65316 28. Jahrgang / April 2005 2/05

integration

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

Die Europäische Sicherheitsstrategie: programmatische und praktische Perspektiven für GASP und ESVP
Alyson J.K. Bailes

Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik
Barbara Lippert

Intelligence – Strukturen für die multilaterale Kooperation europäischer Staaten
Anna Daun

Europäisches Verfassungsziel „soziale Marktwirtschaft" – kritische Anmerkungen zu einem populären Modell
Florian Rödl

Die offene Methode der Koordinierung in der europäischen Innovationspolitik: Grenzen und Perspektiven
Robert Kaiser und Heiko Prange

Literatur zum Wandel von Staatlichkeit

CONNEX – ein Exzellenznetzwerk zum „Regieren im europäischen Mehrebenensystem"
Arbeitskreis Europäische Integration

Nomos

Institut für Europäische Politik

Das gesamte Nomos Programm ▸ suchen ▸▸ finden ▸▸▸ bestellen unter www.nomos.de

EU-Lobbying

Interessenpolitik in Europa

Herausgegeben von
Dr. Rainer Eising, FernUniversität Hagen und
Prof. Dr. Beate Kohler-Koch, Universität Mannheim

2005, 389 S., brosch., 69,– €,
ISBN 3-8329-0779-3
(Regieren in Europa, Bd. 7)

Wie haben sich Interessenorganisationen auf die Europäische Union eingestellt und welche Bedeutung haben sie in der europäischen Politik?

Der Band präsentiert den state of the art der deutschen Forschung zu diesem Thema, ergänzt um Analysen internationaler Kenner der Materie. Anders als die Vielzahl rein beschreibender Studien, die bislang vorliegen, nutzen die vorliegenden Beiträge systematisch qualitative oder quantitative Methoden, um abgesicherte Erkenntnisse zu gewinnen. Sie analysieren nicht nur die Euroverbände, sondern auch die Rolle von transnationalen Aktionsgruppen, von Großunternehmen, nationalen Verbänden und professionellen Lobbyisten. Neben der europäischen Politikformulierung verfolgen sie auch die Konsequenzen für die nationale Interessenvermittlung.

Nach der einleitenden Bestandsaufnahme der Herausgeber zeichnet das Buch zunächst die Muster der Interessenvermittlung auf EU-Ebene nach, deckt dann sektorspezifische Variationen auf, und widmet sich schließlich den Auswirkungen in den Mitgliedstaaten.

Der Band ist damit Pflichtlektüre für alle Europa- und Interessengruppenforscher und liefert Verbandsvertretern wichtige Einsichten in die Funktionsweise des EU-Lobbying.

Nomos Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden
Tel. 07221/2104-37 • Fax -43
vertrieb@nomos.de

Nomos

integration

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

28. Jg. / April 2005 **2/05**

INHALT

AUFSÄTZE

Alyson J.K. Bailes
Die Europäische Sicherheitsstrategie: programmatische und praktische Perspektiven für GASP und ESVP ... 107

Barbara Lippert
Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik ... 119

Anna Daun
Intelligence – Strukturen für die multilaterale Kooperation europäischer Staaten ... 136

Florian Rödl
Europäisches Verfassungsziel „soziale Marktwirtschaft" – kritische Anmerkungen zu einem populären Modell ... 150

Robert Kaiser und Heiko Prange
Die offene Methode der Koordinierung in der europäischen Innovationspolitik: Grenzen und Perspektiven ... 162

LITERATUR

Franz C. Mayer
Der Wandel von Staatlichkeit im Prozess der Internationalisierung ... 173

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Fabrice Larat
CONNEX – ein Exzellenznetzwerk zum „Regieren im europäischen Mehrebenensystem" ... 179

ABSTRACTS ... 183

integration

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

www.zeitschrift-integration.de

Herausgeber
Prof. Dr. Heinrich Schneider für das Institut für Europäische Politik

Geschäftsführende Redaktion
Dr. Barbara Lippert, Berlin (Schriftleitung, V.i.S.d.P.); Dr. Mathias Jopp, Berlin; Saskia Matl, M.A., M.A.E.S., Redaktionsassistentin, Berlin; Matthias Heddenhausen, Redaktionsassistent für den AEI, Berlin

Redaktionskollegium

Prof. Dr. Dieter Biehl, Frankfurt; Prof. Dr. Rolf Caesar, Hohenheim; Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Tübingen; Dr. Thomas Jansen, Brüssel; Prof. Dr. Wilfried Loth, Essen; Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Heidelberg; Dr. Otto Schmuck, Berlin; Prof. Dr. Heinrich Schneider, Wien; Prof. Claus Schöndube, Frankfurt; Prof. Dr. Johannes Thomas, Paderborn; Prof. Dr. Werner Weidenfeld, München; Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Köln

Institut für Europäische Politik

Das 1959 gegründete Institut für Europäische Politik erstellt wissenschaftliche Analysen zu Problemen europäischer Politik, erarbeitet Handlungsoptionen und regt die praktische Anwendung der Forschungsergebnisse an. Als Gründungsmitglied der Trans European Policy Studies Association (TEPSA), Brüssel, arbeitet das IEP in einem europaweiten Netzwerk von Forschungsinstituten. Das IEP ist ein strategischer Partner der Europäischen Kommission und wird von ihr finanziell unterstützt. Für die Inhalte zeichnet allein das IEP verantwortlich.

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION E.V.

Der 1969 gegründete AEI ist eine interdisziplinäre wissenschaftliche Vereinigung, die sich mit Fragen der Europäischen Integration und der EG/EU-Entwicklung beschäftigt. Mitglieder sind Hochschullehrer, Mitarbeiter von Forschungsinstituten und Angehörige verschiedenster Behörden und Organisationen, deren Arbeitsschwerpunkte auf dem Gebiet der EG/EU-Integration liegen. Der AEI gehört der European Community Studies Association (ECSA) an und wird von der Europäischen Kommission gefördert.

integration wird vom Auswärtigen Amt gefördert.

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, Reichsstr. 45-47, 53125 Bonn, Tel. (0228) 9268835, Fax (0228) 9268836.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement (vierteljährlich, 4 Hefte und Register) 33,- € (inkl. MwSt.), Studentenabonnement (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung) 23,- € (inkl. MwSt.). Einzelheft 11,- € (inkl. MwSt.) zuzüglich Porto und Versandkosten. Abbestellungen mit Drei-Monats-Frist zum Kalenderjahresende.

Urheberrechte: Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung, Verarbeitung und Übermittlung in, aus und zwischen elektronischen Systemen (inklusive Internet).

Fotokopien für den persönlichen und sonstigen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopien hergestellt werden.

Hinweise für Autorinnen und Autoren: Zugesandte Manuskripte werden in ein Gutachterverfahren gegeben. Autorinnen und Autoren werden gebeten, den Text in elektronischer Form (als Word-Datei per E-Mail-Anhang oder auf Diskette) an die Redaktion zu schicken. Einzelheiten zu Format und Layout der Manuskripte finden Sie unter www.zeitschrift-integration.de. Redaktion integration, Institut für Europäische Politik, Bundesallee 22, 10717 Berlin, E-Mail: info@iep-berlin.de, Tel. 030-88 91 34 0, Fax 030-88 91 34 99.

© Institut für Europäische Politik, 2005 **ISSN 0720-5120**

Die Europäische Sicherheitsstrategie: programmatische und praktische Perspektiven für GASP und ESVP

*Alyson J.K. Bailes**

Vor einem Jahrhundert wirkten Friedrich Engels und Rosa Luxemburg an der Entwicklung einer Theorie mit, derzufolge die Einigung – einer Nation, Organisation oder Bewegung – am besten durch (notfalls künstlich erzeugte) äußere Bedrohung durchgesetzt werden kann. Heute scheint sich dies für die Europäische Integration zu bestätigen: große Sprünge vorwärts werden oftmals durch äußere Kräfte angestoßen. Ob der erreichte Fortschritt aber dauerhaft ist, hängt auch davon ab, ob diese Kräfte im Einklang mit der inneren Logik der europäischen Konstruktion sind und von ihr getragen werden.

Zur Entstehungsgeschichte der Europäischen Sicherheitsstrategie

Die Europäische Sicherheitsstrategie (ESS) vom Dezember 2003 mit dem Titel „Ein sicheres Europa in einer besseren Welt"[1] lässt sich als Ergebnis solch eines Zusammentreffens externer und interner Kräfte auffassen. Von außen wirkten erstens die Folgen des 11. September 2001, die die globale – und damit auch die europäische – Sicherheitsagenda neu definierten; zweitens schufen die Reaktionen der US-Regierung, insbesondere ihr Konzept eines „Krieges gegen den Terror" und die Doktrin des vorbeugenden Militäreinsatzes,[2] neue Herausforderungen für Europa; schließlich führte die Irakkrise 2002/2003 zu einer tiefen und vielschichtigen Spaltung der EU-Staaten. Schon während der Irak-Invasion im März, spätestens aber im Juni 2003, lastete auf den Mitgliedstaaten der unausweichliche Druck, sich auf eine gemeinsame strategische Linie zu verständigen, nach Lösungen für die zukünftige Vermeidung solcher Brüche zu suchen und – fast genauso wichtig – der Welt zu demonstrieren, dass diese Einigung nicht nur möglich ist, sondern auch realisiert werden würde.
Zur gleichen Zeit wurden in der Europäischen Union innere Kräfte stärker, die zur Formulierung einer expliziteren Sicherheitsstrategie drängten: erstens und vor allen Dingen die zu dieser Zeit bevorstehende ‚Big Bang'-Erweiterung,[3] wenn auch nur weil sie das Territorium, das mit dem EU-Repertoire sicherheitspolitischer Instrumente und Verfahren zu verteidigen wäre, beträchtlich ausweitete. Im Bereich der eigentlichen, seit den bahnbrechenden Ratsbeschlüssen in Helsinki vom Dezember 1999[4] bestehenden Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik war nicht so sehr ein allgemeiner Rückstand das

* Alyson J.K. Bailes, Direktorin, Stockholm International Peace Research Institute.

1 Die erste Version der ESS wurde vom Hohen Vertreter für die GASP, Javier Solana, im Juni 2003 vorgelegt und vom Europäischen Rat in Thessaloniki am 20. Juni 2003 vorläufig gebilligt, vgl. Javier Solana: A Secure Europe in a Better World, abrufbar unter http://ue.eu.int/ueDocs/cms_data/docs/pressdata/EN/reports/76255.pdf (letzter Zugriff: 22.2.2005). Nach wissenschaftlicher und intergouvernementaler Überarbeitung wurde der geänderte Text vom Europäischen Rat in Brüssel am 12. Dezember 2003 endgültig verabschiedet, vgl. Rat der Europäischen Union: Ein Sicheres Europa in einer besseren Welt: Europäische Sicherheitsstrategie, abrufbar unter http://ue.eu.int/uedocs/cms_data/docs/2004/4/29/European%20Security%20Strategy.pdf (letzter Zugriff: 22.2.2005).

2 Vgl. ‚The National Security Strategy of the United States of America', mit einem Vorwort des US-Präsidenten George W. Bush, 17.9.2002, abrufbar unter http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf (letzter Zugriff: 22.2.2005).

3 Im Mai 2004 wurden acht mitteleuropäische und zwei Mittelmeerstaaten feierlich in die EU aufgenommen (die Tschechische Republik, Estland, Lettland, Litauen, Ungarn, Polen, die Slowakei, Slowenien, Malta und Zypern).

4 Vgl. Europäischer Rat (Helsinki): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 11./12. Dezember 1999, abrufbar unter http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm (letzter Zugriff: 7.3.2005).

Problem, sondern das Missverhältnis von beachtlichem praktisch-politischem Fortschritt einerseits und der Vernachlässigung konzeptioneller und inhaltlicher Unterfütterung andererseits. Die ESVP wurde ursprünglich vorwiegend als Programm zur militärischen Befähigung konzipiert, das mögliche Missionen nur minimal und eher allgemein umriss. Mitte 2003 jedoch, als die Union schon polizeiliche und militärische Einsätze durchgeführt hatte, ihren ersten außereuropäischen Einsatz in die Demokratische Republik Kongo vorbereitete und sich (im Rahmen des Verfassungsprozesses) anschickte, den allgemeinen Umfang ihrer Missionen auszuweiten und deren politische Führung zu stärken,[5] war es höchste Zeit, über die Ziele und normativen Leitbilder eines kollektiven Gewalteinsatzes nachzudenken. Nicht zuletzt das Verfassungsprojekt selbst hatte eine gewisse Kultur entstehen lassen, sich wieder dem Grundsätzlichen zuzuwenden und grundlegende Fragen nach der faktischen und wünschenswerten Funktionsweise der Union (neu) zu stellen. Es hätte schon merkwürdig angemutet, die existenziell bedeutsamen, in der Öffentlichkeit diskutierten und außenpolitisch dringend notwendigen Aufgaben der Sicherheit und Verteidigung hierbei auszuklammern.

Inhalte der Strategie und erste Folgemaßnahmen

Da die wesentlichen Grundzüge der ESS bereits gut dokumentiert und analysiert worden sind, sollen sie hier nur in aller Kürze wiedergegeben werden. Insgesamt lässt sich festhalten, dass die ESS vieles der unter dem Eindruck der Anschläge vom 11. September 2001 formulierten US-amerikanischen Bedrohungsthese übernahm, ihr aber zugleich einen eigenen europäischen Stempel aufdrückte. Die Betonung liegt auf dem Phänomen des Konflikts, nicht nur in Verbindung zu ‚neuen Bedrohungen'[6], sondern auch für sich allein als etwas schlichtweg ‚Schlechtes'. Die Europäische Union legte außerdem größeres Gewicht auf die sozialen, ökonomischen und psychologischen Ursachen dieser Bedrohung und räumte ein, selbst von diesen Wirkungszusammenhängen betroffen zu sein (der Feind ‚im Innern'). Hinsichtlich zu ergreifender Maßnahmen zeigte die Europäische Union ihre Bereitschaft, entschieden auf die ‚neuen Bedrohungen' zu reagieren, Gewalt aber dennoch nur als letztes Mittel einsetzen zu wollen. Auf der Handlungsebene bevorzugte sie sowohl was den übergreifenden Rahmen als auch den Modus betraf einen ‚effektiven Multilateralismus' mit den Vereinten Nationen als wichtigster Legitimationsquelle. Auf der praktischen Ebene favorisierte sie den Einsatz vielfältiger Mittel sowie mehrdimensionale Lösungsansätze für jedwedes Problem. Der Text signalisierte – gerade zwischen den Zeilen – ernsthaften Fortschritt in der strategischen Qualität gemeinsamen europäischen Denkens. Die bloße Tatsache, dass die Union nun über eine „Strategie" verfügte, beseitigte ein seit

5 Der Verfassungentwurf enthält eine weiter gefasste Definition möglicher ESVP-Aufgaben als die ursprüngliche Petersberg-Erklärung, die die Union der Westeuropäischen Union entliehen hatte, einschließlich beispielsweise der mit Entwaffnung und Verteidigungshilfe verbundenen Aufgaben. Die bedeutendsten Neuerungen im Bereich strategischer Steuerung sind wahrscheinlich die langfristige Präsidentschaft des Europäischen Rates, die Umwandlung des derzeitigen Hohen Vertreters für die GASP zum Europäischen Außenminister, der zugleich Vizepräsident der Kommission sein wird, und die Zusammenführung des Personals und der Ressourcen, die derzeit in den verschiedenen sicherheits-, außen- und verteidigungspolitisch befassten Gremien in Brüssel aufgewandt werden. Der Volltext findet sich unter http://europa.eu.int/scadplus/constitution/index_en.htm (letzter Zugriff: 22.2.2005).

6 Dabei liegt der Akzent auf ‚neuen' Bedrohungen transnationalen Charakters wie etwa Proliferation und Terrorismus (wobei Terroristen, die Waffenvernichtungswaffen einsetzen könnten, den schlimmsten aller Alpträume darstellen), und ihrer Verbindung zu so genannten ‚weak states'. Für eine eingehendere Analyse der Inhalte der ESS vgl. Alyson J.K. Bailes: The European Security Strategy: an evolutionary history, SIPRI Policy Paper Nr. 10, Februar 2005, abrufbar unter http://www.sipri.org/contents/publications/Policypaper10.html (letzter Zugriff: 7.3.2005).

längerer Zeit von den USA beklagtes Manko.[7] Auch wenn die ESS keinesfalls so weit ging, die Europäische Union als eine Art modernes ‚Imperium' zu beschreiben, legte sie doch eine vergleichbare Denkweise an den Tag. Dies zeigte sich beispielsweise in der Befürwortung proaktiver EU-Sicherheitseinsätze in angrenzenden Gebieten, in der Anerkennung eigener Sicherheitsinteressen sowie der Bedeutung des Erweiterungsprozesses und schließlich in der Darlegung ihrer globalen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit als Objekt eines Sicherheitsbedürfnisses der Union, aber auch als möglicherweise relevantes Mittel zur Umsetzung von sicherheitspolitischen Zielen.

Die ESS ist von verschiedenen Seiten für ihre Auslassungen und engen Grenzen kritisiert worden. Jedoch gehen die Einwände an dem vorbei, was das Dokument bezweckte und auch bezwecken sollte. Anders als beispielsweise die Nationale Sicherheitsstrategie (NSS) der USA wurde die ESS eher als Manifest denn als Programm betrachtet, eher als Inspirationsquell denn als konkrete Lösung, eher als Philosophie denn als umsetzbare Doktrin. Betrachtet man den Kontext und die Art des Dokuments als Teil der EU-Rechtsordnung, so konnte es weder die rechtliche Grundlage für bestimmte Politiken/Handlungen liefern noch stellte es hierfür erforderliche Ressourcen bereit. Und es ist auch unvernünftig zu fordern, sie hätte eine spezifische militärische oder strategische ‚Doktrin' für die ESVP formulieren sollen, außer sie hätte dasselbe auch für sämtliche Instrumente, Verfahren und Problemfelder der inneren und äußeren EU-Sicherheitspolitik getan, die in der ESS Erwähnung finden.[8] In praktischer Hinsicht spiegelt der kurze Text und der begrenzte Anspruch der ESS die Tatsache wider, dass zwischen dem zweiten und vierten Quartal 2003 auf verschiedenen Wegen gleichzeitig versucht wurde, die politische Einigkeit der Europäischen Union wiederherzustellen und ihren operativen Arm zu stärken, beispielsweise durch eine Reihe von Strategiepapieren zu Massenvernichtungswaffen vom Juni und Dezember,[9] durch Innovationen in der Gemeinsamen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik wie die bereits erwähnte Kongo-Operation, die neu eingerichtete Planungszelle und die Einrichtung einer Europäischen Verteidigungsagentur sowie durch die erwartete Wirkung des Verfassungsentwurfs mit Bestimmungen wie der Schaffung eines Präsidenten des Europäischen Rates mit längerer Amtszeit und eines Europäischen Außenministers sowie der Zusammenführung der Ressourcen für außenpolitisches Handeln in der Zweiten Säule.

