäischen Parlament angehört.³²

28 Vgl. zum Begriff Souveränismus (französisch *souverainisme*) Pierre Martin: Comment analyser les changements dans les systèmes partisans d'Europe occidentale depuis 1945, in: *Revue internationale de politique comparée* 2/2007, S. 263-280; siehe ferner zur Konzeption einer entsprechenden europapolitischen Konfliktlinie zwischen Integrationismus und Souveränismus Simon Hix/Christopher Lord: *Political parties in the European Union*, Basingstoke u.a. 1997.

29 Hier zeigt sich ein weiteres Mal die analytische Schwierigkeit, dem politischen System Irlands und der irischen Gesellschaft mit einem Links-Rechts-Schema beizukommen.

30 UKIP ist keine irische Partei und daher mit einem gestrichelten breiten Rahmen in Abbildung 1 dargestellt.

31 Vgl. zum Beispiel Caoimhghín Ó Caoláin: *Same Treaty, Same Answer – Ó Caoláin*, 17.09.2009, abrufbar unter: <http://www.sinnfein.ie/contents/17368> (letzter Zugriff: 08.10.2009).

32 Vgl. Fitzgerald: *Team No - who's who*, 2009 sowie Interview des Autors mit Sinn Féin Director of strategy Eoin Ó Broin, 10.10.2009, Sinn Féin Headquarters Dublin.

Ebenfalls ausgesprochen aktiv insbesondere während des zweiten Lissabon-Referendums war der erst im Juni 2009 ins Parlament eingezogene Europaabgeordnete Joe Higgins. Die von ihm geführte „Socialist Party“ ging Anfang der 1990er Jahre als marxistische Abspaltung aus der „Labour Party“ hervor. Die „Socialist Party“ investierte ein Budget von circa 60.000 Euro, wobei ein Großteil ebenfalls von der KVEL/NGL stammte.

Neben diesen beiden Parteien kämpften noch andere linke Splitterparteien mit ähnlichen Argumenten für ein ‚Nein‘ zum Lissabon-Vertrag wie zum Beispiel die „Socialist Workers’ Party“ (SWP), deren Wahlkandidaten mitunter auf gemeinsamen Wahllisten mit denjenigen der ebenfalls in der Debatte aktiven „People Before Profit Alliance“ antreten, daneben die „Workers’ Party“, „Éirigi“ sowie „Republican Sinn Féin“ (RSF). Außerdem waren mit dem „Irish Anti-War Movement“, der „Peace & Neutrality Alliance“ (PANA) sowie „Action from Ireland“ (Afri) auch drei Gruppen aus der irischen Friedensbewegung aktiv an der linken Kampagne gegen den Lissabon-Vertrag beteiligt und formulierten jeweils vornehmlich militarisierungskritische Argumente.

Eine Sonderrolle im linken Lager der Ratifizierungsgegner nimmt das „People’s Movement“ (PM) ein, das mit der Debatte um den Verfassungsvertrag als Ad-hoc-Gruppe entstanden ist, sich seitdem allerdings flächendeckend institutionalisiert und in beiden Lissabon-Referenden aktiv gegen den Vertrag gekämpft hat. Das PM definiert sein Anliegen vornehmlich als Bewahrung der Volkssouveränität gegenüber einer weiteren Entwicklung der Europäischen Union in einen undemokratischen Superstaat. Das erste Gesicht der Kampagne war wieder einmal die bekannte EU-Skeptikerin und ehemalige Europaabgeordnete der „Green Party“ Patricia McKenna. Sie war 2009 aus der Partei ausgetreten und hatte erfolglos versucht ihren Parlamentssitz als Unabhängige zu verteidigen. Das PM finanzierte seine circa 20.000 Euro teure Kampagne ausschließlich über private Spenden.³³

Alle bisher genannten Gruppen im linken ‚Nein‘-Lager außer Afri und RSF kooperierten in der schon 2005 gegründeten übergreifenden Initiative „Campaign Against the EU Constitution“ (CAEUC), die während der Referenden auch unter dem Titel „No to Lisbon“ („sayno.ie“) auftrat. Die CAEUC steht über den irischen Kontext hinaus in Verbindung mit den ATTAC-Gruppierungen in Frankreich und Österreich. Eine ähnliche parteiübergreifende Kampagne auf der Linken war „VoteNo.ie“, gegründet vom SWP-Aktivisten Kieran Allen. Zuletzt waren im linken ‚Nein‘-Lager auch zwei Gewerkschaften zu finden, nämlich zum einen die „Technical Engineering and Electrical Union“ (TEEU) sowie die mitgliederstarke, aber zum größten Teil britische Gewerkschaft „Unite“.

Themen und Argumente in der Ratifizierungsdebatte

Während der mehrmonatigen Referendumsdebatte wurden von den Akteuren auf beiden Seiten so viele politisch-gesellschaftliche Themen angesprochen, dass sie hier nicht alle ausführlich behandelt werden können. Vielmehr ergibt eine quantitative Auswertung der bearbeiteten und kodierten Texte eine Häufigkeitsverteilung, sodass ersichtlich ist, in wie vielen der bearbeiteten Texte ein Argument vorkommt. Für beide Lager sind jeweils zunächst die fünf Argumente/Kodes ausgewählt worden, die in einer hohen Anzahl von Texten enthalten sind. Sie sind mit den jeweiligen Häufigkeiten in den Tabellen 1 und 2 aufgeführt. Die jeweils dritte Spalte enthält die Kürzel der sozialen Akteure, die sich innerhalb des bearbeiteten Textkorpus dieser Argumente bedienen. Jeweils die drei häufigsten Argumente der beiden Seiten sollen ausführlicher vorgestellt werden. Der Rückgriff auf die Häufigkeitsverteilung erlaubt dabei letztlich nur Aussagen über die quantitative Bedeutung eines Arguments im Wahlkampf, nicht über seine tatsächliche Bedeutung für den Wahlausgang.

33 Vgl. Interview des Autors mit People’s Movement Secretary Frank Keoghan, 13.10.2009, Dublin.

Ratifizierungsgegner

Wiederwahlkritik

Das im Rahmen dieser Untersuchung als Wiederwahlkritik bezeichnete Argument ist in den vorangegangenen Abschnitten bereits gelegentlich angeklungen. Es spielte eine große Rolle für das Referendum und kam in über 40 Prozent der bearbeiteten Texte des ‚Nein‘-Lagers vor. Die Wiederwahlkritik lag im Grunde seit dem gescheiterten ersten Referendum in der Luft und entsprechend kritisch wurde jeder Schritt der Regierung auf europäischer Ebene beobachtet. Später sträubten sich die Ratifizierungsgegner in der Regel, die von der Regierung erreichten Vereinbarungen der Staats- und Regierungschefs als Garantien zu bezeichnen, so wie es die ‚Ja‘-Seite tat. Sie sprachen dagegen bestenfalls von „so called ‚guarantees““, eher noch von „assurances“ oder „clarifications“.³⁴ Auf jeden Fall wurden die Vereinbarungen für vollkommen wertlos befunden.³⁵ Aus Sicht nahezu aller Ratifizierungsgegner auf beiden Seiten des politischen Spektrums hatte sich der Abstimmungsgegenstand nicht im Geringsten verändert, weshalb auch die Antwort nur dieselbe sein könnte wie im Jahr zuvor: „As it is exactly the same treaty, Sinn Féin is urging people to give it the same answer and vote No on 2 October.“³⁶ Die sogenannten Garantien der Regierung waren also über den gesamten Verlauf der Debatte selbst Gegenstand intensiver Deutungskämpfe, was sich auch an der Gewichtung des entsprechenden Abwehrarguments gegen die Wiederwahlkritik unter den Argumenten der ‚Ja‘-Seite ablesen lässt (siehe Tabelle 2).

Tabelle 1: Die häufigsten Argumente der Ratifizierungsgegner

Bezeichnung des Arguments	Anzahl/An- teil der Texte ^a	soziale Akteure
Neoliberalismuskritik	127/23,9/50,4	SF, SP, PbP, SWP, WP, RSF, Pana, Afri, PM, CAEUC, VoteNo, TEEU, Cóir, NP
Wiederwahlkritik	107/20,1/42,5	SF, SP, PbP, Lib., SWP, NP, WP, VoteNo, AntiWar, CAEUC, Cóir, Pana, PM, RSF, UKIP
Souveränitätsargument	86/16,2/30,7	SF, SP, PbP, Lib., NP, WP, VoteNo, SWP, AntiWar, CAEUC, Cóir, FfNo, Pana, PM, RSF, UKIP
Plan B-Argument/ GA Zukunft	69/13/27,4	SF, SP, PbP, Lib., NP, WP, VoteNo, TEEU, SWP, SIPTU, CAEUC, Cóir, FfNo, Pana, PM, RSF, UKIP
Militarisierungskritik	63/11,8/25	SF, SP, PbP, NP, VoteNo, SWP, Afri, AntiWar, CAEUC, Cóir, Pana, PM, RSF

a: Anzahl/Anteil aller Texte in Prozent/Anteil der Texte des jeweiligen Lagers in Prozent; GA: Gegenargument; SF: Sinn Féin; SP: Socialist Party; PbP: People before Profit; SWP: Socialist Workers' Party; WP: Workers' Party; RSF: Republican Sinn Féin; Pana: Peace & Neutrality Alliance; Afri: Action from Ireland; PM: People's Movement; CAEUC: Campaign Against the EU Constitution; TEEU: Technical Engineering and Electrical Union; NP: National Platform EU Research & Information Centre; Lib.: Libertas; AntiWar: Irish Anti-War Movement; FfNo: Farmers for No; UKIP: UK Independence Party.

34 Vgl. zum Beispiel Dana R. Scallon: Dana Urges NO vote, 30.09.2009, abrufbar unter: <http://www.coircampaign.org/index.php/news-articles/archives/232-dana-urges-no-vote> (letzter Zugriff: 09.06.2010) beziehungsweise Patricia McKenna: Government's claim that pressure was put on EU to accommodate Ireland is utter nonsense, says McKenna, 08.07.2009, abrufbar unter: <http://www.people.ie/press/090708.pdf> (letzter Zugriff: 13.10.2009).

35 Vgl. zum Beispiel UKIP: Still chance of upset in Ireland, 22.09.2009, abrufbar unter: <http://www.ukip.org/content/latest-news/1255-still-chance-of-upset-in-ireland> (letzter Zugriff: 28.12.2009).

36 Sinn Féin: Sinn Féin unveils 'No to Lisbon' poster campaign, in: An Phoblacht, 17.09.2009.

Souveränitätsargument

Das grundlegendste Anliegen für eine ganze Reihe der beteiligten Akteure war die Bewahrung der nationalen Souveränität Irlands gegenüber einer angeblich immer weiter in staatliche Hoheitsrechte eingreifenden Europäischen Union. Das Souveränitätsargument hat viele Facetten, die von Autarkievorstellungen auf der Rechten über Vorstellungen von Volkssouveränität bis hin zu Erwartungen wirtschaftspolitischer Steuerungsfähigkeit auf der Linken reichen. Die verschiedenen Aspekte des Souveränitätsarguments berührten eine Vielzahl konkreter Neuerungen des Lissabon-Vertrags. Anstoß wurde vor allem am verstärkten Einsatz qualifizierter Mehrheitsentscheidungen genommen. Dabei würde überdies nach den Regeln der mit dem Vertrag eingeführten doppelten Mehrheit das Stimmengewicht Irlands drastisch reduziert, während die entsprechenden Gewichte der größten Mitgliedstaaten erheblich wüchsen. So erklärte beispielsweise Anthony Coughlan mit Bezug auf Art. 16 Abs. 4 EUV: „By basing EU law-making primarily on population size, the Lisbon Treaty would double Germany’s relative voting strength on the EU Council of Ministers [...] while halving Ireland’s vote from 2% to 0.8%.“³⁷

Ferner wurde kritisiert, dass das Vertragswerk durch die enthaltenen Flexibilitätsklauseln sowie das vereinfachte Änderungsverfahren nach Art. 48 EUV zu einer Art „self-amending treaty“ würde und Referenden so in Zukunft gar gänzlich würden umgangen werden könnten. Zuletzt verwandle die Europäische Union sich mit dem Vertrag von Lissabon endgültig in einen undemokratischen Superstaat.³⁸

Neoliberalismuskritik

Eine in vielen europäischen Gesellschaften insbesondere auf der politischen Linken verbreitete Kritik an der europäischen Integration zielt auf die angeblich neoliberale Ausrichtung der Europäischen Union. Mit Blick auf die Inhalte des Lissabon-Vertrags wurde die in einem übergeordneten Kode zusammengefasste Neoliberalismuskritik auch im irischen Referendum 2009 von zahlreichen Akteuren innerhalb des ‚Nein‘-Lagers auf beiden Seiten des politischen Spektrums (mit Ausnahme von ‚Libertas‘ und UKIP) aktualisiert. Sie erreicht in der quantitativen Auswertung der vorgenommenen Kodierungen den höchsten Rang unter den ‚Nein‘-Argumenten. Entsprechende Fundstellen wurden in knapp über 50 Prozent der bearbeiteten Texte des ‚Nein‘-Lagers identifiziert.

Die Neoliberalismuskritik berührt als allgemeiner Ausdruck des sozioökonomisch motivierten Unbehagens über die Entwicklung der europäischen Integration eine Vielzahl von Aspekten, die im Rahmen der Untersuchung mit unterschiedlichen Subkodes ausdifferenziert wurden. Die wichtigsten unter ihnen sind die angeblich durch die Europäische Union und den Lissabon-Vertrag beförderte Gefährdung des öffentlichen Dienstes sowie der Sozialabbau. In Bezug auf letzteren diente insbesondere der Europäische Gerichtshof aufgrund einiger als arbeitnehmerfeindlich bewerteten Urteile der vergangenen Jahre („Laval“, „Viking“, „Rüffert“, „Luxemburg“) als beliebtes Feindbild.³⁹ Die Kritik an der nicht zuletzt durch die Urteile des Europäischen Gerichtshofes beförderten Lohnkonkurrenz im freien Markt der Arbeitskräfte gipfelte in der Warnung von „Cóir“, der irische Mindestlohn von

37 Anthony Coughlan: Explanatory document on Lisbon, 09.07.2009, abrufbar unter: <http://www.nationalplatform.org/2009/07/09/explanatory-document-on-lisbon/> (letzter Zugriff: 04.12.2009).

38 Vgl. People before Profit: Ten Reasons to Vote NO, 01.10.2009, abrufbar unter: <http://www.people-before-profit.org/node/220> (letzter Zugriff: 20.11.2009).

39 Als Überblick zu dieser Debatte siehe: Franz C. Mayer: Der EuGH als Feind? Die Debatte um das soziale Europa in der europäischen Rechtsprechung, in: *integration* 3/2009, S. 246-265.

derzeit über acht Euro drohe sich mit einer Ratifizierung des Lissabon-Vertrags mittels Lohnkonkurrenz auf 1,84 Euro zuzubewegen: „€ 1.84 = the average minimum wage of the EU accession states. If Lisbon passes those rates can apply to foreign workers contracted here.“⁴⁰ Aktuellen Bezug nahmen die Kritiker auch auf die Wirtschafts- und Finanzkrise, die von derselben neoliberalen Politik ausgelöst worden sei, die nun durch den Vertrag von Lissabon festgeschrieben werden solle. Dies kann als Versuch der Ratifizierungsgegner angesehen werden, dem in der tiefen Wirtschaftskrise potenziell besonders wirksamen ökonomischen Argument des ‚Ja‘-Lagers direkt zu widersprechen.

Weitere Argumente und Zwischenfazit

Im Jahr 2008 hatte das ‚Nein‘-Lager mit der Kritik am Informationsmangel und dem plakativen Slogan „if you don’t know vote no“ viele Stimmen gewinnen können. In der Referendumsdebatte 2009 nach anderthalb Jahren Beschäftigung mit dem Vertragswerk tauchte das Argument hingegen verständlicherweise kaum noch auf. Andere Argumente von 2008 wie die Militarisierungskritik (siehe Tabelle 1) mit der Betonung außenpolitischer Neutralität, die sozialetisch motivierte Kritik (Abtreibung, Sterbehilfe etc.) sowie die Warnung vor einer möglichen Harmonisierung der Unternehmenssteuern wurden trotz der Klarstellungen auf EU-Ebene erneut von den jeweiligen Akteuren vorgebracht. Dominante Themen der Ratifizierungsgegner waren das Souveränitätsargument, die Wiederwahlkritik sowie die Neoliberalismuskritik mit besonderem Schwerpunkt auf der Warnung vor Sozialabbau und Lohn-dumping im Binnenmarkt.

Ratifizierungsbefürworter

Zukunft in Europa/Katastrophenargument

Das in den meisten Texten der ‚Ja‘-Seite identifizierte Argument (48,9 Prozent) war eines, das sich nicht auf konkrete Vertragsinhalte bezog, sondern mit dem die Ratifizierungsbefürworter vielmehr vor den negativen Auswirkungen einer neuerlichen Ablehnung des Vertragswerks auf internationaler, insbesondere europäischer Ebene warnten. Irland würde sich mit einem zweiten ‚Nein‘ innerhalb Europas isolieren und sich damit aus der politisch einflussreichen Kerngruppe europäischer Staaten entfernen. Eine weitere Ablehnung des Vertragswerks würde die Wahrnehmung Irlands im Ausland stark beschädigen. Auf der anderen Seite wäre ein ‚Ja‘ im zweiten Anlauf ein angebrachtes Zeichen der Solidarität gegenüber den europäischen Partnern, die im Rahmen der vereinbarten Garantien so weit auf die irische Bevölkerung zugegangen seien. Die Aufforderung an die Bevölkerung, mit einem positiven Votum Irlands Stellung „at the heart of Europe“ zu bewahren, wurde von nahezu allen Akteuren im ‚Ja‘-Lager in ebendiesem Wortlaut formuliert, so auch von Europaminister Dick Roche: „by voting YES we the Irish people will determine that our nation stays at the heart of [the] European Union. If we vote YES we send out a powerful message about Ireland and Europe.“⁴¹ In seiner häufigsten Verbindung mit dem Wirtschaftsargument (siehe unten) war das Zukunfts- oder je nach Stoßrichtung auch Katastrophenargument dazu geeig-

40 Cóir: Club Lisbon, 2009, abrufbar unter: http://www.coircampaign.org/images/LeafletsPosters/leaf_club%20lisbon.pdf (letzter Zugriff: 09.06.2010).

41 Dick Roche: Speech by Dick Roche TD, Minister for European Affairs, 09.07.2009, abrufbar unter: <http://www.fiannafail.ie/news/entry/speech-by-dick-roche-td-minister-for-european-affairs/> (letzter Zugriff: 14.10.2009).

net, die sozioökonomische Verunsicherung der Bevölkerung vor dem Hintergrund der verheerenden Wirtschaftskrise anzusprechen.

Tabelle 2: Die häufigsten Argumente der Ratifizierungsbefürworter

Bezeichnung des Arguments	Anzahl/An-teil der Texte ^a	soziale Akteure
Zukunft in Europa/ Katastrophenargument	137/25,8/48,9	FF, FG, GP, LP, Intel, WB, SIPTU, Ryan, IHF, BfE, Bish, CG, ICTU, FDII, IBEC, IEA, IFA, IfE
Wirtschaftsargument	134/25,2/47,9	FF, FG, GP, LP, Intel, WB, Ryan, IHF, BfE, Bish, CG, ICTU, FDII, IBEC, IEA, IFA, IfE
GA Wiederwahlkritik/ Garantien	92/17,3/32,9	FF, FG, GP, LP, SIPTU, BfE, Bish, CG, IBEC, IfE, EMI
Irland in Europa/ Celtic Tiger	89/16,7/31,8	FF, FG, GP, LP, Intel, WB, Ryan, BfE, CG, ICTU, IBEC, IEA, IFA
Effizienz/Effektivität/ Transparenz	77/14,5/27,5	FF, FG, GP, LP, IHF, BfE, CG, IBEC, IfE, EMI

a: Anzahl/Anteil aller Texte in Prozent/Anteil der Texte des jeweiligen Lagers in Prozent; GA: Gegenargument; FF: Fianna Fáil; FG: Fine Gael; GP: Green Party; LP: Labour Party; WB: We Belong; SIPTU: Services, Industrial, Professional and Technical Union; Ryan: Ryanair; IHF: Irish Hotels Federation; BfE: Business for Europe; Bish: Irish Bishops' Conference; CG: Charter Group; ICTU: Irish Congress of Trade Unions; FDII: Food and Drink Industry Ireland; IBEC: Irish Business and Employers' Confederation; IEA: Irish Exporters Association; IFA: Irish Farmers' Association; IfE: Ireland for Europe; EMI: European Movement Ireland.

Irland in Europa/Keltischer Tiger

Die mit ‚Irland in Europa/Keltischer Tiger‘ kodierten Textstellen haben in der Regel die Form von übergeordneten Erzählungen innerhalb der Referendumsdebatte. Sie erzählen die Erfolgsgeschichte von Irlands wirtschaftlichem Aufstieg seit Eintritt in die Europäische Gemeinschaft und insbesondere während der jüngeren Boomperiode des Keltischen Tigers. Sie berichten von der Entwicklung der irischen Exportwirtschaft dank des europäischen Binnenmarkts, betonen die Bedeutung desselben im Hinblick auf die Attraktivität Irlands für ausländische (insbesondere US-amerikanische) Direktinvestitionen und verweisen nicht zuletzt auf die umfangreiche Förderung der irischen Landwirtschaft sowie öffentliche Infrastruktur- und Ausbildungsmaßnahmen durch die entsprechenden EU-Fonds. So heißt es zum Beispiel in der Rede des Fine Gael-Vorsitzenden Enda Kenny zum Start der Kampagne: „I firmly believe that EU membership has been pivotal to Ireland’s success story.“⁴² Darüber hinaus wird hier auch mit dem politischen Einflusszuwachs Irlands während der über 30-jährigen Mitgliedschaft in der Europäischen Union beziehungsweise zurvor der Europäischen Gemeinschaft argumentiert.

Wirtschaftsargument

Die größte Kontextveränderung zwischen den Referenden 2008 und 2009 wurde durch die Wirtschafts- und Finanzkrise ausgelöst, die Irland härter getroffen hat als die meisten anderen EU-Mitgliedstaaten. Die Ära des Keltischen Tigers war im Jahr 2008 spätestens beendet und Irland rutschte in eine Rezession. Innerhalb von nur sechzehn Monaten stieg die Ar-

42 Enda Kenny: Kenny launches Fine Gael Lisbon Treaty Campaign, 03.09.2009, abrufbar unter: <http://www.finegael.org/news/a/1013/article/> (letzter Zugriff: 14.10.2009).

beitslosigkeit von 6,3 Prozent (Juni 2008) auf 12,3 Prozent (Oktober 2009).⁴³ Wegen geringerer Steuereinnahmen und der daraus folgenden höheren Neuverschuldung verstieß Irland 2008 erstmals gegen die Auflagen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen ist mit umfassenden Stellenstreichungen im öffentlichen Dienst und Kürzungen der Sozialleistungen verbunden gewesen.⁴⁴

Vor diesem düsteren Hintergrund und angesichts der großen Verunsicherung in der Bevölkerung setzten die Ratifizierungsbefürworter 2009 stark auf wirtschaftliche Themen. Die unter dem Wirtschaftsargument rubrizierten Aussagen fanden sich in knapp 48 Prozent der bearbeiteten Texte des ‚Ja‘-Diskurses. Natürlich wurden unter dieser breiten Kategorie unterschiedliche Aspekte angesprochen, die anhand von Subkodes überprüft wurden. Dabei standen zwei Aussagen im Vordergrund. Zum Ersten wurde auf die Abhängigkeit Irlands von ausländischen Direktinvestitionen verwiesen, die es unbedingt erforderlich mache, dass Irland eine starke Stellung innerhalb der Europäischen Union behalte (siehe Zukunftsargument).⁴⁵

Häufiger noch wurde eine Zustimmung zum Lissabon-Vertrag allgemein als erster Schritt auf dem Weg zur wirtschaftlichen Erholung, zum Aufschwung dargestellt. „Ireland for Europe“ verdichtete diese Aussage am stärksten zum Bild des Scheidewegs zwischen „ruin“ versus „recovery“ und druckte eine entsprechend beschilderte Weggabelung auf Tausende von Postern. Auch in ihren sechs Gründen für ein ‚Ja‘ wurde die Wegmetapher eingesetzt: „To choose the path to recovery and avoid the road to ruin.“⁴⁶ „Path“ und „road to recovery“ gehörten zu den häufigsten Formeln im Diskurs der Ratifizierungsbefürworter. Dass sich die Europäische Union insbesondere durch die Unterstützung irischer Banken seitens der Europäischen Zentralbank seit Beginn der Krise bereits als Rettungsanker erwiesen hatte, kam im folgenden immer wieder zitierten Wortspiel zum Ausdruck: „It has become a cliché to suggest that the only difference between Ireland and Iceland is one letter. Actually the difference is two letters: E and U.“⁴⁷

Weitere Argumente des ‚Ja‘-Lagers

Das Wirtschaftsargument und darin der Verweis auf die Wirtschaftskrise waren das Kernthema für die Ratifizierungsbefürworter 2009. Das Zukunftsargument sowie die Erzählung vom Keltischen Tiger könnte man so auch als narrative Rahmung des zentralen ökonomischen Arguments deuten. Auffallend ist, dass der ganze Komplex sich nicht konkret auf Bestimmungen des Lissabon-Vertrags bezog, was zu heftiger Kritik bei den Ratifizierungsgegnern führte. Doch hatte auch die ‚Ja‘-Seite wichtige, wenn auch weniger häufige Argumente mit konkretem Vertragsbezug vorzubringen, so das Argument für institutionelle Reformen (Effizienz, Effektivität, Transparenz; siehe Tabelle 2), das Charta-Argument, das die

43 Beide Zahlen von Eurostat: Datenbank Euro-Indikatoren – Harmonisierte Arbeitslosenquote, abrufbar unter: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/euroindicators/labour_market/database (letzter Zugriff: 09.06.2010).

44 Vgl. den im Juli veröffentlichten McCarthy Report: Colm McCarthy/Donal McNally/Pat McLoughlin/Maurice O’Connell/William Slattery/Mary Walsh: Report of the Special Group on Public Service Numbers and Expenditure Programmes. Volume I, Dublin 2009.

45 Vgl. IBEC: A step on the road to recovery, 2009, abrufbar unter: http://www.ibec.ie/Sectors/Lisbon/LisbonTreaty2009.nsf/vPages/Why_Yes~a-step-on-the-road-to-recovery?OpenDocument (letzter Zugriff: 24.11.2009).

46 Ireland for Europe: Six Reasons to Vote Yes, 28.09.2009, abrufbar unter: <http://media.irelandforeurope.ie/?p=331> (letzter Zugriff: 24.11.2009).

47 Enda Kenny: A Yes to Lisbon is a Yes to Jobs – Kenny, 14.09.2009, abrufbar unter: <http://www.fine Gael.org/news/a/1071/article/> (letzter Zugriff: 14.10.2009).

Vorteile der Grundrechtecharta herausstellte, das Demokratie-Argument, das die entsprechenden institutionellen Neuerungen als wichtige Schritte zur Bewältigung des demokratischen Defizits bewertete, oder die Betonung des außenpolitischen Gewichts, das die Europäische Union mit dem Lissabon-Vertrag in der Welt gewinne.

Fazit: ein Deutungskampf unter veränderten Vorzeichen

Nationale Referendumswahlkämpfe sind unerbittliche Deutungskämpfe, in denen wesentliche Elemente der jeweiligen politischen Kultur sowie gesellschaftliches Wissen aktualisiert und auf den Abstimmungsgegenstand angewandt werden. Wahrheiten der einen Seite werden mittels Vereinfachung und Zuspitzung im öffentlichen Diskurs zu Halbwahrheiten und kommen auf der anderen Seite als Lügen an. Am konkreten Beispiel Irlands lässt sich beobachten, wie zwei Abstimmungen zum weitgehend unveränderten Gegenstand, zwischen denen gerade einmal sechzehn Monate liegen, mit einem vollkommen unterschiedlichen Ergebnis endeten. Mit Blick auf die beteiligten Sprecher lassen sich im Großen und Ganzen nur geringe Veränderungen zum ersten Referendum 2008 feststellen: Im ‚Nein‘-Lager war die Organisation „Libertas“ zwar bei Weitem nicht so aktiv und wirkungsvoll wie 2008, ansonsten trat allerdings im Großen und Ganzen dasselbe Spektrum von Ratifizierungsgegnern an wie im Jahr zuvor. Auf der ‚Ja‘-Seite spielten die bekannten Akteure eine aktivere Rolle als im Vorjahr und es kamen wichtige zivilgesellschaftliche Akteure wie insbesondere „Ireland for Europe“ hinzu.

Was die Themen der Debatte betrifft, konnte das ‚Nein‘-Lager auf wichtige Argumente des letzten Jahres nicht mehr – Informationsmangel – oder wegen der Garantien nicht mehr in gleichem Ausmaß – sozialetische Kritik, Militarisierung, Steuerharmonisierung – zurückgreifen. Auf der anderen Seite fanden die Ratifizierungsbefürworter mit der Wirtschaftskrise und dem darauf ausgerichteten ökonomischen Argument ein bedeutendes Thema, mit dem sie die Debatte dominieren und auf die sozioökonomische Verunsicherung der Bevölkerung zielen konnten. Dieses wahltaktische Kalkül scheint seine Wirkung bei der Abstimmung nicht verfehlt zu haben. Zumindest ergibt eine Eurobarometerumfrage zu den Gründen für das ‚Ja‘ im zweiten irischen Referendum, für die Meinung, dass eine Zustimmung zum Vertragswerk der irischen Wirtschaft auf dem Weg der Erholung helfen könnte, einen Spitzenwert.⁴⁸ Der von vielen Vertragsgegnern angesichts der Bedeutung des ökonomischen Arguments kritisierte *Sieg der Angst* ließe sich mithin von den Ratifizierungsbefürwortern ebenso gut als *Sieg der Hoffnung* interpretieren. Und dank ihrer konstruktivistischen Grundannahmen kann die vorliegende Untersuchung die Frage, welche Seite Recht hat, schließlich in diplomatischer Weise beantworten: zweifellos beide.