Ein allgemeines Merkmal mehrerer bedeutender EU-Entscheidungen während dieser Phase akuter EU-Selbstreflektion war das Bemühen, dem Vorwurf zu entgehen, Papier sei geduldig, insbesondere indem man rasch zu praktischen (und sichtbaren) Folgeaktivitäten über-

7 Vgl. Alyson J.K. Bailes: EU and US strategic concepts: a mirror for partnership and difference?, in: International Spectator (Istituto Affari Internazionali, Rome), Jg. 39, Heft 1, Januar/März 2004, S. 19-33.

8 Davon abgesehen wäre die besondere Hervorhebung der ESVP auch kaum mit der allgemeinen Relativierung des Wertes militärischer Gewalt durch die ESS vereinbar gewesen. Damit ist keinesfalls gesagt, dass die separate Entwicklung einer strategischen Doktrin für die ESVP kein lohnenswerter Schritt (gewesen) wäre; vgl. hierzu die Publikation vom EU Institute of Security Studies at Paris: European defence: a proposal for a White Paper, Mai 2004, abrufbar unter http://www.iss-eu.org/public/content/bookse.html (letzter Zugriff: 22.2.2005).

9 Zur Politik der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen verabschiedete der Europäische Rat im Juni 2003 die Grundprinzipien und den Aktionsplan für eine EU-Strategie gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, den zugehörigen Text der Strategie verabschiedete er dann im Dezember 2003; vgl. Europäischer Rat: Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Dok 10352/03, 10.6.2003, Brüssel, abrufbar unter http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st10/st10352en03.pdf (letzter Zugriff: 22.2.2005); Europäischer Rat: Action Plan for the Implementation of the Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Dok 10354/03, 10.6.2003, Brüssel, abrufbar unter http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/st10/st10354en03.pdf (letzter Zugriff: 22.2.2005); Europäischer Rat: EU strategy against proliferation of weapons of mass destruction, abrufbar unter http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/newsRoom/LoadDocument.asp?directory=en/misc/&filename=78340.pdf (letzter Zugriff: 22.2.2005).

ging. Noch bevor die „Strategie der EU gegen die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen" abschließend formuliert worden war, wurde sie bereits mit einem mehrere Seiten starken Aktionsplan ausgestattet.[10] Vom selben Instinkt getrieben gab der Europäische Rat vom Dezember 2003 vier Betätigungsfelder der ESS bekannt, die im Rahmen des Rates mit ‚Priorität' nachzubessern seien – auch wenn dafür keine genauen Fristen genannt wurden. Inhaltlich jedenfalls reflektierten diese vier Themen – Terrorismus, ‚effektiver Multilateralismus', Bosnien-Herzegowina und der Nahe Osten – eine vorsichtige und eher konservative Auswahl. Es handelte sich durchweg um Bereiche, in denen die Europäische Union 2004 ohnehin tätig werden musste. Dank der vorausgegangenen Arbeiten im Rahmen der GASP waren sie bereits Gegenstand eines einigermaßen soliden Konsenses von 15 (beziehungsweise 25) Mitgliedstaaten. Außerdem würde keines dieser Themen von Solanas Team verlangen, materiell in die Kompetenzen der Kommission einzugreifen (obwohl der Punkt Terrorismus selbstverständlich eine Koordination zwischen der Zweiten und Dritten Säule erforderte).[11] Im Zuge der Bombenattentate vom März 2004 in Madrid bekam das Thema Terrorismus allerdings auf tragische Weise Auftrieb; die Anschläge beförderten die zügige Verabschiedung eines neuen politischen Paketes, das einen ‚Anti-Terrorismus-Koordinator' in Brüssel und eine Solidaritätsklausel zur Bewältigung von terroristischen Anschlägen beinhaltete, die bereits im Konventsentwurf enthalten war.[12] Die Vereinbarungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinten Nationen innerhalb des ‚effektiven Multilateralismus' und eine neue Strategie für Bosnien-Herzegowina kamen in Übereinstimmung mit dem ohnehin vorhandenen Zeitplan zu Stande. Nur der Nahe Osten blieb für die Union ein Thema, für das es schwer fiel, sich mehr als eine bloß reaktive Rolle zuzuschreiben (hier blieb alles in alter GASP-Tradition!). Bemerkenswert ist auch, dass, obwohl weder die ESS noch der Nachfolgeplan den Irak direkt ansprechen, die vertrauensbildende Funktion der Ausarbeitung einer gemeinsamen Strategie innerhalb der Union mindestens soweit gelang, dass die EU-Staaten ab Ende 2003 gemeinsame Positionen formulieren konnten, insbesondere zur zukünftigen Rolle der Union beim Wiederaufbau des Irak.[13]

Die nächste Etappe: allgemeiner Ausblick

‚Habent sua fata libelli', und die Geschichte der ESS hat gerade erst begonnen. Welche Prognose man für ihr Schicksal in den nächsten fünf bis zehn Jahren stellen kann, hängt natürlich auch von der Fragestellung ab, das heißt von unserem konkreten Anspruch an dieses eine Dokument. Wenn die obigen Annahmen richtig sind, dass die ESS niemals als

10 Vgl. abermals den Aktionsplan, 10.6.2003.

11 Auf die GASP wird auch als Zweite Säule der Union Bezug genommen, während die Dritte Säule die Zusammenarbeit in der Innen- und Justizpolitik umfasst, mit einem größeren Gewicht auf Terrorismus seit dem 11. September.

12 Vgl. Europäischer Rat: Declaration on Combating Terrorism, 25.3.2004, Brüssel, abrufbar unter http://ue.eu.int/ueDocs/cmsUpload/79635.pdf (letzer Zugriff: 22.2.2005). Vgl. auch Rat der Europäischen Union: Europäischer Rat, 17./18.6.2004, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok 10679/04, 18.6.2004, Brüssel, abrufbar unter http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/81035.pdf (letzer Zugriff: 22.2.2005). Die Solidaritätsklausel garantiert im Falle eines Terroranschlages oder für dessen Folgen allen Mitgliedstaaten gegenseitigen Beistand mit allen notwendigen – auch militärischen – Mitteln. Diese Regelung sollte eigentlich im Rahmen der neuen Verfassung zusammen mit einem weiteren Solidaritätsprinzip im Bereich der Verteidigung in Kraft treten, doch die EU-Mitgliedstaaten akzeptierten den Vorsschlag der Irischen Ratspräsidentschaft, sie gleich im März 2004 separat in Kraft zu setzen.

13 Ein EU-Dokument über Richtlinien für die Unterstützung beim Wiederaufbau des Irak wurde vom Europäischen Rat im Juni 2004 angenommen. In der zweiten Jahreshälfte setzte die Union ihre Sachstandsaufklärung im Irak fort und begann damit, ein Paket zur Unterstützung der zukünftigen irakischen Regierung, insbesondere für die Polizeiausbildung, vorzubereiten.

konkreter Handlungsplan noch als politisch-praktischer Leitfaden gedacht war, sondern eher als Denkanstoß für eine (vermeintlich sich selbst verwirklichende) größere strategische Identität und künftige Einigkeit Europas, dann sollte die Wirkung der ESS anhand zweier Kriterien beurteilt werden: erstens anhand der Anzeichen für eine solche Einigkeit Europas und zweitens anhand der Effektivität, mit der sich diese Einigkeit in Gemeinschaftshandeln übersetzt. Ersteres wird offensichtlich von vielen Faktoren und Einflussgrößen politischer (und wirtschaftlicher) Interaktionen bedingt, die wohl in ihrer Mehrzahl nicht von der Europäischen Union kontrollierbar sind. Letzteres liegt definitionsgemäß innerhalb des EU-eigenen Bezugs- und Kompetenzrahmens. Die Europäische Union wird niemand anderen verantwortlich machen können, wenn es ihr nicht gelingt (in der ESS wie in allen anderen Kontexten), konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um den eigenen Maßstäben auch gerecht zu werden.

Für die längerfristigen Perspektiven der strategischen Einigkeit und Kohärenz Europas sollte inzwischen klar geworden sein, dass sie eine Mischung aus inneren Entwicklungen und äußeren Einflüssen widerspiegeln werden. Erstere werden noch eine ganze Weile, vielleicht sogar für immer von den Folgen der Erweiterung geprägt sein – dicht gefolgt von der dynamischen (weiterhin schwer abschätzbaren) Wirkung der Implementation der Verfassungsbestimmungen auf politische Steuerungsprozesse. Angesichts einer erhöhten Zahl von EU-Mitgliedern wird die politisch-strategische Entscheidungsfindung notwendigerweise komplexer, da einer anderen Bandbreite und einem anderen Gleichgewicht von Interessen Rechnung getragen werden muss. In ihrer Wirkung umfassender ist aber die Ausdehnung des europäischen Territoriums: sie macht neue Belastungen, Risiken und Verantwortungsbereiche sichtbar und wird damit zur Triebkraft, die strategisches Bewusstsein, eine gewisse Ernsthaftigkeit bei der Zielverfolgung und Gruppendisziplin für alle Mitgliedstaaten befördert.[14] Der spezifische Beitrag, den die Verfassungsbestimmungen mit sich bringen könnten – abgesehen vom offensichtlichen Nutzen wie der schnelleren Reaktionsfähigkeit und der besseren Ressourcenausstattung – ist, dass die strategischen Absichten der Union möglicherweise zunehmend antizipierend und proaktiv geäußert werden könnten. Weitere Faktoren, die für eine größere Einigkeit sprechen, sind unter anderem:

- Die Erinnerungen an die Spaltung Europas (über die Irakfrage) im Frühjahr 2003 sind noch lebhaft genug, um die 25 Staaten dazu zu bringen, eine Wiederholung etwa im Falle Iran zu vermeiden. In der Geschichte der Union haben Befürchtungen dieser Art oft die ‚Flucht nach vorn' begünstigt, beispielsweise durch die Schaffung neuer Verfahren und Mechanismen, die das Ausscheren einzelner Mitgliedstaaten künftig verhindern oder wenigstens mit höheren Kosten und Mühen verknüpfen. Die zügigen Innovationen der ESVP ab Mitte 2003 (und deren Konsequenzen) hängen sicherlich mit diesem Syndrom zusammen und es bleibt abzuwarten, ob diese Dynamik weiter anhält.
- Der Druck zur ‚Flucht nach vorn' bei der sicherheitspolitisch-strategischen Gestaltung (potenziell auch in Bereichen innerer Sicherheit) könnte durch einen noch wesentlicheren Aspekt der EU-Politik nach der Erweiterung zunehmen: In den nächsten Jahren ist das Risiko für ‚schlechte Neuigkeiten' und ‚schlechtes Verhalten' im innenpolitischen

14 Hierbei kommen verschiedene Mechanismen zum Tragen: die notwendige Auseinandersetzung mit den Folgen des schlagartigen Abfalls der für Sicherheit und effektives Regieren notwendigen Voraussetzungen an weiten Teilen der neuen EU-Außengrenzen; der gestiegene Anspruch und Bedarf, bei bedeutenden Ereignissen jenseits der Grenze aktiv Stellung zu beziehen, wie kürzlich in der Ukraine geschehen; und die direkte Mitwirkung der EU mit allen ihren Instrumenten an der Vorbereitung bedeutender ‚nächster' Kandidaten auf die Sicherheits- und anderen Anforderungen einer möglichen EU-Mitgliedschaft (vielfältig beobachtbar auf dem Balkan und bei der Türkei).

Bereich der Union als relativ höher einzuschätzen. Schließlich stehen besonders harte und einschneidende Entscheidungen an, die den Umfang und die Umverteilung gemeinschaftlicher Ressourcen betreffen. Auch im Zuge des Ratifizierungsprozesses sind einige unerfreuliche Überraschungen nicht auszuschließen. Falls Staaten überhaupt den Wunsch hegen, während dieser Phase noch Politik mit einem gewissen ‚Wohlfühl-Faktor' zu betreiben – oder wenigstens eine Art Beschäftigungstherapie zu absolvieren –, könnte es der Weg des geringsten Widerstandes sein, rasche Erfolge bei sicherheitspolitischen und strategischen Themen anzustreben, dort also, wo der institutionelle Kontext noch nicht festgelegt ist und die grundlegenden Interessenunterschiede der 25 eigentlich nicht so gravierend sind.

- Hinsichtlich der externen Faktoren erscheint derzeit (durch die zweite Amtszeit von George W. Bush) eine Fortsetzung der US-Außenpolitik, zumindest in einigen sicherheitspolitischen Bereichen, wahrscheinlich, worauf die Europäer insgesamt mit Befremden reagieren werden. Dies kann einer gegenseitigen Vergewisserung europäischer Werte und erstrebenswerter Ziele nur förderlich sein.
- Komplementär dazu könnte sich zukünftig eine festere Verankerung strategischer EU-Planung in europäischen Interessen daraus ergeben, dass die bisherige Entwicklung des EU-NATO-Zusammenspiels anhält. Als 1999 die ESVP geschaffen wurde, versprachen sich das Vereinigte Königreich sowie einige andere atlantisch ausgerichtete EU-Staaten davon zweifelsfrei auch Ausstrahlungseffekte auf die NATO. Insbesondere eine andere Herangehensweise an Aufgaben, die für die künftige Entwicklung der Allianz dringend notwendig, aus eigener Kraft aber nicht lösbar schienen, sollte dem Bündnis von außen neue Impulse geben.[15] Nachdem der lange blockierte Abschluss der Berlin-Plus-Vereinbarungen Ende 2002 endlich zu Stande gekommen war,[16] hat der gesicherte Zugang zu NATO-Mitteln für EU-Einsätze auf dem Balkan das NATO-Personal sicherlich auf Trab gehalten. Die Aufgabenfelder und Bedingungen, die die zukünftige Entwicklungsfähigkeit der NATO betreffen, haben sich jedoch inzwischen rasant verändert. Heute geht es um Themen wie etwa weltweite Interventionen, das transatlantische Verhältnis oder militär-technologische Missverhältnisse, die von der Union kaum (ob positiv oder negativ) beeinflusst werden können. Dies vorausgesetzt, sollte der Zeitraum 2005-2010 (auch vom Vereinigten Königreich) dazu genutzt werden, von der bisherigen ESVP-Logik, ‚Neues zu schaffen, um alte Gleichgewichte wiederherzustellen', zu einer wahren EU-Strategie überzugehen, die sich am eigenen Bedarf, dem komparativen Vorteil und den besonderen Gegebenheiten der Union orientieren.[17]
- Schließlich scheint ziemlich sicher zu sein (besonders nach der Tsunamikatastrophe), dass im Zuge sicherheitsrelevanter Ereignisse und sie begleitender Diskurse neue Aufgabenbereiche entdeckt werden, in denen das vielseitige Repertoire von Instrumenten

15 Das offensichtliche Beispiel hierfür waren die Verteidigungsausgaben und -fähigkeiten: Aus Sicht des Vereinigten Königreiches stellte das EU-Planziel den zweiten Arm einer Zange dar, mit der man aus EU-loyalen Staaten wie Deutschland eine höhere Leistungsfähigkeit herausholen wollte. Mögliche neue Kapazitäten stünden dann auch der NATO zur Verfügung. Man könnte jedoch auch einwenden, dass von den ESVP-Neuerungen seit 1999 auch intellektuelle Stimuli auf die NATO erzeugt wurden, wie etwa bei der Zielformulierung der Verteidigungsplanung sowie einem neuen Verständnis zivil-militärischer Komplementarität.

16 Zu den Details der Berlin-Plus-Vereinbarung für die EU-NATO-Partnerschaft und den (hauptsächlich griechisch-türkischen) Komplikationen, die ihre Aktivierung nach Dezember 1999 verzögerten, vgl. das Kapitel von Ian Anthony und anderen in: SIPRI Yearbook 2003, Armaments, Disarmament and International Security.

17 Zur Behauptung, die ESVP sei in ihrem Anfangsstadium nur halbherzig auf die EU-eigenen Bedürfnisse zugeschnitten gewesen, vgl. den Vortrag zur GASP/ESVP von Alyson J.K. Bailes, gehalten im Februar 2005 am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Hamburger Vorträge, Ausgabe 11/2005, Volltext abrufbar unter http://www.ifsh.de/IFSH/publikationen/hambvort.htm (letzter Zugriff: 22.2.2005).

und Verfahren der Union einsetzbar ist – für die Verteidigung des eigenen Volkes oder auch für die Hilfe für andere Völker. Dies wird den Druck auf die Union erhöhen, ihr strategisches Potenzial auch auszuschöpfen, und darüber möglicherweise auch ihren Einfluss und ihr Ansehen erhöhen.