48 Europäische Kommission: Lisbon Treaty Post-Referendum Survey Ireland, 2009.

Der Non-Profit-Sektor in Europa: wenig erforscht, aber nicht unbedeutend

*Sarah Borgloh und Friedrich Heinemann**

Immer noch ist die wirtschaftspolitische Diskussion in Europa um das richtige Verhältnis von Staat und Markt durch ein Missverständnis geprägt. Implizit wird in diesen Debatten unterstellt, dass in einem Wirtschaftsmodell lediglich die Wahl zwischen der gewinnorientierten Bereitstellung privater Güter und der steuerfinanzierten Produktion öffentlicher Güter bestünde. Diese Denkweise entspricht schon lange nicht mehr den ökonomischen Realitäten der europäischen Volkswirtschaften. Diese sind mitnichten durch einen strengen Dualismus zwischen privatem marktorientiertem Sektor und steuerfinanzierter öffentlicher Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen geprägt. Überall in Europa haben hybride Formen wirtschaftlicher Aktivitäten und Unternehmen ein enormes ökonomisches Gewicht, die weder vollständig dem klassischen Modell des Privatunternehmens entsprechen noch als Teil des öffentlichen Sektors klassifiziert werden können.

Als Überbegriff hat sich für diesen hybriden Sektor der Terminus des ‚Non-Profit-Sektors‘ (NPS) eingebürgert, auch wenn kaum ein Terminus den vielfältigen Spielarten auf dem Kontinuum zwischen klassischer Marktbereitstellung und öffentlicher Tätigkeit vollständig gerecht werden kann. Die Tatsache, dass der NPS immer wieder übersehen wird, hat ihre Gründe. Die Vielfalt dieses Sektors erschwert die Analyse. Hinzu kommt eine gänzlich unbefriedigende Datensituation, weil auch die offizielle Statistik sich mit der Erfassung hybrider Formen wirtschaftlicher Aktivität schwertut.

Vor diesem Hintergrund werden in diesem Beitrag die wichtigsten europäischen Initiativen mit Relevanz für den NPS benannt und die NPS in ausgewählten Mitgliedstaaten der Europäischen Union vergleichend analysiert. Einbezogen werden Deutschland, Frankreich, Italien, die Niederlande, Polen, Schweden sowie das Vereinigte Königreich. Betrachtet werden nicht nur das unterschiedliche gesamtwirtschaftliche Gewicht dieser Sektoren und weitere wichtige Strukturmerkmale inklusive der Finanzierungsformen der Non-Profit-Organisationen (NPO). Zusätzlich wird untersucht, wie sich die beobachtbaren Ausprägungen erklären lassen.

Der Beitrag beginnt mit der Darstellung des Verhältnisses der Europäischen Union zum NPS in Europa. Daran schließen sich die Diskussion verschiedener Theorien, die das Auftreten von NPO erklären können, sowie eine kurze Skizze der historischen Vorbedingungen für das Entstehen eines NPS in den betrachteten EU-Mitgliedstaaten an, auf den der empirische Vergleich zwischen den verschiedenen nationalen NPS erfolgt. Hier zeigt sich, dass sich die nationalen NPS zwar in einigen strukturellen Merkmalen ähneln, sie dennoch historisch bedingt einige spezifische Charakteristika besitzen, die es erschweren, von ‚dem‘ europäischen NPS zu sprechen. Der Beitrag schließt mit einigen Überlegungen zur möglichen Rolle der Europäischen Union im weiteren Bemühen, das Potenzial dieses Sektors für die Bewältigung anstehender Herausforderungen – Konsolidierung der öffentlichen Haushalte, Bewältigung des demografischen Wandels – zu erschließen.

* Sarah Borgloh, Diplom-Volkswirtin, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
Dr. Friedrich Heinemann, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.
Diese Arbeit ist im Rahmen des von der Fritz Thyssen Stiftung geförderten Projekts „Non-Profit-Organisationen als Reformpotenziale in modernen Wohlfahrtsstaaten“ entstanden.

Die Europäische Union und der Non-Profit-Sektor

Seit Mitte der 1980er Jahre steht die Verbesserung der Umfeldbedingungen von NPO auf der Agenda der Europäischen Kommission. Der 1986 erschienene sogenannte „Fontaine Report“¹ forderte bereits eine Vereinfachung grenzüberschreitender Tätigkeiten von Vereinen sowie eine verstärkte finanzielle Unterstützung von NPO, die das Gemeinwohl fördern, durch die Europäische Kommission.² Seitdem gelten NPO auch in der Europäischen Union als ein Vehikel, das durch die Stärkung der Zivilgesellschaft bei dem Aufbau eines neuen Europa helfen kann. Diese Position wurde in den letzten Jahren auch von der Europäischen Kommission deutlich an die Öffentlichkeit kommuniziert: In einem Schreiben von 1997 äußert sie ihr Interesse an einem intensivierten Austausch mit dem dritten Sektor und stellt erhöhte Fördermittel für gemeinnützige Organisationen in Aussicht.³ In einem Diskussionspapier aus dem Jahr 2000 bestätigt die Kommission diese Linie und präzisiert die Erwartungen, die aus einer Stärkung des NPS in Europa erwachsen: Eine gestärkte Zivilgesellschaft und eine erhöhte Teilhabe der Bürger an demokratischen Prozessen könnten demnach positiv zum Prozess der europäischen Integration beitragen.⁴

Auch der Europäische Gerichtshof (EuGH) hatte in jüngerer Zeit einige Entscheidungen zu Fragen der Gemeinnützigkeit im Gemeinschaftsrecht zu treffen. Zunächst erschien am 14. September 2006 das Urteil des EuGH zur Rechtssache „Stauffer“.⁵ Das „Centro di Musicologia Walter Stauffer“ ist eine Stiftung mit Sitz in Italien, die Mieteinnahmen aus deutschem Grundbesitz erzielte. Da das deutsche Körperschaftsteuergesetz eine Steuerbefreiung lediglich für gebietsansässige Körperschaften vorsieht, verwehrte der deutsche Fiskus der Stiftung diese Befreiung. Der EuGH urteilte, dass die unterschiedliche Behandlung von gebietsansässigen und nicht-gebietsansässigen Stiftungen eine unrechtmäßige Einschränkung der Kapitalverkehrsfreiheit darstelle, sofern die Stiftung auch nach deutschem Recht als gemeinnützig anerkannt werden würde. Somit sollten in Zukunft ausländische und inländische steuerbegünstigte Körperschaften gleich behandelt werden.

In seinem Urteil in der Rechtssache „Jundt“⁶ vom 18. Dezember 2007 entschied der EuGH, dass der sogenannte Übungsleiterfreibetrag, wie ihn § 3 Nr. 26 Einkommensteuergesetz vorsieht, auch dann zu gewähren ist, wenn die entsprechende nebenberufliche Tätigkeit bei einer ausländischen juristischen Person des öffentlichen Rechts mit Sitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat ausgeübt wird. Darüber hinaus stellte der EuGH am 27. Januar 2009 in der Rechtssache „Persche“⁷ fest, dass als gemeinnützig geltende Spenden an ausländische NPO ebenso als Sonderausgabe im Rahmen der Ermittlung der zu zahlenden Einkommensteuer abzugsfähig sind wie Spenden an inländische Organisationen. Auch hier sah der EuGH die Kapitalverkehrsfreiheit durch die Diskriminierung ausländischer NPO verletzt.

Es scheint somit trotz dieser rechtlichen Klärungen nach wie vor eine gewisse Unsicherheit für jene NPO zu geben, die in Europa grenzüberschreitend tätig werden möchten. Dies

1 Nicole Fontaine: Report on non-profit making associations in the European Community, 1986, abrufbar unter: <http://www.uia.org/legal/app37.php> (letzter Zugriff: 25.05.2010).

2 Jeremy Kendall/Helmut K. Anheier: The third sector and the European Union policy process: an initial evaluation, in: *Journal of European Public Policy* 2/1999, S. 283-307.

3 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission über die Förderung der Rolle Gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa, KOM (97) 241.

4 Europäische Kommission: Commission Discussion Paper. “The Commission and Non-Governmental Organisations: Building a Stronger Partnership”, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/civil_society/ngo/docs/communication_en.pdf (letzter Zugriff: 20.05.2010).

5 EuGH Rs. C-386/04 (*Centro di Musicologia Walter Stauffer*), Slg. 2006, I-8203.

6 EuGH Rs. C-281/06 (*Jundt*), Slg. 2007, I-12231.

7 EuGH Rs. C-318/07 (*Persche*), Slg. 2009, I-359.

hat in den letzten Jahren zu verstärkten Harmonisierungsbestrebungen geführt. Hier sind insbesondere die Bestrebungen, die Rechtsform der Europäischen Stiftung zu ermöglichen, zu nennen. Im Zuge dieser Harmonisierungsbestrebungen stellt sich jedoch die Frage, was überhaupt unter einem europäischen NPS zu verstehen ist. Die nun folgenden Ausführungen sollen die Größe und Struktur des NPS in Europa darstellen und erklären.

Theorien zur Entstehung des Non-Profit-Sektors

Die Volkswirtschaftslehre verfügt seit Samuelson⁸ über eine etablierte Theorie der öffentlichen Güter. Diese Theorie erklärt, warum es für Güter, von deren Nutzung niemand ausgeschlossen werden kann, an privaten Märkten in der Regel nicht zu einer optimalen Bereitstellungsmenge kommt und legitimiert somit den staatlichen Eingriff in Form einer steuerfinanzierten öffentlichen Bereitstellung. Eine Erklärung, warum sich ohne staatliche Intervention ein nicht-gewinnorientiertes wirtschaftliches Handeln entwickelt, kann diese Theorie hingegen nicht bieten.

Erklärungsansätze für das Auftreten von NPO wurden erst seit den späten 1970er und den 1980er Jahren entwickelt. Zu unterscheiden ist hier zwischen Ansätzen, die auf der Nachfrageseite und auf der Angebotsseite ansetzen. Des Weiteren sind Erklärungsversuche von Bedeutung, die auf die Pfadabhängigkeit von Wirtschaftssystemen und die historischen Entwicklungsprozesse verweisen.

Nachfrageseitige Erklärungen

Im Grundmodell der öffentlichen Güter wird in der einfachsten Variante angenommen, dass alle Wähler in Bezug auf ein öffentliches Gut identische Präferenzen besitzen. Sind die Präferenzen der Wähler hingegen unterschiedlich, dann muss über die Bereitstellungsmenge eines steuerfinanzierten öffentlichen Guts im demokratischen Prozess entschieden werden. Die Präferenzen des Medianwählers⁹ sind entscheidend, weil sich die politischen Parteien im Wählerwettbewerb dessen Position annähern werden. Da die Menge eines öffentlichen Gutes, die ein Individuum konsumiert, per Definition auch von jedem anderen Individuum konsumiert wird, erhält jeder Wähler dieselbe Menge des Gutes. Die Folge der Präferenzunterschiede ist somit, dass viele Wähler nicht den Umfang, die Qualität oder die Art der öffentlichen Güter erhalten, die sie eigentlich präferieren. Weisbrod¹⁰ sieht in dieser unbefriedigten Nachfrage die Ursache für die Entstehung des NPS. Diese stellen zusätzlich zum steuerfinanzierten Angebot Güter bereit, die den Charakter eines öffentlichen Gutes haben, die aber nicht den Präferenzen des Medianwählers entsprechen. Insbesondere für jene Wähler, deren Präferenzen durch die staatliche Bereitstellung des öffentlichen Gutes untererfüllt sind, ist eine ergänzende Bereitstellung durch NPO von Bedeutung. Auf diesem Weg können sie eine höhere Menge beziehungsweise eine bessere Qualität des betreffenden Gutes konsumieren und so ein höheres Nutzenniveau erreichen. Die ‚Weisbrod-Theorie‘ des NPS hat eine interessante Konsequenz: Demnach sollte die Nachfrage nach Leistungen von NPO in den Ländern am größten sein, in denen die Bevölkerung besonders stark polarisiert ist im Hinblick auf den gewünschten Umfang staatlicher Aktivitäten (‚Heterogenitätshypothese‘).

8 Paul A. Samuelson: The Pure Theory of Public Expenditure, in: The Review of Economics and Statistics 4/1954, S. 387-389.

9 Der Medianwähler nimmt mit seiner Präferenz genau die mittlere Position auf einer Skala aller Wähler in Bezug auf deren Präferenz für die Bereitstellungsmenge eines öffentlichen Gutes ein.

10 Burton A. Weisbrod: Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three Sector Economy, in Edmund S. Phelps (Hrsg.): Altruism, Morality and Economic Theory, New York 1975, S. 171-196; Burton A. Weisbrod: The Nonprofit Economy, Cambridge 1988.

Eine weitere nachfrageseitige Erklärung baut auf der Theorie der meritorischen Güter auf, die auf Musgrave¹¹ zurückgeht. Meritorische Güter sind private, also prinzipiell am Markt bereitstellbare Güter, die aber in zu geringem Maße nachgefragt werden, weil Individuen den Wert der Güter unterschätzen. Diese Güter werden somit in einem reinen Markt-system aus gesellschaftlicher Sicht zu wenig konsumiert. Häufig werden beispielsweise kulturelle Güter und Dienstleistungen, aber auch Gesundheitsdienstleistungen unter den meritorischen Gütern subsumiert. Der Theorie zufolge kann der Staat durch geeignete Maßnahmen den Konsum meritorischer Güter anregen und auf diese Weise eine Wohlfahrtsteigerung bewirken, sofern er in der Lage ist, den Wert dieser Güter besser abzuschätzen beziehungsweise besser informiert ist als die betreffenden Individuen. Das Konzept der meritorischen Güter ist allerdings umstritten, weil es postuliert, dass Konsumenten ihre wahren Bedürfnisse nicht kennen und von anderen ‚zu ihrem Glück gezwungen‘ werden müssen. Dieser Paternalismus steht somit im Widerspruch zu den Prinzipien der Konsumentensouveränität und individuellen Freiheit. Allerdings führen die Erkenntnisse der psychologisch beeinflussten verhaltenswissenschaftlichen Ansätze der Ökonomie („behavioral economics“) zu einer gewissen Rehabilitation der meritorischen Argumentationsweise. Die empirische Evidenz belegt demnach Verhaltensanomalien, die dem Bild des rationalen entscheidenden homo oeconomicus widersprechen. So sind menschliche Verhaltensweisen oftmals durch eine unzureichende Selbstkontrolle gekennzeichnet, wodurch es zu einer Überkonsumtion von Gütern mit schädlichen Langfristkonsequenzen (Alkohol, Tabak, fette Nahrungsmittel) und einer Unterkonsumtion von Gütern mit langfristigen Erträgen (Bildung, Kultur) kommt.¹² Tatsächlich sind viele NPO dadurch gekennzeichnet, dass sie Güter bereitstellen, die einen meritorischen Charakter haben (Bildung, Kultur). Stellen NPO meritorische Güter bereit, so lässt sich außerdem die Kritik an einer Bevormundung von Individuen durch den Staat, wie sie bei einer öffentlichen Bereitstellung gegeben wäre, umgehen, da NPO durch die Eigenschaft der ‚Freiwilligkeit‘ gekennzeichnet sind.

Schließlich ist noch die ‚Vertrauensgütertheorie‘ von Hansmann zu nennen.¹³ Diese Theorie stellt vor allem auf die fehlende Gewinnorientierung einer NPO ab und zeigt, dass dieses Charakteristikum in bestimmten Fällen ein Marktversagen überwinden kann. Somit betrachtet diese Theorie den NPS insbesondere in Abgrenzung zum privaten gewinnorientierten Sektor. Hansmann geht davon aus, dass Informationsasymmetrien zwischen Konsumenten und Produzenten eines Gutes bestehen können und insbesondere die Konsumenten schlechter als die Produzenten informiert sind. Wenn Konsumenten die Qualität oder die hergestellte Menge eines Gutes nicht korrekt überprüfen können, besitzen die Produzenten einen Anreiz, überhöhte Preise für ihre Güter zu fordern oder minderwertige Qualität anzubieten. Die Konsumenten wenden sich in diesem Fall bevorzugt an NPO, da deren Manager aufgrund des Gewinnausschüttungsverbots keinen Anreiz zu einem Missbrauch ihres Informationsvorsprungs haben, da sie nicht von höheren Gewinnen profitieren. Allgemeiner sieht Hansmann NPO somit als mögliche Antwort auf eine bestimmte Form des Marktversagens, das sogenannte Kontraktversagen, welches auftritt, wenn Konsumenten nicht in der Lage sind, die Erfüllung der mit den Produzenten geschlossenen Verträge zu überwachen.

Der empirische Gehalt dieser Theorie ist offenkundig, sind doch wichtige Wirtschaftsbe-reiche mit einer großen Bedeutung von nicht-gewinnorientierten Organisationen tatsächlich

11 Richard A. Musgrave: *The Theory of Public Finance*, New York 1959.

12 Janet Currie/Firouz Gahvari: *Transfers in Cash and in Kind: Theory Meets the Data*, National Bureau of Economic Research: NBER Working Paper Nr. 13557, 2007.

13 Henry B. Hansmann: *The Role of Nonprofit Enterprise*, in: *Yale Law Journal* 5/1980, S. 835-901.

durch gravierende Informationsasymmetrien gekennzeichnet. Erhebliche Informationsasymmetrien liegen etwa in den Bereichen Altenpflege und Kinderbetreuung vor, wo Zahlende und Leistungsempfänger unterschiedliche Personen sind und eine Überwachung der Leistungserfüllung somit nur schwer möglich ist. NPO sind hier aus Sicht der Zahlenden attraktiv, da diese einen geringeren Anreiz als gewinnorientierte Unternehmen haben sollten, Informationsnachteile auszunutzen. Auch im Gesundheitswesen – und hier insbesondere bei ärztlichen Behandlungen – ist die ‚Vertrauensgütertheorie‘ relevant, da Patienten aufgrund der Komplexität des Gutes in der Regel schlechter über die erbrachten Leistungen informiert sind als die Anbieter.

Angebotsseitige Erklärungen

Die hauptsächlich auf Ben-Ner¹⁴ zurückgehende ‚Stakeholder-Theorie‘ stellt im Wesentlichen eine Weiterentwicklung der Ansätze von Weisbrod und Hansmann in Bezug auf eine angebotsseitige Betrachtung dar. Eine NPO kann demzufolge erst dann entstehen, wenn die Nachfrage nach dieser Organisationsform und die Fähigkeit, eine NPO zu gründen und zu leiten, zusammentreffen.

Ausgangspunkt der Theorie sind wiederum die oben beschriebenen Bereitstellungsprobleme bei öffentlichen Gütern sowie Informationsasymmetrien. Nach Ben-Ner und van Hoomissen¹⁵ können sich mit der Bereitstellung unzufriedene Individuen zusammenschließen und das betreffende Gut selbst anbieten. Die Gründer beziehungsweise Mitglieder einer solchen NPO werden in der Theorie als ‚Stakeholder‘ bezeichnet. Dieser Zusammenschluss von Stakeholdern löst das Problem entgegengesetzter Interessen zwischen Konsumenten und Produzenten, da die Stakeholder selbst über Bereitstellungsmenge und -qualität eines Gutes entscheiden und alle Erträge und Informationen internalisiert werden. Sämtliche Anreize, möglicherweise schlechter informierte Konsumenten auszunutzen, verschwinden. Die gegründete Organisation wird allerdings nur im Falle von Gütern mit zumindest partiellem öffentlichen Charakter eine NPO sein. Insbesondere die Eigenschaft der Nicht-Rivalität bei öffentlichen Gütern ist hier entscheidend: Bei privaten Gütern werden die Stakeholder einen Anreiz haben, mit dem Verkauf der Güter an andere Personen einen Gewinn zu erzielen. Im Falle öffentlicher Güter konsumiert aber jede Person dieselbe Menge und Qualität, weshalb die Stakeholder selbst Nutzeneinbußen hinnehmen müssten, wenn sie die Qualität verringern würden.

Stakeholder-kontrollierte NPO sind allerdings auch mit Nachteilen verbunden, die insbesondere die Kosten der Gründung und Organisation betreffen. Zum einen müssen zunächst interessierte Stakeholder identifiziert und zu einer Beteiligung bewegt werden. Überwiegt der erwartete Nutzen aus der Bildung einer NPO diese Kosten und bewertet eine Gruppe von Stakeholdern diesen Nettonutzen höher als jenen, der aus anderen Organisationsformen resultiert, so entsteht ein entsprechendes Angebot an stakeholder-kontrollierten NPO. Das Auftreten dieses Angebots ist wiederum insbesondere bei Vertrauensgütern sowie öffentlichen Gütern zu erwarten.

14 Avner Ben-Ner: Nonprofit Organizations: Why Do They Exist in Market Economies?, in: Susan Rose-Ackerman (Hrsg.): The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy, New York 1986, S. 94-113.

15 Avner Ben-Ner/Theresa van Hoomissen: Nonprofit Organizations in the Mixed Economy, in: Annals of Public and Cooperative Economics 4/1991, S. 519-550.

Pfadabhängigkeit der Entwicklung

Die zuvor skizzierten Theorien haben gänzlich von den historischen Vorbedingungen abstrahiert, welche die Entwicklung des NPS in einem Land mit beeinflussen. Demgegenüber betrachten Salamon und Anheier¹⁶ in ihrer ‚Social Origins-Theorie‘ ausdrücklich die sozialen und ökonomischen Vorbedingungen, die darüber entscheiden, ob sich Konsumenten und Unternehmer tatsächlich frei für einen bestimmten Sektor entscheiden können. Zudem berücksichtigt diese Theorie, dass sich gewachsene Strukturen nur langsam ändern, sodass Größe und Struktur des NPS im Zeitverlauf durch eine starke Pfadabhängigkeit gekennzeichnet sind.

Salamon und Anheier betrachten vier beispielhafte Modelle für die Entwicklung des NPS, die jeweils hinsichtlich des Niveaus staatlicher Sozialausgaben sowie der Größe des NPS in einem Land variieren. Das Vorliegen eines bestimmten Modells wird mit der geschichtlichen Entwicklung und Charakteristik eines Landes erklärt, zum Beispiel in Bezug auf den politischen Einfluss bestimmter Schichten oder die Bedeutung von Religionsgruppen. Dem vorherrschenden Modelltyp wird ein starker Einfluss auf die heutige Charakteristik des NPS und die Relevanz der betrachteten ökonomischen Theorien zugesprochen. Die ‚Social Origins-Theorie‘ kann als Verbindung zwischen den vereinfachenden ökonomischen Theorien und eher komplexen historischen Arbeiten angesehen werden und ermöglicht es, länderspezifische Unterschiede in der Zusammensetzung und Finanzierung des NPS umfassender zu erklären.

Historische Vorbedingungen für das Entstehen des Non-Profit-Sektors

Wie Salamon und Anheier in ihrer ‚Social Origins-Theorie‘ betonen, sind die historischen Bedingungen, unter denen sich der NPS eines Landes entwickelt hat, essenziell für das Verständnis des Umfangs und der Struktur des jeweiligen Sektors. In den nun folgenden Ausführungen nimmt Deutschland eine gewisse Sonderrolle ein, da es hier explizit im Gesetz verankerte ordnungspolitische Prinzipien sind, die das Verhältnis des deutschen NPS zum Staat geprägt haben. Solche Prinzipien sind in den übrigen untersuchten Ländern von geringerer Bedeutung.

Deutschland: So wurde die Entstehung des deutschen NPS im Wesentlichen durch drei Prinzipien geprägt: das Subsidiaritätsprinzip, das Selbstverwaltungsprinzip sowie das Prinzip der Gemeinwirtschaft.¹⁷ Darunter ist das Subsidiaritätsprinzip sicherlich jenes mit der größten ökonomischen Bedeutung. Es fordert, dass der Staat erst dann aktiv wird, wenn private beziehungsweise NPO nicht genügend soziale Dienstleistungen bereitstellen können und räumt diesen einen Vorrang gegenüber der Staatstätigkeit ein. Dabei soll der Staat nicht nur durch die Tätigkeiten von NPO entlastet werden, vielmehr sollen die „Träger der Sozialhilfe die Verbände der freien Wohlfahrtspflege in ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Sozialhilfe angemessen unterstützen.“¹⁸ Das Subsidiaritätsprinzip hat somit die Entwicklung einer oligopolähnlichen Stellung der großen Wohlfahrtsverbände begünstigt.

*Frankreich:*¹⁹ Um die Größe und Struktur des französischen NPS angemessen beurteilen zu können, muss bedacht werden, dass infolge der französischen Revolution die Organisati-

16 Lester M. Salamon/Helmut K. Anheier: Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally, in: *Voluntas* 3/1998, S. 213-248.

17 Helmut K. Anheier/Wolfgang Seibel: Germany, in: Lester M. Salamon/Helmut K. Anheier: *Defining the Non-profit Sector. A Cross-National Analysis*, New York 1997, S. 128-168.

18 Vormalis § 10 Abs. 3 S. 2 Bundessozialhilfegesetz, jetzt § 5 Abs. 3 S. 2 Sozialgesetzbuch XII.

19 Edith Archambault: France, in: Lester M. Salamon/Helmut K. Anheier: *Defining the Nonprofit Sector. A Cross-National Analysis*, New York 1997, S. 103-127.

onsform des Vereins erst 1901 wieder legalisiert wurde. Religiöse Gemeinschaften sind im laizistischen Frankreich bis heute restringiert. Somit hat sich der französische NPS erst in den letzten 100 Jahren zu seiner aktuellen Größe und Struktur entwickeln können. Nach 1945 kam es zur Gründung zahlreicher ‚Organisationen auf Gegenseitigkeit‘, die Lücken in den Angeboten des sich entwickelnden Sozialstaats ausfüllen sollten. Diese Organisationen machen auch heute noch einen erheblichen Teil des französischen NPS aus. Die Dezentralisierungsgesetze von 1982 und 1983 sorgten in der Folge dafür, dass die Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen zunehmend vom Staat an lokale Gebietskörperschaften delegiert wurde. Die Kommunen übertrugen sodann zunehmend Aufgaben an NPO, die insbesondere in den Bereichen Kultur, Sport und Bildung aktiv wurden. Dabei wurde der Kontakt zwischen dem öffentlichen Sektor und dem NPS enger und staatliche Zuwendungen als Finanzierungsquelle französischer NPO sehr bedeutsam.

*Italien:*²⁰ In Italien war zunächst die kirchliche Armenfürsorge von wesentlich größerer Bedeutung als öffentliche Initiativen. Mit der Entstehung des italienischen Staates begann dieser, die Zuständigkeiten der katholischen Kirche zu beschneiden. Kirchliche, in den Bereichen Gesundheit, Bildung und berufliche Ausbildung tätige ‚Opere Pie‘²¹ wurden in ‚Istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza‘ (Öffentliche Institutionen der Fürsorge und Wohlfahrt, IPAB) umbenannt und Teil des öffentlichen Sektors. Während des italienischen Faschismus wurde der Katholizismus durch das Konkordat zur Staatsreligion erklärt, sodass die katholische Kirche – ganz im Gegensatz zu Frankreich – bisweilen als Teil des Staates wahrgenommen wurde. Die IPAB erhielten infolge dessen staatliche Subventionen sowie leichteren Zugang zu öffentlichen Aufträgen. Von 1988 an konnten IPAB allerdings wieder als gemeinnützige Stiftungen privatisiert werden. Trotz des Ausbaus des Wohlfahrtsstaats wird in einigen sozialen Bereichen die Mehrzahl der Dienstleistungen nach wie vor von der katholischen Kirche bereitgestellt, die gleichwohl vom italienischen Staat finanziert wird.

*Niederlande:*²² Entscheidend für die heutige Struktur und den Umfang des niederländischen NPS ist die sogenannte ‚Verzuiling‘ (Versäulung). Dieser Begriff beschreibt das Phänomen der religiösen und ideologischen Lagerbildung und der Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen durch die den entsprechenden Lagern verbundenen Organisationen. Diese niederländische Tradition des Subsidiaritätsprinzips beinhaltet, dass der Staat sich auf die Finanzierung dieser Organisationen beschränkt. Besonders ausgeprägt war die Versäulung im Bildungsbereich, was sich bis heute auf die Struktur des Bildungssektors auswirkt. Auch wenn die Bedeutung öffentlicher Institutionen mit der zunehmenden Säkularisierung zugenommen hat, ist die Anerkennung für das Prinzip der privaten Bereitstellung öffentlicher Güter in den Niederlanden nach wie vor sehr groß.

*Polen:*²³ Die historischen Rahmenbedingungen des polnischen NPS stellen insofern einen besonders interessanten Fall dar, als dass Polen sich als einziges der hier betrachteten Länder unter Sowjetherrschaft befand. Gleichzeitig spielt die katholische Kirche in Polen traditionell eine bedeutende Rolle. Die kommunistische Ära war der Weiterentwicklung von zuvor bestehenden NPO alles andere als zuträglich. Die zentrale sowjetische Aufsicht ge-

20 Gian Paolo Barbetta: Italy, in: Lester M. Salamon/Helmut K. Anheier: Defining the Nonprofit Sector. A Cross-National Analysis, New York 1997, S. 169-187.