Aber wie immer in der Europäischen Union haben auch stets entgegengestezte Kräfte genug Spielraum und Rückschläge sind immer möglich. So könnte etwa im ESVP/GASP-Bereich selbst etwas schief laufen, wie im nächsten und letzten Abschnitt beispielhaft dargestellt wird. Denkbar sind auch interne Verflechtungen, die an anderer Stelle in der Union zu Zerwürfnissen über den ESVP/GASP-Bereich führen. Sollte der Verfassungsprozess zum Debakel werden, könnte die äußere Glaubwürdigkeit der Union insgesamt auf dem Spiel stehen. Schließlich ist es möglich, dass die USA durch entsprechendes Verhalten erneut eine innereuropäische Spaltung wie bei der Irakkrise auslösen. Derzeit scheinen die Widrigkeiten dieser Szenarien nicht die Wahrscheinlichkeit der zuvor genannten positiven Impulse zu überwiegen, doch es liegt gewissermaßen noch ein Joker im Stapel: Bisher lässt sich anhand der Erfahrungen der ESVP beziehungsweise der GASP nicht beurteilen, wie es sich auf die öffentliche Meinung und die europäische Politik auswirken würde, wenn eine Intervention unter europäischer Flagge entweder zu einer hohen Anzahl von Verlusten unter den europäischen Streitkräften oder zu hohen Verlusten verursacht durch europäische Soldaten führen würde.[18] Letzteres könnte sich vielleicht als besonders zerstörerisch erweisen, nicht zuletzt weil die Sensibilität für dieses Problem bei den verschiedenen EU-Staaten unterschiedlich ausgeprägt sein könnte. Im schlimmsten Fall könnte dies dem steigenden strategischen Selbstvertrauen der Europäischen Union auf eine Weise entgegenwirken, die, hinsichtlich der tatsächlichen Bedeutung des Vorfalles, völlig unproportional wäre.

Anforderungen an die Effektivität der Europäischen Union

Wann immer sich die Aufmerksamkeit auf die Frage richtet, ob die Union ihrem eigenen Ehrgeiz und den selbstgesteckten Zielen gerecht werden kann, kommt der Begriff der ‚Fähigkeiten' zuerst ins Spiel. Die derzeitigen (quantitativen wie qualitativen) Grenzen der militärischen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten sind in diesem Zusammenhang bis zum Abwinken diskutiert worden, wobei neuerdings der Trend dahin geht, auch die einsatzfähigen zivilen (polizeilichen, rechtlichen, beratenden, humanitären) Ressourcen ins Visier zu nehmen. Doch diese Besonderheiten sollen hier nicht weiter verfolgt werden – und nicht nur weil sie relativ bekannt sind. Die Frage wird eigentlich dadurch kompliziert, dass die europäischen Staaten ihre Streitkräfte für vielfältige Zwecke bereithalten und weiterentwickeln. Dies wird insbesondere an der sehr verbreiteten Praktik deutlich, einzelne Einheiten doppelt oder mehrfach zu verwenden. Neben der nationalen Verteidigung und anderen möglichen inneren Aufgaben müssen ihre Streitkräfte NATO-Verpflichtungen (in den 24 europäischen Bündnisstaaten) nachkommen und stehen für den Einsatz unter UN- (oder theoretisch OSZE-)Kommando bereit. Wenn europäische Staaten oder Gremien andere zur Erhöhung ihrer Leistungsfähigkeit bewegen wollen, gibt es dafür weitere Beweggründe wie ‚Gerechtigkeit' – der innereuropäischen Lastenteilung – und allgemein das Bedürfnis, gegenüber den USA und der Weltöffentlichkeit ‚Ernsthaftigkeit' in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu demonstrieren. Schließlich gibt es noch die Verbindung zu den

18 Ein drittes Szenario wäre eines, in dem die EU-Streitkräfte wegen Untätigkeit oder Fehlverhaltens für Gräueltaten mitverantwortlich erklärt würden, wie etwa nach dem Muster niederländischer Einheiten unter UN-Kommando in Srebrenica (ein Beispiel, in dem nach öffentlichen Ermittlungen schließlich die niederländische Regierung zu Fall gebracht wurde).

Interessen der Verteidigungsindustrie und die weitverbreitete Auffassung, Europa solle eine gewisse verteidigungspolitische Unabhängigkeit beim technologischen Know-how wahren. Das heißt nicht unbedingt, dass Europas Streitkräfte tatsächlich mit der besten Ausstattung auf dem Markt ausgerüstet sein müssen, sondern es ermöglicht vielmehr einen allmählichen Druck auf sie, dies zu werden. Aus all diesen Gründen haben sich die Erfordernisse für die ESVP (und die umfassendere ESS) oft eher indirekt, beispielsweise als Hebel, auf die große Debatte um europäische Fähigkeiten ausgewirkt, als unmittelbar auf ‚Angebot und Nachfrage' oder ‚Ursache und Wirkung' zurückzugehen. Jedenfalls kann man nicht von vornherein davon ausgehen, dass bestimmte Fähigkeiten, die für den allgemeinen und potenziellen Bedarf der ESVP konzipiert wurden, auch wirklich für die entsprechenden Maßnahmen der Konfliktprävention und des Krisenmanagements unter EU-Flagge benutzt werden.[19] Die bloße Existenz von Kapazitäten mag die Glaubwürdigkeit der Union erhöhen, aber sie übersetzt sich nicht automatisch in Effektivität.

Der letzte Teil dieses Artikels behandelt daher das Thema ESS-Implementation anhand von drei anderen praktischen Problemen, an die sich jeweils drei weitere, prinzipiellere Fragen anschließen. Sie haben alle den Charakter einer ‚zweiten Generation' in dem Sinne, dass sie nur vor dem Hintergrund des bereits erreichten Entwicklungsstandes als dringend gelten. *Erstens* hat die Union angesichts der allgemeinen Grenzen der Finanzierung europäischer Verteidigung und zunehmend auch der Verfügbarkeit vorhandenen Personals[20] einen Punkt erreicht, wenn nicht sogar schon überschritten, ab dem ein Mehr an operationeller Leistungsfähigkeit nur durch weitere Integration realisiert werden kann – etwa durch Harmonisierung, Spezialisierung, Interdependenz zwischen nationalen Kontingenten und die Ausbildung von Strukturen, in denen Streitkräfte auch in Friedenszeiten multinational organisiert sind. Die neue „Battle-Groups"-Initiative[21] ist das beste Beispiel, aber auch der zwischen einigen Staaten 2004 erreichte Konsens über den Aufbau einer kleinen, permanenten (‚zivil-militärischen') Planungszelle im EU-Rahmen sowie die Errichtung einer Europäischen Verteidigungsagentur – auf die oben Bezug genommen wurde – kann beispielhaft hierfür angführt werden. Was dabei interessanterweise zugleich ins Auge springt, ist die Tatsache, dass es der NATO in den letzten 60 Jahren nicht gelungen ist, eine vernünftige multinationale Streitkräfteintegration für viele ihrer europäischen Mitglieder zu bewerkstelligen. Sie hat die Gelegenheit der Wende 1990 nicht genutzt, als (mit dem Ende des Kalten Krieges) die damaligen NATO-Mitglieder die Verteidigungsausgaben stark kürzten und andere Anpassungen vornahmen, die noch relevanten Vorteile der bis dato entwickelten multinationalen Strukturen hinüberzuretten oder die übrig gebliebenen europäi-

19 Einige offensichtliche Gründe hierfür sind: Es gibt keine entsprechenden Fälle, die den verfügbaren Kapazitäten der EU entgegenkommen würden; es könnte diese Fälle geben, aber unter politischen Umständen, die die EU als intervenierende Macht disqualifizierten; EU-Staaten sind möglicherweise nicht in der Lage, den erforderlichen Konsens für die Intervention zu erreichen; eine Mehrheit der EU-Mitglieder zieht es vor, in einem anderen Rahmen, besonders im Rahmen der Vereinten Nationen, zu intervenieren; die Kapazitäten der EU reichen nicht aus oder sind schon anderweitig verpflichtet oder überlastet (dies bleibt sicherlich ein praktisches Problem, so lange der neue und ressourcenintensive Einsatz in Bosnien-Herzegowina andauert).

20 Die europäischen Staaten, insbesondere jene mit auf allgemeiner Wehrpflicht beruhenden Verteidigungssystemen, neigen im Allgemeinen dazu, die Anzahl ihrer Truppen aus finanziellen Gründen oder im Rahmen von Verteidigungsreformen und Umstrukturierungen zu reduzieren. Ein Ziel der Reformen ist es gerade, den Anteil der gesamten verfügbaren Kräfte für den Einsatz zu erhöhen, doch die potenziell herauslösbaren Ressourcen sind begrenzt (sie sind vielleicht am größten in der Bundesrepublik) und die Gewinne aus der Umstrukturierung sind per definitionem nicht mehrfach nutzbar.

21 Auf Beschluss des Europäischen Rates vom 16. Juni 2004 und nach Ausarbeitung durch die EU-Verteidigungsminister im November 2004 sind die EU-Staaten verpflichtet, insgesamt 13 Kampfgruppen (national oder multinational) mit jeweils etwa 1500 Soldaten aufzustellen, die innerhalb von 5 bis 10 Tagen für das gesamte Spektrum möglicher EU-Operationen einsatzfähig sind. Die volle Operationsfähigkeit soll bis 2007 erreicht sein.

schen Kapazitäten in neue Strukturen ähnlicher Art umzulenken.[22] Die Europäische Union – mit einem größeren Erfahrungsschatz und einer ausgeprägteren supranationalen Qualität der Integration in anderen Bereichen – sollte dieses Versäumnis nachholen. Die Fallen und Herausforderungen solch eines Vorhabens sind jedoch mannigfaltig. Sie reichen von praktischen Problemen wie der Konzeptionalisierung und Planung über die Schwierigkeiten, die nicht-alliierte EU-Mitgliedstaaten damit haben, dass man im EU-Kontext allmählich von einer de facto-Kollektivierung der Verteidigung sprechen kann,[23] bis hin zu den Schwierigkeiten einiger anderer EU-Staaten damit, eigene oder auch die Befürchtungen ihrer Bevölkerung hinsichtlich einer etwaigen ‚Europäischen Armee' zu mildern.

Ein *zweites* immer offensichtlicher und wichtiger werdendes praktisches Problem betrifft den Koordinationsbedarf: erstens von militärischen und nicht-militärischen Ressourcen für Interventionen, zweitens beim Einsatz des gesamten vorhandenen Bestandes an sicherheits- und verteidigungspolitischen Kräften sowohl für die äußere als auch für die innere Sicherheit (angesichts neuer Verpflichtungen im Falle terroristischer Angriffe ein heißes Thema)[24]; und drittens muss der operative ‚Kern' in der ESVP mit anderen Entscheidungen und Aktionen der Union mit sicherheitspolitischem Bezug abgestimmt werden, wie etwa der Konfliktprävention, der Rüstungkontrolle und Nichtverbreitung von Waffen, der Reform des sicherheitspolitischen Bereichs sowie mit regionaler Sicherheitskooperation und nicht zuletzt mit der Erweiterungs- und Neuen Nachbarschaftspolitik. Aus verständlichen Gründen war die ESVP in den ersten Jahren kokonartig errichtet worden: als neuer, eigens zurechtgeschnittener personeller und institutioneller Rahmen. Sie war dabei (in Wahrheit) strukturell der ehemaligen Westeuropäischen Union und NATO-Modellen viel besser angepasst als der Konstruktionslogik des EU-Vertrags oder gar den GASP-Praktiken. Dieser Ansatz hat schon sehr früh beachtliche Erfolge in der ESVP ermöglicht. Aber – als ein Paradoxon, das die ESS als solche widerspiegelt und anerkennt – je ernster die strategischen Absichten der Union werden, desto erforderlicher wird es auch sein, die neue militärische Komponente weiter zu integrieren und sie dabei nachzuordnen und zu instrumentalisieren. Dies wird in der nächsten Etappe der EU-Entwicklung aktuell werden, wenn die Union neues Territorium und eine neue umfassendere sicherheitspolitische Agenda aufgenommen, aber noch nicht ganz verarbeitet haben wird, und wenn die Europäische Union darüber nachdenken muss, welche strategische Identität und welche Art von Politik notwendig sind, um Sicherheit auf einem Gebiet zu gewährleisten, das – vielleicht schon in gut zehn Jahren – bis zu den Außengrenzen der Türkei reicht. Dabei mag ‚Koordination' (so schwierig sie ist) als Element der alltäglichen, praktischen Ebene noch vergleichsweise leicht fallen, da sie von der Konsolidierung der Befugnisse und Fähigkeiten im Bereich Außenpolitik im Sinne der neuen Verfassung sowie von den Erfahrungen aus der vielfältigen Zusammenarbeit bei gemeinsamen Einsätzen in Bosnien-Herzegowina profitieren kann. Doch wirklich erfolgreich und stimmig wird europäische Sicherheits- und Ver-

22 Vgl. hierzu Alyson J.K. Bailes/Oleksiy Melnyk/Ian Anthony: Relics of Cold War. Europe's Challenge, Ukraine's Experience, SIPRI Policy Paper Nr. 6, November 2003, abrufbar unter http://editors.sipri.se/pubs/Relics_of_Cold_War.html (letzter Zugriff: 8.3.2005).

23 Diese Thema wird in mehreren Beiträgen eines im Sommer 2005 erscheinenden Sammelbandes diskutiert, vgl. Alyson J.K. Bailes (Hrsg.): The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy, Oxford University Press (im Erscheinen).

24 Prinzipiell ermöglicht die Solidaritäts-Klausel gegen mögliche Terrorangriffe auf EU-Gebiet auch gegenseitige militärische Unterstützung. Die verschiedenen EU-Staaten haben aber unterschiedliche Auffassungen davon, welches Angelegenheiten äußerer bzw. innerer Verteidigung sind, sowie hinsichtlich der besonderen Frage des Einsatzes militärischer Kräfte im Inland. Vgl. hierzu das Kapitel von Magnus Ekengren in Alyson J.K. Bailes (Hrsg.): The Nordic Countries (im Erscheinen).

teidigungspolitik erst sein, wenn heutige (und zukünftige) Mitgliedstaaten auch eine gemeinsame Position für Fragen umfassenderer und konzeptioneller Natur entwickeln können, wie etwa: was ist der Stellenwert der ESVP im Rahmen der Gesamtstrategie und des Selbsverständnisses der Union, und wie beeinflusst sie insgesamt den komparativen Vorteil der Union im Einsatz für Frieden und Stabilität in der Welt?

Dieser Punkt führt uns *drittens* zu einem ganz speziellen praktischen Problem, mit dem sich die Union noch gar nicht wirklich befasst hat: dem Verhältnis von ESVP- und ESS-Zielen und der Mobilisierung von EU-Ressourcen und Einfluss in der ersten Säule. In der Praxis resultiert ein Großteil der weltweiten Machtfülle der Union aus ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und ihrer Rolle im weltweiten Handel und in monetären Prozessen sowie aus dem europäischen Binnenmarkt (der substanziell, wenn auch unvollständig zu supranationalem Management der Grenzen geführt hat). Es kann des Weiteren argumentiert werden, dass der größte Beitrag der Union zu ihrer eigenen und der Sicherheit in den Nachbarregionen durch den Erweiterungsprozess entsteht, einschließlich der Sogwirkung und dem Zwang zu gutem Sicherheitsverhalten, den die Union auf beitrittswillige Staaten ausübt. Eine effektive EU-Sicherheitsstrategie sollte daher auf der Basis der Dreisäulenkonstruktion als Ganzes aufbauen. Dieses Erfordernis tritt in der ESS auch deutlicher als je zuvor hervor, zumindest auf analytischer Ebene. Will man es aber auf der Ebene politischer Planung umsetzen, so begegnet man erneut prinzipiellen Fragen nach dem Primat und dem Verhältnis von EU-Politiken und Interessen mit beziehungsweise ohne Sicherheitsbezug. Sicherlich sollte der Schwanz nicht mit dem Hund wedeln, aber was ist Hund und was ist Schwanz, wenn die Union auf globaler Ebene handelt? Sollte die Europäische Union ihre Wirtschaftskraft und Kooperationsangebote als Druckmittel auf ein bestimmtes Land oder eine Region einsetzen, um sicherheitspolitische Vorteile zu erzielen[25] (was im Umkehrschluss bedeutet, dass sie ohne einen materiellen Hebel gar keinen Einfluss hätte), oder sollte sie ihre Sicherheitspolitik – beispielsweise Konfliktmediatisierung oder Intervention – in den Dienst konkreter eigener Interessen oder globaler ökonomischer Ziele stellen?[26] Ist es möglich, für bestimmte Themen oder Regionen (beispielsweise für Afrika, oder den gesamten Themenkomplex von Sicherheit, Konflikt und nachhaltiger Entwicklung) Substrategien zu entwickeln, die integrative und synergetische Effekte zwischen beiden Bereichen der EU-Politik freisetzen, statt auf Zwang und vereinfachte Hierarchien zu setzen? Sollte die Erhöhung von Sicherheit statt als angenehmer Nebeneffekt als explizites Ziel und Prüfstein für Entscheidungen zur Fortsetzung der Erweiterungspolitik gelten oder lässt sich eine solche Strategie der Union nur auf Kosten gemeinschaftlicher Werte und effektiven Regierens durchhalten? Auf praktisch-politischer Ebene werden diese Fragen um so problematischer, als Beitrittsverhandlungen und Bestimmungen der ersten Säule in die Kompetenz und Kontrolle der Europäischen Kommission fallen, während die Federführung für die ESVP und andere ausdrücklich sicherheitspolitische Angelegenheiten mehr und mehr auf den Ministerrat und dessen Infrastruktur übergegangen sind, von Javier Solana mit zunehmend proaktivem Stil geführt.[27] Wenn die ohnehin komplexen inneren Herausforderungen durch Querverbindungen zwischen den Säulen nicht weiter von Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Institutionen verkompliziert werden sollen, muss man genau darüber nachdenken, welche Brückenschläge zukünftig durch einen Europäischen Außenminister einerseits, der nach der Implementation

25 Dies wird zum Teil schon in Iran getan und durch die Einführung von Konditionalitätsklauseln mit Sicherheitsbezügen auch in anderen EU-Partnerschaften.

26 Ein Beispiel wäre der Militäreinsatz, um den freien Meereszugang zu sichern.

27 Mehr dazu vgl. Alyson J.K. Bailes: European Security Strategy.

der Verfassung auch Vizepräsident der Kommission sein wird, und durch die Beziehung zwischen einem länger amtierenden Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommision andererseits ermöglicht werden.