21 Diese im Mittelalter entstandenen Organisationen sind in den Bereichen der Fürsorge beziehungsweise Wohlfahrt tätig.

22 Vic Veldheer/Ary Burger: History of the Nonprofit Sector in the Netherlands, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project Nr. 35, 1999.

23 Ewa Les/Slawomir Nalecz/Jakub Wygnanski: Defining the Nonprofit Sector: Poland, Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project Nr. 36, 2000.

nehmigte es NPO, in den Bereichen Sport, Freizeit und Kultur tätig zu werden, wenn auch nur unter strenger Kontrolle. Andere unabhängige Vereinigungen wurden aufgelöst, weshalb der polnische NPS noch heute relativ klein ist. Darüber hinaus verhinderte der umfangreiche Sozialstaat, dass NPO in den Bereichen Gesundheitswesen oder Sozialhilfe aktiv werden konnten.

*Schweden:*²⁴ Im 18. Jahrhundert führten zunehmende soziale Spannungen und Armut zu einem Ausbau gemeinnütziger Aktivitäten; dabei gab es allerdings keine klare Trennung zwischen privaten und öffentlichen Initiativen. Vielmehr wurde auch die öffentliche Bereitstellung häufig durch private Spenden mitfinanziert. Die Beziehung zwischen privatem und öffentlichem Sektor war somit eher kooperativer Natur. Ende des 19. Jahrhunderts organisierten sich große Teile der Bevölkerung in verschiedenen Volksbewegungen. Besonders einflussreich waren die Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung, die Sportbewegung und die freie Kirchenbewegung. 1903 wurde die nationale Vereinigung für soziale Arbeit gegründet. Als Resultat ihrer Aktivitäten wurden viele NPS-Führungskräfte Mitglieder der staatlichen Wohlfahrtsbürokratie, was bis heute in einer sehr engen Verbindung von schwedischem NPS und schwedischem Staat resultiert. Auch in Schweden begann dann nach dem Zweiten Weltkrieg die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates, sodass die Bedeutung von NPO abnahm, die Trennlinien zwischen beiden Sektoren weiter zu verschwimmen begannen und so eine Kultur des Korporatismus entstand.

*Vereinigtes Königreich:*²⁵ Die Formalisierung des NPS im Vereinigten Königreich begann 1601 mit dem „Statute of Charitable Uses“, welches freiwillige wohltätige Organisationen bereits zu einem frühen historischen Zeitpunkt wesentlich stärkte. Die im 18. und 19. Jahrhundert stattfindende Industrialisierung verschärfte das Armutproblem noch einmal und dies führte zur Entstehung zahlreicher freiwilliger Organisationen. Diese waren insbesondere in den Bereichen Sozialhilfe, Gesundheit und Bildung tätig. Im Laufe des 19. Jahrhunderts stärkte der Staat die gemeinnützigen Organisationen durch weitere Gesetze, damit diese ihn weiterhin bei der Armutsbekämpfung unterstützen und parallel zu ihm arbeiten konnten. Mit der Sozialgesetzgebung der 1940er Jahre wuchs die Bedeutung des Staates in der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen. Die Zusammenarbeit mit dem dritten Sektor wich nun einer lückenfüllenden, komplementären Position freiwilliger Organisationen. So erlangte der Staat in den Bereichen, in denen freiwillige Organisationen in den Jahrhunderten zuvor sehr aktiv waren (Sozialhilfe, Gesundheit, Bildung), eine starke Position.

Der empirische Befund: erhebliche Unterschiede in Größe und Struktur

Die theoretischen Vorüberlegungen lassen erwarten, dass der NPS zwar in allen betrachteten Ländern gerade in bestimmten Sektoren (Soziales, Gesundheit, Bildung) eine bedeutende Rolle spielen sollte, aber gleichzeitig mit einer großen internationalen Heterogenität zu rechnen ist, weil sich Präferenzen unterscheiden und weil die historischen Vorbedingungen derart unterschiedlich waren.

Bei der empirischen Analyse des NPS in Europa fällt zunächst einmal die gänzlich unbefriedigende Datensituation auf. Das zu Beginn diskutierte Missverständnis von der polaren Wirtschaft, die im Wesentlichen nur aus gewinnorientierter Privatwirtschaft und staatlichem Sektor bestünde, setzt sich bis zur offiziellen Statistik in Form einer eklatanten Vernachlässigung

24 Tommy Lundström/Filip Wijkström: Sweden, in: Lester M. Salamon/Helmut K. Anheier: Defining the Non-profit Sector. A Cross-National Analysis, New York 1997, S. 215-248.

25 Jeremy Kendall/Martin Knapp: The United Kingdom, in: Lester M. Salamon/Helmut K. Anheier: Defining the Nonprofit Sector. A Cross-National Analysis, New York 1997, S. 249-279.

sigung des NPS fort. In der amtlichen Statistik Deutschlands werden im Rahmen der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung NPO lediglich im Sektor „private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck“ ausgewiesen. Eine differenzierte Unterscheidung nach Teilsektoren, wie sie in der von den Vereinten Nationen empfohlenen „International Classification of Nonprofit Organizations“ (ICNPO)²⁶ erfolgt, gibt es in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung nicht. Im Folgenden werden die Größe sowie die Tätigkeitsbereiche des NPS in den hier betrachteten sieben Ländern vergleichend dargestellt. Zu diesem Zweck greifen wir auf die Daten des „Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project“ (JHCNP) zurück, welches 1991 initiiert wurde, um die Größe und Struktur des NPS in verschiedenen Ländern zu erklären und zu erfassen. Zunächst trugen Forscher aus 13 Ländern Informationen über den jeweiligen NPS zusammen, mittlerweile sind über 40 Länder im JHCNP vertreten. Somit ist das JHCNP die einzige Datenbasis, die umfangreiche und international vergleichbare Daten zum NPS liefert. Allerdings leiden auch diese Daten stark unter mangelnder Aktualität: Die Daten für die meisten der hier untersuchten Länder stammen aus dem Jahr 1995, mit Ausnahme von Italien (1999), Polen (1997) und Schweden (1992). Die Ländervergleiche sind also mit entsprechender Vorsicht zu interpretieren.

Mit der Wahl der Datenbasis übernehmen wir an dieser Stelle auch die dem JHCNP zugrunde liegende Definition des NPS.²⁷ Dieser strukturell-operationalen Definition zufolge zeichnet sich eine NPO durch fünf Eigenschaften aus:

- *Formal*: Eine NPO ist zu einem gewissen Grad institutionalisiert. Dies kann sich in der Existenz einer Satzung ausdrücken, aber auch durch andere institutionelle Regelungen, die für einen permanenten Charakter der Organisation sorgen.
- *Privat*: NPO sind organisatorisch vom Regierungsapparat und der Hoheitsverwaltung separiert. Dies bedeutet nicht, dass die Organisationen nicht durch Staatsgelder finanziert sein dürfen, sondern vielmehr, dass sie keine staatliche Gewalt ausüben oder anderweitig vom Staat instrumentalisiert werden.
- *Fehlende Gewinnausschüttung*: Gewinne einer NPO müssen wieder dem Organisationszweck zugeführt werden und dürfen nicht an Eigner, Manager oder Mitglieder ausgeschüttet werden.
- *Eigenständige Verwaltung*: Eine NPO kontrolliert ihr Innenverhältnis und trifft wesentliche Entscheidungen selbst.
- *Freiwilligkeit*: Die Arbeit einer NPO wird zu einem gewissen Grad von ehrenamtlichen Mitarbeitern getätigt und durch Spenden finanziert. Organisationen, in denen eine Mitgliedschaft verpflichtend oder anderweitig gesetzlich vorgeschrieben ist, zählen nicht zum NPS.

Im Folgenden werden zentrale Strukturmerkmale des NPS in den betrachteten Ländern miteinander verglichen.

Beschäftigung: Die im deutschen NPS haupt- und ehrenamtlich Beschäftigten machten 1995 5,9 Prozent der Erwerbsbevölkerung (gemessen in Vollzeitäquivalenten) in Deutschland aus (siehe Tabelle 1). Damit liegt Deutschland unter den hier betrachteten Ländern im Mittelfeld. Unter den in den Vergleich einbezogenen EU-Mitgliedstaaten besitzen die Niederlande den mit Abstand größten NPS, rund 14 Prozent der niederländischen Erwerbsbevölkerung sind dort beschäftigt. Der polnische NPS ist mit 0,8 Prozent der Erwerbsbevölke-

26 United Nations: Handbook on non-profit institutions in the System of National Accounts, New York 2003, S. 26-41.

27 Lester M. Salamon/Helmut K. Anheier: In search of the non-profit sector. I: The question of definitions, in: *Voluntas* 2/1992, S. 125-151.

rung hingegen vergleichsweise klein und in Italien sind lediglich 3,8 Prozent der Erwerbsbevölkerung im NPS beschäftigt. Die dritten Sektoren in Frankreich, Schweden und dem Vereinigten Königreich sind mit einem Anteil zwischen 7,1 Prozent und 8,5 Prozent hingegen von vergleichbarer Größe. Betrachtet man die Zusammensetzung der im NPS Beschäftigten genauer, so fällt auf, dass insbesondere der schwedische Sektor in hohem Maße, nämlich zu mehr als 75 Prozent, von ehrenamtlichen Mitarbeitern abhängig ist, in Frankreich beträgt der Anteil immer noch 50 Prozent. In allen übrigen Ländern machen die unbezahlten Mitarbeiter weniger als die Hälfte an der gesamten Beschäftigtenzahl aus. In Polen werden 75 Prozent der im NPS Beschäftigten für ihre Arbeit entlohnt, in den übrigen Ländern liegt der Anteil der Ehrenamtlichen bei circa 40 Prozent.

Tabelle 1: Größe des jeweiligen NPS (Beschäftigte, in Vollzeitäquivalenten, in Prozent der Erwerbsbevölkerung)

	Bezahlt	Ehrenamtlich	Gesamt
Deutschland	3,5 %	2,3 %	5,9 %
Frankreich	3,7 %	3,7 %	7,6 %
Italien	2,3 %	1,5 %	3,8 %
Niederlande	9,2 %	5,1 %	14,4 %
Polen	0,6 %	0,2 %	0,8 %
Schweden	1,7 %	5,1 %	7,1 %
Vereinigtes Königreich	4,8 %	3,6 %	8,5 %

Quelle: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2004, abrufbar unter: http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/CNP/CNP_table101.pdf (letzter Zugriff: 25.05.2010).

Sektorale Aufteilung: Werden die im NPS Beschäftigten nach Sektoren differenziert, so ergeben sich im internationalen Vergleich deutliche Unterschiede in den Schwerpunkten. Die anteilsmäßig bedeutendsten Bereiche im deutschen NPS sind zum einen das Gesundheitswesen mit einem Anteil von 22 Prozent an allen Beschäftigten (das heißt, hier werden sowohl die bezahlten als auch die ehrenamtlichen Mitarbeiter in die Betrachtung einbezogen) sowie die Sozialen Dienste mit einem Anteil von 27 Prozent (siehe Tabelle 2). Eine vergleichbare Stellung besitzt das Gesundheitswesen innerhalb eines nationalen NPS ansonsten nur in den Niederlanden (30 Prozent) und in Italien (18 Prozent). Die Sozialen Dienste werden in nahezu allen europäischen Beispielländern zu einem substantziellen Anteil von NPO angeboten, lediglich Schweden fällt hier mit einem Anteil von 11 Prozent leicht zurück. In Schweden sind dafür die Bereiche Kultur und Erholung (hierunter fallen auch die Sportvereine) mit 46 Prozent sowie die Wirtschafts- und Berufsverbände mit 15 Prozent bedeutende Bereiche. Diese Struktur findet sich in ähnlicher Form lediglich in Polen, wo der Kultursektor einen Anteil von 33 Prozent an allen Beschäftigten im dritten Sektor besitzt und die Wirtschafts- und Berufsverbände einen Anteil von 11 Prozent besitzen. Auffallend ist zudem die stark divergierende Struktur bezüglich Non-Profit-Bildungseinrichtungen. In den Niederlanden, in Polen sowie im Vereinigten Königreich beschäftigt dieser Bereich einen Anteil von jeweils mehr als 20 Prozent aller dem NPS zugehörigen Mitarbeiter. In Schweden und Deutschland ist dieser Anteil hingegen wesentlich geringer.

Ohne dass hierzu präzise statistische Evidenz vorliegt, ist davon auszugehen, dass die Beschäftigung in diesem Bereich nur in sehr geringem Maße konjunktursensitiv sein dürfte. Die Tatsache, dass in der aktuellen schweren Wirtschaftskrise die Beschäftigung in vielen

europäischen Staaten sich als wesentlich stabiler erweist als im Vergleichsfall der Großen Depression in den frühen 1930er Jahren, ist zweifellos auf die gewachsene gesamtwirtschaftliche Bedeutung derartiger wenig konjunkturabhängiger Sektoren zurückzuführen. Im Gegenteil sind gerade die Bereiche Gesundheitswesen und Soziale Dienste aufgrund des demografischen Wandels in Europa und des damit einhergehenden erhöhten Bedarfs an Pflege- und Gesundheitsleistungen eher zu den Wachstumsbereichen zu rechnen.

Tabelle 2: Gesamtbeschäftigung im jeweiligen NPS (in Vollzeitäquivalenten, nach ausgewählten ICNPO-Branchen, in Prozent Gesamtbeschäftigung der NPS)

	Gesundheit	Soziale Dienste	Bildung, Forschung	Kultur, Erholung	Wirtschaftsverbände
Deutschland	22 %	27 %	8 %	20 %	4 %
Frankreich	9 %	27 %	15 %	30 %	4 %
Italien	18 %	26 %	15 %	24 %	7 %
Niederlande	30 %	20 %	23 %	17 %	2 %
Polen	7 %	20 %	22 %	33 %	11 %
Schweden	1 %	11 %	7 %	46 %	15 %
Vereinigtes Königreich	8 %	16 %	25 %	28 %	2 %

Quelle: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, 2004, abrufbar unter: http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/CN/CNP_table301.pdf (letzter Zugriff: 25.05.2010).

Finanzierung: Auch bezüglich der Finanzierungsstruktur des jeweiligen NPS ergeben sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen betrachteten Ländern (siehe Tabelle 3). In Deutschland sind staatliche Zuwendungen mit Abstand die bedeutendste Finanzierungsquelle für den dritten Sektor, sie machen knapp zwei Drittel der Mittel von NPO aus. Auch der französische und der niederländische NPS sowie der NPS im Vereinigten Königreich finanzieren sich im Wesentlichen aus staatlichen Zuwendungen. In den übrigen drei Ländern Italien, Polen und Schweden finanzieren sich die Organisationen hingegen im Wesentlichen (zu jeweils mehr als 60 Prozent) aus Gebühreneinnahmen, das heißt selbst erwirtschafteten Mitteln. Die Spendenfinanzierung beträgt lediglich in Polen und im Vereinigten Königreich mehr als 10 Prozent der gesamten Einnahmen und beläuft sich in Frankreich und Schweden auf 8 Prozent beziehungsweise 9 Prozent.

Tabelle 3: Finanzierungsstruktur des jeweiligen NPS

	Staat	Spenden	Gebühren
Deutschland	65 %	3 %	32 %
Frankreich	57 %	8 %	34 %
Italien	36 %	3 %	61 %
Niederlande	58 %	3 %	38 %
Polen	24 %	15 %	60 %
Schweden	29 %	9 %	62 %
Vereinigtes Königreich	45 %	11 %	43 %

Quelle: Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Findings by country, abrufbar unter: <http://www.ccss.jhu.edu/index.php?section=content&view=16&sub=91&tri=93> (letzter Zugriff: 25.05.2010).

Ökonomische Theorien bieten einen hohen Erklärungsgehalt trotz wichtiger Pfadabhängigkeiten

Im Folgenden stellen wir beispielhaft dar, inwiefern die empirisch beobachtete Größe und Struktur des NPS in den ausgewählten europäischen Ländern mit den Theorien zur Entstehung von NPO in Einklang stehen.

So impliziert die ‚Kollektivgütertheorie‘ nach Weisbrod eine bedeutende Rolle von NPO bei der Bereitstellung von Gütern mit einem ausgeprägten Kollektivgutcharakter, für welche die Präferenzen in der Bevölkerung recht heterogen sind. Darüber hinaus sind meritorische Güter, die hohe positive externe Effekte aufweisen, für eine Bereitstellung seitens NPO geeignet. Gerade in den Bereichen Gesundheitswesen und Soziale Dienste besitzen zahlreiche Dienstleistungen den Charakter eines öffentlichen Gutes, da man etwa keinen Mitbürger von der Krankenhausbehandlung oder Altenpflege ausschließen will und kann. Entsprechend sind in diesen beiden Branchen bereits viele Felder zu finden, in denen NPO aktiv sind: Zahlreiche kirchliche und karitative Organisationen erweitern das staatliche Angebot an Krankenhäusern, Pflegediensten oder der Betreuung von Kindern und Senioren. Die Beobachtung, dass mit Ausnahme von Schweden und dem Vereinigten Königreich in allen hier betrachteten EU-Mitgliedstaaten die Bereiche Gesundheitswesen und/oder Soziale Dienste eine herausragende Rolle im jeweiligen nationalen NPS spielen, steht somit mit der ‚Kollektivgütertheorie‘ in Einklang. Auch Bildung sowie insbesondere Kultur als meritorische Güter sind bedeutende Bereiche innerhalb des NPS aller hier betrachteten Länder. Alle übrigen ICNPO-Branchen, in denen teilweise Dienstleistungen mit einem geringen Kollektivgutcharakter erbracht werden, fallen in ihrer Bedeutung weit hinter den vier zuvor aufgeführten Sektoren zurück.

Auch die ‚Heterogenitätshypothese‘ Weisbrods lässt sich zum Teil empirisch belegen: Hier lässt sich der Anteil der ausländischen Bevölkerung als Maßstab für die Heterogenität einer Gesellschaft heranziehen. Dass Immigranten der ersten Generation oftmals noch kein Wahlrecht besitzen, mindert die Qualität dieses Indikators nicht. Der Ausländeranteil ist korreliert mit dem Anteil der Bevölkerungsgruppen, die zwar Migrationshintergrund haben, aber das volle Wahlrecht besitzen und somit sehr wohl die politischen Entscheidungen beeinflussen. Legt man also den Ausländeranteil zugrunde, so sollten zwar Frankreich und Deutschland, die 1990 einen Ausländeranteil an der Bevölkerung von 6,3 Prozent beziehungsweise 6,1 Prozent²⁸ besaßen, den größten NPS besitzen. In den Niederlanden, die in Europa den größten NPS vorweisen, betrug dieser Anteil hingegen nur 4,3 Prozent. Allerdings sind die Niederlande ein stark durch Einwanderung geprägtes Land, was unter anderem aus einer hohen Zahl von Wahlberechtigten mit Migrationshintergrund aus ehemaligen Kolonien resultiert. Dieses sehr heterogene Land besitzt erwartungsgemäß einen großen NPS. Auch für Italien und Polen, jene Länder, die in unserer Untersuchung einen recht kleinen NPS besitzen, trifft die ‚Heterogenitätshypothese‘ zu, da in diesen Ländern der Anteil der ausländischen Bevölkerung wesentlich geringer war. Auch die Religionszugehörigkeit lässt sich als Maßstab zur Messung der Heterogenität der Bevölkerung nutzen. Aus der Literatur zum Einfluss von kulturellen Faktoren auf politische und ökonomische Entwicklungen²⁹ ist bekannt, dass Religiosität in signifikantem Maße Wählerpräferenzen beeinflusst. Religiöse Heterogenität der Bevölkerung ist daher ein möglicher Indikator für die Heterogenität von Präferenzen auch in Bezug auf den Ausbau des Sozialstaats oder des NPS. Auch

28 Eurostat: Statistik kurz gefasst, Bevölkerung und soziale Bedingungen, 8/2006, S. 2.

29 Luigi Guiso/Paola Sapienza/Luigi Zingales: Does Culture Affect Economic Outcomes?, in: Journal of Economic Perspectives 2/2006, S. 23-48.

dieser Indikator scheint die ‚Heterogenitätshypothese‘ empirisch zu bestätigen. In Italien und Polen ist eine sehr große Mehrheit der Bevölkerung katholisch, weshalb von einer eher homogenen Gesellschaft auszugehen ist. Hierzu passt wiederum die Beobachtung des jeweils recht kleinen NPS. Die Niederlande hingegen sind ein religiös heterogenes Land, was in einem deutlich größeren NPS resultiert. In Deutschland spiegelt sich die ‚Heterogenitätshypothese‘ zudem in gewisser Weise in den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege wider: Der deutsche „Caritasverband“ für die katholische Wohlfahrtspflege, das „Diakonische Werk“ für die evangelische Wohlfahrtspflege und die „Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland“ ‚bedienen‘ unterschiedliche Gruppen und sind damit Ausdruck einer heterogenen Gesellschaft.

Die starke Stellung der Sektoren Gesundheitswesen, Soziale Dienste und Bildung unterstreicht darüber hinaus die Bedeutung der ‚Vertrauensgütertheorie‘ von Hansmann sowie der ‚Stakeholder-Theorie‘. Auf den empirischen Gehalt dieser Theorien wurde bereits hingewiesen.

In allen hier betrachteten Ländern besitzen die Sektoren Gesundheitswesen, Soziale Dienste, Bildung und Kultur offensichtlich eine bedeutende Stellung innerhalb des jeweiligen nationalen NPS. Die Theorie zum NPS und die Empirie scheinen somit im Einklang zu stehen. Dennoch gibt es zwischen den einzelnen Ländern Unterschiede in der Bedeutung der verschiedenen Sektoren, die das Ergebnis von Pfadabhängigkeiten und somit der jeweiligen historischen Prozesse sein dürften. So wirkt die oligopolähnliche Stellung der Wohlfahrtsverbände in Deutschland unmittelbar auf die Struktur des deutschen NPS, in dem als Konsequenz die Bereiche Gesundheitswesen und Soziale Dienste von besonders großer Bedeutung sind. Gleichzeitig erklärt das Subsidiaritätsprinzip, warum der deutsche NPS in besonders hohem Maße von staatlichen Zuwendungen abhängig ist. Auch in Frankreich zeigt sich die Pfadabhängigkeit der sektoralen Struktur, da die Dezentralisierung und die daraus resultierende Stärkung des NPS in den 1980er Jahren für eine hohe Zahl an NPO im kulturellen und sportlichen Bereich sorgten. Noch heute handelt es sich hierbei um die bedeutendsten Bereiche innerhalb des französischen NPS. Da der Bereich Kultur und Sport klassischerweise in hohem Maße durch Gebühren beziehungsweise Mitgliedsbeiträge finanziert wird, resultieren auch im gesamten französischen NPS die Einnahmen zu einem großen Teil aus dieser Finanzierungsquelle. Eine ähnliche Entwicklung bezüglich sektoraler Struktur und Finanzierung des NPS liegt in Italien vor, was im Wesentlichen der Entwicklung des dortigen Wohlfahrtsstaates und der Übernahme entsprechender Aufgabenbereiche zuzurechnen ist. Der schwedische NPS hingegen ist insofern ein besonderer Fall, als dort die Wirtschafts- und Berufsverbände eine vergleichsweise herausragende Stellung einnehmen. Dieses Phänomen sowie der große Anteil an Beschäftigten im kulturellen und sportlichen Bereich resultieren unmittelbar aus den verschiedenen Volksbewegungen Ende des 19. Jahrhunderts. Auch in Polen zeigen sich die Einflüsse der Historie sehr deutlich: Die immer wieder ausgesprochenen Verbote für freiwillige Vereinigungen beziehungsweise NPO – auch während der kommunistischen Herrschaft – haben dazu geführt, dass sich der dritte Sektor dort noch nicht richtig entfalten konnte und nach wie vor recht klein ist.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass die verschiedenen ökonomischen Theorien die real beobachtete Größe und Struktur des NPS für viele Länder recht gut erklären. Für die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern bezüglich dominierender Sektoren und insbesondere der Finanzierungsstruktur scheinen aber die Historie und Pfadabhängigkeiten verantwortlich zu sein.

Ausblick – Spielraum für europäische Initiativen

Unsere empirische Analyse hat deutlich gemacht, dass der NPS in Europa in seiner wirtschaftlichen Bedeutung bisher nur unzureichend anerkannt ist und auch der Stand unseres Wissens über diesen dritten Sektor zwischen Staat und gewinnorientierter Privatwirtschaft noch unbefriedigend ist. Schon heute ist aber erkennbar, dass dieser Sektor eine bedeutende Rolle bei der Versorgung mit Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit, Soziales oder Bildung spielt. In den kommenden Jahrzehnten, die durch einen weiteren starken demografischen Wandel in allen Staaten Europas und erhebliche Konsolidierungsaufgaben in den öffentlichen Haushalten gekennzeichnet sein werden, kann dieser Sektor einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der anstehenden Herausforderungen leisten.

Reflektiert man die mögliche Rolle, welche die europäische Politikebene zur Mobilisierung dieses Potenzials leisten kann, so macht unsere Analyse zunächst Folgendes deutlich: Die nationalen NPS unterscheiden sich stark und sind das Produkt einer oft Jahrhunderte langen Entwicklungsgeschichte. Ein zentralistischer europäischer Ansatz zur Förderung des europäischen NPS scheidet somit alleine deshalb aus, weil es ‚den‘ NPS in Europa nicht gibt. Gleichwohl sind flankierende Maßnahmen denkbar und wünschenswert, die diesen Sektor unter Beachtung der nationalen Autonomie europaweit voranbringen können.

Zunächst ist die Datenlage zu verbessern, wie dies auch die Europäische Kommission bereits in ihrem Schreiben von 1997 fordert. Die Tatsache, dass es kaum aktuelle konsistente Daten über den NPS gibt, hat reale politische Folgen, weil statistisch nicht angemessen fassbare Wirtschaftsbereiche in der Wahrnehmung der Politik untergewichtet sind. Erste Initiativen sind hier auf der nationalen Ebene im Gange. Der „Stifterverband“, die „Fritz Thyssen Stiftung“ und die „Bertelsmann Stiftung“ möchten über das Projekt „Zivilgesellschaft in Zahlen“ ein Berichtssystem zum deutschen NPS in der amtlichen Statistik etablieren. Diese Bemühungen versprechen zum einen eine gewisse Systematik in der Erfassung des NPS sowie die Verfügbarkeit von aktuellen Daten, die die empirische Forschung zum dritten Sektor in Deutschland erheblich erleichtern dürften. Um internationale und insbesondere innereuropäische vergleichende Forschung zu ermöglichen, sollten auf derartige Initiativen auch gesamteuropäische Bemühungen folgen.

Des Weiteren ist der NPS ein typisches Feld, auf dem der europaweite Erfahrungsaustausch und die gemeinschaftsweite Identifikation von ‚best practices‘ Gewinn verspricht, ohne dadurch die Verschiedenartigkeiten der Systeme anzutasten. Die Europäische Kommission erkennt die Bedeutung des freiwilligen Sektors bereits seit Langem an und sollte deshalb diese grenzüberschreitenden Lernprozesse moderieren. Nicht zuletzt, weil die Europäische Union selbst möglicherweise in einigen Bereichen von der Tätigkeit von NPO profitieren kann. In diesem Rahmen sollte die Europäische Kommission weiterhin bemüht sein, Informationsprobleme bezüglich finanzieller Fördermöglichkeiten auf Seiten der NPO zu reduzieren. Darüber hinaus scheint die bisherige Förderpolitik seitens der Kommission weder den dritten Sektor in allen Mitgliedstaaten gleichermaßen zu fördern noch verstärkt den NPO in mittel- und osteuropäischen Ländern zugutezukommen.³⁰ Wie das Beispiel Polen gezeigt hat, besitzen gerade diese Staaten historisch bedingt einen eher kleinen NPS mit hohem Wachstumspotenzial.

Schließlich ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass auch NPO mit ihrem Wachstum immer öfter nationale Grenzen überschreiten können und sollten. Alle Bemühungen zur

30 Christine Mahoney/Michael Beckstrand: Following the Money: EU Funding of Civil Society Groups, Paper presented at the American Political Science Association Annual Meeting, Toronto 2009.

Fortentwicklung des Europäischen Binnenmarkts haben bislang prioritär das gewinnorientierte private Unternehmen im Auge, aus der Perspektive einer NPO könnten sich aber andere Gesichtspunkte ergeben. Ein erster Weg, der hier besprochen werden könnte, ist die Einführung einer neuen europäischen Rechtsform in Form eines europäischen Stiftungsstatuts. So würde es Stiftungen wesentlich erleichtert, grenzüberschreitend tätig zu werden. Dies ist bisher mit einem sehr hohen Mittelaufwand verbunden, da der Begriff der Gemeinnützigkeit bislang jeweils in den nationalen Gesetzen definiert ist und Spenden an eine NPO bislang nur in dem jeweiligen Land steuerlich geltend gemacht werden können. Eine Harmonisierung auf europäischer Ebene könnte, wie eine Machbarkeitsstudie³¹ für die Europäische Kommission gezeigt hat, internationale Aktivitäten von Stiftungen sowie die internationale Spendenbereitschaft von Unternehmen und Privatpersonen steigern und so den NPS in Europa stärken.

31 Centrum für soziale Investitionen und Innovationen/Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht: Feasibility Study on a European Foundation Statute, Final Report, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/internal_market/company/eufoundation/index_en.htm (letzter Zugriff: 20.05.2010).

FORUM

Zu Arbeit und Bericht der EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“ – eine integrationspolitische Orientierungshilfe?

*Gabriele Abels, Martin Große Hüttmann und Annegret Eppler**

„Was ich am schrecklichsten finde, sind Berichte, die keinen Sinn erfüllen. Nicht weil sie schlecht sind, sondern weil sie bald zu den Akten gelegt werden. Und Sie brauchen sehr viel Platz für alle Berichte, denen keine Taten gefolgt sind. Die Ankündigung von Folgen, auf die dann keine tatsächliche Arbeit folgt, ist der schlimmste Feind des Aufbaus Europas“. So formulierte Jacques Delors seine Sorgen zum potenziellen Schicksal des Berichts der EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“. ¹ Am 8. Mai 2010 hat die Reflexionsgruppe ihren 48-seitigen Abschlussbericht „Projekt Europa 2030: Herausforderungen und Chancen“ vorgelegt. ² Gemäß dem Willen des Vorsitzenden der Gruppe, Felipe González Márquez, soll der Bericht ein Weckruf sein „für einen Kontinent, der an ökonomischer und geopolitischer Macht verliert“ ³. Der Blick soll nun in die Zukunft gerichtet werden, um sich proaktiv den langfristigen Herausforderungen zu stellen.

Die Reflexionsgruppe steht in der langen Tradition expertokratischer Beratungsgremien, die teilweise als integrationspolitische Impulsgeber dienen. Das Besondere ist, dass die Reformdebatte von den EU-Institutionen selbst – zumeist vom Europäischen Rat – initiiert wird. Ob die unzähligen Weisen- und Sachverständigenräte sowie Reflexionsgruppen tatsächlich mittel- und langfristig als Agenda-Setter wirken, hängt von zahlreichen unterschiedlichen Faktoren ab, etwa vom politischen Kontext, in dem die Berichte entstanden sind. ⁴

Die Arbeit der jüngsten Reflexionsgruppe ist kaum zur Kenntnis genommen worden – auch nicht in der Fachöffentlichkeit. Deshalb soll zunächst die Geschichte der Reflexionsgruppe skizziert und dann inhaltliche Herausforderungen ihrer Arbeit diskutiert werden, bevor eine erste Bewertung ihres Abschlussberichts unternommen wird.

* Prof. Dr. Gabriele Abels, Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft und Europäische Integration, Universität Tübingen.

Dr. Martin Große Hüttmann, Akademischer Oberrat am Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft und Europäische Integration, Universität Tübingen.

Annegret Eppler, M.A., ass. jur., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft und Europäische Integration, Universität Tübingen.

1 EurActiv: Delors: Europäer müssen über ihre Zukunft diskutieren, 03.12.2009.

2 Projekt Europa 2030: Herausforderungen und Chancen, Bericht der Reflexionsgruppe an den Europäischen Rat über die Zukunft der EU 2020, Mai 2010.

3 Felipe González Márquez (eigene Übersetzung), zitiert in: Leslie Crawford: Rebel seeks innovators to shake up Europe, in: Financial Times, 15.01.2008.

4 Gabriele Abels: Reflexionsgruppen und ihr Einfluss auf den Integrationsprozess: Anmerkungen zu einem Instrument expertokratischer Politikberatung in der EU, in: Gabriele Abels/Annegret Eppler/Michèle Knodt (Hrsg.): Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“. Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem, Baden-Baden im Erscheinen, S. 65-90.

Entstehung, Mandat und Zusammensetzung der EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“

Am 27. August 2007 präsentierte der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy seinen Vorschlag, einen „Ausschuss von Weisen“ zur Zukunft der Europäischen Union einzurichten. Er knüpfte damit explizit an die lange Tradition von ‚Weisenräten‘, ‚Studienkommissionen‘ oder ‚hochrangigen Sachverständigengruppen‘ an: „Ich wünsche mir, dass die 27 [EU-Mitgliedstaaten] bis Ende dieses Jahres einen Ausschuss von zehn, zwölf hochrangigen Weisen einsetzen, nach dem Muster der Werner-, Davignon- und Westendorp-Ausschüsse oder des Delors-Ausschusses, um über eine zwar einfache, aber dennoch wesentliche Frage nachzudenken: ‚Wie soll Europa 2020-2030 aussehen und welche Aufgaben soll es haben?‘“⁵ Sarkozy hoffte, mit diesem Vorschlag die umstrittene ‚Türkei-Frage‘ von der Tagesordnung in die Reflexionsgruppe auszulagern.

Der Vorschlag stieß auf breite Zustimmung, aber auch auf grundsätzliche Ablehnung.⁶ Kritiker bezweifelten die Notwendigkeit einer weiteren Reflexionsgruppe. Bundeskanzlerin Angela Merkel unterstützte den Vorschlag nur halbherzig. Sie betonte aber die langfristige Bedeutung der Reflexionsgruppe für die Zeit nach einer Ratifizierung des Lissabon-Vertrags.⁷ Dem Vorschlag Sarkozys wurde schließlich zugestimmt, doch im Verlauf der Debatte wurden der Name der Gruppe, ihr Mandat sowie ihre Zusammensetzung umfassend geändert.

Zunächst wurde das Mandat auf die in der ‚Berliner Erklärung‘ vom 25. März 2007 genannten Herausforderungen begrenzt: Sicherung von Wohlstand und Stabilität, das Sozialmodell, Energiepolitik, Migration, Nachhaltigkeit, die Rolle der Europäischen Union in der Welt, die Beziehung zu den Bürgerinnen und Bürgern. Vor allem auf Drängen José Manuel Barrosos wurden die ‚Türkei-Frage‘ sowie institutionelle Reformoptionen ausgeklammert. Um den Eindruck einer weiteren großen Reformdebatte zu vermeiden, müsse sich die Reflexionsgruppe im Rahmen des damals noch nicht ratifizierten Lissabon-Vertrags bewegen. Auch der Finanzrahmen sowie bestehende Politiken wurden für sakrosankt erklärt. Der Europäische Rat beschloss am 14. Dezember 2007 in Brüssel die Einsetzung der Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“ und stattete sie mit einem begrenzten und zugleich breiten Mandat aus.⁸

Zur Zusammensetzung der Gruppe: Der ehemalige spanische Ministerpräsident Felipe González Márquez wurde vom Europäischen Rat zum Vorsitzenden ernannt, dabei hatte er sich im Vorfeld explizit gegen eine Reflexionsgruppe ausgesprochen.⁹ Er wurde von zwei Vizevorsitzenden unterstützt, der ehemaligen Präsidentin Lettlands, Vaira Vike-Freiberga, und dem Vorstandsvorsitzenden von „NOKIA“, Jorma Ollila. In Abstimmung mit dem Europäischen Rat wurde im Laufe des Jahres 2008 eine bunte, zwölköpfige Gruppe zusammengestellt: (altgediente) Politiker wie González Márquez und Vike-Freiberga, der ehema-

5 Französische Botschaft (Hrsg.): Frankreich-Info: Rede von Staatspräsident Nicolas Sarkozy zur Eröffnung der 15. Botschafterkonferenz Paris, 27. August 2007, 01.09.2007, S. 5.

6 Vgl. ausführlich: Gabriele Abels/Annegret Eppler/Michèle Knodt: Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“: Geschichte eines Beratungsgremiums und Herausforderungen seiner Arbeit, in: Gabriele Abels/Annegret Eppler/Michèle Knodt (Hrsg.): Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“. Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem, Baden-Baden im Erscheinen, S. 11-38.

7 Pressekonferenz von Merkel und Steinmeier in Brüssel, 14.07.2007, abrufbar unter: http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Archiv16/Pressekonferenzen/2007/12/2007-12-14-pk-bruessel.html (letzter Zugriff: 03.05.2010).

8 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates vom 14. Dezember 2007 in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 16616/1/07.

9 Crawford: Rebel seeks innovators, 2008.

lige EU-Kommissar Mario Monti, die ehemalige Generalsekretärin der französischen Gewerkschaft „Confédération Française Démocratique du Travail“ (CFDT) Nicole Notat, der Stuttgarter Oberbürgermeister Wolfgang Schuster und der ehemalige polnische Präsident Lech Walesa; Wirtschaftsexperten wie Ollila, der Generaldirektor der „Confederation of British Industry“ Richard Lambert sowie Rainer Münz, Direktor für Forschung & Entwicklung der „Erste Group Bank AG“, Österreich; die Oxforder Politikprofessorin Kalypso Nicolaïdis und Lykke Friis, Vizerektorin der Universität Kopenhagen, und schließlich der niederländische Architekt Rem Koolhaas. Die Gruppe war damit bemerkenswert weiblich und bemerkenswert heterogen.

Im Dezember 2008 konstituierte sich die Reflexionsgruppe und traf sich bis April 2010 monatlich. Materielle und logistische Unterstützung kam vom Generalsekretariat des Rates. Die Gruppe war unabhängig, sie konnte ihre Arbeitsweise selbst bestimmen und auch weitere Sachverständige anhören. Im Anhang des Endberichts sind Personen und Institutionen aufgeführt, mit denen punktuell zusammengearbeitet wurde. Die Liste liest sich wie ein ‚Who is who?‘ der in Brüssel angesiedelten Politikberatungsinstitutionen. Als besonderes Problem erwies sich das Sprachenregime, da einige Mitglieder nicht mehrsprachig waren, sodass die Gruppe auf Simultanübersetzungen in neun Sprachen angewiesen war. Dies gab den Beratungen einen stärker formalisierten Charakter und erschwerte mitunter den Austausch.¹⁰

Nach dem Anfangsstreit und während der Arbeitsphase war die Medienresonanz auf die Reflexionsgruppe während der 17-monatigen Beratungszeit sehr verhalten. Auch die Reflexionsgruppe suchte von sich aus nicht den Kontakt zu einer größeren Öffentlichkeit. Immerhin verfügte sie über eine eigene Homepage, die allerdings nur spärliche und wenig aktuelle Informationen bereitstellte.¹¹

Auf dem Frühjahrsgipfel des Europäischen Rates am 25./26. März 2010 erstattete González Márquez einen mündlichen Zwischenbericht, wodurch die Kohärenz zwischen der „Europa 2020“-Strategie und der Arbeit der Reflexionsgruppe verbessert werden sollte. Zudem wurde an die Prioritäten der spanischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2010 angeknüpft: Europa der Bürger, Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise, Stärkung der EU-Außenpolitik.¹² Der Auftritt von González Márquez beim Europäischen Rat war bereits der zweite Versuch des spanischen Ministerpräsidenten und damals amtierenden EU-Ratsvorsitzenden José Luis Rodríguez Zapatero, die Reflexionsgruppe stärker in die neue wirtschaftspolitische EU-Strategie einzubinden. Einen ersten Versuch unternahm er im Januar 2010, als er neben González Márquez auch den ehemaligen spanischen Kommissar Pedro Solbes sowie den ehemaligen Kommissionspräsidenten Jacques Delors zu einem Gespräch nach Madrid einlud.¹³ Ursprünglich für Juni 2010 geplant, fand die Vorstellung des Berichts durch die Reflexionsgruppe schließlich bereits am 8. Mai 2010 in Brüssel statt.¹⁴ Die Übergabe des Berichts wurde allerdings durch die dramatische Rettungsaktion der Staats- und Regierungschefs sowie der Finanzminister in den Hintergrund gedrängt, die an jenem Mai-Wochenende eine Ausweitung der ‚Griechenlandkrise‘ auf den gesamten Euroraum zu verhindern versuchten. Auch wenn manche der Forderungen der Reflexionsgruppe, nach einer engeren

10 EurActiv: Details des Gruppenberichts der „Weisen Männer“ bekannt geworden, 30.04.2010.

11 Die Internetseite der Reflexionsgruppe ist abrufbar unter: <http://www.reflectiongroup.eu> (letzter Zugriff: 02.06.2010).

12 Das vierte Thema ist die Implementation des Lissabon-Vertrags. Vgl. Spanish Presidency: The Programme for the Spanish Presidency, 2010, S. 19.

13 EurActiv: „Weise“ diskutieren über 2020-Strategie der EU, 06.01.2010.

14 EurActiv: González bereitet Bericht der Reflexionsgruppe zum Europatag, 29.03.2010.

wirtschaftspolitischen Koordinierung („economic governance“) durch die Beschlüsse des EU-Krisengipfels von der Realität überholt worden sind, lohnt ein genauerer Blick auf die Arbeit der Reflexionsgruppe und ihren Bericht.

Wie lassen sich globale Trends in konkrete Handlungsempfehlungen übersetzen?

Der Präsident des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, formulierte bei der Entgegennahme des Abschlussberichts: „Es ist an der Zeit, dass die Europäische Union ihre Fähigkeit zur Weitsicht weiterentwickelt. Sie haben all die ungeheuren Herausforderungen, all die großartigen Chancen für Europa aufgezeigt und uns damit die Schlüssel für die Zukunft übergeben.“¹⁵ Das Ziel der Reflexionsgruppe war, der Europäischen Union Entwicklungsperspektiven bis 2030 aufzuzeigen, die angesichts ökologischer, politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Herausforderungen tragfähig sind. Die Probleme, welche die Europäische Union zu bewältigen hat, sind nicht auf die Nationalstaaten oder den europäischen Kontinent beschränkt, sondern ‚globale Megatrends‘. Unterstrichen wurde dies durch die sich seit 2008 verschärfende globale Finanzkrise sowie in weit geringerem Maße durch den gescheiterten Weltklimagipfel in Kopenhagen 2009.

Die Reflexionsgruppe stand vor zahlreichen Herausforderungen, die durch ihre Befassung mit globalen Zukunftstrends zusammenhingen.¹⁶ Erstens erwies sich schon allein die Identifizierung zukünftiger Probleme, für die nur zum Teil gesicherte wissenschaftliche Prognosen vorliegen, als schwierig. Es stellten sich die Fragen, welche Experten hinzugezogen werden sollten, welche Trends als wahrscheinlich gelten und von welchem Ausmaß der Problemlagen ausgegangen werden sollte. Dazu kam der ständige Impuls, vom heutigen Status quo aus Lösungen zu suchen, anstatt vom Jahr 2030 auszugehen. Zweitens überschneiden sich die verschiedenen Problemfelder teilweise oder sind interdependent. Daraus können sich potenziell nicht nur formale Widersprüche im Endbericht, sondern auch politische Zielkonflikte ergeben.

Drittens war die Gruppe damit konfrontiert, dass die langen Zeitspannen und die Unsicherheit über Ursache- und Wirkungszusammenhänge in den jeweiligen Politikbereichen nicht nur die politische Zurechenbarkeit erschweren, sondern bei Bevölkerung und politischen Akteuren Reaktionen hervorrufen können, die zwischen Hilflosigkeit und Resignation einerseits und Hysterie und Panikmache andererseits schwanken.

Gerade die globale Dimension der Probleme machte deutlich, dass ein verstärkter innerer Zusammenhalt der Europäischen Union und eine Verbesserung ihrer Handlungsfähigkeit wünschenswert wären. Somit waren viertens die Haltung der Bevölkerung gegenüber der Europäischen Union und die Frage, ob es ein allgemein akzeptiertes europäisches Narrativ geben kann, ein wichtiges Thema der Reflexionsgruppe. Bemerkenswert ist, dass hierfür immer wieder auf die Anfangsjahre der europäischen Integration zurückgegriffen wurde, aber kaum aktuelle Bezüge (etwa: Trendsetter für modernes Regieren, Demokratie, Menschenrechte) hergestellt werden konnten.

Obwohl das Mandat weitreichende Überlegungen zur konstitutionellen Architektur der Europäischen Union ausschloss, stellen sich fünftens im Zusammenhang mit den sachpolitischen Herausforderungen implizit auch Fragen nach der demokratischen Legitimation und nach notwendigen Veränderungen der Governance-Strukturen der Europäischen Union. Bei

15 Rat der Europäischen Union: Projekt Europa 2030, abrufbar unter: <http://www.council.europa.eu/showFocus.aspx?id=1&focusId=473&lang=DE> (letzter Zugriff: 09.05.2010).

16 Vgl. allgemein zu Herausforderungen globaler Megatrends Henrik Scheller: Governance und politische Steuerung der Zukunft, unveröffentlichtes Manuskript, Gütersloh 2009, S. 5-6.

der Arbeit der Reflexionsgruppe schweben stets die Fragen mit, wie sich die Europäische Union in dem komplexen System unterschiedlicher internationaler Kooperationsregime („global governance“) positionieren kann, wie die einzelnen Ebenen des EU-Mehrebenensystems sowie staatliche und nichtstaatliche Akteure zusammenwirken müssen und welche Steuerungsformen in einzelnen Politikfeldern zukünftig angewandt werden sollen. Als Protagonist des Modells von „multi-level governance“ erwies sich das deutsche Mitglied der Reflexionsgruppe, der Stuttgarter Oberbürgermeister Wolfgang Schuster.

Eine erste Analyse des Berichts „Projekt Europa 2030“

„Langfristig denken, aber jetzt entschlossen handeln – diese Botschaft muss die europäische Politikgestaltung in diesem Zeitalter der Unsicherheit prägen“. ¹⁷ So lautet die zentrale Botschaft und der Appell am Ende des Berichts der Reflexionsgruppe. Die Sorge, dass der Europäischen Union in den kommenden Jahren politische und wirtschaftliche Irrelevanz droht, ist das Leitmotiv. ¹⁸ Ein entschlossenes Handeln der Europäischen Union sei nur auf der Grundlage eines multilateralen Politikansatzes möglich, den die Reflexionsgruppe als „Regieren in Partnerschaft“ bezeichnet. ¹⁹ Ein zweites Leitmotiv ist das Politikmodell des Mehrebenenregierens. Demzufolge seien in einem Mehrebenensystem die „Zuständigkeiten nicht auf verschiedene Ebenen der Hierarchie aufgeteilt, sondern [sie würden] von ihnen gemeinsam wahrgenommen“. ²⁰ Das ist eine Abkehr vom Modell einer mehr oder weniger klaren Kompetenzordnung, wie sie erstmals im Lissabon-Vertrag formuliert ist.

SWOT-Analyse zum Zustand der Europäischen Union

Der Bericht umfasst neun Kapitel, die in ihrem Aufbau an SWOT-Analysen ²¹ erinnern: Stärken und Schwächen sowie Herausforderungen werden aufgezeigt, gefolgt von Handlungsvorschlägen für die Europäische Union und die Mitgliedstaaten. Der Bericht erinnert durch die Art der Einbettung der Themen in den größeren Zusammenhang und seinen Interpretationsrahmen sowie durch Wortwahl und Schreibstil an Texte, die einschlägige Politikberatungsorganisationen in Brüssel und anderswo in den letzten Jahren veröffentlicht haben. Diese sind, ähnlich wie der Bericht der Reflexionsgruppe, geprägt von einer Rhetorik des „dritten Wegs“ ²² und einem Reform-Duktus („framing“). Der Reflexionsgruppenbericht kann insofern auch als Synthese der ungezählten Berichte gelesen werden. Die im Anhang aufgeführten Namen und Einrichtungen zeigen, dass intensiv auf externe Expertise zurückgegriffen wurde. Die redaktionelle Arbeit am Endbericht wurde dem Londoner Think-Tank „Policy Network“ übertragen. ²³

17 Projekt Europa 2030, 2010, S. 45.

18 Vgl. EUObserver.com: EU risks ‚marginalisation‘ in the next 20 years, 10.05.2010; EuropeanVoice.com: EU at a ‚turning point‘, group says, 09.05.2010.

19 Projekt Europa 2030, 2010, S. 45.

20 Vgl. dazu ausführlich Martin Große Hüttmann: Multi-level Governance – Ein zukunftsfähiges Konzept für die Europäische Union?, in: Gabriele Abels/Annegret Eppler/Michèle Knodt (Hrsg.): Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“. Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem, Baden-Baden im Erscheinen, S. 111-122.

21 Das Akronym ‚SWOT‘ steht für ‚strengths‘, ‚weaknesses‘, ‚opportunities‘ und ‚threats‘.

22 Anthony Giddens: Der dritte Weg. Die Erneuerung der sozialen Demokratie, Frankfurt am Main 1999.

23 Projekt Europa 2030, 2010, S. 47-48.

Weichen stellen für die Zukunft

Im ersten Kapitel („Die EU am Scheideweg“) werden in oft dramatischem Tonfall die Herausforderungen aufgezählt, mit denen die Europäische Union seit dem Ende des Kalten Krieges konfrontiert sei und auf welche sie nun eine Antwort geben müsse – die Alternative sei „Reform oder Niedergang“.²⁴ Die gegenwärtige Finanz- und Wirtschaftskrise habe die Schwächen der europäischen Ökonomien (schwindende Produktivität, strukturelle Arbeitslosigkeit, mangelnde Flexibilität auf den Arbeitsmärkten etc.) offenbart. Deshalb müsse die Europäische Union auf zwei eng miteinander verknüpfte Herausforderungen reagieren: „Es gilt, den Fortbestand unseres Sozial- und Wirtschaftsmodells auf Dauer sicherzustellen und die Instrumente zu entwickeln, mit denen wir dieses Modell im Einklang mit unseren gemeinsamen Werten und Interessen im globalen Kontext fördern und verteidigen können.“²⁵ Doch diese Rhetorik ist nicht neu. So hieß es etwa bereits im Delors-Bericht 1985: „Europa steht am Scheideweg. Entweder wir gehen mutig und entschlossen weiter oder wir fallen in die Mittelmäßigkeit zurück. Wir haben die Wahl“.²⁶

Ökonomisch-ökologische Zukunftsfähigkeit

Das zweite Kapitel („Erneuerung des europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells“) verweist auf das im Lissabon-Vertrag fixierte Modell der sozialen Marktwirtschaft, das erneuert werden müsse: „Angesichts der wachsenden Wettbewerbsfähigkeit der aufstrebenden und der entwickelten Wirtschaften muss die Europäische Union ein kühnes neues Reformprogramm in Angriff nehmen, um ihre wirtschaftliche Effizienz zu erhöhen“.²⁷ Hier wird auf die „Europa 2020“-Strategie verwiesen, welche die alte Lissabon-Strategie ablösen und die Fehler derselben vermeiden solle. Darüber hinaus wird ein ‚greening‘ der europäischen Wirtschaft, eine diesbezügliche Führungsrolle der Europäischen Union und eine gestärkte wirtschaftspolitische Koordinierung („economic governance“) vorgeschlagen.

Im Kapitel „Wachstum durch Wissen: Förderung des Einzelnen“ wird vieles, was seit den 1980er Jahren zur wissensbasierten Gesellschaft diskutiert wird, wieder aufgenommen: Die Sorge, dass die USA und Asien die Europäische Union als Wissensstandort endgültig zurücklassen könnten, prägt den Bericht.²⁸ Im Kapitel zu „Energieversorgungssicherheit und Klimawandel: Eine neue industrielle Revolution“ werden die Abhängigkeit der europäischen Wirtschaft und die Energieintensität als – allseits bekannte – Probleme diskutiert. Eine ökologische und damit „neue industrielle Revolution“ sei der Ausweg, der dem Klima nutze und einen ökonomischen Aufschwung verspreche. Die bislang von der Europäischen Union vereinbarte Steigerung der Energieeffizienz um 20 Prozent sollte – hier ist der Bericht ambitioniert – auf 50 Prozent erhöht werden. Zudem sollten sowohl Wind- und Sonnenenergie gestärkt als auch an der Kernenergie festgehalten werden.²⁹

Sicherheitspolitische Herausforderungen

Im Kapitel „Äußere und innere Sicherheit: die ewige Herausforderung“ geht es um die Rolle der Europäischen Union in einer multipolaren Welt. Der Bericht plädiert für ein neues vernetztes „Europäisches Sicherheitsmodell“, das nach innen und außen wirken solle.³⁰ Fer-

24 Ebenda, S. 12.

25 Ebenda, S. 12-13.

26 Europäische Kommission: Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes, KOM (85) 310, S. 52.

27 Projekt Europa 2030, 2010, S. 15.

28 Ebenda, S. 21.

29 Ebenda, S. 30.

30 Ebenda, S. 33.

ner wird eine „europäische Vision der kollektiven Verteidigung“ angemahnt; die „divergierenden strategischen Sichtweisen, die es in und zwischen den Mitgliedstaaten“ gebe, seien eines der Hauptprobleme der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP). Diese gelte es in einem Weißbuch zusammenzuführen. Hier wird (implizit) auf die in der EU-Forschung breit diskutierte These vom „Capability-Expectations Gap“ rekurriert.³¹ Es gelte, die „Kluft zu überwinden [...] zwischen den Erwartungen an die GSVP und deren operativen Fähigkeiten und Mitteln“.³²

Das vorletzte inhaltliche Kapitel („Europa in der Welt: auf dem Weg zum durchsetzungsfähigen Akteur“) knüpft an die sicherheitspolitischen Herausforderungen an und fordert die Europäische Union auf, ihr bislang „planloses Vorgehen“ zu beenden und zum internationalen Impulsgeber zu werden. Statt den USA und aufstrebenden neuen Weltakteuren das Feld zu überlassen, solle die Europäische Union „proaktiv für das Ideal einer verantwortungsvollen Interdependenz“ eintreten. Ziel sei die Etablierung eines neuen „Paktes“ („Grand Bargain“), der ebenso den Interessen der neuen wie alten Wirtschaftsmächte Rechnung trage und vor allem die Rolle der Europäischen Union als ‚normative power‘ und ‚soft power‘ herausstreiche.³³ Hier wird die Anziehungskraft der Europäischen Union für Beitrittskandidaten und Aspiranten angesprochen: „Die EU muss offen bleiben für potenzielle neue Mitglieder aus Europa und dabei jeden Beitrittsantrag für sich genommen beurteilen und prüfen, ob die Kriterien für eine Mitgliedschaft erfüllt sind.“ In einem Halbsatz versteckt, wird deutlich, dass die Reflexionsgruppe ihr Mandat, das Fragen zur Erweiterung und zur politisch heiklen Türkeifrage ausdrücklich ausgeschlossen hat, überdehnt hat: „Entsprechend dieser Politik des Engagements und der Inklusivität muss die Union die Zusagen, die sie den derzeitigen offiziellen Bewerbern, einschließlich der Türkei, gegeben hat, einhalten und den Verhandlungsprozess fortsetzen.“³⁴

Legitimationsgrundlagen verbessern

Erst am Ende steht das Kapitel „Die EU und ihre Bürger“ – bezeichnend, dass es nicht ‚Die BürgerInnen und ihre EU‘ genannt wurde. Dort wird das Konzept von ‚multi-level governance‘ als Modell eines ‚verantwortlichen Regierens‘ diskutiert. Dabei wird auf die von der Europäischen Kommission in ihrem Governance-Weißbuch von 2001³⁵ entwickelten Prinzipien zurückgegriffen, welche auf den Grundsätzen „Teilhabe, Machtteilung, Rechenschaftspflicht, Partnerschaft und Effektivität“ basieren und zugleich den Prinzipien der Subsidiarität und Bürgernähe verpflichtet sind. Der Bericht verweist ferner auf die neuen partizipativen Instrumente im Lissabon-Vertrag (zum Beispiel die Europäische Bürgerinitiative) und die neuen Kontrollrechte, die den mitgliedstaatlichen Parlamenten im Rahmen des sogenannten Frühwarnmechanismus zukommen. Konkrete institutionelle Vorschläge verweisen auf die bekannten Reformideen, die aus den Wahlen zum Europäischen Parlament echte ‚europäische‘ Wahlen machen sollen (zum Beispiel die Einführung grenzüberschreitender Listen, Personalisierung durch Aufstellung von Kandidaten für den Kommissionspräsidenten), sowie die Idee, das Internet stärker zu nutzen. Insgesamt scheint der Bericht neben diesen kurzen Verweisen auf Möglichkeiten, die Input-Legitimation der Europäischen Union zu stärken, das von der Europäischen Kommission und einigen Mitgliedstaaten verfolgte Kon-

31 Christopher Hill: The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role, in: Journal of Common Market Studies 3/1993, S. 305-328.

32 Projekt Europa 2030, 2010, S. 35-36.

33 Ebenda, S. 37.

34 Ebenda, S. 38.

35 Europäische Kommission: Europäisches Regieren. Ein Weißbuch, KOM (2001) 428.

zept der Output-Legitimation beziehungsweise das ‚Europa der Projekte‘ zu präferieren. Denn an zentraler Stelle ist zu lesen: „Letztlich [...] wird verantwortungsvolles Regieren an seinen Ergebnissen gemessen“.³⁶ Im Schlussteil dieses Bürger-Kapitels werden zur Stärkung der Output-Legitimation zahlreiche Vorschläge aufgeführt wie etwa der Ausbau der Informationsdienste, um die Bürgerinnen und Bürger über ihre Rechte als Unionsbürger zu informieren, oder die Einführung eines europäischen Rechtsstatus („28. Regime“³⁷), das im Zivil- oder Handelsrecht zur Anwendung kommen könnte.³⁸ Auch setzt die Reflexionsgruppe darauf, dass schon die Schule und die Universitäten stärker zu einer europäischen Bewusstseinsbildung beitragen.

Das zusammenfassende Schlusskapitel („Auf den Stärken der EU aufbauen“) führt thesenartig zusammen, was in den vorherigen Kapiteln ausführlich diskutiert wurde, und präsentiert eindringlich die Alternativen: „Wir stehen also vor der Entscheidung, ob wir auf den Stärken der EU aufbauen und ihr kollektives Gewicht nutzen, um zu einem durchsetzungsfähigen und ernst zu nehmenden Akteur in der Welt zu werden, oder ob wir die Zersplitterung pflegen und die Möglichkeiten eines völligen Niedergangs Europas in einer Welt ins Auge fassen, in der die Regeln von denen gemacht werden, die wirklich eine Rolle spielen.“³⁹

Fazit: „Projekt Europa 2030“ – ein Referenzdokument für die notwendige europaweite Debatte

Was ist nun von dem proaktiven „Weckruf“ zu halten, den González Márquez zu Beginn der Arbeit der Reflexionsgruppe angekündigt hat? Ob das Alarmläuten gehört wird, ist fraglich. Gerichtet ist der Bericht in erster Linie an den Europäischen Rat, aber auch an das Europäische Parlament, die Kommission und die Medien sowie an die breite Öffentlichkeit, die zumindest indirekte Adressaten des Berichts sind. Von der Entscheidung, den Vortag des Europatags zu wählen, an dem ein Tag der offenen Türen der EU-Institutionen in Brüssel stattfand, hatte man sich im Vorfeld versprochen, dass dem Bericht eine große Medienöffentlichkeit zukommen könnte. Tatsächlich war in Brüssel großer Medienrummel – aber eben wegen des Krisengipfels, bei dem der ‚Euro-Rettungsschirm‘ aufgespannt wurde. Dies drängte die Übergabe des Abschlussberichts in den Medien völlig in den Hintergrund.⁴⁰ In der Presse und im Internet war, von wenigen Ausnahmen abgesehen, zunächst kaum über den Bericht informiert worden.