Wenden wir uns noch kurz der etwas abstrakteren Seite strategischer Implementation zu: Neben der Frage nach dem Stellenwert und der zweckmäßigen Platzierung des Verteidigungbereiches innerhalb des EU-Systems im Allgemeinen, ist immer noch ungeklärt, auf welchem Fleck der Erde die Europäische Union ihre militärischen und andere operative Kapazitäten einsetzen kann und soll. Viele Mitgliedstaaten gingen ursprünglich davon aus, dass die Union anfangs zunächst in ihrer näheren Umgebung operativ tätig werden würde, und die starke Konzentration ihrer ersten Operationen auf dem westlichen Balkan scheint dies auch bestätigt zu haben. Zumindest wird der dort aufgebrachte Umfang militärischer Ressourcen (zusätzlich zum Beitrag derselben Länder in langfristigen Friedensmissionen in Afghanistan und im Irak) verhindern, dass die Europäische Union in den nächsten Jahren irgendwo anders eine große Intervention anführen wird. Aber nur in seltenen Fällen kann man vom ersten Manöver auf den weiteren Mitteleinsatz insgesamt schließen. Bei näherer Betrachtung ist der relative Nutzen eines Einsatzes (zumindest proaktiver) militärischer Mittel an den Rändern der Union, wo weitaus machtvollere Kräfte der Erweiterungsdynamik, des Diffusionsprozesses und der Interdependenz am Werk sind, nicht so groß wie er für entlegenere Regionen wäre, wo traditionelle Konflikte (und Katastrophen) die Menschheit noch härter treffen und eine Ad hoc-Intervention von relativ ‚unparteiischer' Quelle eine katalytische Wirkung entfalten kann. Schon die Tatsache, dass es dort nicht so sehr um europäische Interessen geht, dürfte es hierbei erleichtern, prinzipiellere Anliegen im Auge zu behalten[28] und (auf der praktischen Seite) das Risiko direkter Gegenschläge auf das Territorium und die Einrichtungen der Union zu senken.

Zweitens kann man der Frage, ob die ESVP zu einer wahren kollektiven Verteidigung führen wird und sollte, aus inneren und äußeren Gründen immer weniger auweichen: Zu den inneren Gründen zählt aber nicht etwa die Bestimmung der Verfassung zum „gegenseitigen Beistand" – diese Klausel ist zu eng an bestimmte Kriterien geknüpft und mit der ESVP-Praxis kaum verbunden. Zwingender wird jedoch der bereits erwähnte Druck sein, Fähigkeiten und die operationelle Planung zu integrieren, was wiederum militärisch-operative Gremien auf Unionsebene zunehmend in eine Situation der Handlungsunfähigkeit treiben wird, solange sie nicht grundsätzlich zum gesamten Spektrum der Verteidigungsfähigkeiten der Mitgliedstaaten Stellung nehmen können und diesen beispielsweise dabei behilflich sein können, überschüssige oder überflüssige Ressourcen von der Landesverteidigung abzuziehen. Auf der anderen Seite – bei den externen Faktoren – wird man als Grundtendenz die Weiterentwicklung der NATO beobachten können. Sie verfügt schon nicht mehr über einen umfassenden Verteidigungsplan für ihr eigenes Territorium, hinterlässt bisher kaum Spuren auf dem Boden der zehn neuen Mitglieder, und richtet ihre Planungskapazitäten und Kommandostrukturen fast ausschließlich auf Überseemissionen aus. Es ist anzunehmen, dass die Union sich früher als gedacht und erhofft in der kollektiven Verteidigungsrolle, die ursprünglich die NATO inne hatte, wiederfinden wird (nachdem sie schon beim Krisenmanagement der Balkanmission eingesprungen war), damit kein Verteidigungsvakuum auf ihrem eigenen Gebiet entsteht und der verteidigungspolitische Multinationalismus als politisches und ideelles Ziel der europäischen Nachkriegszeit nicht verloren geht.[29]

28 Dies erfordert natürlich eine gewisse Sensibilität für die etwaige Unterstellung ‚neokolonialer' Motive.

29 Diese Argumentation wird auch entwickelt in Alyson J.K. Bailes, Vortrag zur GASP/ESVP, Hamburger Vorträge.

Zu guter Letzt wird schließlich die Frage dringender, inwieweit eine Politik, in deren Rahmen die strategische Einheit Europas und ihr Instrumentarium immer stärker, die von Entscheidungsträgern erschlossenen Betätigungsfelder immer zahlreicher und die eingegangenen Verpflichtungen immer komplexer werden, auch von der europäischen Bevölkerung verstanden, unterstützt oder sogar getragen sein kann. Europaweite Meinungsumfragen bestätigen zwar eine breite allgemeine Befürwortung eines größeren Engagements der Union für die eigene und globale Sicherheit. Allerdings gibt es keinen sichtbaren ‚Transmissionsriemen' von dieser Ebene zu den Entscheidungen in Brüssel, da die ESVP (wie auch andere Sicherheitsbereiche) weiterhin intergouvernemental organisiert ist, das Europäische Parlament nur eine Nebenrolle hat und auch die nationalen Parlamente kaum eine Kontrollfunktion über Ad hoc-Einsätze ausüben können. Führte man aber neue Formen demokratischer Kontolle ein, würde man Entscheidungsprozesse um Einiges erschweren, wenn man die unterschiedlichen Normen, Präferenzen und Prioritäten – insbesondere bei Kampfmaßnahmen – zu Grunde legt, die laut Umfragen in der öffentlichen Meinung in Schweden oder Spanien, Großbritannien oder Deutschland, Frankreich oder Polen vorherrschen. Die Gefahren eines weiterhin elitären Ansatzes sind aber ernst zu nehmen: wie schon erwähnt, riskiert man in Folge hoher Opferzahlen massive Gegenreaktionen der Öffentlichkeit; der Ressourceneinsatz insbesondere längerer Einsätze wird irgendwann unweigerlich die nationalen Parlamente beschäftigen; und die enger werdende Beziehung zwischen der außenpolitischen Strategie der Union und der Effektivität ihrer inneren Sicherheitspolitik, wobei der Privatsektor, die Zivilgesellschaft und individuelle Akteure direkt involviert sind, und zwar nicht nur als potenzielle Opfer, sondern als aktive Partner.[30] Angefangen hatte dieser Aufsatz mit dem Hinweis, dass EU-Innovationen wie die ESS am besten fahren, wenn sie in der langfristigen Logik der europäischen Konstruktion verankert werden; er soll mit dem Hinweis enden, dass ihr fester Platz im Acquis wenigstens ein gewisses Maß unterrichteter demokratischer Zustimmung verlangt.

Dieser Aufsatz basiert auf einem Vortrag bei der Konferenz ‚Young Faces' am 20. Januar 2005 in Berlin. Die Konferenz fand im Rahmen des gemeinsamen Programms „European Foreign and Security Policy Studies" der Volkswagenstiftung, der Compagnia di San Paolo, Turin/Italien, und des Riksbankens Jubileumsfond, Stockholm/Schweden statt.

Übersetzung aus dem Englischen von Sonja Fredrich.

30 Mehr zu diesen Fragen bei Gianni Grevi: European Security: No Strategy Without Politics, Ideas Factory Europe paper IDEA4 (European Policy Centre: Brüssel, November 2004), abrufbar unter http://www.theepc.net/en/default.asp?TYP=TEWN&LV=187&see=y&t=&PG=TEWN/EN/detail&l=9&AI=447 (letzter Zugriff: 8.3.2005).

Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik

*Barbara Lippert**

Die Erweiterung der Europäischen Union bleibt auch nach der Großerweiterung von 2004 ein Dauerthema europäischer Politik. Bulgarien und Rumänien als „Nachzügler der Helsinki-Gruppe" werden 2007/2008 EU-Mitglied und „Kroatien als Vorreiter der Zagreb-Gruppe"[1], also des westlichen Balkans, wird wohl 2005 mit den Beitrittsverhandlungen beginnen. Zugleich stellen die für Oktober 2005 anvisierten Verhandlungen mit der Türkei die größte Herausforderung für die Erweiterungspolitik der Union dar. Die jüngsten innenpolitischen Entwicklungen in der Ukraine haben den Ruf nach einer Beitrittsperspektive für Kiew verstärkt, damit rückt Osteuropa ins Blickfeld der Erweiterung.[2] Eine zügige Fortsetzung der traditionellen Erweiterungspolitik nach Osteuropa wird vielfach als unausweichlich angenommen oder sogar empfohlen.[3] Hingegen ist offensichtlich, dass die Europäische Union bereits im Falle der Türkei-Bewerbung mit einem Grenz- und Sonderfall konfrontiert wird, der zu einem Wendepunkt der Erweiterungspolitik führen kann. Damit wiederum korrespondiert die Einschätzung, dass die Grenzen der künftigen Union nach Osten mit der Beitrittsperspektive für die Länder des westlichen Balkans und der Aufnahme des NATO-Mitglieds Türkei als östlicher Eckpfeiler des alten Westens endgültig abgesteckt seien.[4]

An der Frage der EU-Mitgliedschaft der Türkei scheiden sich nicht nur die Geister. In diesem Fall treffen Erweiterungs-, Nachbarschafts- und Sicherheitspolitik aufeinander und können so eine Wende in der klassischen Erweiterungspolitik der Europäischen Union bewirken. Die Türkei, die bereits jahrzehntelang als besonders schwieriger Fall unter den Beitrittsaspiranten galt, wird diese notorische Rolle auch dann nicht abstreifen, wenn die Europäische Union Beitrittsverhandlungen mit der Regierung Erdogan eröffnen wird. Dafür sprechen die projektierte Verhandlungsdauer und der neue Verhandlungsrahmen sowie die Unsicherheit über den Ausgang der Verhandlungen. Modifikationen gegenüber der klassischen Erweiterungspolitik gründen auf den beträchtlichen politischen Defiziten, der wirtschaftlich-sozialen Rückständigkeit und der Größe des Kandidaten. Wie im ersten Teil dieses Aufsatzes zu zeigen sein wird, zeichnen sich Besonderheiten im Fall der Türkei in allen Phasen des Beitrittsverfahrens ab – in der Vorbereitung, bei den eigentlichen Verhandlungen und der Ratifizierung.

Die Türkei stellt darüber hinaus einen Wendepunkt der EU-Erweiterungspolitik dar. Bei der Türkei, Kroatien und den anderen Kandidaten der Zagreb-Gruppe, aber auch bei potenziellen Bewerbern wie der Ukraine handelt es sich um vergleichsweise fragile oder defekte

---

* Dr. Barbara Lippert, stellvertretende Direktorin, Institut für Europäische Politik, Berlin; Lehrbeauftragte an der Humboldt Universität zu Berlin.

1 Werner Weidenfeld: Die Bilanz der europäischen Integration 2003/2004, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration, Baden-Baden 2004, S. 13-26, hier S. 16.

2 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung zu den Ergebnissen der Wahlen in der Ukraine, P6_TA-PROV(2005)0009, 13.1.2005, Punkte 14 und 16; Interview mit dem polnischen Staatspräsidenten Kwasniewski, abgedruckt in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2/2005, S. 173-182.

3 Vgl. Timothy Garton Ash: Freie Welt. Europa, Amerika und die Chance der Krise, Bonn 2004, S. 256; Ronald D. Asmus: A Strategy for Integrating Ukraine into the West, in: Conflict Studies Research Centre, Central & Eastern Europe Series 04/06, 2004.

4 Vgl. Joscha Schmierer: Die EU mit Verfassung, in: Die Kommune 1/05, S. 50-58; Georg Vobruba: Grenzen des Projekts Europa, in: osteuropa 5-6/2004, S. 61-74.

turen für beide Seiten erheblich ändern werden, kann die Europäische Union ihren Einfluss vor allem durch die Androhung der Suspendierung der Verhandlungen und durch das strenge Evaluationsverfahren zu wahren versuchen.

Zur Vorbereitungsphase seitens der Europäischen Union gehört auch die Abschätzung der Folgen des Beitritts neuer Mitglieder. 1997 hatte die Kommission erstmals in der Agenda 2000 eine umfassende Bewertung der Implikationen einer großen Erweiterung für die Rolle der Union in der Welt, für die Politiken und den Gemeinschaftshaushalt aufgezeigt und ferner Eckdaten einer neuen finanziellen Vorausschau samt Reformvorschlägen präsentiert.[40] Vergleichbares liegt in Bezug auf die im Dezember 2004 getroffene Entscheidung nicht vor. Mehr noch, der Europäische Rat hatte gar keinen entsprechenden Auftrag an die Kommission erteilt, was zweifellos mit der verkorksten Beziehungsgeschichte zwischen der Europäischen Union und der Türkei zu tun hat. Vielmehr reagierte die Kommission mit ihrem an Fakten und Argumenten noch recht dünnen Auswirkungsbericht[41] auf eine Forderung des Europäischen Parlaments vom März 2004 und wohl vor allem auf den öffentlichen Druck und das allgemeine Unbehagen. Eine für die Öffentlichkeit nachvollziehbare intensive Debatte über die Türkei fand bis zum Dezember 2004 auf keinem Gipfel statt. Wie im Falle der Osterweiterung haben insbesondere die Kommission und einige Mitgliedstaaten das Projekt Erweiterung vorangetrieben und die historische Entscheidung in eine Vielzahl kleiner – oft technisch anmutender – Schritte verpackt, die jeweils den Zugzwang für die Europäische Union erhöhten. Dieses inkrementelle Problemlösungsverfahren entspricht dem EU-Entscheidungssystem, scheint aber unangemessen für Entscheidungen historischer Tragweite.[42]

Im Gegensatz zur Osterweiterung ist die Entscheidung für die Mitgliedschaft der Türkei kein konsensualer Ausdruck der kollektiven politischen Identität der Europäischen Union, wie es in der vielgenannten Formel von der ‚Wiedervereinigung des Kontinents' zum Ausdruck kam.[43] Vielmehr spaltet, zumindest aber polarisiert die Türkei-Frage die europäischen Gesellschaften, wie der Ruf nach Volksentscheiden in Ländern wie Frankreich, Österreich oder auch Deutschland zeigt. Die Türkei ist der bislang kontroverseste Fall eines Beitrittswunsches und kann in einigen Mitgliedstaaten erhebliche innenpolitische Verwerfungen und gesellschaftlichen Dissens hervorrufen.[44] Eine Schwäche der Union, die auch in den pompösen Sprachhülsen und Versatzstücken der Präambel des Konventsentwurfs zum Ausdruck kommt, ist, dass sie nicht über eine tragfähige kollektive Idee, gemeinsame Erzählungen und Symbole verfügt.[45] Das verschafft der Europäischen Union eine Disposition für eine unbegrenzte Erweiterung auf der Basis universeller Werte aber mit einer hohen rechtlichen Acquisschwelle.[46] Insofern hinken Vergleiche der Union mit anderen

40 Vgl. Europäische Kommission, Doc 97/2000 vom 15.7.1997.

41 Vgl. Europäische Kommission: Fragen im Zusammenhang mit der möglichen Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union, SEK (2004) 1202, Brüssel, 6.10.2004.

42 Vgl. erneut Barbara Lippert: Glanzloser Arbeitserfolg; sowie Gerda Falkner/Michael Nentwich: Enlarging the European Union: The Short-Term Success of Incrementalism and De-Politicisation, MPIfG Working Paper 00/4, Juli, Köln 2000.

43 Vgl. Schimmelfennig, Frank: The Community Trap: Liberal norms, Rhetorical Action, and the Eastern Enlargement of the European Union, in: International Organization 1/2001, S. 47-80; und Barbara Lippert: Erweiterungspolitik der Europäischen Union – Stabilitätsexport mit Risiken, in: Barbara Lippert (Hrsg.): Osterweiterung der Europäischen Union – die doppelte Reifeprüfung, Bonn 2000, S. 105-164; sowie Barbara Lippert: Glanzloser Arbeitserfolg.

44 Zur Debatte in Deutschland vgl. die vorzügliche Darstellung bei Martin Große Hüttmann: „Die Türkei ist anders als Europa": Die öffentliche Debatte um einen Beitritt der Türkei in Deutschland, in: Angelos Giannakopoulos/Maras Konstadinos (Hrsg.): Die Türkei-Debatte in Europa. Ein Vergleich, Wiesbaden (im Erscheinen); sowie erneut Leggewie: Die Türkei in die Europäische Union?

45 Vgl. erneut Mayer/Palmowski: European Identities and the EU; und Armin von Bogdandy: „Wir Europäer", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.4.2004.

46 Beck/Grande schlagen vor diesem Hintergrund die Umdeutung des „neo-liberalen" und „technokratischen" Projekts Europa in ein „kosmopolitisches Europa" vor, ohne allerdings mehr als bekannte Varianten differenzierter

Großmächten wie den USA oder künftig China und rücken die Sorge vor einer Überdehnung und Überforderung der Europäischen Union ins Zentrum.[47]

Verhandlungsphase und intensivierte Heranführung

Den effektiven Verhandlungen vorgeschaltet ist das Screening. Diese Durchleuchtung besteht aus einem formalen Abgleich zwischen dem Acquis, in erster Linie dem EG-Sekundärrecht und den gesetzlichen und rechtlichen Bestimmungen des Kandidatenlandes. Das Screening dient dazu, die Hauptprobleme in den Verhandlungskapiteln zu identifizieren. Für das Kandidatenland und insbesondere die Verwaltungen ist dies ein erster Testlauf für die Verhandlungen. Es werden bereits Bereiche erkannt, in denen Übergangsregelungen beantragt werden sollen und auch die Mitgliedstaaten bald entsprechende gemeinsame Verhandlungspositionen definieren und anbieten müssen, die sich auf Inhalt und Dauer des Abweichens vom Acquis beziehen. Es sei daran erinnert, dass der Grundsatz der Übernahme des Acquis durch neue Mitglieder trotz aller eher skurrilen Sonderregelungen (zu Schnupftabak) aber im Einzelfall auch schwerwiegenden faktischen Ausnahmen (Schwedens opt out aus der WWU) in der Vergangenheit als Bastion gegen eine Verwässerung des Acquis wirkte und insofern ein hohes Gut darstellt.[48]

Der Rat verabschiedet die Leitlinien für die Beitrittsverhandlungen, deren Kernelemente (völlige Acquisübernahme – Aufnahme mehrerer neuer Mitglieder zum selben Zeitpunkt – Festhalten an Entwicklungs- und Vertiefungszielen parallel zur Erweiterung) seit 1970 fest etabliert sind.[49] Davon teilweise abweichend hat die Kommission im Oktober 2004 in ungewöhnlicher Weise auf einige spezifische Bedingungen für die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei hingewiesen und Sonderregelungen vorgeschlagen. Sie sind weitestgehend vom Europäischen Rat bestätigt und stellenweise präzisiert worden. Zwar sind sie deutlich auf die Herausforderung Türkei zugeschnitten, werden jedoch fortan als Eckpunkte des Verhandlungsrahmens mit allen Ländern der nächsten Erweiterungsrunde etabliert.[50] Spiegelbildlich zur Auswirkungsmitteilung der Kommission gelesen zeigen die neuen Leitlinien für die Verhandlungen das hohe Risiko an, das die Europäische Union mit den „komplexen"[51] Türkei-Verhandlungen eingeht. In den Leitlinien schlägt die Kommission von Anfang an einige Sicherheitsvorkehrungen vor. Die erwartete Komplexität der Verhandlungen hänge mit den „Schwierigkeiten der Türkei bei der Anwendung des Besitzstandes" zusammen und andererseits mit der „Notwendigkeit von Regelungen für die harmonische Integration des Landes in die EU", und zwar namentlich in Bezug auf die Agrarpolitik, die Strukturpolitik und die Personenfreizügigkeit.[52] Das waren auch die drei zentralen Kon-

---

Integration für die Sicherung von Handlungsfähigkeit und innerem Zusammenhalt in der grenzenlos erweiterten Union zu entwickeln. Vgl. Ulrich Beck/Edgar Grande: Das kosmopolitische Europa. Gesellschaft und Politik in der Zweiten Moderne, Frankfurt/Main 2004.

47 Vgl. Valéry Giscard d'Estaing: Zurück zur Vernunft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.11.2004; Klaus Hänsch: Europäische Skepsis und europäische Erwartungen, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 12/2004, S. 11-17; Sylvie Goulard: Le Grand Turc et la République de Venise, Paris 2004; und Heinrich August Winkler: Die EU und die Türkei dürfen einander nicht überfordern, in: Frankfurter Rundschau, 1.3.2004

48 Vgl. Preston: Enlargement and Integration, S. 84.

49 Vgl. Rat der Europäischen Gemeinschaften: Beschluss des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 9. Juni 1970 über das bei den Beitrittsverhandlungen anzuwendende Verfahren, in: Europa-Archiv 15-16/1970, S. D350.

50 Also auch für Kroatien, während die EU Bulgarien und Rumänien noch zur zweiten Stufe der fünften Erweiterungsrunde zählt. Für Kroatien gelten ferner spezifische aus dem Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess erwachsende Verpflichtungen, wie die Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien, vgl. Lippert: Erweiterungspolitik der EU, hier S. 428.

51 Vgl. Europäische Kommission, KOM (2004) 656 endgültig, S. 7.

52 Vgl. Europäische Kommission, KOM (2004) 656 endgültig, S.7.

fliktpunkte bei der Ost- und zuvor bei der Süderweiterung. Gerade für diese Bereiche können aus Sicht des Europäischen Rats „lange Übergangsfristen, Ausnahmeregelungen, spezifische Vereinbarungen oder dauerhafte Schutzklauseln"[53] in Frage kommen. Auch die Kommission hatte die Möglichkeit einer unbefristeten Schutzklausel für die Freizügigkeit in Betracht gezogen. Das heißt also, die Europäische Union würde – was immer der Europäische Gerichtshof später dazu sagen mag – eine dauerhafte Nichtanwendung von Kernbereichen des Acquis und damit eine permanente Statusunterscheidung unter den EU-Mitgliedern vornehmen. Wendet man dieses Muster der nur partiellen Anwendung auch auf andere Bereiche an – wie die Gemeinsame Agrarpolitik und die Strukturpolitik oder gar die Vertretung in den Institutionen – dann minimieren sich viele Sorgen, jedoch handelt es sich dann auch nicht mehr um eine Vollmitgliedschaft und Erweiterung klassischen Typs. Nach diesem neuen Modell könnte die Türkei faktisch einen geringeren Integrationsstatus als Mitglied haben als Nichtmitglieder, wie beispielsweise die Schweiz oder Norwegen. Wenn die Europäische Union den Acquis dauerhaft nicht voll auf ihr Mitglied Türkei anwendet, entfällt wohl im Gegenzug für die Türkei die Pflicht der vollen Anwendung anderer Teile des Besitzstandes. Beide Seiten würden so ein à la carte Verhalten verfolgen. Die Union könnte die Türkei auf diese Weise aber auch zum Abbruch der Verhandlungen oder zur Rücknahme des Antrags nötigen. Was man aus der Geschichte zumal der Erweiterung 2004 sagen kann, ist, dass der Druck enorm ist, alle Mitgliedstaaten (neue und alte) gleich zu behandeln. Ein Beispiel: Gerade die Kommission hatte in der Agenda 2000[54] argumentiert, dass die Bewerber aus Mittel- und Osteuropa keinen Anspruch auf Direktzahlungen für ihre Bauern erheben könnten. Das hat die projektierten Erweiterungskosten zunächst erheblich begrenzt. Jedoch war es dann die Kommission (allerdings die Kommission Prodi), die wie die Kandidaten auf Gleichbehandlung pochte, entsprechende Vorschläge unterbreitete und die Mitgliedstaaten zur Revision ihrer Verhandlungsposition verleitete.[55] Es spricht nichts dafür, dass sich die Europäische Union künftig anders verhalten, das heißt dass das Entscheidungssystem anders funktionieren wird. Hinzu kommt, dass die alten Mitglieder in der Regel die Mitgliedschaftsbedingungen für die neuen Mitglieder so aushandeln, dass sie selbst keine oder kaum Einbußen hinnehmen müssen. Diese immanente Vorzugsbehandlung[56] führt zu kostspieligen Paketlösungen, die den Status quo für die alten Mitglieder absichern sollen. Die Kommission geht bereits von „umfangreiche(n) Sonderregelungen (...) und lange(n) Übergangszeiten"[57] aus.

Zur Frage nach der Dauer beziehungsweise dem Abschluss der Verhandlungen: In der Vergangenheit dauerten die eigentlichen Verhandlungen von der förmlichen Eröffnung der Verhandlungen bis zur Unterzeichnung des Beitrittsvertrages zwischen siebzehn und achtzig Monaten, also zwischen eineinhalb und knapp sieben Jahren. Jetzt ist allenthalben von zehn bis 15 Jahren (also einhundertzwanzig bis einhundertachtzig Monaten) die Rede, ein exzeptionell langer Zeitraum. Das ohnehin gravierende Problem des ‚moving target' potenziert sich im Falle eines so langen, unkalkulierbaren Prozesses: Die EU-28 wird in dem angenommenen Zeitraum die Osterweiterung verarbeiten und gegebenenfalls die neue Verfassung implementieren oder aber – im Falle des Scheiterns der Ratifizierung – ihre konstitutionelle Krise bewältigen müssen. Die Türkei und die Europäische Union hätten einen enormen Parcours zu absolvieren. In dem angenommenen Zeitraum würden drei

53 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16./17.12.2004, Punkt 23.

54 Vgl. Europäische Kommission: Agenda 2000 – Eine stärkere und erweiterte Union, KOM (97) 2000, Brüssel, 15.7.1997.

55 Vgl. Lippert: Glanzloser Arbeitserfolg, S. 43-47; sowie Christian Weise: Agenda 2007 – Kosten und Finanzierung der erweiterten Europäischen Union, in: Lippert: Bilanz und Folgeprobleme, S. 177-196, hier S. 181f.

56 Vgl. Preston: Enlargement and Integration, S. 20-22.

57 Europäische Kommission, KOM (2004) 656 endgültig S. 7.

Kommissionen amtieren, würde das Europäische Parlament dreimal gewählt und ungezählte Regierungswechsel wären in den Mitgliedstaaten und gegebenenfalls in der Türkei zu registrieren. Aus diesem Grund, aber auch um sinnvoll die Heranführung und Anpassung der Türkei zu strukturieren (Kapitelmanagement!) ist ein Zieldatum nach den ersten Verhandlungsjahren sehr wahrscheinlich, wenn nicht gar notwendig. Ganz zu schweigen von dem bekannten Drängen der Kandidaten, so rasch wie möglich einen Beitrittstermin genannt zu bekommen („Licht am Ende des Tunnels"!). In der Stellungnahme zur Türkei 1989 hatte die Kommission noch argumentiert, dass bei Eröffnung der Verhandlungen abzusehen sein soll, dass diese „within a reasonable period"[58] abzuschließen seien. Die Kommission schlägt nun vor, Richtgrößen für das Öffnen und vorläufige Schließen von Verhandlungskapiteln (ausreichendes Maß an Rechtsangleichung und Implementierung, Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Assoziierungsabkommen und der Zollunion) festzulegen. Das galt implizit schon zuvor, wird jetzt aber wohl als Hilfsmittel zur zeitlichen Strukturierung benötigt, zumal der direkte Vergleich mit dem Anpassungstempo und der Leistungsfähigkeit von Mitbewerbern bei der Türkeirunde fehlen dürfte.

Kommission, Europäischer Rat und Europäisches Parlament sehen als frühest möglichen Zeitpunkt das Jahr 2014/15, denn die Europäische Union soll vor dem Ende der Verhandlungen mit der Türkei die nächste Finanzielle Vorausschau also für die Jahre 2014-2020 verabschiedet haben.[59] Obgleich das „gemeinsame Ziel der Verhandlungen (...) der Beitritt"[60] ist, verdeutlicht das Stichwort der ‚ergebnisoffenen Verhandlungen' die Selbstverständlichkeit, dass sich der Ausgang „dieses Prozesses mit offenem Ende (...) nicht im Vorhinein garantieren"[61] lässt. Auf diese Formel stützen sich Europäischer Rat, Kommission und Europäisches Parlament gleichermaßen.[62]

Eine Revision der Beitrittsambition oder ein Versagen gegenüber den Kriterien kann es nur auf Seiten des Kandidaten geben. Die Türkei könnte beispielsweise angesichts der Konditionen, die ihr in den Verhandlungen angeboten werden, den Antrag zurückziehen, einfrieren oder eine andere Form der Anbindung vorziehen wie etwa eine privilegierte Partnerschaft. Jedoch kann die Europäische Union eine solche Alternativlösung nicht unter dem Dach von Beitrittsverhandlungen aktiv verfolgen. Der Europäische Rat spannt bereits ein Sicherheitsnetz für den Fall, dass das Bewerberland nicht allen Kriterien von Kopenhagen Rechnung tragen kann. Er greift die Formel der Kommission auf, wonach ungeachtet des Ausgangs der Verhandlungen die Türkei „vollständig in europäischen Strukturen verankert"[63] bleiben oder werden soll, was in der Union völlig unumstritten ist.

Beide Seiten können jederzeit die Verhandlungen abbrechen oder aussetzen. Das ergibt sich aus der Natur der Verhandlungen über einen völkerrechtlichen Vertrag im Rahmen einer Regierungskonferenz. Auf Seiten der Union würde im Prinzip bereits das Veto eines Landes genügen, die einstimmig beschlossene Eröffnung der Verhandlungen zu blockieren, welche Gründe auch immer dafür angeführt werden (solche die auf Seiten der Union oder auch konkret in den Mitgliedstaaten liegen – oder solche, die beim Bewerberland liegen). Da sich die Mitgliedstaaten intern jeweils auf eine gemeinsame Position für die Ver-

58 Commission of the European Communities, SEC (89) 2290 final/2 corrigendum, Punkt II.6.
59 Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16./17.12.2004, Punkt 23; Europäisches Parlament, PE 350-948/1-14, Punkt 58; sowie Europäische Kommission, KOM (2004) 656 endgültig, S. 2.
60 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16./17.12.2004, Punkt 23.
61 Commission of the European Communities, SEC (89) 2290 final/2 corrigendum, Punkt II.6; vgl. außerdem Europäische Kommission, KOM (2004) 656 endgültig, S. 2; gleichlautend die Entschließung des Europäischen Parlaments, PE 350-948/1-14, 15.12.2004, Punkt 65.
62 Vgl. Europäisches Parlament, PE 350-948/1-14, Punkt 63; Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16./17.12.2004, Punkt 23.
63 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16./17.12.2004, Punkt 23.

handlungen einigen müssen, bieten sich ohnehin zahlreiche Ansatzpunkte für eine Verzögerung des Prozesses.

Die Kommission hat im Oktober 2004 eine explizite Regelung vorgeschlagen für den Fall, dass die politische Situation im Kandidatenland nicht mehr den Voraussetzungen für die Mitgliedschaft entspricht: „Im Einklang mit dem Vertrag über die Europäische Union und der Verfassung für Europa wird die Kommission bei einem schwerwiegenden und dauerhaften Verstoß gegen die Grundsätze der Freiheit, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, auf denen die Union beruht, die Aussetzung der Verhandlungen empfehlen. Über diese Empfehlung würde der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließen."[64] Diese Verfahrensformel findet auch eine Entsprechung in den Konditionalitäts- und Suspendierungsvorkehrungen der Beitrittspartnerschaften, die seit 2001 auch mit der Türkei im Rahmen der intensivierten Heranführungsstrategie in Bezug auf die finanzielle Unterstützung praktiziert werden.[65] Sie werden jetzt auf die Verhandlungen insgesamt bezogen. Der Europäische Rat hat zudem festgelegt, dass die Kommission zugleich mit der Aussetzung die Bedingungen für die spätere Wiederaufnahme vorschlagen soll. Der mit qualifizierter Mehrheit getroffene Beschluss des Rats (nach Anhörung des Bewerberlandes) soll zwar einerseits das Handeln aller EU-Regierungen im Rahmen der Regierungskonferenz mit dem Bewerberland binden, andererseits bleibt „das allgemeine Erfordernis der Einstimmigkeit in der Regierungskonferenz unberührt".[66] Hier sind Spannungen und Reibungspunkte bei der Umsetzung einer nicht im Konsens getroffenen Entscheidung des Rats abzusehen.

Erstmals hält die Kommission also eine Notbremse für notwendig. Sie ist aber ausschließlich als Reaktion auf eine schwerwiegende Verletzung der politischen Kriterien und Verpflichtungen seitens der Türkei beziehungsweise des Kandidaten gedacht. Es ist hingegen eine offene Frage, inwieweit die Europäische Union das Argument der finanziellen oder integrationspolitischen Überdehnung beispielsweise unter Berufung auf das Kopenhagener Absorptionskriterium in dieser Phase geltend machen kann. Der türkische Ministerpräsident hat dies bereits scharf zurückgewiesen.[67]

Mit einem reibungslosen Verlauf ohne Krisen ist angesichts des projektierten Zeitrahmens nicht zu rechnen. Tiefe und Tempo der noch ausstehenden Reformen und Modernisierungsschritte können zu erheblichen sozialen und politischen Konflikten in der Türkei führen, in deren Management und Problemlösungen die Europäische Union qua Heranführungspolitik involviert sein wird. Auch im Rahmen der Verhandlungen muss auf diese Entwicklungen reagiert werden.[68] Durch die intensivierte Heranführungsstrategie ist die Union zu einem mitverantwortlichen Akteur der Reformprozesse im Kandidatenland geworden. Insbesondere die Kommission wird den Erfolg der notwendigen Reformen und Transformation zu ihrer eigenen Sache machen und ist somit kaum ein neutraler Beobach-

64 Europäische Kommission, KOM (204) 656 endgültig, S. 10, ebenso für Verhandlungen mit Kroatien vorgeschlagen; vgl. Art. 7 Abs. 3 EUV, Art. I- 59 Abs. 3 und 5 VVE.

65 Vgl. OJ L 85, 24.3.2001, Punkt 6, S. 22: „Further Steps towards satisfying the Copenhagen criteria and in particular progress in meeting the specific priorities of this Accession Partnership in 2001 need to be taken. Failure to respect these general conditions could lead to a decision by the Council on the suspension of financial assistance on the basis of Article 4 of the proposed single-framework Regulation". Vgl. zuvor Verordnung des Rats 622/98 (OJ L 85, 20.3.1998): „Im Falle des Verstoßes gegen Verpflichtungen des Europaabkommens bzw. der unzureichenden Erfüllung der Kopenhagener Kriterien, kann der Rat auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit Schritte in Hinblick auf die Gewährung jeglicher Heranführungshilfe unternehmen. Ebenso gab die Suspendierungsklausel in den Europaabkommen die Möglichkeit einer einseitigen Suspendierung durch die EU."

66 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16./17.12.2004, Punkt 23.

67 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.10.04

68 Zur Option Notaufnahme bereits Lippert/Wessels: Erweiterungskonzepte, hier S. 444

ter und Makler. Um die Dimension der Veränderungen zu unterstreichen, spricht die Kommission von der Transformation der Türkei.[69] Die von der Kommission vorgeschlagene Dreisäulenstrategie – Unterstützung des Reformprozesses, Beitrittsverhandlungen, politischer und gesellschaftlicher Dialog – bringt aber zumindest auf den ersten Blick wenig Neues. Zentrale Instrumente der Heranführungsstrategie sind die Beitrittspartnerschaften und Nationalen Programme für die Anpassung an den Acquis, die im Rahmen der Assoziierungsinstitutionen und in den Verhandlungsrunden evaluiert und mit der finanziellen und technischen Hilfe und Beratung verkoppelt werden. Im Bereich der Heranführungsinstrumente liegt die größte Übereinstimmung mit den Instrumenten und den Verfahren der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Allerdings sollen in der ENP ähnliche Effekte (Demokratisierung, wirtschaftliche Entwicklung) erzielt werden ohne Beitrittsperspektive und Verhandlungen. Die Kommission, die wie alle Beitrittsbefürworter den prozessualen Charakter der Verhandlungen betont, rechnet mit einem hohen Bedarf systematischer Beobachtung. Das bezieht sich auf Rechtsharmonisierung und Implementation, einschließlich der existierenden Vertragsverpflichtungen. Wenn die Heranführungsstrategie in dem wirtschaftlichen Schwellenland Türkei erfolgreich ist, könnte das auch Anziehungskraft für andere Nachbarn der Europäischen Union (Tunesien) haben. Allerdings ist kein funktionales Äquivalent zur Beitrittsperspektive in Sicht.