Ob die Reflexionsgruppe und ihre Mitglieder das Agenda-Setting der europaweiten Reformdebatte beeinflussen und der Bericht der Gruppe als integrationspolitische Orientierungshilfe dienen kann, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Die inhaltliche Qualität des Berichts, der viele wichtige Anstöße und Ideen liefert, ist dabei nur ein Faktor und vielleicht nicht einmal der wichtigste. Das schwierige ‚Timing‘ der Veröffentlichung könnte sich in der langfristigen Perspektive auch als Vorteil erweisen, denn es waren in der Vergangenheit immer wieder Krisen, die dazu führten, dass neue Integrationsanstrengungen unter-

36 Projekt Europa 2030, 2010, S. 41.

37 Ebenda, S. 43.

38 Damit greift die Reflexionsgruppe eine Idee auf, die aktuell eine von der Europäischen Kommission eingesetzte Expertengruppe diskutiert. Anstelle einer politisch und technisch kaum realisierbaren Harmonisierung der historisch gewachsenen Rechtsordnungen in den EU-Mitgliedstaaten soll eine fakultative und europaweit einheitliche Anwendung eines ‚europäischen‘ Vertragsrechts („28. Regime“) im grenzüberschreitenden Verkehr möglich sein. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Vertragspartner sollen Europarecht wählen können, 26.05.2010.

39 Projekt Europa 2030, 2010, S. 45.

40 Vgl. exemplarisch die Ausgabe der International Herald Tribune vom 10.05.2010.

nommen worden sind. In diesem Sinne äußerte sich auch das deutsche Reflexionsgruppenmitglied Wolfgang Schuster am 8. Mai 2010 in Brüssel: „Eine Krise ist immer eine Chance, dass Europa zusammenwächst“.⁴¹ Trotz mancher Schwächen könnte der Bericht der Reflexionsgruppe – eine entsprechende Kommunikation seiner Ergebnisse vorausgesetzt – als wichtiges Referenzdokument dazu beitragen, die laufende Debatte um die Zukunft des europäischen Projektes in die europäische Öffentlichkeit hineinzutragen. Wenn dies nicht gelingt, wäre dem Bericht der Reflexionsgruppe das von Jacques Delors befürchtete Schicksal beschieden.

41 Zitiert in: Financial Times Deutschland: Der Kriegsrat von Brüssel, 10.05.2010.

FORUM

Von der Griechenlandkrise zum Zerfall der Eurozone?

*Paul J.J. Welfens**

Im April 2010 ergab sich eine dramatische Verschärfung der Finanzierungsprobleme Griechenlands, das sich auf den Märkten immer höheren Zinsaufschlägen gegenüber sah: Eine Refinanzierung der Staatsschuld beziehungsweise die Finanzierung neuer Haushaltsdefizite war kaum noch darstellbar – zu groß war der Vertrauensverlust auf den internationalen Finanzmärkten. Der Zinsaufschlag bei langfristigen Staatsanleihen lag zeitweise mehr als 5 Prozentpunkte über der Zinsmarke für deutsche langfristige Staatsanleihen, die Anfang 2010 bei kaum 3 Prozent stand. Nachdem man mit einem Rettungspaket für Griechenland mehrere Wochen zögerte – gerade auch in Berlin –, wurde dann im Zuge der Verschärfung der Griechenlandkrise ein Rettungspaket unvermeidlich. Die Griechenlandkrise führte nicht nur zu einer hohen Volatilität der Kurse für griechische Staatsanleihen, sondern es ergaben sich auch Ansteckungs- beziehungsweise Regionalisierungseffekte. Das Misstrauen der internationalen Anleger beziehungsweise Spekulanten richtete sich Anfang Mai 2010 auch massiv gegen andere Länder der Eurozone mit hohen Haushaltsdefiziten und strukturellen Schwächen in der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Es ist erstaunlich, mit wie wenig Realitätssinn die Wirtschaftspolitik der Euro-Länder die Staatsfinanzkrise in den ‚Club-Med-Ländern‘ im Mai 2010 angeht. Auf den internationalen Anleihemärkten droht ein Käuferstreik gegenüber Staatsanleihen aus Griechenland, Portugal, Spanien und Irland. In einer solchen Situation hat die Gruppe der Euro-Länder zusammen mit dem Internationalen Währungsfonds (IWF) für Griechenland ein dreijähriges Hilfspaket im Umfang von 110 Milliarden Euro auf den Weg gebracht, das gerade einmal einem Drittel der griechischen Staatsschuld entspricht. Das ist völlig unzureichend und es ist unverantwortlich, im Vergleich zu den globalisierten Finanzmärkten mit ihren großen Volumina eine solch geringe Garantiesumme zur Verfügung zu stellen. Dass 15 nationale Parlamente über größenordnungsmäßig relativ zum Bruttoinlandsprodukt der Eurozone geringfügige Garantien zeitraubend abstimmen müssen, kann man bei Griechenland vielleicht noch verteidigen. Diese Methode ist als allgemeiner Krisenmechanismus unbrauchbar. Die nächtlichen Sitzungen in Brüssel sind zudem technisch beziehungsweise inhaltlich nicht vernünftig vorbereitet und können von daher keine ideale Antwort auf die derzeitigen großen historischen Herausforderungen sein.

Mit einem großdimensionierten Hilfsrahmen von 750 Milliarden Euro – davon 250 Milliarden durch den IWF – hat die Eurozone Anfang Mai 2010 einen großen finanzpolitischen ‚Airbag‘ für Länder mit Finanzierungsproblemen aufgespannt. Diese Maßnahme signalisiert Entschlossenheit, Mitgliedsländer der Eurozone gegen internationale Spekulation zu verteidigen. Gleichwohl werden hiermit nur vorübergehende Stabilitätsimpulse erzeugt. Die Frage, wie die kritischen Länder der Eurozone ihre Schuldenquote mittelfristig reduzieren können, bleibt offen. Zwar kann man argumentieren, dass die Länder der Eurozone eine geringere Schuldenquote als die USA haben, dennoch ist die Eurozone strukturell beziehungsweise wirtschaftspolitisch schwach aufgestellt, da der Stabilitäts- und Wachstumspakt in der

* Prof. Dr. Paul J.J. Welfens, Jean Monnet Professor für Europäische Wirtschaftsintegration, Lehrstuhl für Makroökonomik an der Bergischen Universität Wuppertal; Präsident des Europäischen Instituts für Internationale Wirtschaftsbeziehungen e.V. an der Bergischen Universität Wuppertal.

ersten Dekade der Eurozone nicht wirklich zur Anwendung kam.¹ Dies liegt nicht nur an einer unzureichenden Durchsetzung von Seiten der Europäischen Kommission, sondern bekanntlich haben auch Stabilitätsünder wie Deutschland und Frankreich eine Aufweichung des Paktes zu verantworten: Anstatt mit gutem Beispiel voranzugehen, haben beide Länder für eine Aufweichung des Paktes gesorgt.

Gangbare Stabilisierungsoptionen

Welche Optionen sind in einer akuten, dramatischen Situation mit einem sichtbaren Vertrauensverlust auf den Märkten und denkbarer Abwertungsspekulation gegen den Euro zu bedenken und welche Stabilisierungsansätze sind wirklich gangbar?

Bei der Suche nach einer Antwort sind vier Fakten in Rechnung zu stellen: 1) Die transatlantische Bankenkrise hat die Schuldenquoten der USA, Großbritanniens und der Eurozone binnen drei Jahren um rund 20 Prozentpunkte steigen lassen, das ist ein Anstieg um etwa ein Viertel und markiert einen dramatisch verminderten Handlungsspielraum der Staaten.

2) Bei einem verschlechterten Rating von Staatsanleihen, und zwar unterhalb von ‚investment grade‘, werden Pensionsfonds und Versicherungen gezwungen, die betreffenden Anleihen mit Verlust zu verkaufen. Dann bleiben nur noch Banken – und unregulierte Hedgefonds –, die Staatsanleihen der ‚Club-Med-Länder‘ halten können. Dennoch werden Banken auf mittlere Frist den Anteil dieser Anleihen in ihrem Portfolio reduzieren müssen, wenn sich die bislang hohe Kursvolatilität fortsetzt: Denn ein vernünftiges Risikomanagement erfordert dies und ein solches Management verlangen die Regierungen ja gerade verstärkt seit der transatlantischen Bankenkrise.

3) Eine massive Abwertung des Euros bedeutet faktisch eine Aufwertung des US-Dollars und erschwert damit, den aus US-Sicht notwendigen Abbau des hohen US-amerikanischen Leistungsbilanzdefizits zu erreichen. Wenn aus der Eurozone als zweitgrößtem Wirtschaftsblock der Welt Kapital massiv abfließt, dann wird es außer den USA vor allem einigen Schwellenländern zufließen, die sich zum Teil mit Kapitalverkehrskontrollen den Zuflüssen entgegenstellen werden, um das Entstehen spekulativer Blasen zu verhindern. Zugleich bedeutet eine Euro-Abwertung auch, dass die Abwertungen in den osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten, die noch nicht der Eurozone angehören, noch größer sein werden, denn risikoscheue Anleger werden Kapital aus den schwer kalkulierbaren osteuropäischen Ländern abziehen. Dem werden sich die Länder teilweise mit Zinserhöhungen, die zu Investitions- und Wachstumsschwäche führen, entgegenstemmen.

4) Die neue Praxis der Europäischen Zentralbank (EZB), auch von Ländern mit schlechtem Rating Staatsanleihen über den Sekundärmarkt anzukaufen, kann man verteidigen. Es ist vorstellbar, dass die Zentralbank – ähnlich wie in den USA – Staatsanleihen im Portfolio hält, um hiermit auch das geldpolitische Instrumentarium zu erweitern. Problematisch wäre allerdings, wenn die EZB auch außerhalb einer extremen Marktsituation gerade Anleihen von Ländern mit schwachem Rating ankauft. Eine klügere Strategie wäre es, wenn die EZB erklärte, längerfristig nur Anleihen von solchen Ländern der Eurozone anzukaufen, die den Stabilitäts- und Wachstumspakt längerfristig erfüllt haben. Es ist einerseits wichtig, dass EU-Mitgliedstaaten einander in schwierigen Zeiten helfen, andererseits sind langfristige Anreizwirkungen zu bedenken: Es gilt alle Länder zu ermutigen, sich stärker für nachhaltige Staatsfinanzen einzusetzen.

1 Martin Keim: Finanzmarktintegration in Europa: Implikationen für Stabilität und Wachstum in Sozialen Marktwirtschaften, Stuttgart 2009.

Die finanzpolitische Situation von Griechenland und anderen ‚Club-Med-Ländern‘ war vor dem Start der Eurozone labiler als in 2010, sodass die scharfe Reaktion einiger Ratingagenturen beziehungsweise von Finanzmarkt-Akteuren teilweise als übertrieben erscheint. Länder wie Griechenland und Italien hatten Mitte der 1990er Jahre Zinsausgaben, die 11 Prozent des Bruttoinlandsproduktes erreichten; demgegenüber sind 6 Prozent in Griechenland in 2009 und 5 Prozent in Italien eine deutliche Verbesserung, sodass von einer Insolvenzgefährdung keine Rede sein kann. Es besteht allerdings ein Liquiditätsrisiko, denn die genannten Staaten, aber auch Portugal – bei einer Zinsausgabenquote von 3,5 Prozent in 2009 – und Irland könnten Probleme bei der marktmäßigen Finanzierung erleben, zumal beide Länder eine hohe Auslandsverschuldung haben.

Bei der Verabschiedung des Maastrichter Vertrages hat man die Dynamik der Finanzmarktglobalisierung einerseits und die Problematik des Stabilitäts- und Wachstumspaktes andererseits nicht ausreichend bedacht. Mit Blick auf den Pakt ist es unerlässlich, finanzpolitische Vernunft der Euro-Länder einzufordern: Hierzu ist zunächst eine neue Regelung notwendig, wonach Euro-Länder in einer Boomphase Haushaltsüberschüsse erzielen müssen. Diese neue Regel müsste mit automatischen Sanktionen beziehungsweise Strafzahlungen versehen sein und dies ließe sich in einer Boomphase auch tatsächlich durchsetzen. Es ist bezeichnend, dass ein Land wie Griechenland in einer Dekade Euro-Mitgliedschaft trotz mehrerer Jahre mit Wachstumsraten von 3 bis 4 Prozent kein einziges Mal einen Haushaltsüberschuss erzielt hat. Daher ist die bisherige Anreizstruktur des Stabilitäts- und Wachstumspaktes fehlerhaft. Man wird realistischerweise mit Blick auf die relativ labile globale Finanzdynamik zusätzliche Reformmöglichkeiten betrachten müssen. Unter der Bedingung, dass alle Mitgliedsländer deutliche Konsolidierungserfolge erzielen, ist an eine EU-Schuldenagentur zu denken, wobei im Vorfeld eine verstärkte wirtschaftspolitische Koordinierung zu verankern wäre. Dazu könnte auch gehören, dass die Europäische Kommission und das betreffende Mitgliedsland im zweijährigen Rhythmus einen Bericht zur finanzpolitischen Nachhaltigkeit (inklusive Vergleichszahlen für alle EU-Mitgliedstaaten) vorlegen, der allen Bürgerinnen und Bürgern als Kurzbericht zuzuleiten wäre. Dies soll der Entwicklung einer gemeinschaftlichen Stabilitätskultur in der Eurozone dienen. Durch die Einrichtung einer EU-Schuldenagentur, bei der Gemeinschaftsanleihen für alle Länder der Eurozone aufgelegt werden – soweit hierfür die emittierenden Staaten Sicherheiten (etwa bei Infrastrukturprojekten) stellen können – kann die Vertrauenskrise an den Märkten überwunden werden. Allerdings müssen dabei die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts in der Europäischen Union verschärft werden. Zudem ist der IWF grundsätzlich in die Stabilisierung einzubeziehen.

Es wird höchste Zeit, die Stabilisierung des Euros als ein internationales öffentliches Gut der OECD-Länder zu definieren: Wenn es zu einer massiven Destabilisierung der Eurozone käme und Länder wie Spanien oder Italien die übliche Refinanzierung der Staatsschuld infolge sehr hoher Zinsaufschläge nicht mehr am internationalen Kapitalmarkt darstellen könnten, kämen auch Japan und – vermutlich mit Verzögerung – die USA und Großbritannien in Schwierigkeiten. Auf dem Fuß folgte dann wegen neuer riesiger Abschreibungen bei Wertpapieren eine ernste globale Bankenkrise. Eine gefährliche neue Weltrezession wäre die Folge.

Bisher mangelt es auf Seiten der Politik an der Fähigkeit, Lösungen vernünftig zu dimensionieren und die komplizierten Probleme auf den Weltfinanzmärkten beziehungsweise die eigenen Politikoptionen zu erklären. Zugleich ist mit Bedauern festzustellen, wie wenige Reformen die Politik bislang in Sachen Finanzmarktaufsicht wirklich beschlossen hat. Die-

ser Vorwurf ist an fast alle OECD-Länder zu richten, wo man sich mit Blick auf positive Wachstumsraten für 2010 allzu früh von notwendigen Reformen zurückgezogen hat.

Im Übrigen kann man die Ratings bei Griechenland-Anleihen kritisieren, aber die viel zu langsam in Sachen Finanzmarktregulierung handelnde Europäische Kommission hat es auch zwei Jahre nach der Bankenkrise nicht geschafft, eine EU-Rating-Agentur auf den Weg zu bringen, die den Wettbewerb auf dem Rating-Markt sinnvoll intensiviert. Wenn jetzt – mitten in der Griechenlandkrise – eine solche Rating-Agentur eingerichtet werden soll, wird man den Verdacht haben, dass hier eine ‚Beschönigungsagentur‘ auf den Weg gebracht werden soll. Eine EU-Rating-Agentur ist aber in der Tat im Interesse von mehr Wettbewerb auf dem Rating-Markt notwendig, wobei man auf politische Unabhängigkeit größten Wert legen sollte. Eine Stiftungslösung mit wissenschaftlicher Fundierung ist empfehlenswert. Wenn die Eurozone zusammen mit den USA und Großbritannien keine Stabilisierung der Märkte erreichen sollte, dann steht nicht nur der Euro vor dem Ende, sondern die Europäische Union wird zerfallen. Daran kann niemand in den OECD-Ländern ein Interesse haben. Die Schuldenquote der Eurozone dürfte 2010 – nach EU-Prognosen – 85 Prozent erreichen, 94 Prozent in den USA und 79 Prozent in Großbritannien, das binnen vier Jahren fast eine Verdopplung der Schuldenquote realisiert hat. Bei genauerem Hinsehen ist die Eurozone als Ganzes hinsichtlich der Schuldenquote stabiler aufgestellt als die USA es sind, für die 2011 schon eine Schuldenquote von 103 Prozent prognostiziert wird.

Was die Befürchtungen hinsichtlich eines starken Inflationsdrucks wegen der Staatsfinanzkrise in der Eurozone angeht, so ist darauf hinzuweisen, dass die EZB auch bei einem Ankauf von Staatsanleihen in größerem Umfang über Sterilisierungsmaßnahmen² die Kontrolle der Geldmenge in stabilitätsförderlicher Weise gewährleisten kann. Ein echter Problemdruck entsteht nur, wenn mittelfristig tatsächlich ein Land der Eurozone seine Kredite nicht zurückzahlen kann. Die EZB müsste dann bilanzmäßig die Verluste im Wesentlichen monetarisieren, also eine ungeplante Ausweitung der Geldmenge vornehmen. Von einer solchen Situation ist man in der Eurozone zunächst einmal wohl für einige Jahre entfernt. Zugleich wird hier deutlich, dass man unrealistische Konsolidierungspläne, wie sie im Fall Griechenlands auf den Weg gebracht wurden, unbedingt unterlassen sollte. Griechenlands Anpassungsfähigkeit wird wegen des zu kurzen Drei-Jahres-Zeitraums überfordert; hier sollte man unbedingt sorgfältig eine veränderte Anpassungsplanung vornehmen. Das Kanzleramt ist in der Griechenland- beziehungsweise Eurokrise erkennbar schwach in der wirtschaftspolitischen Beratung aufgestellt: Obwohl dem Hauptberater der Kanzlerin Szenarioanalysen zu einer Griechenland/Eurokrise bekannt waren, hat man keine vorsorglichen Pläne entwickelt.

War die Griechenlandkrise abzusehen? Antwort ‚Ja‘: Bereits im Herbst 2008 wies der Autor, mit Blick auf die Perspektiven der Bankenkrise darauf hin, dass die Eurozone in ernste Schwierigkeiten geraten könnte, wenn die Risikoprämien für Länder wie Griechenland, Italien, Spanien oder Portugal stark ansteigen.³ Es ist mit Blick auf Griechenland und Italien als Ländern mit hoher Schuldenquote und hoher Defizitquote sowie hohen Auslandsschulden keineswegs ausgeschlossen, dass bei einer temporären Verschärfung der globalen Finanzkrise eine marktmäßige Refinanzierung nicht mehr darstellbar ist – wenn indes etwa ein Land wie Griechenland im Wesentlichen durch die Impulse der US-Bankenkrise in ernste Probleme kommt, so sollte man die ‚No-bail-out‘-Vorgaben aus dem Maastrichter

2 Bei Sterilisierungsmaßnahmen nimmt die EZB über Ausgleichsmaßnahmen bei den Banken soviel Liquidität weg, wie sie durch den Ankauf von Staatsanleihen zuvor geschaffen hatte.

3 Paul J.J. Welfens: Transatlantische Bankenkrise, Stuttgart 2009, S. 158-159.

Vertrag nicht zur Anwendung bringen. Vielmehr sollten die Mitgliedsländer der Eurozone sich in solidarischer Verantwortung auch hinter Mitgliedsländer mit Refinanzierungsproblemen stellen. So wie im Rahmen von ‚Mega‘-Hilfspaketen EU-Mitgliedstaaten Garantien für eigene Banken angeboten haben, so sollte man auch Garantiepakete von Seiten mehrerer EU-Mitgliedstaaten für Euro-Länder mit besonderen Refinanzierungsproblemen geben. Ob die Europäische Investitionsbank als EU-Institution hier auch besondere Garantien für einige Jahre geben könnte, bleibt zu überlegen. Man sollte jedenfalls in einer globalen Finanzkrise nicht die für eine normale Finanzwelt gedachten Regeln aus dem Maastrichter Vertrag anwenden. Das heißt allerdings nun nicht, dass EU-Mitgliedstaaten sich gegenseitig eine Freifahrkarte für laxe Fiskalpolitik und hohe Defizitquoten ausstellen sollen. Nachdem sich in der transatlantischen Bankenkrise gerade die Währungsintegration beziehungsweise die Eurozone bewährt hat, wäre es aber gänzlich unvernünftig, die Wirtschafts- und Währungsunion durch eine überzogene Interpretation des Maastrichter Vertrags in Schwierigkeiten zu bringen. Die Eurozone dürfte im Übrigen an Attraktivität gewonnen haben. Ein baldiger Beitritt zur Eurozone dürfte für viele osteuropäische EU-Mitgliedstaaten zu einem mittelfristig gewichtigen Ziel werden, denn eine Mitgliedschaft in der Eurozone bietet bei internationalen beziehungsweise globalen Finanzmarktinstabilitäten offenbar einen gewissen Schutz. Die Eurozone beziehungsweise die Europäische Union wird aber gut daran tun, die Konvergenzkriterien nicht aufzuweichen und ergänzend auch die Leistungsbilanzdefizitquote von Kandidatenländern kritisch zu beachten.

Es ist wichtig, einen kritischen Blick auf die Ansatzpunkte des Ausgangspunkts der Kriedynamik zu lenken, nämlich die Griechenlandkrise, deren Mechanismen im Übrigen durchaus mit der herkömmlichen Lehrbuchliteratur erklärt werden können.⁴

Griechenland-Hilfe: falsche Bankenkritik gefährdet die EU

110 Milliarden Euro von den Ländern der Eurozone und vom IWF sollen Griechenland gemäß der Beschlüsse vom 8. Mai 2010 im Rahmen eines Drei-Jahres-Hilfspakets stabilisieren. Dieses Paket ist völlig unzureichend dimensioniert und zugleich werden die Banken von der Politik beschimpft, deren Kauf von Staatsanleihen der EU-Mitgliedstaaten für Stabilität dringlich ist. In einer Krisenphase auf den Märkten, in denen die Politik durch Zögerlichkeit Vertrauenskapital verspielt und die Kurse der Staatsanleihen vieler Länder mit unter Druck gesetzt hat, ist die populäre Bankenbeschimpfung töricht. Das passt alles nicht zusammen und mündet in einen Käuferstreik gegenüber Anleihen der ‚Club-Med-Länder‘, was wiederum den Euro abstürzen lassen könnte.

Griechenland-Anleihen sind nach dem durch „Standard & Poor’s“ erfolgten Heruntersetzen des Ratings auf Nicht-,investment grade‘ Mitte April 2010 aus den Depots der großen Pensionsfonds verschwunden, die aus regulatorischen Gründen hierzu gezwungen waren und dabei kräftige Verluste gemacht haben. Entsprechend dem Kursverfall bei Griechenland-Anleihen gehen viele Fonds bei diesen mit 25 Prozent Verlust aus der jeweiligen Position. Pensionsfonds und ähnlich regulierte Versicherungen haben weltweit fast kein Interesse an Anleihen der ‚Club-Med-Länder‘. Auch Banken mussten für das erste Quartal 2010 Verluste bei Griechenland-Anleihen bilanzieren, eine Chance auf Zuschreibungen bestand immerhin.

Eigentlich müssten viele Banken wegen der hohen Volatilität der Griechenland-Anleihen unter dem Aspekt des Risikomanagements diese Anleihen verkaufen. Ähnliches gilt für an-

⁴ Paul J.J. Welfens: Grundlagen der Wirtschaftspolitik, 4. Auflage, Heidelberg 2010.

dere Staatsanleihen der ‚Club-Med-Länder‘ mit zeitweise hohen ‚spreads‘ beziehungsweise starken Kursschwankungen. Bevor die Politik laut darüber nachdenkt, die Banken bei einer ‚Griechenland-Hilfsaktion‘ stark zur Kasse zu bitten beziehungsweise weiter zu beschimpfen, sollte sie sich zunächst klar machen, dass das Halten von Griechenland-Anleihen schon ein halbes Geschenk der Banken an den europäischen Gemeinsinn darstellt.

Zugleich besteht ein gewisser Widerspruch zu einer der offiziellen Schlussfolgerungen der Bankenkrise 2007 bis 2009, wonach ein verbessertes Risikomanagement unerlässlich ist. Ein vernünftiges Risikomanagement verlangt eben den Verkauf von volatilen Papieren der ‚Club-Med-Länder‘. Hier ist also ein ernster Widerspruch entstanden, den man auf Dauer nicht ungestraft beibehalten kann. Wenn Regierungen der EU-Mitgliedstaaten ihre jeweiligen Banken bedrängen, unbedingt weiterhin Papiere der ‚Club-Med-Länder‘ zu halten und Kreditlinien fortzuführen, so klingt das widersprüchlich. Anleihen mit schlechten Ratings zu halten, bedeutet für Banken zudem, dass die regulatorischen Eigenkapitalanforderungen gemäß den ‚Basel-II‘-Regeln⁵ ansteigen beziehungsweise der Kreditvergabespielraum für die Wirtschaft sinkt. Es ist aber kaum sinnvoll, Banken aufzufordern, Staatskredite verstärkt an ein Land mit einem schlechten Rating zu geben und zugleich gegenüber den Banken zu klagen, sie gäben zu wenige Kredite an die Privatwirtschaft – was den Aufschwung behindere. Man sieht schon hier, dass die ‚Basel-II‘-Regeln dringend überarbeitet werden müssen.

Wenn man betrachtet, dass der Bund für die „Hypo Real Estate“ mit über 100 Milliarden Euro gebürgt hat, so ist klar, dass ein Paket im Umfang von 110 Milliarden Euro für Griechenland beziehungsweise entsprechende staatliche Bürgschaften (Deutschland bürgt mit 22,4 Milliarden Euro) völlig unterdimensioniert ist. Den Bürgschaftsrahmen hätten die EU-Mitgliedstaaten – nicht die Euro-Länder – über den kompletten Bestand der griechischen Staatsschuld von 300 Milliarden Euro aufspannen sollen plus ein Sicherheitszuschlag von 30 Prozent; dann wäre man bei 390 Milliarden Euro. Ein breiter Garantieschirm ist die beste Versicherung, dass die bürgenden Staaten am Ende für die Bürgschaft nicht zur Kasse gebeten werden! Die zu schmal geschnittene Bürgschaft für Griechenland wiederum könnte Deutschland und die anderen Länder der Eurozone noch teuer zu stehen kommen. Bei so miserablen Krisenmanagement und Unverständnis in Teilen der Politik für die Dramatik der Lage in der Eurozone könnte diese mitsamt der Europäischen Union zerfallen.

Die in den nächsten Jahren anstehenden Refinanzierungen in Griechenland, Portugal, Spanien und Irland – Ländern mit einer Auslandsverschuldung von zum Teil deutlich über 50 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in 2009 – werden kaum realisierbar sein, da in den Finanzmärkten eine massive Vertrauenskrise gegenüber Ländern der Eurozone entstanden ist. Diese ist teilweise ein Echo der transatlantischen Bankenkrise, in deren Verlauf die staatlichen Schuldenquoten in fast allen EU-Mitgliedstaaten deutlich angestiegen sind. Dies nährt vielfach ernste Befürchtungen über die Möglichkeiten einer nachhaltigen Finanzierbarkeit der Staatsverschuldung, vor allem bei Ländern mit hohen Schuldenquoten und hoher Auslandsverschuldung. Eine hohe Auslandsverschuldung bedeutet eine starke Abhängigkeit von Ratings. Eine Herunterstufung des Ratings bei Staaten führt zu deutlich erhöhten Risikoprämien und parallel dazu zu einem Absinken der Anleihenurse. Erhöhte Zinssätze für Staaten bedeuten dann auch erhöhte Finanzierungskosten für Banken und dies wird die Investitions-

5 ‚Basel II‘ ist die umgangssprachliche Bezeichnung für eine Rahmenvereinbarung über die internationale Konvergenz der Kapitalmessung und Eigenkapitalanforderungen. Siehe: Baseler Ausschuss für Bankenaufsicht: Internationale Konvergenz der Kapitalmessung und Eigenkapitalanforderungen. Überarbeitete Rahmenvereinbarung, Juni 2004.

finanzierung beziehungsweise das Wirtschaftswachstum und damit wiederum die staatliche Haushaltskonsolidierung erschweren.