Ratifikationsphase

Die Ratifikationsphase hat in der Regel ein bis zwei Jahre gedauert. Dieser Zeitraum wäre angesichts vieler Unwägbarkeiten bei 25-28 Mitgliedstaaten als Minimum zu veranschlagen, denn auch nach dem Verfassungsvertrag müssen alle Mitgliedstaaten den Beitrittsvertrag ratifizieren. Allerdings ist schon heute ein früheres Einschalten der nationalen Parlamente ergänzt um die angekündigten Referenda zu registrieren, die im Verlaufe dieses mehrstufigen Verhandlungsprozesses angesetzt werden können und zu den erheblichen Unwägbarkeiten beitragen. Die Europäische Union wird gerade angesichts der Vetomacht der Bevölkerung in den Ländern, die ein Referendum abhalten werden, den Beitritt der Türkei nicht allein als geostrategisches Projekt durchsetzen können.[70] Deshalb soll die Zivilgesellschaft in den EU-Ländern und der Türkei „in einen breiten Dialog"[71] einbezogen werden.

Der Bogen zur Vorbereitungsphase schließt sich insofern, als die Klärungsprozesse, die zu Beginn versäumt oder nur oberflächlich durchgeführt worden sind, letztlich zu Schwierigkeiten bei der Ratifizierung führen können. Allerdings ist bei der projektierten Dauer der Verhandlungen mit der Türkei ohnehin ein sehr hoher Unsicherheitsfaktor zu veranschlagen.

Schlussfolgerungen

Die Türkei und die klassische Erweiterungsmethode

Mit der Entscheidung, Verhandlungen mit der Türkei aufzunehmen, setzt die Europäische Union ihre reaktive und pragmatische Politik der Erweiterung fort. Sie fragt nicht, ob sie ein oder genauer dieses neue Mitglied aus politischen, strategischen oder wirtschaftlichen Gründen braucht oder will, sondern sie fragt, ob der Bewerber die Voraussetzungen der Mitgliedschaft erfüllt. Erfüllt er sie, oder zeigt er ausreichende Ansätze, dann fördert die Union die Konvergenzprozesse nach Kräften. Sie rüstet sich bestenfalls parallel aber ohne Junktim

69 Vgl. Europäische Kommission, SEK (2004) 1202, 6.10.2004, S. 3.
70 Siehe auch Europäisches Parlament, PE 350-948/1-14, Punkt 62.
71 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16 /17.12 2004, Punkt 23.

durch Reformversuche für die Auswirkungen der Erweiterung. Da sie diese Entscheidungen jedoch in einer Situation großer Ungewissheit und zumeist Ungleichzeitigkeit von Erweiterung und Reformen trifft, versucht sie einerseits Sicherungen einzubauen, andererseits offenbart sie eine gehörige Portion Vertrauen in den Prozess.[72] Die Kommission Prodi hätte durchaus – wie 1989 die Kommission Delors – empfehlen können, den Beginn der Verhandlungen mit der Türkei aufzuschieben bis die Agenda 2007 unter Dach und Fach und die Verfassung ratifiziert worden ist. Damit wären zwar nicht die fundamentalen Probleme und Fragen des Türkeibeitritts gelöst worden. Wohl aber wäre der Rahmen klarer, innerhalb dessen die Implikationen einer Mitgliedschaft der Türkei zu bewältigen wären.

Auf deklaratorischer Ebene teilen die drei EU-Institutionen weitgehend den oben skizzierten Rahmen für die Verhandlungen mit der Türkei. Auf Seiten der Mitgliedstaaten und im Europäischen Parlament konnten Kompromissformeln gefunden werden, die die Spannungen zwischen Skeptikern und Befürwortern überbrücken. Dagegen war die Option „privilegierte Partnerschaft" weder für die Kommission, den Europäischen Rat noch das Europäische Parlament akzeptabel, das sich mit 415 Stimmen dagegen (259 dafür) aussprach. Alle vereint eine große Unsicherheit in der Abschätzung der Reformfähigkeit der Europäischen Union und der Auswirkungen der Mitgliedschaft der Türkei auf die Handlungsfähigkeit und Legitimität der Union.

Die Europäische Union hat zwar ihre Zusage von Helsinki 1999 eingelöst, die Bewerbung der Türkei auf der Grundlage derselben Kriterien zu prüfen und zu behandeln wie im Falle der übrigen Kandidaten. Andererseits hat sie aber 2004 unter dem Eindruck der Eckpunkte für die Türkei-Kandidatur den allgemeinen Verhandlungsrahmen in Richtung Notbremsen, Reserveoptionen und Absicherungen modifiziert (permanente Schutzklauseln, Sonderregelungen, Suspendierungsprozedur et cetera). Noch bedenklicher ist das geringe Vertrauen in die eigene Courage, das Mitglied Türkei verdauen zu können. Die frühe Einschaltung der nationalen Parlamente und die im Laufe der Verhandlungen oder an deren Ende beabsichtigten Volksbefragungen in einigen Mitgliedstaaten bringen neue Faktoren in den Verhandlungsprozess ein. Eine solche der Meinungsbildung dienende Politisierung und Einbeziehung der Öffentlichkeit ist angesichts der Dimension der Entscheidung für oder gegen die EU-Mitgliedschaft der Türkei grundsätzlich positiv zu bewerten. Hinsichtlich der Supervision und gegebenenfalls der Sanktionierung der anhaltenden Erfüllung der politischen Kriterien und der zügigen Behebung der langen Liste von Defiziten grundsätzlicher Natur durch die Türkei, betritt die Europäische Union Neuland. Fragen dieser Tragweite standen in der Vergangenheit nicht mehr während der Verhandlungen an, weil die politische Transformation und Konsolidierung bereits weiter fortgeschritten war. Die Beitrittspartnerschaften und Verhandlungen müssen also jenseits der Routine der Osterweiterung auf diese Schwächen der Kandidaten neu ausgerichtet werden. Hier eröffnet sich ein Lernpotenzial auch im Hinblick auf ENP-Länder, mit denen die Türkei sowohl einige Anpassungsprobleme als auch den Unterstützungsbedarf zur nachhaltigen Erlangung der Beitrittsreife teilt. Die ENP-Instrumente (regelmäßige Supervision und Evaluation, Richtgrößen, Differenzierung nach Leistung, Hilfe) sind denen der Heranführungsstrategie im Rahmen der Erweiterungspolitik ähnlich, sie sollen aber ohne den großen Anreiz der Mitgliedschaftsperspektive funktionieren.

Auswirkungsstudie und Fortschrittsbericht der Kommission unterstreichen, dass künftig zur Beurteilung der Beitrittsreife der Türkei die wirtschaftlichen und rechtlichen Voraussetzungen ebenso intensiv behandelt werden müssen wie die politischen Kriterien.[73] Das Europäi-

72 So argumentiert auch Steinbach: „Status quo-Betrachtung oder dynamischer Prozess", Steinbach: Die Türkei und die EU, S. 3-5.

73 So auch Heinz Kramer: Whither Turkey's EU Accession? Perspectives and Problems after December 2004, Conference Paper, Berlin, 20 9.2004, abrufbar unter www.aicgs.org/c/kramer_turkey.shtml (letzter Zugriff: 22.2 2005).

sche Parlament[74] fordert allerdings angesichts der brüchigen und ungewissen politischen Beitrittsreife der Türkei, dass in der ersten Verhandlungsphase bei den Treffen auf Ministerebene die Bewertung der Erfüllung der politischen Kriterien im Mittelpunkt stehen sollte. So soll verhindert werden, dass die Verhandlungen rasch auf Arbeitsebene als bürokratischer Akt betrieben werden und die grundsätzliche politische Dimension aus dem Blick gerät.

Türkei, ENP und das Ende der Erweiterungspolitik

Zwar ist nicht auszuschließen, dass die Türkei am Ende doch nicht Mitglied der Europäischen Union wird, aber sie eignet sich angesichts des eingeschlagenen Verhandlungskurses weder als Präzedenzfall für eine Grenzziehung der Union noch als Referenzland für eine ENP. Dennoch könnte die Türkei den Endpunkt der Erweiterungspolitik und den Übergang zur ENP markieren. Die Ansprüche der Ukraine nach der Revolution in Orange, in der zweiten Hälfte des nächstens Jahrzehnts gleichfalls EU-Mitglied zu werden[75], zeigen, dass die Europäische Union dringend aus der „ideenlosen Sackgasse"[76] der unendlich fortgesetzten Erweiterungspolitik heraus muss. Dazu kann die ENP gerade für die Länder Osteuropas einen ausbaufähigen Ansatz bieten, der allerdings erst noch Zugkraft entwickeln muss. Die ENP ist, mehr noch als die Osterweiterung, Ordnungspolitik im Nachbarschaftsraum. Bei den Nachbarn der Union handelt es sich überwiegend um defekte Demokratien oder mehr oder weniger autoritäre Herrschaftssysteme mit unterentwickelten Ökonomien, gewaltigen Einkommensunterschieden im Innern und einer enormen Wohlstandskluft gegenüber dem EU-Durchschnitt.[77] Indem die Europäische Union Anreize für Handel und ausländische Investitionen schafft und endogene Demokratisierungs- und Modernisierungsprozesse unterstützt, sollen diese Länder allmählich in einen Ring befreundeter und „verantwortungsvoll regierter"[78] Staaten der Union transformiert werden.
Die Mehrung von Sicherheit und Wohlstand sowie die Herrschaft des Rechts stehen für die Europäische Union im Vordergrund. Aus ihrer Sicht ist die effektive Zusammenarbeit in Fragen der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP/ESVP) sowie bei sensiblen Fragen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts von besonderem Interesse. Die ENP soll den Nachbarn – unter Ausklammerung der Mitgliedschaftsfrage – die Teilnahme am Binnenmarkt sowie weitere Integrationsschritte mit Ausnahme der gleichberechtigten Mitwirkung in den EU-Institutionen ermöglichen. Eine erste, mit vielen Mittelmeerländern bereits vereinbarte Stufe wäre die Assoziierung, die neben der Schaffung einer Freihandelszone, den politischen Dialog, Hilfe und gemeinsame Institutionen umfassen kann. Ein neuer Typus von Assoziierungsverträgen könnte so auf der Grundlage von Art. I-57 VVE in Verbindung mit Art. III-324 VVE als Europäische Nachbarschaftsabkommen geschlossen werden.[79] Als Ergänzungen und Verdichtungen der Beziehungen sind auf längere Sicht, wie im Falle der Türkei, eine Zollunion mit der Europäischen Union oder gar die Anbindung oder Teilnahme an der gemeinsamen Währung Euro denkbar. Die Mitwirkung am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ist etwa für Israel eine realistische Perspektive. Der EWR schließt die Konsultation über binnenmarktrelevante Rechtsakte und die Wettbewerbspolitik sowie eigene Verfahren und Institutionen zwischen

74 Vgl. Europäisches Parlament, PE 350-948/1-14, Punkt 67.
75 Vgl. „Ukraine wird 2016 EU-Mitglied", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.2.2005.
76 Giscard d'Estaing: Zurück zur Vernunft.
77 Vgl. Michael Dauderstädt: Das erweiterte Europa in einer bedrohlichen Welt, in: *integration* 1-2/04, S. 28-43.
78 Rat der Europäischen Union: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, 12.12.2003, S. 8, abrufbar unter http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/infoservice/download/pdf/friedenspolitik/ess.pdf (letzter Zugriff: 22.2.2005).
79 Solange der VVE nicht in Kraft getreten ist, entsprechend die einschlägigen Artikel 310 EGV und 300, allerdings ohne die Etikettierung als Nachbarschaftspolitik.

der Europäischen Union und den EFTA-Ländern ein, wobei jede Seite mit einer Stimme spricht. Angesichts der Tatsache, dass mit Ausnahme Israels alle Nachbarländer Osteuropas und des Mittelmeerraums weit von den good governance und wirtschaftlichen Standards der Union entfernt sind, ist – selbst in einer dynamischen Betrachtung – ihre Binnenmarktfähigkeit, aber auch ihr Interesse am EWR nicht so hoch einzuschätzen, dass daraus automatisch ein Motor für die Zusammenarbeit würde. Vielmehr dürfte das Interesse beider Seiten selektiver sein. So wäre eine Freihandelszone einschließlich der Agrarprodukte für die ENP-Länder besonders interessant. Die Freizügigkeit von Dienstleistungen und Personen, insbesondere für Arbeitskräfte, wird die Europäische Union aber vermutlich je nach Drittstaat nur eingeschränkt gewähren wollen. Wenn sie in den Beitrittsverhandlungen mit der Türkei die oben genannten dauerhaften Schutzregelungen durchsetzt, dann zeigt bereits das EU-Mitglied Türkei Merkmale des Übergangs zum potenziellen Status der ENP-Länder. Wird künftig die EU-Mitgliedschaft auf diese Weise entwertet und werden die Kräfte der Union zu wirtschaftlich-sozialer Kohäsion und kollektiver Handlungsfähigkeit weiter abnehmen, dann würde, zynischerweise, ein Status außerhalb der Europäischen Union mit ausgewählten Teilhabemöglichkeiten, aber geringeren Acquispflichten für Drittstaaten um so attraktiver. Die Öffnung von EU-Programmen beispielsweise im Bereich Forschung, Technologie und Bildung sowie dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sind, wie die Beispiele Norwegen, aber auch Israel zeigen, von großem Interesse für eine praktische und funktionale Kooperation, die bis hin zu passiver (Teil-)Mitgliedschaft reichen kann. Auch für die langsamen Reformer und Modernisierer des westlichen Balkans bietet eine abgestufte Teilhabe realistische Entwicklungsmöglichkeiten.[80]

Die ENP würde insbesondere Perspektiven für die politische und wirtschaftliche Entwicklung des im Wandel begriffenen osteuropäischen Raums eröffnen, der weiterhin auch im Kraftfeld Russlands liegt. Dies gilt es im Rahmen einer länderspezifischen Differenzierung und Würdigung, wie es die Europäische Union etwa mit dem Aktionsplan und Zehn-Punkte-Plan für die Ukraine[81] unternimmt, zu berücksichtigen. Deshalb sind substanzielle Gemeinsamkeiten der Strategie der vier gemeinsamen Räume gegenüber Russland [82] und der ENP positiv und nicht als Nullsummenspiel zu bewerten. Synergien sind angesichts existierender wirtschaftlicher, sozialer und politischer Verflechtungen unter den osteuropäischen Staaten wünschenswert. Die Europäische Union müsste gerade angesichts ihres ‚Binnenmarktangebots' ausloten, inwieweit der von Russland lancierte Einheitliche Wirtschaftsraum nicht doch in zentralen Bereichen komplementär zum EU-Wirtschaftsraum ausgestaltet werden kann.[83] Sollte sich die Union ausdrücklich oder implizit für eine geografische Finalität entscheiden, dann muss sie sehr viel stärker an den Möglichkeiten kooperativer West-Ost-Wirtschaftsräume in Europa und Eurasien und anderen Aufgabenkonföderationen arbeiten. Kraft ihrer wirtschaftlichen aber auch kulturell-zivilisatorischen Anziehungskraft und praktischen Angebote sollte die Union die endogenen Kräfte für Demokratisierung und Reformen in Nachbarländern wie der Ukraine nachhaltig unterstützen.

80 Vgl. Franz-Lothar Altmann: EU und westlicher Balkan, SWP-Studie, S1, Berlin 2005, S. 24-25 sowie Wolfgang Quaisser/Steve Wood: EU Member Turkey? Preconditions, Consequences and Integration Alternatives, forost Arbeitspapier Nr. 25, Oktober, München 2004.

81 Vgl. Agence Europe, 26.1.2005, S. 7.

82 Vgl. Agence Europe, 16.12.2004, S. 3.

83 Vgl. Sabine Fischer: Russland und die Ukraine. Fehlkalkulation oder neoimperialer Impuls?, in: osteuropa 2/05, S. 64-76.

Ausblick

Wenn die Europäische Union nicht von einer nachfrageorientierten zu einer selbstbestimmten differenzierten Erweiterungspolitik übergeht, wird sie von einer Erweiterung in die nächste torkeln. Die bisher erfolgreiche Strategie der Erweiterung als „Stabilitätsexport und Identitätspolitik“[84] stößt bereits in der Türkei-Frage an ihre Grenzen. Allerdings ist vor einem Automatismus „wenn Türkei, dann auch Ukraine, Georgien etc.“ zu warnen. „Imperiale Expansion“ wird, so Münkler, nicht von der Dynamik des Zentrums (das ja im Falle der Europäischen Union noch zu identifizieren wäre) getrieben, sondern von einem „von politisch instabilen oder wirtschaftlich zurückgebliebenen Peripherien ausgehenden Sog“.[85] Die Union sollte aber gerade angesichts ihrer inneren Entwicklung – Stichworte Verfassung als Staaten- und Bürgerunion mit Solidaritätsverpflichtungen im Innern, zunehmender Akteursqualität nach außen und stärker werdendem Druck zur Binnendifferenzierung – die expansive Integrationslogik beenden, ohne sich als externer Transformations- und Reformhelfer zu verabschieden. Die oben skizzierte ENP kann ein Baustein für eine kooperative gesamteuropäische und internationale Ordnung werden. Darauf sollte die Europäische Union die Erwartungen und Anforderungen der europäischen Nachbarländer orientieren.

Der Aufsatz ist im Rahmen des IEP-Schwerpunktprogramms „Dialog Europa der Otto Wolff-Stiftung“ entstanden. Er beruht auf einem Vortrag im Rahmen des Jahreskolloquiums 2004 des Arbeitskreises Europäische Integration zum Thema „Die Rolle der erweiterten Europäischen Union in der Welt“, dessen Beiträge, herausgegeben von Peter-Christian Müller-Graff, im Frühjahr 2005 in der AEI-Schriftenreihe im Nomos-Verlag erscheinen.

84 Barbara Lippert: Sternstunde oder Stolperstein? Die Osterweiterung und die Europäische Integration, in: osteuropa, 54. Jg., 5-6/2004, S. 47-60, hier S. 50.

85 Herfried Münkler: „Neues vom Imperium“, in: Die Welt, 12.2.2005.

Intelligence – Strukturen für die multilaterale Kooperation europäischer Staaten

*Anna Daun**

Kooperation und Prävention: Imperative der Terrorismusbekämpfung

Mit den Anschlägen von Madrid ist den europäischen Regierungen drastisch vor Augen geführt worden, dass Europa selbst zum Schauplatz terroristischer Akte von außen geworden ist. Die neue Bedrohung zeichnet sich durch zwei Hauptmerkmale aus, die gleichzeitig die Hauptfähigkeiten der terroristischen Akteure sind. Das erste Merkmal betrifft die spezifische Struktur des Akteurs: Der islamistische Terrorismus ist territorial nicht gebunden, hoch mobil und global vernetzt. Das bedeutet für die europäischen Staaten, dass sich Planungs- und Aktionsräume terroristischer Zellen grundsätzlich über den gesamten Kontinent ausdehnen können. Das zweite Merkmal ist das der Klandestinität, die hauptsächlich die Identität der Akteure sowie ihr Handeln in Zeit und Raum betrifft.

Eine Folge davon ist der geringe Grad an Abschreckung, der durch Aussicht auf Vergeltung gegenüber dem neuen Gegner erreicht werden kann. Denn während die Möglichkeit besteht, die Angriffsentscheidung eines örtlich gebundenen und öffentlich agierenden Staates durch die Androhung militärischer Stärke ins Irrationale zu verkehren, ist eine solche Drohung ohne Kenntnis der Identität und des Aufenthaltsorts verdeckt operierender Akteure nicht glaubwürdig. Zudem erreicht die politisch und religiös bedingte Motivation islamistischer Terroristen ein so hohes Maß, dass die Androhung des Todes an Wirkungskraft verliert. Die Verhinderung eines Angriffs kann aus diesem Grund nur durch präventives Handeln erfolgen. Dies ist auch deshalb die einzige Handlungsoption, da Verteidigung als reaktives Handeln den Vollzug des kostenintensiven Terroraktes voraussetzt. Prävention erfordert jedoch zunächst das ‚Aufspüren' der zukünftig Handelnden, das heißt die Beantwortung genau derjenigen Fragen, welche die Terroristen zu verdecken suchen: Identität der Akteure und Verortung von Planung und Operation in Zeit und Raum. Das Aufdecken der Klandestinität ist damit notwendige Bedingung für präventives Handeln und stellt darüber hinaus die eigentliche Herausforderung für die in die Terrorabwehr involvierten Behörden dar. Dies gilt sowohl für bisherige Fälle, in denen Terroristen Anschläge mit minimalen Kapazitäten verübten als auch in noch höherem Maße für Zukunftsszenarien, in welchen Terroristen in den Besitz chemischer oder nuklearer Waffen gelangen.[1]

Die entscheidende Ressource im Kampf gegen den Terrorismus sind daher nicht militärische Fähigkeiten, sondern Wissen um Identität, Standorte und Intentionen terroristischer Akteure. Wissen ist das Produkt nachrichtendienstlicher Aktivität (Intelligence), die gemäß dem Modell des Intelligence-Zyklus aus den fünf Schritten Planung, Sammlung, Verarbeitung, Analyse und Verbreitung besteht.[2] Auf Grund der dezentralen, global vernetzten

* Anna Daun, Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik, Universität zu Köln.

1 Die Gesamtkosten für die Terroranschläge vom 11. September belaufen sich auf 500.000 Dollar, wobei der Großteil dieser Summe in die Pilotausbildung und die Flugtickets investiert wurde, vgl. Desmond J. Ball: Desperately Seeking Bin Laden: The International Dimension of the War against Terrorism, in: Ken Booth/Tim Dunne: Worlds in Collision: Terror and the Future of Global Order, Houndmills 2002.

2 Vgl. CIA Factbook. The Intelligence Cycle, abrufbar unter http://www.odci.gov/cia/publications/facttell/intelligence_cycle.html (letzter Zugriff: 7.3.2005).

Struktur terroristischer Netzwerke kann ein solches Wissen nur durch die Zusammenführung und die Analyse grenzübergreifend und flächendeckend gesammelter Informationen erlangt werden. Sicherheit ist eine Funktion von Wissen, das mit der Summe der zu Grunde liegenden Informationen steigt. Für die europäischen Staaten bedeutet dies: Kooperation und institutionelle Integration im nachrichtendienstlichen Bereich ist der Schlüssel zur Prävention weiterer terroristischer Anschläge auf die europäische Öffentlichkeit.

Internationale Kooperation basiert sowohl im nachrichtendienstlichen als auch im militärischen Bereich auf einer gemeinsam wahrgenommenen Bedrohung. Das Teilen nachrichtendienstlicher Erkenntnisse unterscheidet sich jedoch von militärischen Allianzen[3] dadurch, dass das einmal veräußerte Wissen nicht wieder einholbar ist. Mit der Aushändigung geht der unwiderrufliche Verlust der Kontrolle einher. Der Kooperationspartner verfügt in Zukunft über dieses Wissen unabhängig von seiner Bindung an das Abkommen. Auch potenziert sich die Gefahr, dass sensible Informationen nach außen dringen und das Vorhaben (die Terrorabwehr) vereiteln. Eines besonderen Schutzes bedürfen Quellen und Methoden, mit welchen über die einzelne Information hinaus Fähigkeiten preisgegeben werden.[4] Staaten tauschen nachrichtendienstliche Erkenntnisse daher vorzugsweise nach dem quid-pro-quo-Prinzip auf bilateraler Ebene und ohne Recht auf Weitergabe an Dritte (‚third party rule'). Während diese Grundsätze nachrichtendienstliche Kooperation in engen Grenzen halten, verlangt nach der oben beschriebenen funktionalen Logik der hohe Bedrohungsgrad und die Erfordernis präventiven Handelns ein gemeinsames Vorgehen, um durch flächendeckend gesammelte Informationen ein möglichst umfassendes Wissen über Identität, Lokalität und Intentionen terroristischer Netzwerke zu generieren.

Die Herausforderung für die europäischen Staaten besteht bei gegebener Bedrohung darin, unter dem größtmöglichen Schutz sensibler Informationen durch Kooperation ein Maximum an Sicherheit für ihre Gesellschaften herzustellen. Sind die europäischen Staaten in der Lage, dieses Spannungsfeld im Interesse eines Zuwachses an Sicherheit für den gemeinsamen Raum zu überbrücken? Das europäische Institutionengefüge befindet sich über diese Frage in voller Bewegung.

Wir beschränken uns dementsprechend auf die Frage, welche nachrichtendienstlichen Kapazitäten die Europäische Union bisher ausgebildet hat. Nach einem Blick auf das 1947 zwischen den USA, Großbritannien, Australien, Neuseeland und Kanada geschlossene UKUSA-Abkommen als ‚Erfolgsmodell' nachrichtendienstlicher Zusammenarbeit liegt der Hauptfokus der Analyse auf den Institutionen der zweiten Säule, die in begrenztem Maße Grundfunktionen eines Auslandsnachrichtendienstes übernehmen sowie auf der bei der dritten Säule angesiedelten Behörde Europol, in deren Rahmen die nationalen Strafvollzugs- und Sicherheitsdienste kooperieren. Schließlich sollen die von den Terroranschlägen des 11. September 2001 und des 11. März 2004 angestoßenen Entwicklungen skizziert werden, die einerseits auf eine substanzielle Verstärkung der unabhängig voneinander bestehenden Ansätze bei der zweiten und dritten Säule und andererseits auf deren institutionelle Einbindung in ein integriertes Sicherheitssystem hinauslaufen.

3 Vgl. Glenn H. Snyder: Alliance Politics, Ithaca 1997.

4 In den USA unterliegt daher der Schutz von „Quellen und Methoden" per National Security Act von 1947, der die CIA gründete, der Verantwortung des Director of Central Intelligence (DCI), vgl. Bradford H. Westerfield: America and the World of Intelligence Liaison, in: Intelligence and National Security 3/1996, S. 523-560.

Das Erfolgsmodell UKUSA

Mit dem so genannten UKUSA-Abkommen ist historisch lediglich ein Fall bekannt, in welchem Staaten multilateral, auf formeller Basis, dauerhaft und unabhängig von Krieg und Frieden im nachrichtendienstlichen Bereich kooperieren. Dieses Bündnis ist ein Produkt der engen Zusammenarbeit der genannten Staaten im Zweiten Weltkrieg, die seit 1941 ein flächendeckendes Netzwerk zum Abfangen der deutschen und japanischen Funk-, Morse- und Radiokommunikation errichteten. Die Kooperation der USA und der vier Commonwealth-Staaten blieb über das Ende des Zweiten Weltkrieges hinaus bestehen und richtete sich im Kalten Krieg vorrangig gegen die kommunistischen Staaten und Gruppierungen. 1947 wurde sie im UKUSA-Abkommen mit den USA als ‚First Party' und Großbritannien, Australien, Neuseeland und Kanada als ‚Second Parties' formalisiert. Der Vertrag bestimmt, dass jede Partei in einem geografisch definierten Verantwortungsbereich Signale akustischer Kommunikation (über Telefon, Radio, Kabel, Satellit) sammelt, die dann in einem gemeinsamen Pool zur Verfügung stehen. Zudem unterhalten die USA technische Stationen auf britischem, kanadischem und australischem Boden. Aufgabenbeschreibungen, Sicherheitsmaßnahmen und Verfahren sind in speziellen Abkommen fixiert.[5] Ein weiterer Bereich der Zusammenarbeit ist das von den USA geführte Ocean Surveillance Information System, in das die ‚Second Parties' Bild- und Tondaten einfließen lassen.[6]

Für die europäische Zusammenarbeit demonstriert das UKUSA-Abkommen erstens den Beschluss von Staaten, auf Grund einer hohen Bedrohung auf multilateraler Ebene im nachrichtendienstlichen Bereich zusammenzuarbeiten, zweitens, dass die multilaterale Kooperation in diesem sensiblen Bereich auf einer hohen Vertrauensbasis über lange Zeit und gegenüber verschiedenartigen Bedrohungen möglich ist. Die Einbindung Großbritanniens in das UKUSA-Abkommen könnte sich jedoch auch als Problem für den Aufbau europäischer Strukturen in diesem Bereich erweisen.

Das europäische Nachrichtenwesen der zweiten Säule

Die Entscheidung der Europäischen Union, in der Außen- und Sicherheitspolitik tätig zu werden, impliziert die Schaffung einer Struktur, die in der Lage ist, einerseits internationale Krisen frühzeitig zu erkennen und die Absichten und Fähigkeiten einbezogener Akteure einzuschätzen (strategische Intelligence) und andererseits im Falle einer militärischen Operation diese informationstechnisch zu unterstützen und Daten über den Verlauf des Einsatzes zu liefern (taktische Intelligence).

Während die NATO mit dem seit 1996 bestehenden Combined Joint Task Force-Modell europäisch geführten Streitkräften so genannte C4I-Fähigkeiten (Command, Control, Communication, Computers, and Intelligence) zur Verfügung stellt, hat die Westeuropäische Union (WEU) im Verlauf der Neunzigerjahre einen dreigliedrigen Ansatz zu einer eigenen strategischen Intelligence entwickelt, die europäischen, das heißt von den USA unabhängigen, Einsätzen zu Grunde liegen könnte.[7] Dieses aus einem Satellitenzentrum in

5 Laut Richelson haben die UKUSA-Partner die regionalen Gebiete wie folgt untereinander aufgeteilt: UK (GCHQ): westliche Sowjetunion und Afrika; Kanada (CSE): Nordteil der UdSSR; USA (NSA): Lateinamerika, Asien (inkl. Ostrussland, Nordchina); Australien (DSD): alle seine Nachbarn (Indonesien, Südchina, Indochina und andere); Neuseeland (GCSB): westlicher Pazifik, vgl. Jeffrey Richelson: The U.S. Intelligence Community, New York 1989, S. 265-283.

6 Vgl. Richelson: The U.S. Intelligence Community, S. 269-70.

7 Vgl. Ole R. Villadson: Prospects for a European Common Intelligence Policy, 2000, abrufbar unter http://www.cia.gov/csi/studies/summer00/art07.html (letzter Zugriff: 7.3.2005).

Torrejón (Spanien) sowie einem Lagezentrum und einer Intelligence-Abteilung innerhalb des WEU-Militärstabs im Brüssel bestehende ‚intelligence triangle' bildet seit der Übernahme wesentlicher Elemente der WEU durch die Europäische Union zu Beginn des Jahres 2002 die Grundpfeiler des europäischen Nachrichtenwesens im Dienste der Außen- und Sicherheitspolitik.

Das seit 2002 einsatzfähige Satellitenzentrum der Europäischen Union (EUSC) steht unter direkter Aufsicht des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees und verfügt derzeit über 68 Mitarbeiter in fünf Abteilungen (Bildanalyse, Technik, Geomatik, Verwaltung, Finanzen). Als seine Hauptfunktionen hat der Rat die Frühwarnung und Krisenüberwachung im Rahmen der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) definiert.[8] Wie sein Vorgänger, das WEU-Satellitenzentrum, besitzt das EUSC keine eigenen Satelliten, sondern kauft Bildmaterial von nahezu allen im Umlauf befindlichen Satelliten und verarbeitet dieses zu Intelligence-Produkten. Laut dem jährlich vom EUSC-Direktor herauszugebenden Tätigkeitsbericht, der für das Jahr 2002 über das Internet zugänglich ist, unterstützt das EUSC in seinem ersten Jahr zu etwa gleichen Teilen die Krisenüberwachung (24 Prozent), humanitäre Hilfe (22 Prozent) sowie Peacekeeping-Aufgaben (22 Prozent), ferner ‚allgemeine Sicherheitskontrolle', Waffenkontrolle und Überwachung von Umweltkatastrophen. Dieser Output wurde in Form von 105 ‚briefing notes', 61 Berichten, 4 Dossiers, einer Studie und 53 CD-ROMs inklusive 26 geografischer Informationssysteme an die Adressaten der Intelligence verteilt.[9] Zur Unterstützung militärischer Operationen ist das EUSC auf Grund fehlender eigener Quellen sowie eines Mangels an militärischen Analytikern nicht fähig. Kauf und Verarbeitung der Daten nehmen zu viel Zeit in Anspruch, um direkt im Einsatz von Nutzen sein zu können. Abgesehen von den oben genannten, im Aktivitätsbericht nicht näher definierten Outputs stellte das Satellitenzentrum im Berichtszeitraum 2002 dem ersten Übungseinsatz der ESVP (CME02[10]) geografische Informationen zur Verfügung und arbeitete kontinuierlich an der Entwicklung von Software, der Interoperabilität von Systemen und der Verbesserung technischer und bürokratischer Verfahren.

Das EUSC wird über die Vermittlung des Hohen Repräsentanten auf Grund von Anfragen der europäischen Institutionen, der Mitgliedstaaten und anderer internationaler Organisationen (Vereinte Nationen, Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, NATO) tätig.[11] Im Gegensatz zum früheren WEU-Satellitenzentrum, dessen Produkte hauptsächlich von den Mitgliedstaaten nachgefragt wurden, besteht heute eine Prioritätenhierarchie, nach welcher die Anfragen des Rats mit Vorrang beantwortet werden. Die zweite Priorität kommt den Mitgliedstaaten zu und die dritte und vierte weiteren internatio-

8 Vgl. OJC 25.7.2001, Council Joint Action of 20 July 2001 on the establishment of a European Union Satellite Centre (2001/555/CFSP), abrufbar unter http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2001/l_200/l_20020010725en 00050011.pdf (letzter Zugriff: 7.3.2005) sowie die Homepage des EUSC http://www.eusc.org/html/centre_ mission. html (letzter Zugriff: 7.3.2005).

9 Auf Grund eines speziellen Abkommens mit der ESA erhält das EUSC Daten des Envisat-Satelliten kostenfrei, wodurch zum Beispiel die durch das Tankerunglück verursachte Umweltkatastrophe an der spanischen Küste im Herbst 2002 durch tägliche Bilder evaluiert werden konnte, vgl. Council of the European Union: European Union Satellite Center – Activity Report 2002, Brüssel, 18.9.2003, abrufbar unter http://www.eusc.org/ documents/Activity_report_2002.pdf (letzter Zugriff: 7.3.2005).

10 In dieser ersten Übung im Mai 2002 testete die EU ihre Entscheidungsmechanismen in einer simulierten Krisensituation auf einer fiktiven atlantischen Insel. Beteiligt waren die Mitgliedstaaten, das Ratssekretariat mit dem Lagezentrum, der Generalsekretär und die Kommission. Die Übung identifizierte die Notwendigkeit, die Entscheidungsverfahren zu vereinfachen und die Koordination zwischen dem zivilen und dem militärischen Bereich zu verbessern, vgl. House of Lords: EU-effective in a crisis?, 2002-03, S. 17-18, abrufbar unter http:// www.publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldeucom/53/53.pdf (letzter Zugriff: 7.3.2005).

11 Vgl. OJC 25.7 2001, http://www.eurunion org/legislat/Defense/EUSatCent.pdf. (letzter Zugriff: 7.3.2005).

Falle Bosniens etwa ist der Anteil der Intelligence der Mitgliedstaaten gering im Verhältnis zu den Informationen, die das Büro des EU-Sonderbeauftragten für Bosnien Lord Ashdown, die EU-Polizeimission (EUPM) und die EU-Monitore dem SitCen übermitteln.[22] Mit der EU-Monitoring Mission (EUMM) steht dem SitCen – im Unterschied zu den Delegationen, die verpflichtet sind, ihre diplomatischen Berichte an das Lagezentrum weiterzuleiten – ein Instrument zur gesteuerten Sammlung von Intelligence im Feld zur Verfügung. Da diese Fähigkeit dem zweiten Schritt des klassischen Intelligence-Zyklus entspricht, sei an dieser Stelle ein genauerer Blick auf die so genannten ‚EU-Monitore' geworfen. Von vornherein ist dabei anzumerken, dass die Monitore im Auftrag der Union offen operieren und ihrer Tätigkeit somit ein erweitertes Verständnis von Humint zu Grunde liegt.