Maßnahmen zur Stabilisierung von Markt und Vertrauen

Zur Vertrauens- und Marktstabilisierung sind folgende Schritte unerlässlich: Die Europäische Union sollte eine EU-Schuldenagentur gründen, die Staatsanleihen für Mitgliedstaaten ausgeben kann. Beim Stabilitäts- und Wachstumspakt ist eine sinnvolle Verschärfung dahingehend notwendig, dass in Boomphasen zwingend Haushaltsüberschüsse zu realisieren sind. Wird dies verfehlt, erfolgt eine deutliche Kürzung von EU-Zuwendungen. Die Schaffung einer EU-Rating-Agentur ist umgehend auf den Weg zu bringen, die Europäische Union hat hier viel Zeit verloren.

Worin besteht konkret der Ausweg aus dem möglichen Zerfall der Eurozone und letztlich der Europäischen Union – ein drohendes Szenario für den Fall, dass die ‚Club-Med-Länder‘ gleichzeitig den Zugang zum Kapitalmarkt verlieren. Bevor eine solche Situation binnen weniger Jahre womöglich eintritt, sollte man dem Horrorszenario energisch entgegenreten:

- Durch die Schaffung einer sorgfältig konstruierten EU-Schuldenagentur, die auf Euro denominierte Wertpapiere für alle Mitgliedsländer der Eurozone am Markt platziert, kann man die Situation nachhaltig stabilisieren. Die Platzierung solcher Anleihen dürfte zu einer Abwertung der umlaufenden Papiere führen, sofern sie nicht von der Gemeinschaft der EU-Mitgliedstaaten – oder einer Gruppe von EU-Mitgliedstaaten – garantiert werden. Eine EU-Schuldenagentur kann man sich sinnvoll nur als Bestandteil einer stärker vergemeinschafteten Wirtschaftspolitik der Länder der Eurozone vorstellen.
- Notwendig ist eine Stärkung des Kapitalmarktvertrauens und das erfordert eine Ergänzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Vor dem Hintergrund der bisherigen schlechten Erfahrungen mit dem Pakt sollte gelten: Länder der Eurozone sollten in Boomphasen zwingend einen mindestens einjährigen Budgetüberschuss erzielen. Bei einer solchen neuen Vorgabe vermeidet man in Verbindung mit der 3-Prozent-Obergrenze bei der Neuverschuldungsquote ein ewiges Ansteigen der Schuldenquote, wobei hier die 60-Prozent-Obergrenzen der Gesamtverschuldung längerfristig beizubehalten ist. Notwendig ist, dass bei Verletzung der Vorgaben eines zeitweiligen Haushaltsüberschusses automatisch eine Kürzung der EU-Mittelzuflüsse für das betreffende Land erfolgt. Die Kürzung von EU-Mitteln in einer Boomphase ist politisch durchsetzbar und setzt sinnvolle Anreize – anders als eine direkte Mittelkürzung in einer Rezessionsphase. Wird die 3-Prozent-Marke außerhalb einer schweren Rezession überschritten, so ist ebenfalls eine EU-Mittelkürzung sinnvoll, die allerdings erst in einer Boomphase vollzogen werden sollte. Schuldenbegrenzungen könnten in den Verfassungen der EU-Mitgliedstaaten verankert werden, sie sind stärker wirksam als einfachgesetzliche Begrenzungen. Allerdings hat eine strukturelle Einschränkung des Spielraums auf nationaler Ebene nur wirklich Sinn, wenn für starke Rezessionen fiskalpolitisch angemessene Expansionsspielräume auf nationaler Ebene oder auf supranationaler Ebene erhalten bleiben.
- Die Errichtung einer politisch unabhängigen EU-Rating-Agentur – zum Beispiel in der Rechtsform einer Stiftung – ist unerlässlich und seit Jahren überfällig. Mehr Wettbewerb auf dem Rating-Markt in Verbindung mit besseren Standards könnte deutlichere Kapitalmarktsignale setzen. Das wäre ein wichtiger Beitrag zu mehr Stabilität in der Europäischen Union und weltweit. Die Finanzierung der Rating-Agenturen ist dabei durch ein zweistufiges Pool-System zu ersetzen: Jeder Emittent zahlt nach Maßgabe des Marktanteils in einen Finanzierungspool ein, auf der zweiten Stufe erfolgt im Wettbewerb das Ra-

ting. Das Rating bekommt damit die Qualität eines öffentlichen Gutes, wobei Fehlanreize vermieden werden. Im bisherigen System zahlt der jeweilige Emittent selbst ‚seiner‘ Rating-Agentur ein Leistungsentgelt, was natürlich zu Fehlanreizen führt. Wenn hingegen alle Emittenten in der Europäischen Union in einen Finanzierungstopf einzahlten, auf deren Basis dann in einem von neutraler Seite organisierten Ausschreibungsverfahren jeweils einer Ratingagentur ein Ratingjob zugeordnet wird, ergäbe sich ein viel besseres System.

- Die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und damit das Vermeiden von anhaltenden massiven Leistungsbilanzdefiziten ist wesentlich, um ein unkontrolliertes Anwachsen der Auslandsverschuldung beziehungsweise der Staatsverschuldung in ausländischer Hand zu vermeiden. Die EU-Haushaltsüberwachung ist daher um ein Element des Kontrollierens von Leistungsbilanzdefiziten zu ergänzen. Alle Mitgliedsländer der Eurozone hätten hier künftig im Rahmen der vorzulegenden Konvergenzprogramme – gemäß modifiziertem Stabilitäts- und Wachstumspakt – Anpassungsprogramme vorzulegen.
- Als sehr problematisch muss gelten, wenn – wie bislang weithin doch üblich – Kreditausfallversicherungen (Credit Default Swap, CDS) von Banken angeboten werden. CDS-Papiere sollten nur von einer klar vom Bankensektor abgegrenzten Versicherungswirtschaft angeboten werden dürfen. Denn sonst kann das ernste Problem entstehen, dass Banken Anleihen haben beziehungsweise am Markt platzieren, nachfolgend verkaufen und dabei zugleich durch Kauf von CDS-Papieren auf den Konkurs des Emittenten spekulieren. Erwerber von CDS-Papieren sollte im Übrigen nur sein, wer in entsprechendem Umfang die jeweiligen Anleihen besitzt.

Die Finanzmärkte sind endlich, gemäß den Zielsetzungen der G20, zu reformieren, wobei eine bessere Bankenaufsicht und ein sinnvollerer Rating-Geschäft zu fordern sind. Wenn die Europäische Union weiter im Schlafmützentempo über eine EU-Rating-Agentur diskutiert, wird die Europäische Union Geschichte sein, bevor die neue Agentur arbeitet. Zudem ist eine Volatilitätssteuer bezogen auf die Eigenkapitalrendite von Finanzmarktanbietern sinnvoll, damit diese einen längeren Zeithorizont annehmen, was mehr Stabilität bringt.⁶ Wenn die bislang zögerliche Europäische Kommission und die EU-Mitgliedstaaten nicht endlich eine realistische Politikstrategie im Umfeld einer historisch einmaligen internationalen Wirtschaftskrise entwickeln, werden Eurozone und Europäische Union auseinanderbrechen; mit sehr weitreichenden negativen Folgewirkungen für Politik und Wirtschaft in Europa beziehungsweise der ganzen Welt. Ein großes Fragezeichen steht über allen Ländern mit hoher staatlicher Schuldenquote und zugleich hohem Anteil an Auslandsschulden. Denn hier drohen bei einem internationalen Vertrauensverlust rasch hohe Kapitalabflüsse. International hat Japan die höchste Schuldenquote, nämlich rund 200 Prozent zu Beginn 2010, aber der Anteil der Auslandsschulden relativ zum japanischen Bruttoinlandsprodukt dürfte weniger als 10 Prozent betragen, wenn man Schätzungen der „Economist Intelligence Unit“ folgt. Von daher und in Anbetracht geringer langfristiger Zinssätze von rund 1,5 Prozent – die Zinsausgaben des Staates relativ zum Bruttoinlandsprodukt sind also unter 4 Prozent – ist Japan vorläufig als stabil einzuschätzen. Hingegen erreichten Griechenlands Zinsausgaben in 2009 6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

6 Ulrich Heilemann/Paul J.J. Welfens (Hrsg.): *Zukunftsfähige Wirtschaftspolitik in Deutschland und Europa*, Heidelberg 2010.

Aus Sicht der makroprudentiellen Aufsicht, die das Systemrisiko der Finanzmarktdynamik auf dem Analyseradar haben sollte, ist daher der Anteil der Papiere um den kritischen Bereich des ‚investment grade‘-Rating von großem Interesse. Von Seiten der Finanzmarktaufsicht wird diese kritische Größe aber bislang nicht erfasst – entsprechende Reformen sind notwendig. Die makroprudentielle Aufsicht ist aus wirtschaftspolitischer Sicht mit der mikroprudentiellen – auf einzelne Banken beziehungsweise Finanzmarktanbieter ausgerichteten – sinnvoll zu verbinden. Das ist insbesondere für kleine Volkswirtschaften unerlässlich, wo bei typischer Dominanz sehr weniger Finanzinstitute schon die Schieflage eines einzigen großen Anbieters ein Systemrisiko bedeuten kann. Wenn in einem Währungsraum wie der Eurozone die Ratings von Beständen von Anleihen einiger Mitgliedsländer stark abgewertet werden, so zeigt dies nicht nur Symptome einer Staatsfinanzierungskrise, sondern natürlich ist auch das Rating von Banken, die solche Papiere halten, von einer Herabstufung bedroht. Damit aber steigen dann die Kapitalkosten beziehungsweise droht dann zudem eine Abschwächung des Wirtschaftswachstums, was wiederum das Rating der betreffenden staatlichen Schuldverschreibung verschlechtern kann. Eigentlich bietet sich hier an, dass aus Gründen des Risikomanagements von Großbanken die Anteile von Papieren mit schlechten Ratings im eigenen Portfolio reduziert werden.

Mit Blick auf eine solche eigentlich vernünftige Verhaltensweise gab es jedoch im Mai 2010 erhebliche Konsistenzprobleme in der Eurozone, da die Politik in vielen Mitgliedsländern heimische Banken dazu drängte, Griechenland-Anleihen, deren Rating heruntergestuft wurde, im Bestand unverändert zu halten oder gar Papiere hinzuzukaufen. Allerdings gibt es auch Konsistenzprobleme bei den führenden Rating-Agenturen selbst, deren Ratings im Vorfeld der Krise vom Mai 2010 recht unterschiedlich bei zehnjährigen griechischen Staatsanleihen waren (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Übersicht über die Entwicklung der Ratings für griechische Staatsanleihen mit einer Laufzeit von 10 Jahren

Datum	Fitch Ratings	Moody's	Standards & Poor's
22. Oktober 2009	A-		
29. Oktober 2009		A1(-)	
07. Dezember 2009			A-(-)
08. Dezember 2009	BBB+		
16. Dezember 2009			BBB+(-)
22. Dezember 2009		A2	
09. April 2010	BBB-		
22. April 2010		A3(-)	
27. April 2010			BB+
14. Juni 2010		Ba1	

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der Daten der drei genannten Rating-Agenturen.

Die Europäische Kommission und die Mitgliedsländer der Eurozone sollten dringend realistische beziehungsweise mehr langfristige Anpassungsprogramme auf den Weg bringen. Das Vertrauen von Wählern einerseits und Marktteilnehmern andererseits lässt sich nur gewinnen, wenn eine realistische und zugleich ursachenadäquate Therapie vorgenommen wird. Dabei ist zu berücksichtigen, dass etwa die Leistungspositionen der Länder der Eurozone recht unterschiedlich sind.⁷ Die massive Exportexpansionsstrategie Deutschlands ist im Übrigen eine Mitursache für hohe Leistungsbilanzdefizite von ‚Club-Med-Ländern‘. Dennoch kann nicht gefolgert werden, dass vor allem Deutschland Anpassungsmaßnahmen durchzuführen hat. Die wichtigsten Anpassungsschritte sind eindeutig von Ländern mit relativ schwacher internationaler Wettbewerbsfähigkeit durchzuführen. Hierbei könnte vernünftigerweise die Europäische Kommission mit einer Task-Force von Experten die Anpassungsschritte unterstützen. Die Europäische Union steht vor gefährlichen historischen Herausforderungen.

7 Europäische Kommission: The impact of the global crisis on competitiveness and current account divergences in the euro area, Quarterly Report on the Euro Area 1/2010.

LITERATUR

Deutschland in Europa: Perspektiven zur Europäisierung deutscher Außenpolitik

*Lars Colschen**

Beiträge zur Europaforschung haben, nicht zuletzt im Zuge des gescheiterten Verfassungsvertrags und mit dem mühevollen Ringen um den Vertrag von Lissabon Hochkonjunktur. Der Bereich der deutschen Europapolitik ist trotz der hohen Verwobenheit von Außen- und Innenpolitik und den damit einhergehenden Schwierigkeiten einer strikten Begriffstrennung zwischen „Innen“ und „Außen“ analytisch dem Bereich der Außenpolitik zuzuordnen.¹ Das Buch „Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel“² bildet den klassischen außenpolitischen Blickwinkel, in der Außenpolitik als Domäne der Regierung betrachtet wird, die gesellschaftliche Interessen zu wahren hat,³ in starkem Maße ab. Jenseits der Frage, ob und inwieweit eine nationale Europapolitik überhaupt noch autonom gestaltbar ist,⁴ wird die deutsche Europapolitik anhand von drei Leitfragen systematisch nachgezeichnet: Welchen Beitrag hat die Bundesrepublik Deutschland zur Vertiefung und zum Ausbau der EWG/EG/EU geleistet? Inwiefern entspricht das deutsche europapolitische Engagement den nationalen Interessen? Inwieweit ist die grundsätzlich als europafreundlich einzustu-

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Corina Schukraft/Nicole Leuchtweis/Ulrike Keßler: Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, VS Verlag: Wiesbaden 2010, ISBN 978-3-531-16392-5; 349 Seiten, 24,90 €.

Timm Beichelt: Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, VS Verlag: Wiesbaden 2009, ISBN 978-3-531-15141-0; 364 Seiten, 29,90 €.

Dietrich von Kyaw: Auf der Suche nach Deutschland. Erlebnisse und Begegnungen eines deutschen Diplomaten und Europäers, Berliner Wissenschafts-Verlag: Berlin 2009, ISBN 978-3-8305-1634-7; 484 Seiten, 29,00 €.

fende deutsche Politik von Kontinuität und/oder Wandel geprägt?

Das Ziel ist es, herauszuarbeiten, wie sich der Handlungs- und Gestaltungsspielraum Deutschlands im Prozess der europäischen Integration bisher entwickelt hat, welche Strukturmerkmale sich in der deutschen Europapolitik ausgeprägt haben und wie die heutige Rolle Deutschlands in der Europäischen Union zu bewerten ist.

* Dr. Lars Colschen, Geschäftsführer des Geschwister-Scholl-Instituts für Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität München.

- 1 Dazu siehe: Dirk Messner: Ist Außenpolitik noch Außenpolitik ... und was ist eigentlich Innenpolitik? Die Transformation der Politik in der „Ära des Globalismus“, in: Prokla. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 118/2000, S. 123-150.
- 2 Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Corina Schukraft/Nicole Leuchtweiß/Ulrike Keßler: Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden 2010.
- 3 Dazu siehe: Kai Oppermann/Alexander Höse: Die innenpolitischen Restriktionen deutscher Außenpolitik, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.): Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen, Wiesbaden 2007, S. 40-68.
- 4 Dazu siehe: Timm Beichelt: Deutschland und Europa. Die Europäisierung des politischen Systems, Wiesbaden 2009.

In diesem Sinne zeichnen die vier Autorinnen die deutsche Europapolitik in insgesamt fünf Beiträgen seit Gründung der Bundesrepublik entlang der verschiedenen Regierungen historisch-empirisch nach.

Corina Schukraft beschäftigt sich zum Auftakt mit den Regierungen unter den Kanzlern Adenauer, Erhard und Kiesinger und damit mit den Anfängen der deutschen Europapolitik in den 1950er und 1960er Jahren. Dabei werden alle maßgeblichen erfolgreichen (zum Beispiel die Römischen Verträge und der deutsch-französische Freundschaftsvertrag) wie gescheiterten (zum Beispiel die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und die Fouchet-Pläne) europapolitischen Vorhaben beleuchtet. Am Schluss jeder Betrachtung steht eine knappe Bilanz. Dabei stellt die Verfasserin fest, dass – im Unterschied zur Adenauer-Ära – den Regierungen Erhard und Kiesinger die großen europapolitischen Erfolge verwehrt blieben. Dies war in erster Linie dem Umstand geschuldet, dass beide Regierungen es nicht verstanden, die unterschiedlichen Interessen Deutschlands und Frankreichs miteinander zu verbinden. Gerade dies aber war Adenauer meisterhaft gelungen.⁵

Die SPD-Kanzlerschaften von Willy Brandt und Helmut Schmidt werden von *Nicole Leuchtweis* aufgearbeitet. Auch hier werden alle zentralen Wegmarken der deutschen Europapolitik (zum Beispiel die Begründung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit, EPZ) nachgezeichnet. Bei der Regierung Willy Brandt wird die Neue Ostpolitik leider stiefmütterlich behandelt. Sie gehört zwar nicht zur deutschen (West-)Europapolitik in einem engeren, institutionenbezogenen (EG-) Sinne. Aber dieser Meilenstein bundesdeutscher Außenpolitik hätte wegen seiner Bedeu-

tung für den europäischen Einigungsprozess durchaus eine gewichtigere Berücksichtigung verdient. Grundsätzlich muss der Leser aber dankbar sein, dass die in vielen Darstellungen zur deutschen Europapolitik meist unterbelichtete EG-Politik der Regierung Brandt hier kenntnisreich herausgearbeitet worden ist.

Die Außenpolitik der Regierung Kohl, bei deren Darstellung die EG-/EU-Politik meist ohnehin eine dominante Rolle einnimmt, ist Gegenstand des Beitrags von *Ulrike Keßler*. Hier geht es unter anderem um die Überwindung der ersten Eurosklerose und die Reanimation des europäischen Einigungsprozesses in den 1980er Jahren. Breiten Raum nehmen auch der bahnbrechende Vertrag von Maastricht, die Wirtschafts- und Währungsunion, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Vorbereitungen der späteren Osterweiterung der Europäischen Union ein.

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet nähert sich mit ihren beiden Beiträgen über die rot-grüne Europapolitik und die EU-Politik unter der Kanzlerschaft von Angela Merkel dann sukzessive an die Gegenwart an. Im Brennpunkt der Ära Schröder/Fischer stehen unter anderem die deutsche Ratspräsidentschaft 1999, der Krisengipfel von Nizza 2000 und der gescheiterte EU-Verfassungsprozess. Etwas schmal fällt die Abhandlung über die vielbeachtete Humboldt-Rede von Joschka Fischer vom 12. Mai 2000⁶ aus, die sogenannte Finalitätsdebatte europaweit ausgelöst hatte.

Die Ära Merkel ist unter anderem gekennzeichnet durch die deutsche Ratspräsidentschaft 2007, die Themen Klimaschutz und Energiesicherheit sowie die Erweiterungspolitik und die Bemühungen um die Stärkung der GASP. Die (vorläufige) Bewertung der europapolitischen Bilanz der Kanzlerschaft

5 Corina Schukraft: Die Anfänge deutscher Europapolitik in den 50er und 60er Jahren, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Corina Schukraft/Nicole Leuchtweis/Ulrike Keßler: Deutsche Europapolitik, 2010, S. 13-66, hier S. 47.

6 Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation – Gedanken über die Finalität der europäischen Integration, Vortrag an der Humboldt-Universität zu Berlin am 12. Mai 2000, Forum Constitutionis Europae: FCE 12/00 (Spezial 2).

von Angela Merkel, fällt zwar etwas milder aus, als bei der rot-grünen Vorgängerregierung, der „der große Erfolg versagt blieb“.⁷ Dennoch wird auch dem Tandem Merkel/Steinmeier „Visionslosigkeit“ attestiert.⁸ Aufgrund des Erscheinungsdatums des Buches kann sich die Analyse der deutschen Europapolitik unter Merkel nur auf die schwarz-rote („große“) Koalition beziehen. Dennoch wird das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon bereits antizipiert. Insofern wäre zumindest ein Ausblick auf Perspektiven oder Szenarien für die deutsche Europapolitik im post-Lissabon-Prozess zur Abrundung des Beitrags durchaus lohnenswert gewesen.

„Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel“ ist nach 2002 die zweite Auflage dieses Buches. Sie bietet sich aufgrund ihrer gestrafften Darstellung als hervorragender Einstieg und Grundlage für die Beschäftigung mit dieser Thematik an. Obwohl es sich um vier verschiedene Autorinnen handelt, hat der Leser den Eindruck, dass die fünf Kapitel aus einem Guss geschrieben sind, denn sie sind ähnlich strukturiert und gehen nahezu nahtlos ineinander über. Leider sind die ersten drei Beiträge und damit die deutsche Europapolitik von 1949 bis 1998 in der zweiten Auflage keiner Überarbeitung unterzogen worden. Das ist zumindest schade, da Forschung und Publikationstätigkeit zur deutschen Europapolitik in den vergangenen Jahren auch zum Zeitraum 1949 bis 1998 vorangeschritten sind.⁹

Der europäische Integrationsprozess hat die politischen Prozesse und Institutionen der Bundesrepublik nachhaltig verändert. Dennoch wird in der Europaforschung die Europäische Union oft nicht als systemische Komponente deutscher Politik begriffen. Statt die

europäische und die nationale Ebene mit allen ihren Aus- und Rückwirkungen systematisch miteinander zu verknüpfen, wird häufig von einer autonom gestaltbaren Europapolitik ausgegangen. Dies sei, so der Autor, zu kurz gegriffen, zumal nationale Akteure bereits im Vorfeld von in Brüssel getroffenen Entscheidungen an deren Formulierung beteiligt sind. Ferner richten sich die Handlungserwartungen nationaler Akteure nicht (mehr) nur punktuell, sondern systematisch an europäische Institutionen, da ein hoher Anteil deutscher Rechtsakte über die EU-Ebene eingespeist wird.

Hier setzt der Beitrag an, den *Timm Beichelt* zur Europaforschung leisten möchte.¹⁰ Er geht der Leitfrage nach: Wie ist es zu erklären, dass der in Deutschland dominante integrationsbefürwortende Konsens zugunsten einer distanzierteren Europaeinstellung abgebröckelt ist?

Dabei ist es nicht sein Ziel, eine Großtheorie zur Europäisierung des deutschen Regierungssystems zu entfalten, aber er erhebt den Anspruch, ein „integriertes Analysekonzept zur Bestimmung der transnationalen Verworfenheit deutscher Politik zu entwickeln.“¹¹ Das variantenreiche Europäisierungskonzept wird dabei nicht nur als eine gleichartig verlaufende Anpassungsdynamik des nationalen Systems an die europäische Ebene begriffen. Vielmehr sind einzelnen nationalen Institutionen unterschiedliche Europäisierungsmodelle zuzuordnen. Dieser Ansatz steht damit durchaus im Kontrast zu der lange Zeit in der Europaforschung dominierenden Ausrichtung, die Europapolitik lediglich als ein außenpolitisches Themenfeld neben anderen begreift.

7 Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Rot-grüne Europapolitik 1998-2005: Eine Investition in die Zukunft der EU, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Corina Schukraft/Nicole Leuchtweiß/Ulrike Keßler: Deutsche Europapolitik, 2010, S. 173-252, hier S. 245.

8 Ebenda, S. 342.

9 Dazu zum Beispiel Henning Türk: Die Europapolitik der Großen Koalition 1966-1969, München 2006 oder Henrik Meyer: Deutsche Europapolitik unter Helmut Kohl – die Auswirkungen des politischen Umfeldes auf die Integrationsbereitschaft der Bundesregierung, Berlin 2004.

10 Beichelt: Deutschland und Europa, 2009.

11 Ebenda, S. 13.

Der Autor nähert sich seinem Thema, in dem er zunächst einmal den deutschen politischen Prozess in die Prozessabläufe des Mehrebenen-systems, den europäischen Politik-Zyklus systematisch einordnet. In einem nächsten Schritt werden die Einstellungen der Deutschen zu Europa beleuchtet. Der Befund lautet, dass die europäische Identitätsdimension deutlich zugenommen hat. Sie ist additiv neben das Nationale getreten, ersetzt es aber nicht. Die jeweilige Ausprägung einer europäischen Identität variiert dabei von Politikfeld zu Politikfeld. Ferner stellt Beichelt fest, dass gar kein grundsätzlicher Rückgang der Hinwendung zu Europa stattgefunden hat, sondern die distanziertere Europahaltung (das war die zu erklärende Ausgangsbeobachtung) sich primär auf die Praxis des europäischen Regierens und die europäischen Institutionen bezieht. Nach dieser wenig überraschenden Erkenntnis wird detailliert und kenntnisreich aufgezeigt, wie eine deutsche Bundesregierung „in einem verzweigten Geflecht politisch-ideologischer, gesellschaftlicher und regionaler Interessen agiert, das den nationalen Horizont übersteigt.“¹² Ein Ergebnis dieser empirisch-analytischen Untersuchung ist, dass eine Akzentverschiebung vom autonomen zum vernetzten Akteur aufgetreten ist, die „deutlich Zweifel an der Homogenitätsannahme des deutschen Regierungshandelns aufkommen“ lässt.¹³

Im Schlusskapitel widmet sich Beichelt der Frage, ob und inwieweit die festgestellten Europäisierungstendenzen zu einer „substantiellen Beschädigung“ des politischen Systems der Bundesrepublik geführt haben.¹⁴ Diese Fragestellung impliziert zunächst einmal, dass im deutschen Fall keine positiven Demokratisierungseffekte des nationalen Systems durch

die Europäische Union stattgefunden haben, wie es zum Beispiel für mittel- und osteuropäische Staaten anzunehmen ist, sondern wenn, dann eher gegenläufige Tendenzen feststellbar sind. Aber im Ergebnis war es dem Autor letztlich „nicht möglich, zu einer eindeutigen Bilanz zu gelangen.“¹⁵ Er spricht daher von einer Charakterveränderung der deutschen Demokratie durch „eine beträchtliche Umorientierung auch des nationalen Institutionensystems“,¹⁶ bei der sich das Verhältnis von Regierenden und Regierten von einer partizipativen zu einer responsiven Dimension verschoben hat.¹⁷ Dabei enthält er sich einer Einschätzung, ob und inwieweit das nun letztlich als substanzieller Schaden für die deutsche Demokratie zu bewerten ist.

Insgesamt steht die Arbeit nicht in der Kontinuitätslinie der Mehrzahl der Arbeiten in der Europaforschung. Sie hat daher das Verdienst, einen noch jungen Diskussionsraum, der die Facette der Europäisierung des politischen Systems der Bundesrepublik stärker und systematischer in den Fokus der wissenschaftlichen Betrachtung rückt, weiter geöffnet zu haben.

Dietrich von Kyaw war als deutscher Diplomat seit 1964 in verschiedenen Funktionen unter anderem an den Botschaften im Kongo, in der Zentralafrikanischen Republik und in Washington D.C. tätig. Darüber hinaus vertrat er die Bundesrepublik bei den Vereinten Nationen in New York und war am Ende seiner diplomatischen Laufbahn von 1993 bis 1999 der Ständige Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union.

Von Kyaw blickt auf eine lange und ereignisreiche Diplomatenlaufbahn zurück,¹⁸ die er nach dem Studium der Politik- und Rechts-

12 Ebenda, S. 207.

13 Ebenda.

14 Ebenda, S. 328.

15 Ebenda.

16 Ebenda, S. 330.

17 Ebenda, S. 16.

18 Dietrich von Kyaw: *Auf der Suche nach Deutschland. Erlebnisse und Begegnungen eines deutschen Diplomaten und Europäers*, Berlin 2009.

wissenschaften an den Universitäten Bonn, Chicago und Lüttich im Jahre 1964 begonnen hatte. Er erlebte dabei hautnah deutsche Geschichte von einer enormen Spannweite. Seine Laufbahn begann im deutschen Generalkonsulat in Los Angeles, wo er bei KZ-Prozessen mit der deutschen Vergangenheit konfrontiert wurde und endete als Vertreter des vereinten Deutschlands bei einer (in Teilen) supranationalen Organisation. Dazwischen erlebte er in der Zentralafrikanischen Republik den Diktator Bokassa und in New York 1973 den Beitritt beider deutscher Staaten zu den Vereinten Nationen.

Den weitaus größten Raum – mit rund 150 Seiten etwa ein Drittel des Buches – nehmen die sechs Jahre als Ständiger Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union ein. Von Kyaw bezeichnet dies als seinen Traumposten, da er als überzeugter Europäer den europäischen Einigungsprozess direkt vor Ort mitgestalten konnte.¹⁹ Einen besonderen Einblick in die Geheimnisse multilateraler Aushandlungsprozesse gewährt das Kapitel über die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 1999. Wenn seine Bilanz der Ratspräsidentschaft aus deutscher Sicht an sich durchaus positiv ausfällt, so sei dies weniger dem Duo Schröder/Fischer zuzurechnen, als vielmehr „einer europapolitisch hinreichend solide ausgerichteten Beamtenschaft.“²⁰ Ohnehin lässt die Schärfe, mit der der Autor die Europapolitik der rot-grünen Bundesregierung kritisiert, wenig zu wünschen übrig, wenn er zum Beispiel feststellt: „Weil Schröder insofern kein Kohl war, verspielte Deutschland unter ihm weitgehend seine in

der EU unersetzbare Mittlerrolle. Es reicht nicht mehr, nur im Gleichschritt mit Frankreich zu agieren. Erst Angela Merkel gelang es, Deutschland wieder zum ehrlichen Makler in der EU zu machen.“²¹

Wenn auch das biografische Moment dominiert, so ist das Buch dennoch als Mischung aus Biografie und Sachbuch zu charakterisieren. Von Kyaw zeigt sich als scharfer Beobachter, der Situationen zu analysieren versteht und entsprechende Schlussfolgerungen für die deutsche Außenpolitik zieht. Diese fallen auch jenseits der Bewertung der Außenpolitik der rot-grünen Bundesregierung nicht selten durchaus kritisch aus. So sprach er sich gegen die „zu einseitige Vorliebe“ von Außenminister Genscher für die Entspannungspolitik unter Vernachlässigung der Realpolitik aus.²² Von Kyaw garniert seine Ausführungen durch zahlreiche Anekdoten und persönliche Erfahrungen, die das Buch überaus lesenswert machen. Daher wäre es auch verfehlt, strenge wissenschaftliche Maßstäbe anzulegen. Dennoch eröffnen sich auch aus wissenschaftlicher Perspektive interessante Einblicke in Fragen wie zum Beispiel zu den Funktionsbedingungen und Handlungsspielräumen von Diplomatie.

Dieses Buch kann all denen wärmstens ans Herz gelegt werden, die die Praxis der deutschen Außenpolitik einmal durch die Brille eines Diplomaten betrachten wollen oder die berufsperspektivisch mit einer Laufbahn im Auswärtigen Amt liebäugeln (auch wenn sich das Berufsbild Diplomat mittlerweile weiter gewandelt hat).

19 Ebenda, S. 298.

20 Ebenda, S. 456.

21 Ebenda, S. 409.

22 Ebenda, S. 67.

TAGUNG

Der Balkan: eine Region im Wandel

Frédéric Krumbein*

Die Konferenz beschäftigte sich mit den EU-Beitrittsperspektiven der Balkanstaaten und deren innerer Entwicklung in ausgewählten Gebieten. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist nach Aussage von *Olaf Leiß*e das erklärte Ziel aller Balkanstaaten.

Zivilgesellschaftliche Entwicklungen und Partikularismus auf dem Balkan

Anton Sterbling referierte in seinem Einführungsvortrag über die Zivilgesellschaft auf dem Balkan. Während der kommunistischen Herrschaft seien die vorhandenen zivilgesellschaftlichen Strukturen weitgehend zerstört worden. Nach dem Ende des Kommunismus stellte sich die Wiederherstellung zivilgesellschaftlicher Strukturen als schwierig dar. Ein verbreiteter Partikularismus in den Gesellschaften des Balkans behindere diese Etablierung und den Prozess der Modernisierung.

Die Geltung universell anerkannter Normen sowie Pluralismus sind nach Talcott Parsons ein Kennzeichen der Moderne. Partikularismus meine im Gegensatz dazu eine Abgrenzung gegenüber dem Anderen mit der Geltung eigener Normen und befördere Konformitätsdruck gegenüber den Angehörigen der eigenen Gruppe. Die Moderne zerstöre partikuläre traditionelle Werte. Der Balkan befinde sich in einem Zustand partieller Modernisierung. Eine Erklärung für diesen Zustand partieller Modernisierung sei eine verspätete Nationalstaatsentwicklung nach dem Ende des Osmanischen und des Habsburger Reiches und eine in weiten Teilen noch agrarisch strukturierte Gesellschaft. Etatismus (eine starke und große Bürokratie), persönli-

Die europapolitischen Perspektiven des Balkans

Gemeinsame Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., des Graduiertenkollegs 1412 „Kulturelle Orientierungen und gesellschaftliche Ordnungsstrukturen in Südosteuropa“ und der Europa-Union Deutschland, Landesverband Thüringen
Jena, 19.-20. März 2010

Begrüßung

PD Dr. Olaf LEIßE, Friedrich-Schiller-Universität Jena
Prof. Dr. Klaus DICKE, Rektor der Friedrich-Schiller-Universität Jena

Einführungsvortrag: Zivilgesellschaftliche Entwicklungen und Partikularismus auf dem Balkan

Prof. Dr. Anton STERBLING, Hochschule der Sächsischen Polizei (FH), Rothenburg in der Oberlausitz

Panel I: Konsolidierung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit

Blockaden auf dem Balkan – kommt die EU an ihre Grenze(n)?

PD Dr. Bernhard STAHL, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Die Republik Moldau – Zwischen Westlichem Balkan und Östlicher Partnerschaft?

Dr. Anneli Ute GABANYI, Berlin

Panel II: Kultureller und sozialer Wandel

Regierungsautorität und Rechtsstaatlichkeit in Ländern des Westlichen Balkans

Dr. Martin BRUSIS, Ludwig-Maximilians-Universität München

Sprachnationalismus als Europäisierung?

Prof. Dr. Christian VOß, Humboldt-Universität zu Berlin

Abendvortrag: Die Republik Kosovo auf dem Weg nach Europa

S. E. Wilson MIRDITA, Botschafter der Republik Kosovo in Deutschland, Berlin

* Frédéric Krumbein, Geschäftsführer des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Berlin.

che Beziehungen und Partikularismus führten dazu, dass in den Gesellschaften des Balkans kein Vertrauen in öffentliche Institutionen bestehe. Die Balkanstaaten seien Gesellschaften des öffentlichen Misstrauens, in denen Vertrauen nur in privaten Beziehungen existiere. Gesellschaftliche Solidarität setze aber ein weitverbreitetes Vertrauen in Staat und Gesellschaft voraus. Weitverbreitete Willkür der Verwaltung und die Besetzung von Verwaltungspositionen durch persönliche Beziehungen kennzeichneten hingegen den Balkan. Die staatlichen Ressourcen würden durch Machteliten ausgebeutet. Ziel der Eliten stelle die dauerhafte Sicherung ihres Machtmonopols dar. Während der kommunistischen Herrschaft habe es eine Verschränkung universalistischer und partikularer Strukturen gegeben. Die Werte besäßen einen universalistischen Anspruch, aber die Verteilung der Macht sei partikularistisch gewesen.

Der Partikularismus und seine Merkmale seien zentral für das Verständnis der heutigen Gesellschaften des Balkans. Selbst wenn diese Gesellschaften als Gesellschaften des öffentlichen Misstrauens bezeichnet werden könnten, so verfügten sie dennoch über aktive zivilgesellschaftliche Akteure. Die zukünftige Entwicklung hänge wesentlich davon ab, ob sich universell anerkannte Normen in den Gesellschaften des Balkans verbreiten. Kulturelle Normen veränderten sich nur langsam. Allerdings gebe es dynamisierende Elemente, wie die kapitalistische Wirtschaftsordnung und die Migration großer Teile der Bevölkerung, welche den Wandel von sozialen Strukturen und Werten beschleunigen.

Konsolidierung und Transformation politischer Systeme

Bernhard Stahl sprach über Hindernisse und Blockaden der Südosterweiterung der Europäischen Union. So blockierten die Niederlande und Belgien das Inkrafttreten des Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens mit Serbien. Der Grund liege in der mangelnden Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien. Ser-

Panel III: Mythen und die Konstruktion nationaler Identitäten

Studierende und studentische Proteste im Serbien der Ära Milošević
Đjordje TOMIĆ, M.A., Berlin

Muslimische Erinnerungsorte und Geschichtsmymen in Bosnien-Herzegowina
Dennis DIERKS, M.A., Institut für Europäische Geschichte, Mainz

Professional identities within a resistance culture: teachers in Kosovo
Dr. Hazel-Ann SLINN, Friedrich-Schiller-Universität Jena

Podiumsdiskussion: Der Balkan – reif für die EU?

Moderator: PD Dr. Olaf LEIßE, Friedrich-Schiller-Universität Jena

bien erkenne außerdem das Kosovo nicht an, ebenso wie fünf EU-Staaten. Mazedonien streite sich mit Griechenland um den Namen des Staates.

Die Blockaden seien Ausdruck eines Identitätskonfliktes. Die Europäische Union sehe den Beitritt der Balkanstaaten als Erweiterung ihres eigenen zivilisatorischen Werteprojektes. Die Balkanstaaten betrachteten ihren Beitritt als kulturellen Anspruch zu Europa, zum europäischen Wertesystem, dazuzugehören. Der Balkan sei bis 1947 ein Spielball der Großmächte gewesen. Von 1948 bis 1991 sei Jugoslawien politisch weitgehend ignoriert worden. Die inneren Prozesse der Nationalisierung der einzelnen Ethnien ab den 1980er Jahren seien nicht wahrgenommen worden. Von 1991 bis 1999 sei Europa unfreiwillig in die Konflikte im ehemaligen Jugoslawien involviert worden. Seit 1999 engagiere sich Europa intensiv auf dem Balkan mit dem Ziel einer dauerhaften Stabilisierung. Seit dem EU-Gipfel in Thessaloniki im Jahr 2003 gäbe es eine klare Beitrittsperspektive für die Staaten des Westlichen Balkans.

Die Europäische Union selbst würde gerne ihre eigene Identität auf Südosteuropa übertragen. Die Identität Europas bestehe in der Abgrenzung zur eigenen Vergangenheit (Kolonialismus, Holocaust, Faschismus) und nicht in der Abgrenzung gegenüber anderen

Großmächten. Dies sei einzigartig auf der Welt. Die Europäische Union glaube stark an die Kraft von Institutionen, an Solidarität und an Versöhnung als Basis ihrer Gemeinschaft.

Auf Seiten der Europäischen Union bereite neben der Erfüllung der Beitrittsbedingungen der Kandidatenländer das Kriterium der eigenen „Integrationsfähigkeit“ zunehmend Probleme für eine künftige Erweiterung. Der früher bestehende Konsens der immerwährenden Erweiterung sei einer „enlargement fatigue“ gewichen. Die Europäische Union habe die Osterweiterung noch als eine moralische Verpflichtung der Überwindung der historischen Teilung Europas angesehen. Die Erfahrung des ungeklärten Territorialkonfliktes im Fall Zypern sowie die großzügige Auslegung der Beitrittskriterien während des Beitritts von Bulgarien und Rumänien belasteten künftige Beitritte.

Auf der Seite der Balkanstaaten sei zu konstatieren, dass diese schwache Staaten mit schwachen Institutionen darstellten. Die politischen Systeme zeichneten sich durch „Demokratien ohne Demokraten“ aus. Die Nationalstaaten seien verspätet gegründet worden und hätten ein unreflektiertes Verhältnis zur eigenen Vergangenheit. Nationalisierte Geschichtspolitik und eine nationalisierte Erinnerungskultur prägten das Verhältnis zur eigenen Vergangenheit.

Anneli Ute Gabanyi sprach über die Republik Moldau und die vielfältigen Probleme dieses Staates. Die Republik Moldau verfüge über Grenzprobleme mit Rumänien und der Ukraine und sei wirtschaftlich stark abhängig von Russland. Russland sehe Moldau als seine Einflussregion. Die nationale Identität bleibe unklar: rumänisch oder „moldauisch“? Das größte Sicherheitsproblem stelle das abgespaltene Transnistrien dar: Moldau übe keine vollständige Kontrolle über die eigenen Grenzen und das eigene Territorium aus.

Politischer und kultureller Wandel

Martin Brusis stellte die demokratische und rechtsstaatliche Situation in den Ländern des

Westlichen Balkans vor. In allen Ländern sei die Demokratie mehr oder weniger stark konsolidiert. Freie und faire Wahlen fänden regelmäßig statt, es gäbe Regierungswechsel und die Demokratie werde von keinem Akteur offen infrage gestellt. Die Zustimmung zur Demokratie sei in den Balkanstaaten relativ hoch (56,4 Prozent im Jahr 2006).

Defizite bestünden im Bereich der Pressefreiheit. Hier gäbe es teilweise gravierende Einschränkungen, wie die Ermordung von Journalisten in Kroatien. Der Medienmarkt sei oftmals konzentriert und in der Hand weniger politisch und/oder gesellschaftlich einflussreicher Akteure. Die Auswahl der Richter zeichne sich teilweise durch eine starke Politisierung aus. Korruption sei weitverbreitet. Die Finanzierung der Parteien werde oft nicht unabhängig kontrolliert. Die oft gravierenden Defizite im Bereich des Rechtsstaats hätten vielfältige Ursachen: Lückenhafte Gesetze, fehlende beziehungsweise unzureichend qualifizierte Beamte oder Richter, mangelnde finanzielle Ressourcen, eine schwache Zivilgesellschaft, die wirtschaftliche Abhängigkeit von Journalisten, schwache öffentliche Kontrollen der Medien und konfrontative Politikmuster in der politischen Kultur. Eine wichtige, aber oft vernachlässigte Ursache sei der Schutz von Patronagenetzwerken. Regierende Parteien nutzten staatliche Ressourcen zur Belohnung ihrer Anhängerschaft („state capture“). Ein robuster Parteienwettbewerb könne als einziges Mittel eine solche Ausbeutung des Staates verhindern.

Im Parteiensystem der Balkanstaaten seien positiv eine organisatorische Kontinuität größerer Parteien und eine geringere Fragmentierung vieler Parteiensysteme zu beobachten. Negativ seien polarisierte Parteienwettbewerbe (Albanien) und eine dominante Regierungspartei (Montenegro). Der Parteienwettbewerb beschränke sich teilweise auf ethnische Zugehörigkeit (Mazedonien, Bosnien). Die besten Chancen für einen robusten Parteienwettbewerb bestünden in Kroatien und Serbien. Die wachsende Regierungsauto-

rität ohne einen robusten Parteienwettbewerb begünstige die Einmischung der Exekutive in die Legislative, die Verwaltung, die Jurisdiktion sowie die Medien. Der EU-Beitrittsprozess stärke durch einen Informationsvorsprung ebenfalls die Exekutiven.

Christian Voß referierte über die Sprachen des Balkans und ihre Rolle im Prozess der Europäisierung. Das Habsburger Reich und Russland konkurrierten um den Balkan, um die südslawischen Sprachen und deren Zugehörigkeit zur europäischen oder zur russischen Sprachsphäre.

Sprachnationalismus als Modell einer homogenen Sprachverwendung in einem Land habe auf dem Balkan katastrophale Auswirkungen gehabt. In Slowenien bemühe man sich um eine Reinhaltung der Sprache, wie eine Ersetzung der Anglizismen durch slowenische Wörter. Die Kroaten bezeichneten ihre Sprache als kroatisch, nicht als serbokroatisch. Die Bulgaren wollten sich sowohl gegenüber den Türken als auch gegenüber den Griechen (mit denen sie die gleiche Religion teilen) abgrenzen und haben ihre Schriftsprache latinisiert.

Sprache und ihre Verwendung drückten die eigene individuelle Identität aus. Bewohner des Balkans, die sich emotional stark an Europa gebunden fühlen, verwenden teilweise andere Wörter als Bewohner, die sich vor allem als Balkanbewohner sehen.

Sozialer Wandel und die Konstruktion nationaler Identitäten

Đjordje Tomić referierte über studentische Proteste in Serbien während der Ära Milošević. Slobodan Milošević kam Ende der 1980er Jahre an die Regierung. Serbien unter Milošević sei semiautoritär, nationalistisch und international isoliert gewesen. Proteste von Studierenden gegen das Regime gab es 1991, 1992 und 1996/1997 in allen serbischen Universitätsstädten. 1992 forderten die Studierenden beispielsweise die Aufhebung der Kontrolle der Medien, den Rücktritt von

Milošević und Autonomie für die Universitäten.

Die Proteste hätten mehrere Gemeinsamkeiten gehabt: Die Organisationsstrukturen und Kommunikationsstrategien gegenüber der Öffentlichkeit seien sehr gut gewesen. Studierende hätten mehr Demokratie gefordert. Die Studierenden hätten Demokratie oberflächlich definiert. Freie und faire Wahlen und bestenfalls noch Medienfreiheit konstituierten den Kern des studentischen Demokratiebegriffs. Die Proteste hätten an den politischen Kontext und den dominanten nationalistischen Diskurs angeknüpft, auch wenn sie nicht eindeutig nationalistisch gewesen seien. Die Proteste entwickelten im Laufe der 1990er Jahre zunehmend ein Ziel: den Sturz von Milošević. Grundlegende soziale Fragen seien von den Studierenden größtenteils ignoriert worden.

Dennis Dierks sprach über muslimische Erinnerungsorte und Geschichtsmythen in Bosnien-Herzegowina. Die Erinnerung als autonomes Reich könne dem Menschen nicht genommen werden und könne als Zufluchtsort aus einer unliebsamen Gegenwart dienen. „Ein Volk, das seine Ahnen ehrt, träumt in der Vergangenheit seine Zukunft“, so die Formulierung eines kroatischen Dichters. Die Zeit hinterlasse in der Geschichte jedes Volkes Wunden, aber die Erinnerung an Volkshelden lindere diese Wunden.

Die bosnischen Muslime hätten sich gegenüber zwei Imperien verorten müssen: Dem Osmanischen Reich und Österreich-Ungarn. Im Osmanischen Reich hätten die muslimischen Bosnier eine wichtige Rolle gespielt. Sie hätten sich deshalb gegen eine Annexion durch Österreich-Ungarn gewandt. Die Kroaten und die Serben, die in Bosnien wohnten, hätten versucht die Muslime auf ihre Seite zu ziehen, da keine der beiden Gruppen eine Mehrheit bildete. Die Muslime hätten sich diesen Versuchen verweigert. Während der österreichisch-ungarischen Herrschaft hätten die Habsburger versucht eine eigene Ge-

schichte und Identität Bosnien-Herzegowinas zu konstruieren, um zu verhindern, dass die Bosnier sich am kroatischen oder serbischen Nationalismus beziehungsweise am Osmanischen Reich orientieren. Dieser Versuch sei gescheitert. Jugoslawien hätte die bosnischen Muslime als drittes Staatsvolk Bosnien-Herzegowinas neben Kroaten und Serben anerkannt. Aktuell bestehe kein allgemein akzeptiertes Narrativ zur Verortung der bosnischen Muslime in der Gegenwart. Ein solches Narrativ müsste dem multikulturellen Charakter Bosniens sowie der islamischen Geschichte des Landes gerecht werden. Eventuell könnte das Konzept des „Euroislam“ diese Funktion erfüllen.

Hazel-Ann Slinn stellte Erfahrungen von Lehrerinnen und Lehrern im Kosovo dar. Sie hat narrative Interviews mit Lehrerinnen und Lehrern geführt und nach deren Erfahrungen während der serbischen Herrschaft und während des Kosovokrieges gefragt. Seit den 1980er Jahren habe es im Kosovo ein paralleles Bildungs- und Gesundheitssystem (ein offizielles serbisches und ein inoffizielles albanisches) gegeben, weil unter den Albanern kein Vertrauen in die staatlichen Systeme herrschte. Es habe eine weitverbreitete Diskriminierung im Bildungssystem stattgefunden. Kosovoalbaner hätten keinen oder nur eingeschränkten Zugang zum Bildungssystem gehabt. Die Kosovoalbaner hätten teilweise auf Formularen deklarieren müssen, dass sie keine Albaner waren, um Zugang zu Schulbildung zu bekommen. Die Curricula seien ein-

seitig auf die serbische Mehrheit Serbiens ausgerichtet gewesen. Die albanischen Lehrer im parallelen Bildungssystem hätten kaum Geld erhalten (nur aus der albanischen Diaspora und von Nachbarn aus den Ortschaften).

Ist der Balkan reif für die EU?

Ist die Mitgliedschaft in der Europäischen Union überhaupt positiv für die Balkanstaaten, weil die Erfahrungen zeigen, dass der Reformwille nach einem Beitritt meist erlahmt? Dies fragte *Olaf Leiß* in der abschließenden Diskussion. *Bernhard Stahl* antwortete, aus ökonomischer Perspektive sei für alle Balkanstaaten deutlich, dass es für ihre Volkswirtschaften keine Alternative zur Europäischen Union gäbe.

Christian Voß ergänzte bezüglich einer Erweiterung der Europäischen Union, dass eine gemeinsame Wertebasis notwendig sei. Am Beispiel Griechenlands in der Finanzkrise zeige sich die mangelnde Solidarität innerhalb der Europäischen Union. Die Vertiefung der Europäischen Union sei in den letzten Jahren zu stark vernachlässigt worden.

Hazel-Ann Slinn fügte hinzu, dass die Kultur des Balkans eine eigene sehr wertvolle Kultur darstelle, die sich nicht an die nordeuropäische Kultur anpassen sollte. Der Balkan besitze positive Werte wie Gastfreundschaft und Zeit für Freunde und Familie, die in den nordeuropäischen Gesellschaften so nicht mehr existierten.

TAGUNG

Internationale Korruptionsbekämpfung auf dem Prüfstand

Sebastian Wolf und Diana Schmidt-Pfister*

Noch in den späten 1980er Jahren wäre es vermutlich kaum möglich gewesen, eine ganze wissenschaftliche Tagung dem Thema ‚internationale Korruptionsbekämpfung‘ zu widmen. Jahrzehntlang war die Eindämmung der Korruption für Praktiker und Wissenschaftler – wenn überhaupt – ein rein nationales Thema. Erst seit Mitte der 1990er Jahre, nach dem Ende des Ost-West-Konflikts, mit dem Aufkommen neuer zivilgesellschaftlicher Akteure und im Zuge der Globalisierung begann die transnationale Korruptionsbekämpfung einen wichtigen Stellenwert auf der Agenda verschiedener internationaler Organisationen einzunehmen. Seitdem erlebt das Thema einen beeindruckenden Boom.

Doch die tatsächliche Implementation der verschiedenen Instrumente steckt noch in den Anfängen. Zudem bleibt das Feld der Antikorruptionsforschung stark fragmentiert. Die Tagung „International Anti-Corruption Regimes in Europe“ hatte es sich vor diesem Hintergrund zur Aufgabe gemacht, von einem interdisziplinären Standpunkt aus die letzten 10 bis 20 Jahre der internationalen Korruptionsbekämpfung mit einem geografischen Schwerpunkt auf Europa zu reflektieren und neueste Forschungsergebnisse sowie Einschätzungen von Praktikern zu diskutieren. Im Folgenden werden die Beiträge und Ergebnisse der Tagung gegliedert nach den übergeordneten Bereichen ‚Governance internationaler Antikorruptionsregime‘, ‚Erfolge und Misserfolge der internationalen Korrupti-

International Anti-Corruption Regimes in Europe

Interdisziplinäre Tagung des Fachbereichs Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz und des Exzellenzclusters 16 „Kulturelle Grundlagen von Integration“ an der Universität Konstanz in Zusammenarbeit mit dem Arbeitskreis Europäische Integration e.V.
Konstanz, 24. Juli 2009

Welcome Address

Diana SCHMIDT-PFISTER and Sebastian WOLF, University of Konstanz

Panel 1: The European Dimension of International Anti-Corruption Policies

Chair: Michael H. WIEHEN, Transparency International, München

The Impact of International Anti-Corruption Regimes on the Post-Communist States of Europe: A Comparative Perspective
Leslie Templeman HOLMES, University of Melbourne

Fighting Corruption Abroad – The EU's Export of Good Governance
Tanja A. BÖRZEL, Yasemin PAMUK and Andreas STAHN, Free University of Berlin

Converging EU and US Anti-Corruption Policies
Holger MOROFF, University of North Carolina at Chapel Hill

Panel 2: Monitoring and Compliance in International Anti-Corruption Regimes

Chair: Sebastian WOLF, University of Konstanz

Monitoring Procedures of the International Fight against Corruption. Legal Conceptualisation as International Standard Instrument
Gefion SCHULER, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg

The Global Governance of Corruption: A Comparison of Policies, Instruments and Effects
Anja P. JAKOBI, University of Bremen

* Dr. Sebastian Wolf, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz.

Dr. Diana Schmidt-Pfister, wissenschaftliche Mitarbeiterin im Exzellenzcluster 16 „Kulturelle Grundlagen von Integration“ an der Universität Konstanz.

Die überarbeiteten Tagungsbeiträge werden 2010 in einem Sammelband mit dem Titel „International Anti-Corruption Regimes in Europe: Between Corruption, Integration, and Culture“ veröffentlicht.

onsbekämpfung‘ und ‚Zukunftsperspektiven internationaler Antikorruptionsmaßnahmen‘ zusammengefasst und aufeinander bezogen.

Governance internationaler Antikorruptionsregime

Hilfreiche Überblicksdarstellungen über Aufbau und Regelungsstrukturen verschiedener Antikorruptionsregime lieferten vor allem die Beiträge von *Leslie Templeman Holmes* und *Anja P. Jakobi*. Hier wurden in aller Kürze, aber unter Herausarbeitung der jeweiligen Besonderheiten, die Antikorruptionspolitiken der Europäischen Union, des Europarats, der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), der Vereinten Nationen (VN) und der Weltbank skizziert. Einen Schwerpunkt legte der von der Regime-Theorie der internationalen Beziehungen inspirierte Beitrag von *Jakobi* auf die Evaluierungsgremien der verschiedenen internationalen Antikorruptionsregime. Dies war auch das zentrale Thema des Vortrags von *Gefion Schuler*, die sich im Detail mit den rechtlichen Implikationen des Monitoringmechanismus der OECD-Arbeitsgruppe zur Bekämpfung der Bestechung im internationalen Geschäftsverkehr auseinandersetzte. *Georg Huber-Grabenwarter* präsentierte eine gute Einführung in die vielfältigen Ansätze der VN-Konvention gegen Korruption. Demgegenüber behandelten *Tanja A. Börzel*, *Yasemin Pamuk* und *Andreas Stahn* in ihrem Beitrag den Charakter der unterschiedlichen externen EU-Politiken zur Verbreitung von ‚good governance‘ in Drittstaaten. Der praxisorientierte Vortrag von *Bryane Michael* und *Donald Bowser* skizzierte die Merkmale verschiedener Wellen der zwischenstaatlichen Kooperation bei der Korruptionsbekämpfung.

Es wurde deutlich, dass die internationalen Bestrebungen zur Eindämmung der Korruption in den letzten circa 15 Jahren eine Vielzahl sich teilweise ergänzender und zum Teil überlappender internationaler Antikorruptionsregime hervorgebracht haben. Divergenzen gibt es insbesondere hinsichtlich der Zahl und Heterogenität der Mitgliedstaaten, der be-

Panel 3: Cultural Perceptions of Corruption and International Anti-Corruption Strategies

Chair: Diana SCHMIDT-PFISTER, University of Konstanz

The Gap Between Anti-Corruption Measures and Public Perceptions of Corruption: Meeting the Challenge in the EU-Research Projects “Crime and Culture” and “ALACs”

Dirk TÄNZLER, University of Konstanz, Angelos GIANNAKOPOULOS, University of Konstanz and Ben ELMERS, Transparency International, Berlin

Culture, Corruption and Anti-Corruption Strategies in Post-Communist Europe

Åse Berit GRØDELAND, Chr. Michelsen Institute/Norwegian Institute for Urban and Regional Research, Bergen/Oslo

Roundtable discussion: Practitioners’ Experiences in Fighting Corruption in Europe and Beyond

Chair: Michael H. WIEHEN, Transparency International, München

The Evolution of the Anti-Corruption Industry in the Third Wave of Anti-Corruption Work

Bryane MICHAEL, Linacre College, University of Oxford and Donald BOWSER, University of Melbourne

Mismatches Between Anti-Corruption Measures and the Public Perception of Corruption

Anne LUGON-MOULIN, Basel Institute on Governance, Basel

Supporting the Implementation of International Anti-Corruption Initiatives: Opportunities and Limitations for Technical Assistance

Georg HUBER-GRABENWARTER, German UNCAC Project, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Eschborn

handelten Korruptionsphänomene, der Verbindlichkeit und Reichweite der Maßnahmen sowie der Ausgestaltung der Evaluierungsverfahren. Vor allem *Holger Moroff* und *Huber-Grabenwarter* konstatierten eine zunehmende Depolitisierung der Korruptionsbekämpfung. Nach der Verabschiedung internationaler Antikorruptionsinstrumente sind die nationalen und internationalen Verwaltungen mit der Implementierung betraut. Sie entwickeln die Rechtsinstrumente mitunter dynamisch und extensiv weiter, wie *Schuler* bemerkte. Dies kann zwar aus der Perspektive der Korruptionsbekämpfung vorteilhaft, demokratietheoretisch aber auch bedenklich sein.

Erfolge und Misserfolge der internationalen Korruptionsbekämpfung

Nahezu alle Beiträge beleuchteten sowohl positive als auch negative Entwicklungen der letzten Jahre. Was die Erfolge anbelangt, so kam Holmes in seiner vergleichenden Analyse zu dem Ergebnis, die EU-Beitrittspolitik habe im Wesentlichen günstige Auswirkungen auf die Antikorruptionsperformanz der betreffenden Staaten in Mittel- und Osteuropa gezeigt. Börzel, Pamuk und Stahn bewerteten die EU-Ansätze zur Förderung von ‚good governance‘ in Drittstaaten grundsätzlich positiv. Auch fanden die Europäische Union und die USA, wie in Moroffs Diskursanalyse nachgezeichnet, trotz ursprünglich unterschiedlicher Korruptionsbekämpfungskonzeptionen schließlich zu einem gemeinsamen Ansatz zur Kriminalisierung transnationaler Korruption. Jakobi wie auch Schuler bewerteten die vergleichsweise strengen Monitoringverfahren von Europarat und OECD positiv. Die VN-Konvention gegen Korruption stellt laut Huber-Grabenwarter einen sehr nützlichen Ausgangspunkt für technische Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe zur Bekämpfung von Korruption dar. *Anne Lugon-Moulin* wies unter anderem auf die nachhaltige Wirkung zahlreicher Korruptions-Sensibilisierungskampagnen der letzten Jahre hin. *Dirk Tänzler*, *Angelos Giannakopoulos* und *Ben Elers* berichteten über ein vielversprechendes Projekt zum Aufbau von (Rechts-)Beratungszentren in Mittel- und Osteuropa, die Bürger konkret bei der Prävention und Bekämpfung von Korruption unterstützen sollen und dies vielerorts bereits tun. Insgesamt, so Michael und Bowser, sei eine positive Entwicklung weg von symbolischen Konferenzen und oberflächlichen Studien hin zu praxisrelevanter internationaler Kooperation bei der Verfolgung von Korruptionsfällen zu konstatieren.

Auch negative Entwicklungen der internationalen Initiativen zur Korruptionsbekämpfung wurden ausführlich diskutiert. So verwies etwa Holmes auf die relativ schwache Anti-

korruptionsperformanz der postsozialistischen Länder ohne EU-Beitrittsperspektive. Nach Ansicht von Börzel, Pamuk und Stahn könnte die input-Dimension der EU-Politik zur externen Förderung von ‚good governance‘ noch stärker gefördert werden. Jakobi wie auch Schuler thematisierten Defizite in den Antikorruptions-Evaluierungsverfahren beispielsweise auf Ebene der Afrikanischen Union und der Vereinten Nationen. Tänzler, Elers und Giannakopoulos wiesen auf die begrenzte Wirkung bestimmter nationaler Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen in Osteuropa aufgrund von Diskrepanzen zwischen den Korruptionsperzeptionen in der Bevölkerung und der Ausrichtung der präventiven und repressiven Instrumente hin. *Åse Berit Grødeland* stellte die Ergebnisse umfangreicher Befragungen zu korruptionsbegünstigenden Einstellungen in mehreren osteuropäischen Ländern vor, welche die ungebrochene, aber in internationalen Regimen oft vernachlässigte Präsenz kulturell bedingter Traditionslinien und informeller Praktiken aufzeigen. Michael und Bowser skizzierten, wie sich die internationale Korruptionsbekämpfung in den letzten Jahren zu einer regelrechten Industrie mit teilweise zweifelhaften, stark selbstständigen Mechanismen entwickelt habe. Beträchtliche Unterschiede zwischen Korruptionswahrnehmungsindizes und -opferindizes, die eine Überschätzung der Korruption in bestimmten Sektoren implizieren, sind nach Ansicht von Lugon-Moulin eine negative Folge der zahlreichen Sensibilisierungsmaßnahmen. Huber-Grabenwarter beschrieb Schwierigkeiten bei der technischen Zusammenarbeit im Antikorruptionssektor unter anderem aufgrund politischer Blockaden, kultureller Hürden und interner Interessenkonflikte in den Zielländern.

Zukunftsperspektiven internationaler Antikorruptionsmaßnahmen

Die Wirtschafts- und Finanzkrise könnte nach Ansicht von *Sebastian Wolf* zu mehr deviantem Verhalten im Allgemeinen und Korruption im Speziellen führen, um Aufträge und

Arbeitsplätze im globalisierten Wettbewerb zu erhalten. Hier stehen internationale Anti-korruptionsregime vor der Aufgabe, erreichte Erfolge zu sichern und bestehende Defizite nicht größer werden zu lassen. Erfolgreiche Patentrezepte hat es in der Korruptionsbekämpfung zwar nie gegeben. Dennoch lassen sich aus den Tagungsbeiträgen bei aller Zurückhaltung einige Handlungsempfehlungen und Zukunftsperspektiven ableiten. Folgt man Holmes, so sollte die EU-Beitrittspolitik wohl auch weiterhin – und vielleicht noch in größerem Umfang – Konditionierungspolitik sein. Damit bleibt aber immer noch das Problem, dass die Europäische Union in Sachen Korruptionsbekämpfung zu nachlässig mit ihren alten Mitgliedstaaten umgeht und es derzeit eine gegen Grundprinzipien der Union verstößende Ungleichbehandlung von alten, neuen und potenziellen EU-Mitgliedern gibt. Den Ausführungen von Börzel, Pamuk und Stahn lässt sich entnehmen, dass die externe ‚good governance‘-Politik der Europäischen Union noch kohärenter gestaltet und stärker auf Korruptionsbekämpfung im engeren Sinne ausgerichtet werden könnte. Moroffs Diskursanalyse kann so interpretiert werden, dass sich die traditionell input-orientierte US-amerikanische Debatte über Korruption und der bislang vorwiegend output-orientierte europäische Korruptionsdiskurs künftig stärker wechselseitig befruchten sollten.

Jakobi wie auch Schuler haben auf die Notwendigkeit hingewiesen, internationale Anti-korruptionsregime mit effektiven Evaluierungsgremien und -verfahren auszustatten. Die jüngsten Entwicklungen auf VN-Ebene

stimmen hier eher pessimistisch. *Michael H. Wiehen* machte auf das vergleichsweise effektive Mittel der Weltbank aufmerksam, Unternehmen bei Korruptionsverdachtsfällen von ihren Projekten ausschließen zu können, ohne an die hohen Beweishürden in nationalen Strafprozessen gebunden zu sein. Begrüßenswert erscheint auch die geplante und teilweise bereits erfolgte Einrichtung bürgerorientierter Antikorruptionszentren in verschiedenen mittel- und osteuropäischen Ländern, die unter Berücksichtigung der von Grødeland sowie Tänzler, Elers und Giannakopoulos geschilderten, kulturell unterschiedlichen Perzeptionen von Korruption und Korruptionsbekämpfung kontext-spezifische Lösungen entwickeln könnten. Aus Lugon-Moulins Beitrag lässt sich die Folgerung entnehmen, anstelle von allgemeinen Sensibilisierungskampagnen lieber verstärkt auf konkrete und vor allem kriminalisierende Maßnahmen zur Korruptionsprävention zu setzen. Es leuchtet ein, dass die technische Zusammenarbeit und Entwicklungshilfe bei der Korruptionsbekämpfung trotz der von Huber-Grabenwarter dargestellten Probleme in Zukunft fortgesetzt werden sollte. Im EU-Kontext scheinen insbesondere Twinning-Programme mit dem Austausch von Verwaltungsspezialisten positive Wirkung zu entfalten. Schließlich muss die internationale Korruptionsbekämpfung angesichts der Vielzahl und Komplexität von Regelungsstrukturen, Projekten, Finanzmitteln und involvierten Akteuren darauf achten, sich nicht – wie Michael und Bowser dies andeuten – zu einem selbstreferentiellen System zu entwickeln.

TAGUNG

Europäische Integration in Krisenzeiten – Jahreskolloquium des Arbeitskreises Europäische Integration

Marijke Lindemann*

Die zweitägige Tagung befasste sich inhaltlich mit den Implikationen von Krisen für die europäische Integration. Herausforderungen und Chancen für die Europäische Union durch vergangene und aktuelle Krisen wurden analysiert. Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag) ist ein Beispiel für eine solche Krise und gleichzeitige Chance der europäischen Integration. Das Scheitern des Verfassungsvertrages hat zum Vertrag von Lissabon geführt, der schließlich alle wesentlichen Neuerungen, die der Verfassungsvertrag enthielt, umgesetzt hat.

Peter-Christian Müller-Graff führte in die zweitägige Veranstaltung ein, die im vierzigsten Jahr des Bestehens des Arbeitskreises Europäische Integration stattfand: In der Geschichte der europäischen Integration sei zu beobachten, dass im konstitutionellen Bereich große Krisen zum Teil ungeahnte Kräfte mobilisiert hätten. Müller-Graff betonte, dass das Scheitern der europäischen Verteidigungsgemeinschaft und der europäischen politischen Gemeinschaft seinerzeit in der Assemblée nationale in Paris zur *relance européenne* führte, einem Wiederauftrieb des europäischen Gedankens. Am Ende dieser *relance* hätte der gemeinsame Binnenmarkt gestanden.

Krisen in Europa aus literarischer Perspektive

Enrique Banús Irusta gab in seinem Vortrag einen Überblick über das Binomium Krise und Europa, das während eines Großteils des 20. Jahrhunderts gegenwärtig gewesen sei. Nach dem Ersten Weltkrieg mehrten sich die

„Krisen als Chancen der Europäischen Union“

Jahreskolloquium des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. (AEI) in Verbindung mit European Community Studies Association (ECSA) World

Mit Unterstützung der Europäischen Kommission

Berlin, 12./13. November 2009

Begrüßung und Einführung

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

Krise als Kulturphänomen

Prof. Dr. Enrique BANÚS IRUSTA, Präsident ECSA World, Internationale Universität Katalonien, Barcelona

Krise und Reform aus psychologischer Sicht

Dr. Dominik ENSTE, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Krisen der Rechtsintegration

PD Dr. José Martínez SORIA, Universität Göttingen

Krisen in der Nachbarschaft der Europäischen Union und internationale Krisen

Dr. Stefan MEISTER, Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., Berlin

Finanzmarktkrise

Dr. Karl Heinz BISCHOFBERGER, Deutsche Bundesbank, Frankfurt

Krise und Reform aus ökonomischer Sicht

Prof. Dr. Hans PITLIK, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien

Krisen der Erweiterung

Dr. Barbara LIPPERT, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

* Marijke Lindemann, Studentische Mitarbeiterin in der Stiftung Wissenschaft und Politik und Studentin der Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin.

Stimmen derer, die Zweifel äußerten, ob Europa in der Lage sein werde, sich wieder von diesem Desaster zu erholen. Richard de Coudenhove-Kalergi fasste die Geisteslage im Jahr 1934 folgendermaßen zusammen: „Heute ist Europa in einer neuen Krise, an einer neuen Wende. Und in den Sternen steht die Alternative: Paneuropa oder Krieg. Europa steht vor der Wahl: Einigung oder Untergang.“

Im zweiten Teil seines Vortrags ging Banús Irusta auf grunderschütternde Krisen in Europa ein, welche er durch literarische Zeugnisse belegte. Im Rahmen der tiefen Krisen, die sich in den Jahrhundertwenden vom 19. zum 20. und vom 20. zum 21. Jahrhundert ergeben hätten, nannte er zunächst die Krise des europäischen Geistes. Er ging auf die Identitätsfrage ein – gibt es eine Seele, gibt es ein Wesen Europas? – und zeigte auf, dass dieses möglicherweise gerade in der Vielfalt und nicht in der Uniformität läge. Repräsentativ für das Thema der Identitätskrise wurde das deutschsprachige Beispiel „Tonio Kröger“ aus dem Jahre 1903 von Thomas Mann genannt, welches die unklar werdende Identität des Protagonisten als zentrales Thema behandelt. Als ein weiteres Beispiel für einen tiefgreifenden kulturellen Wandel in der Geschichte der europäischen Integration nannte er die Grenzen von Staaten, deren Bedeutung sich in den letzten fünfzig Jahren in Europa grundlegend geändert hätte.

Banús Irusta sagte abschließend, die Krise in Europa gehöre zum europäischen Leben. Manche Krisen würden Krisen zum Tode. Andere würden Krisen zum Leben und zur Freiheit. Den Schlüssel, dass es zur einen oder zur anderen Seite umschwenkt, stelle das Prinzip Hoffnung dar.

Die Marktwirtschaft in Europa in der Vertrauenskrise

Dominik Enste beleuchtete in seinem Vortrag Krise und Reform aus psychologischer Sicht. Er präsentierte eine im November 2009 veröf-

fentlichte Studie, wonach sich die Marktwirtschaft in Europa in einer Vertrauenskrise befinde. Enste ging in seinem Vortrag der Frage nach, worauf die Kritik am Kapitalismus zurückzuführen sei. Rein ökonomisch betrachtet sei die soziale Marktwirtschaft ein Erfolg. Für den Laien stelle sie aber ein hochkomplexes und schwer zu begreifendes System dar. Weiterhin existiere wenig Vertrauen in ökonomische Experten. Dies führe zu Unsicherheit und zu einem weitverbreiteten Reformwiderstand.

Die Wirtschaftskrise sei vor allem eine Vertrauenskrise, in welcher die personale Schuld Einzelner einer Suche nach abstrakten, weil systemischen, Ursachen vorgezogen werde. Die Ursache der Krise werde nicht zuletzt wegen fehlender ökonomischer Kompetenz im moralischen Fehlverhalten einzelner Akteure gesehen. Wirtschaftspsychologische Erkenntnisse zeigten, dass Menschen den Status quo als angenehmer und gerechter empfinden und deshalb oft Reformen ablehnen. Dieser Reformwiderstand – ‚status quo bias‘ – bedeute als Konsequenz ein Leben auf Kosten zukünftiger Generationen.

Viele ökonomische Laien sähen den Sinn einer guten Wirtschaftspolitik außerdem in der Aufteilung eines Kuchens, der bereits gebacken ist („fixed pie“): Die Wirtschaft werde als ein Nullsummenspiel angesehen. Sowohl die ‚fixed-pie‘-Annahme als auch der ‚status quo bias‘ behinderten Reformen und damit eine Überwindung der Krise durch wirtschaftliches Wachstum.

Das krisenanfällige Spannungsfeld zwischen europäischem und nationalem Recht

José Martínez Soria referierte über Krisen der Rechtsintegration. Bei der Rechtsintegration entstehe durch die Durchdringung mitgliedstaatlicher Rechtsordnungen durch das Gemeinschaftsrecht ein Spannungsverhältnis zwischen zwei autonomen Rechtsordnungen. Dieses Spannungsverhältnis sei bereits aus

dem Verhältnis des Völkerrechts zum innerstaatlichen Recht bekannt.

Die Europäische Union sei durch das Gebot geprägt, die Integration des Rechts weiter zu vertiefen. Im Rahmen dieser Vertiefung müsse das Spannungsverhältnis zwischen der Gemeinschaftsrechtsordnung und den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen immer wieder neu aufgelöst werden. Dadurch entstehe ein Element der Unsicherheit. Dieses werde von den Bürgern negativ verstanden und zum Teil als Krise wahrgenommen. Allein dieses negative Bild der Rechtsintegration könne Akzeptanzprobleme bei der Bevölkerung auslösen. Um jedoch von einer Krise der Rechtsintegration sprechen zu können, müssten diese subjektiv wahrgenommenen Elemente auch objektiv bestehen. Eine objektive Krise bezeichne Entscheidungssituationen, die aufgrund einer Gefahr für den Integrationsprozess oder die Autonomie der nationalen Rechtsordnungen ausgelöst würden und deren Ergebnis von prägendem Einfluss auf die Zukunft sei.

Diese Dialektik zwischen Bewahrung nationalen Rechts (Differenzierung) und europäischer Vereinheitlichung komme somit auch in der Krisenwahrnehmung zum Tragen. Schreite die Rechtsintegration zu schnell oder zu unkontrolliert voran, werde dieses von Vertretern der Mitgliedstaaten als eine Bedrohung der mitgliedstaatlichen Handlungsspielräume wahrgenommen. Die Rechtsintegration sei somit per se krisengeprägt.

Diese periodischen Krisen eröffneten jedoch gleichzeitig die Chance, das Verhältnis zwischen effizienter Integration und erforderlichem Freiraum der Mitgliedstaaten regelmäßig zu hinterfragen und neue Modelle des Ausgleichs zwischen europäischem und nationalem Recht zu prüfen. Durch die Ratifikation des Vertrags von Lissabon seien diese Krisen nur vordergründig behoben, im Ergebnis aber verstärkt worden. Zwar wurde durch die Grundrechtecharta und die Beitrittsmöglichkeit zur Europäischen Menschenrechtskonvention die Integration erheblich vertieft,

diese Vertiefung ging jedoch mit der Herausbildung nationaler Sonderregelungen einher.

Martínez Soria zog das Fazit, dass die Bewahrung der Vielfalt und die zunehmende europäische Rechtsintegration keinen Widerspruch bildeten. Die Rechtsintegration könne vielmehr nur dann effizient ausgestaltet werden, wenn sich die Europäische Union auf ihre Differenzierungsfähigkeit, ihre unterschiedlichen Rechts Traditionen berufe, diese erhalte und verstärke.

Die Georgienkrise und die Europäische Union

Stefan Meister gab in seinem Vortrag einen Überblick über die Georgienkrise und die Rolle der Europäischen Union in dieser Krise. Der russisch-georgische Krieg im August 2008 und die einseitige Anerkennung der Unabhängigkeit Südossetiens und Abchasiens durch Russland seien von grundlegender Bedeutung für die europäische Nachbarschaftspolitik und die Beziehungen zwischen Russland und der Europäischen Union. Russland hätte mit seinem Vorgehen gegenüber Georgien Einfluss im postsowjetischen Raum verloren. Sowohl Belarus als auch Armenien, als bisher engste Verbündete Russlands, verfolgten spätestens seit dem Krieg eine verstärkte Annäherung an die Europäische Union.

Durch das Engagement der Union sei ein wachsender Wettbewerb um Einfluss in der Region entstanden. Mit dem unter französischer Ratspräsidentschaft ausgehandelten Waffenstillstand und der Stationierung einer EU-Beobachtermission an der Grenze zwischen Georgien und seinen beiden abtrünnigen Gebieten hätte die Europäische Union ihre Sichtbarkeit und ihr politisches Profil in der Region gestärkt. Der Georgienkrieg als eine Krise in der europäischen Nachbarschaft hätte somit die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Europäischen Union verbessert.

Europa in der Finanzkrise

Karl Heinz Bischofberger sprach in seinem Vortrag über die Implikationen der Finanz-

krise für die europäische Integration. Für die Gewährleistung von Finanzstabilität sei es notwendig, die bislang vor allem mikroökonomisch ausgerichtete Bankenaufsicht um eine makroökonomische Komponente, wie den „Europäischen Ausschuss für Systemrisiken“ (European Systemic Risk Board, ESRB), zu erweitern.

Bislang dominiere die Sichtweise, dass ein Finanzsystem stabil sei, solange die Stabilität aller seiner Akteure gewährleistet ist. Dieser Ansatz stoße jedoch im Kontext hochgradig vernetzter Finanzmärkte zunehmend an seine Grenzen. Die makroprudentielle Aufsicht sei grundsätzlich komplementär zu den traditionellen Regulierungs- und Aufsichtsansätzen zu verstehen. Sie rücke die endogenen, im Finanzsystem entstehenden, Risiken in den Vordergrund. Mit der beschlossenen Einrichtung des ESRB sei die institutionelle Grundlage geschaffen worden, um potenzielle Risiken der Finanzstabilität in der Europäischen Union bewerten und verhindern zu können. Bischofberger wies darauf hin, dass die konkrete Aufgabenbeschreibung des ESRB derzeit noch vage sei. Grundsätzlich könne die Arbeit des ESRB nur dann wirksam zur systemischen Risikokontrolle beitragen, wenn Analyse und Diskussion in diesem Gremium frei von politischer Einflussnahme seien. Er erachte es daher als sinnvoll, dass den unabhängigen Zentralbanken ein vergleichsweise großes Gewicht zugestanden wurde. Bischofberger betonte, dass auf eine klare Abgrenzung der jeweiligen Kompetenzbereiche und insbesondere auf die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips zu achten sei.

Hans Pitlik befasste sich in seinem Vortrag mit dem Zusammenhang zwischen Bankenkrise und wirtschaftspolitischen Reformen. Pitlik stellte dabei den Index ökonomischer Freiheit des „Fraser Institutes“, den „Economic Freedom of the World“-Gesamtindex, vor, der als Maßstab für wirtschaftspolitische Liberalisierung gelte. Die Entwicklung des ökonomischen Freiheitsindex hätte im Zeitraum zwischen 1976 und 2005 im Durch-

schnitt leicht zugenommen: Es habe eine stärkere wirtschaftspolitische Liberalisierung in den letzten dreißig Jahren stattgefunden. Pitlik wies darauf hin, dass die marktwirtschaftlichen Reformen im ehemaligen Ostblock eine wichtige Rolle bei der Zunahme des Freiheitsindex gespielt hätten.

Pitlik untersuchte, ob ein Zusammenhang zwischen der Reaktion auf die Bankenkrise und dem Ausgangsniveau der ökonomischen Freiheit bestehe: Eine Bankenkrise führe *ceteris paribus* zu einer wirtschaftspolitischen Liberalisierung. Voraussetzung dafür sei aber ein niedriges Ausgangsniveau der ökonomischen Freiheit. In Ländern, die bereits einen hohen Grad an wirtschaftspolitischer Liberalisierung erreicht hätten, führten Bankenkrise zu einer gegenteiligen Reaktion. Der Schwellenwert für dieses Phänomen auf dem Freiheitsindex liege nach ersten Schätzungen beim Wert des Landes Nepal. Dies bedeute, dass alle von einer Bankenkrise betroffenen Länder, die eine geringere ökonomische Freiheit aufwiesen als Nepal, tendenziell mit einer Liberalisierung der Politik reagierten. Die Länder, welche einen höheren Grad an wirtschaftspolitischer Liberalisierung erreicht hätten, würden nach einer Bankenkrise vermutlich ökonomische Freiheiten abbauen. Pitlik wies darauf hin, dass alle Länder der Europäischen Union in diese Kategorie fielen.

Die Erweiterungskrise der EU: Konsolidierung oder ständige Ausdehnung?

Barbara Lippert referierte über die Krise der Erweiterung der Europäischen Union. Ein Symptom für die Erweiterungskrise zeige sich darin, dass die Grundlage der Erweiterung, die Erweiterungsdoktrin, zunehmend von den politischen Akteuren infrage gestellt werde. Lippert sah vorrangig vier Faktoren, die zu einer Erosion der Erweiterungsdoktrin führten. Erstens, Bewerber müssten bereits bei Antragstellung die politischen Kriterien der Europäischen Union erfüllen. Die politische Kompatibilität werde hier als Kriterium für einen Beginn der Verhandlungen erwartet.

Zweitens, der *acquis communautaire* des bestehenden EU-Rechts werde nicht verhandelt. Drittens, die Europäische Union beschränke sich im Zuge der Beitrittsverhandlungen darauf, nur geringfügige Anpassungen an ihren institutionellen und politischen Strukturen vorzunehmen. Weitgehende Reformen, zum Beispiel im Bereich der Agrar- und Strukturpolitik, erfolgten nicht. Viertens, neue Mitglieder verfügten über die gleichen Rechte und Pflichten wie die alten. Es gebe also keinerlei Möglichkeit der Statusdifferenzierung bezüglich der Repräsentation in den Organen der Union. Hier stellte Lippert fest, dass eine größere Offenheit seitens der Europäischen Union für eine differenzierte Integration festzustellen sei. Als ein Beispiel nannte sie die Türkei.

Das Erweiterungsprogramm der Europäischen Union habe sich ebenfalls geografisch erschöpft. Lippert betonte, dass sowohl Teilmitgliedschaften als auch Teilintegrationen innerhalb der Europäischen Union notwendigerweise zu einer Zunahme von Komplexität, Intransparenz und zu Legitimitätsproblemen führten.

Sie sehe für die Europäische Union zwei Optionen. Erstens, die Konsolidierung werde in den Vordergrund gestellt. Dieser Weg könnte eine Teilintegration von Nachbarn beinhalten sowie eine Intensivierung regionaler und multilateraler Kooperation. Unter dem Konsolidierungsmodell gebe es für die Europäische Union als internationalen Akteur unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten. Durch den Ausbau der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) könnte sie sich zu einer „Zivilmacht mit Zähnen“ entwickeln. Zweitens, eine weitere Expansion der Europäischen Union würde mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer Form von abgestuften Mitgliedschaften führen. Auf den europäischen Kontinent bezogen bedeute dies eine bipolare Machtverteilung zwischen der Europäischen Union und Russland. Welche ordnungspolitische Aufgabe eine stark erwei-

terte Europäische Union als internationaler Akteur wahrnehmen könne, bliebe offen.

Vielfältige Krisen als ständiger Begleiter der europäischen Integration

Das Jahreskolloquium beleuchtete Krisen innerhalb und außerhalb der Europäischen Union aus literarischer, juristischer, ökonomischer sowie politischer Perspektive. Entsprechend vielfältig waren die behandelten Themen und die Ergebnisse der Tagung.

Banús Irusta wies in seinem Vortrag auf die Alternative Paneuropa oder Krieg hin. Europa hat im 20. Jahrhundert mit den beiden Weltkriegen zwei existenzielle Krisen erlebt, aus denen die europäische Einigung entstand.

Die weiteren Vorträge behandelten aktuellere Krisen, wie das schwindende Vertrauen in die Marktwirtschaft und das Spannungsfeld zwischen europäischem und nationalem Recht. Außenpolitisch zeigte der Krieg in Georgien und das schwierige Verhältnis zu Russland die Grenzen und Möglichkeiten einer gemeinsamen europäischen Außenpolitik auf. Der ins Stocken geratene Erweiterungsprozess der Europäischen Union ist sowohl Symptom einer inneren als auch einer äußeren Krise. Die Europäische Union und ihre Bürger fühlen sich für eine kontinuierliche Erweiterung der Gemeinschaft nicht gewappnet. Nach der Erweiterung um Staaten mit großen inneren Problemen, wie Bulgarien und Rumänien, und Staaten mit außenpolitischen Konfliktherden, wie Zypern, ist der Enthusiasmus geschwunden. Gleichzeitig verliert die Europäische Union für den wichtigsten Beitrittskandidaten, die Türkei, an Anziehungskraft.

Die größte aktuelle Krise, die Banken- und Schuldenkrise, wurde auf der Tagung für den Bereich der Banken behandelt. Es wird sich zeigen, ob die Solidarität der EU-Mitgliedstaaten mit ihren schwächsten Mitgliedern langfristig zu einer stärkeren Integration oder zu einer Spaltung der Union führen wird. Die Auswirkungen der größten Krise der letzten Jahrzehnte auf die Gemeinschaft stehen der Europäischen Union noch bevor.

ABSTRACTS

Julia Lieb and Martin Kremer

The Setting up of the European External Action Service: Status Quo and Perspectives

The Lisbon Treaty aspires to make better use of the European Union's foreign policy potential in the field of external relations. The European External Action Service (EEAS) constitutes the nuts and bolts of these reform efforts. The authors elaborate three lines of analysis on the current state of the EEAS and its future perspectives: 1. Even though the EU member states and institutions started out with a high level of ambition with regard to the EEAS project, their opinions on which model to follow diverged from the beginning. In addition, there was a lack of willingness to reform the institutional basis for a coherent European representation in a comprehensive manner. 2. The negotiation strategies concerning the EEAS were primarily defensive and focused on preserving control and influence within the new diplomatic structure. 3. The compromise found on the organisation and functioning of the EEAS is a result of these hesitant reform negotiations. The future success of the Service depends on its ability to sustain and adapt to pressure, on the engagement of the people involved, and on the general, foreign policy priorities and resource allocations within the European Union.

Elmar Brok

The new Powers of the European Parliament after 'Lisbon' in the Field of Common Trade Policy

Since the entering into force of the Lisbon Treaty, the European power structure has been in a transformational phase. This new power structure has to find its balance. However, the great winner is the European Parliament through its great gain in power. The author explains, using the example of the European Parliament's INTA Committee, that the European Parliament has evolved from a side actor into a major player in the field of EU foreign relations. New rights and authorising possibilities are clearly presented. But, nonetheless, the author also critically points out that the European Parliament should not miss out on its potential. The Parliament should consider its possibilities in trade policies within the overall context of EU foreign relations and thus provide the EU with greater influence and democratic legitimacy on the world stage.

Wolf J. Schünemann

Another Victory of Fear? Analysing the second Irish Referendum on the Treaty of Lisbon

The second Irish referendum on the Lisbon Treaty on the 2nd of October 2009 was won with an over two thirds majority. Thus, it revised the negative vote one year before. This article examines the debate in the run-up to the polls. Thereby, it follows a discourse-analytical approach which is seldom used in political science and may be seen as complementary to the established methods of election studies. Leaning on Radical Constructivist assumptions, the referendum is regarded less as an electoral act than as an election campaign. The speakers engaged and the essential arguments articulated in the campaign are analysed to test the hypothesis that the economic situation in Ireland can be seen as the main factor to explain the swing of opinion.

Sarah Borgloh and Friedrich Heinemann

The Non-Profit Sector in Europe: Underresearched but not Unimportant

The non-profit sector has gained substantial economic importance in Europe, and European politics has recognised the potential of this sector. Better knowledge of this sector is however essential to defining European strategies which could further enhance this potential. Against this background, a comparative analysis of the non-profit sector in selected member states of the European Union is conducted. The article explores how the structure and size of the sector in seven European countries may be explained by means of established economic theories on the existence of non-profit organisations. The empirical findings are consistent with theoretical predictions, whereas differences between countries may be ascribed to historical peculiarities and path dependencies. Finally, concluding remarks on the role of the European Union in further developing the potential of the non-profit sector to better cope with upcoming challenges are made.

Gabriele Abels, Martin Große Hüttmann and Annegret Eppler

On the Work and the Report of the EU Reflection Group “Horizon 2020-2030” – a Guide to European Integration?

On the 8th of May 2010, the EU Reflection Group “Horizon 2020-2030” presented its final report “Project Europe 2030” after 17 months of deliberation. After a decade of being bound up in oneself, the report aims to prepare the EU for the tremendous challenges of the future. The work of this recent Reflection Group has hardly been noticed – even by EU experts. Therefore, the paper starts by outlining the history of the Reflection Group before discussing the manifold problems concerning the content and method of the Group’s work. Finally, a preliminary assessment of the final report, which is intended to be a wake-up call for the EU, is tried. Whether the relevant actors and the public hear the alarm bells toll, however, depends on a number of factors; therefore, the timing of the report can turn out to be an obstacle as well as an opportunity.

Paul J.J. Welfens

From the Greek Crisis to the Collapse of the Eurozone?

The Greek crisis has triggered a broader stabilisation crisis of the Eurozone. As regards the crisis management, hesitant policy measures for supporting Greece have reinforced the problem; at the same time, the supporting package was much too small. The Eurozone countries have created a new framework for Euro-stabilisation which is useful for fighting short term speculation; however, this approach will not overcome structural problems. A stabilisation of the Eurozone and the EU is possible: it requires a few careful steps towards reform.