Bereits 1991 war im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EZP) die European Community Monitoring Mission (ECMM) beschlossen worden, welche ‚Monitore' zur Beobachtung der politischen und sicherheitspolitischen Lage auf den Balkan entsendete. Auf der Grundlage eines ‚Memorandum of Understanding' mit der jugoslawischen Regierung beziehungsweise den Regierungen der Nachfolgestaaten[23] unterhielten die europäischen Staaten über die gesamten Neunzigerjahre zeitweilig bis zu 400 Monitore in den verschiedenen Konfliktregionen des ehemaligen Jugoslawiens.[24] Seit 2001 ist diese Institution unter seinem derzeitigen Namen (EUMM) ein offizielles Instrument der GASP, wobei der Einsatz der Monitore flexibel ist und vom Hohen Repräsentanten bestimmt wird. Die unter diplomatischem Schutz stehenden, unbewaffneten und in weiße Overalls gekleideten Monitore (die daher den Spitznamen ‚ice creams' tragen) sammeln Informationen über ihre Kontakte zur lokalen Bevölkerung. Sie werden von Solanas Stab als die „Augen und Ohren der EU" hoch gepriesen.[25] Zurzeit gibt es auf dem Balkan 27 örtliche Büros, acht Regional- und Fachbüros und ein Hauptquartier in Sarajewo. Die Monitore werden von den Mitgliedstaaten entsendet, wobei derzeit 134 Monitore, darunter 11 Deutsche, im Einsatz sind.[26] Die EUMM wird im Gegensatz zu ihrem von den Mitgliedstaaten ausgestatteten Vorläufer ECMM hauptsächlich aus dem Budget der Union finanziert. Ihr Etat betrug 4.820.405 Euro für das Jahr 2001 und 6.979.000 Euro für das Jahr 2002.[27] Diese Zahlen deuten darauf hin, dass mit der wachsenden Bedeutung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik eine Ausdehnung des Instruments der Monitore einhergeht. Dementsprechend könnte die EUMM nach Vorstellung Solanas zukünftig auch auf andere Schauplätze der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ausgedehnt werden.[28] Die gesammelten Informationen leiten die Monitore täglich in verschlüsselter Form an das SitCen weiter.[29]

Kinshasa); im militärischen Bereich seit Dezember 2004 die Operation ALTHEA in Bosnien in Kooperation mit der NATO sowie eine Operation zur Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit in Georgien (Eujust Themis), vgl. http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=DE&mode=g (letzter Zugriff: 7.3.2005).

22 Interview.

23 Vgl. House of Commons: European Scrutiny – Sixth Report. EU Monitoring Mission to the Federal Republic of Yugoslavia, 14.2.2001, abrufbar unter http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmeuleg/28-vi/2802.htm (letzter Zugriff: 7.3.2005).

24 Vgl. Cees Wiebes: Intelligence and the War in Bosnia 1992-1995, Münster 2003, S. 61-63.

25 So etwa Christina Gallah: „For now they are the eyes and ears of the EU. They will monitor the situation, collect information and report to Brussels", zitiert nach George Robertson: Albanians must truly consider the offer, abrufbar unter http://www.unmikonline.org/press/2001/mon/lmm110201.html (letzter Zugriff: 7.3.2005).

26 Vgl. Zentrum für Internationale Friedenseinsätze: European Union Monitoring Mission, abrufbar unter http://www.zif-berlin.org/de/Einsatzmoeglichkeiten/EU-Missionen.html (letzter Zugriff: 7.3.2005).

27 Vgl. The Common Foreign and Security Policy (CFSP). Budget 2003, abrufbar unter http://www.europa.eu.int/eur-lex/budget/data/D2003_v4/EN/AAMVZ.htm (letzter Zugriff: 7.3.2005).

28 Vgl. EUHR Solana's remarks during his visit to Sarajevo, Bosnia and Herzegovina, 15.7.2004, abrufbar unter http://europa-eu-un.org/articles/de/article_3670_de.htm (letzter Zugriff: 7.3.2005).

29 Vgl. Dirk Koch: Augen und Ohren, in: Der Spiegel, 17.2.2003, S. 106-108.

Die Analysten des Lagezentrums verarbeiten und analysieren die aus den verschiedenen Quellen (EUMM, INTDIV, EUSC, Delegationen und andere) gesammelten und zusammengetragenen Informationen im dritten und vierten Schritt des Intelligence-Kreislaufs zu All-source-Produkten in Form von generellen Lage- und Bedrohungseinschätzungen. Die fertige Intelligence, welche die EU-Geheimhaltungsstufe ‚vertraulich' erreicht, wird im letzten Schritt des Zyklus an die Akteure der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, namentlich den Hohen Vertreter der Außen- und Sicherheitspolitik, den EU-Militärstab, das EU-Militärkomitee, die Strategie- und Frühwarneinheit des Hohen Repräsentanten und über das Politische und Sicherheitspolitische Komitee an die Mitgliedstaaten und die Generaldirektion für Außenbeziehungen der Kommission weiterverbreitet.[30] Insgesamt kommuniziert das SitCen über unterschiedliche Wege mit den nationalen und den EU-Behörden. Über die europäischen Systeme ESVP (im Bereich der Verteidigung) und Cortesy (im Bereich der Diplomatie) hinaus bestehen zu den nachrichtendienstlichen Behörden hochgradig gesicherte Einzelverbindungen.[31] An das geheime Netzwerk der NATO sind die EU-Intelligence-Institutionen im Unterschied zu ihren Vorläufern der WEU (INTDIV und Lagezentrum) nicht mehr angeschlossen, hauptsächlich auf Grund der Tatsache, dass einige EU-Staaten keine NATO-Mitglieder sind.[32] Als ‚geheim' klassifiziertes Material soll erst dann in das Lagezentrum eingehen, wenn sich die Mitgliedstaaten auf ein umfassendes Klassifizierungsregelwerk geeinigt haben.[33]

Intelligence im Bereich der dritten Säule

Während der Aufbau begrenzter nachrichtendienstlicher Fähigkeiten rund um das SitCen mit der Ausbildung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik einher ging, entstand eine nachrichtendienstliche Struktur im Bereich Inneres und Justiz (dritte Säule) vor allem in Reaktion auf die seit den Neunzigerjahren immer deutlicher hervortretenden ‚neuen' Bedrohungen, die sich gegen die Europäische Union innerhalb ihrer Außengrenzen richten. Die zentrale, im Bereich der dritten Säule angesiedelte Informationsbehörde ist die Europäische Polizeibehörde Europol in Den Haag, die seit 1999 in den verschiedenen Bereichen des organisierten Verbrechens aktiv ist.[34] Das Europol zur Verfügung stehende Budget, das sich aus den Beiträgen der Mitgliedstaaten gemäß dem BSP-Schlüssel zusammensetzt, ist seit 1999 konstant gestiegen und belief sich im Jahr 2004 auf eine Summe von 58.759.000 Euro.[35] Europol hat derzeit 391 Mitarbeiter, bis Ende 2004 sollte das Personal auf 485 Mitarbeiter aufgestockt werden.[36] Gemäß seiner Konvention hat Europol die Auf-

30 Vgl. Müller-Wille: For our eyes only?, S. 29-30.

31 Interview.

32 Vgl. erneut Assembly of WEU: The new challenges facing European intelligence, Absatz 66.

33 Vgl. Koch: Augen und Ohren.

34 Europol verschreibt sich folgenden Tätigkeitsbereichen: Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, Bekämpfung des illegalen Drogenhandels, Bekämpfung des Menschenhandels, Bekämpfung von Schleuserorganisationen, Bekämpfung des illegalen Handels mit spaltbarem Material, Bekämpfung des illegalen Kraftfahrzeughandels, Bekämpfung der Eurofälschung, Bekämpfung der Geldwäsche im Zusammenhang mit der internationalen organisierten Kriminalität, vgl. Europol-Übereinkommen: Europäisches Polizeiamt (EUROPOL), abrufbar unter http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l14005b.htm (letzter Zugriff: 10.3.2005).

35 Die Europol-Budgets betragen im Einzelnen 1999: 18.896.000 Euro; 2000: 27.446.000 Euro; 2001: 35.391.300 Euro; 2002: 48.504.000 Euro; 2003: 55.519.000 Euro und 2004: 58.759.000 Euro, vgl. für die Jahre 1999-2001 Thorsten Müller: Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union, Opladen 2003, S. 203 sowie für die Jahre 2002-2004 Europol Publications: Budget, online erhältlich unter http://www.europol.eu.int/index.asp?page=publications&language= (letzter Zugriff: 10.3.2005).

36 Diese Zahl schließt die nationalen Verbindungsbeamten und den Haussicherheitsdienst mit ein, vgl. Europol at a Glance. Fact sheet, 01/2004, abrufbar unter http://www.europol.eu.int/index.asp?page=ataglance&language= (letzter Zugriff: 7.3.2005).

gabe, den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern, Informationen und Erkenntnisse zusammenzustellen und zu analysieren, die Mitgliedstaaten über Informationen und Zusammenhänge zu unterrichten, Ermittlungen in den Mitgliedstaaten zu unterstützen und automatisierte Informationssammlungen zu unterhalten.[37] Es folgt eine Analyse dieser fünf Aufgabenfelder im Einzelnen.

Der Austausch von Informationen und Intelligence vollzieht sich über die bei Europol angesiedelten Verbindungsbüros. Die von den Mitgliedstaaten bestimmten und finanzierten Verbindungsbeamten spiegeln die Struktur der Strafvollzugsbehörden wider. So unterhält zum Beispiel Deutschland sieben Verbindungsbeamte, die dem Bundeskriminalamt als Zentralstelle der deutschen Verbrechensbekämpfung unterstehen.[38] Auf Grund des deutschen Trennungsgebots zwischen Polizei- und Geheimdiensten ist der deutsche Inlandsgeheimdienst (Bundesamt für Verfassungsschutz) nicht bei Europol vertreten. Ähnlich institutionell getrennt sind etwa die Sicherheitsdienste Belgiens, Spaniens und der Niederlande, während die Inlandsgeheimdienste Österreichs, Schwedens oder Irlands auch direkt mit der Europäischen Polizeibehörde zusammenarbeiten können.[39] Die Mitgliedstaaten bestimmen als Eigentümer der auf nationaler Ebene gesammelten Daten, ob, wann, worüber und mit wem Informationen geteilt werden. Der Zugriff auf das Datum und seine Verwendungsmöglichkeiten sind in einem speziellen Formblatt festgelegt. Der Informationsaustausch kann bilateral zwischen zwei nationalen Verbindungsbüros erfolgen oder auch multilateral mit oder ohne Einbeziehung von Experten und/oder den Europolanalytikern. Der Handling Code definiert, inwieweit das Datum Eingang in bestimmte themenbezogene Auswerte-Dateien (Analytical Working Files, AWFs) findet. Die Weitergabe von AWF-Daten an Drittparteien wie zum Beispiel Norwegen, die Schweiz oder Interpol ist an die aktive Zustimmung der AWF-Mitgliedstaaten gebunden. Generell gilt für die Verbindungsbeamten vor allem im Bereich sensibler Daten der Tausch-Grundsatz „so wenig wie möglich und so viel wie nötig".[40]

Über den bloßen Austausch von Informationen und Erkenntnissen hinaus produzieren Experten und Analytiker „criminal intelligence"[41] aus den von den Mitgliedstaaten bereitgestellten Daten. Auch hier lässt sich der Produktionsprozess anhand des idealtypischen Intelligence-Zyklus analysieren. Die Behörde partizipiert an der Planungsphase und führt Verarbeitung, Analyse und Verbreitung der Intelligence durch. Da Europol – im Gegensatz zu seinem amerikanischen Pendant FBI – nicht über exekutive Kompetenzen verfügt, ist es in der Informationssammlung auf die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten angewiesen. Europol produziert einerseits strategische Intelligence und andererseits operationale Intelligence.

Im Bereich der strategischen Intelligence sind die Lageberichte zur terroristischen Bedrohung und zur Organisierten Kriminalität[42] von vorrangiger Bedeutung. Beide Dokumente sind in der Planungsphase, dem (letzten und) ersten Schritt des Intelligence-Zyklus ein grundlegendes Instrument für die Bestimmung der Ausrichtung der Europol-Tätigkeiten durch den Rat. Indem der Rat einerseits Hauptauftraggeber der strategischen Analysen ist und andererseits auf deren Grundlage die Notwendigkeit neuer Erfordernisse formuliert, endet an dieser Stelle

37 Vgl. Europol-Konvention, online erhältlich über http://www.europol.eu.int/index.asp?page=legalconv (letzter Zugriff: 10.3.2005).

38 Die 7 deutschen Verbindungsbeamten setzen sich zusammen aus drei Beamten des Bundeskriminalamtes, zwei Polizeibeamten der Länder, einem Zollbeamten und einem Beamten des Bundesgrenzschutzes, vgl. Interview.

39 Interview.

40 Interview.

41 Vgl. Fact sheet on Europol.

42 Der Lagebericht zum Organisierten Verbrechen liegt in einer öffentlich zugänglichen Version auf der Europol-Internetseite vor, vgl. Organised Crime Reports 2000, 2002, 2003, abrufbar unter http://www.europol.eu.int/publications/EUOrganisedCrimeSitRep/2003/OCSitRep2003_de.pdf (letzter Zugriff: 10.3.2005).

der Intelligence-Kreislauf und beginnt gleichzeitig von neuem. Die Bedrohungsanalysen beruhen in erster Linie auf Daten, welche die Europol-Analytiker von den Mitgliedstaaten erhalten. Ergänzend fließen Ergebnisse der von der Behörde geführten operativen Analysen in die strategischen Analysen ein. Vor der Verbreitung der strategischen Intelligence an ihre Konsumenten (Mitgliedstaaten, Rat, Ausschüsse und andere) stimmt Europol die Analysen mit den Mitgliedstaaten ab, die auf diese Art und Weise die Möglichkeit haben, ihre Interessen wahrzunehmen und die volle Kontrolle über das Europol-Produkt zu behalten.
Während die strategischen Analysen das Ziel haben, generelle Trends und Muster zu erkennen, beruhen die operativen Analysen auf personenbezogenen Daten. Auch die operative Intelligence hängt vollständig vom Input der nationalen Behörden ab, welche, wie oben erläutert, den Zugang zu Berichten und Rohdaten aktiv steuern. Diese im Vergleich zu den strategischen Analysen weitaus sensibleren Informationen der partizipierenden Mitgliedstaaten werden von den Europol-Analytikern, die exklusiven Zugriff auf die Dateien haben, in den oben genannten AWFs gespeichert, verarbeitet und analysiert.[43] In der Planungsphase geht die Initiative zur Eröffnung einer Analysedatei zu 95 Prozent von den Mitgliedstaaten aus, wobei grundsätzlich der Anstoß auch von Europol kommen kann.[44] Der Zugriff auf die in den AWFs gespeicherten Daten erlaubt es den Analytikern, Bezüge herzustellen, Muster zu erkennen und Schlussfolgerungen zu ziehen. Diese analytischen Tätigkeiten ergeben den Mehrwert der EU-Behörde, der jedoch zwei Beschränkungen unterliegt. Erstens der personellen Limitierung der Behörde: Die heutige Nachfrage der Mitgliedstaaten nach operativen Analysen übersteigt bei Weitem die Kapazitäten der derzeit 61 Europolanalytiker. Während eine Aufstockung der Analyseabteilung in die Wege geleitet ist, besteht zweitens ein sehr viel generelleres Problem in der Abhängigkeit der Qualität und Quantität der analysierten Daten von der Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten.[45] Grundsätzlich ist eine personenbezogene Information für die Analytiker umso wertvoller, je größer der zeitliche Vorsprung zur Festnahme der Person ist. Denn die Möglichkeiten, Bezüge herzustellen und Schlüsse zu ziehen, steigen mit dem Grad der Unwissenheit des Individuums über seine Identifizierung sowie – damit zusammenhängend – seiner Vernetzung. Die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, frühzeitig relevante Daten zu liefern, ist dabei äußerst unterschiedlich.[46] Die fertigen Analysen werden schließlich über die Verbindungsbeamten an die nationalen Zentralstellen weitergeleitet, um die laufenden Ermittlungen zu unterstützen. In den Mitgliedstaaten, die Auftraggeber und Empfänger der Intelligence sind, können die Erkenntnisse den Kreislauf von neuem anstoßen, indem sie im Kontext der Ermittlungen zu neuen grenzübergreifenden Fragen führen.
Es herrscht kein Konsens über die Hauptfunktion der Behörde und das Ausmaß, zu dem sie die Operationen der Mitgliedstaaten unterstützen soll. Während einige EU-Mitglieder die Funktion des Informationsaustauschs in den Vordergrund stellen (zum Beispiel Belgien und Portugal[47]), präferieren andere die Einbeziehung von Europol-Personal in ‚Gemein-

43 Derzeit verfügt die Behörde über 61 Analytiker und 21 themenbezogene AWFs. Um den an der Analysegruppe beteiligten Experten Informationen zugänglich zu machen, hat der Rat 2002 ein Zusatzprotokoll Europol-Konvention beschlossen, das den Europol-Experten der jeweiligen Analysegruppe den „lesenden Zugriff" zur „Blackbox" AWF ermöglicht. Allerdings wurde das Amendment bis heute von den Mitgliedstaaten nicht ratifiziert, vgl. Interview.

44 Ein Beispiel ist der seit 2003 bestehende AWF ‚Internationaler Terrorismus', welcher im Gegensatz zu der 1999 von Italien initiierten Analysedatei ‚Islamistic Extremist Terrorism' sämtliche vom Rat der EU identifizierten terroristischen Gruppierungen der zweimal jährlich aktualisierten Terrorismusliste, so auch nicht-islamistische Terroristen wie zum Beispiel die ETA umfasst, vgl. Interview.

45 Interview.

46 Interview.

47 Vgl. Gijs de Vries: Provisional findings of the two „peer evaluation" mechanisms affecting the Union fight against terrorism, 26.05.2004, S. 13, abrufbar unter http://www.statewatch.org/news/2004/jun/eu-plan-terr-eval.pdf (letzter Zugriff: 7.3.2005).

same Ermittlungsteams' (zum Beispiel Deutschland[48]), die gemäß dem europäischen Rechtshilfeabkommen vom Mai 2000 zwischen zwei oder mehr EU-Mitgliedstaaten für einen bestimmten Zweck und einen bestimmten Zeitraum gebildet werden können.[49] Die Ermittlungsgruppe kann sich aus den Behörden mehrerer Staaten zusammensetzen und wird von einem Vertreter desjenigen Landes geleitet und organisiert, in dem die Ermittlung erfolgt. Ebenso gelten die Rechtsvorschriften des Einsatzmitgliedstaats. Auf Grund der Tatsache, dass Europol keine exekutiven Kompetenzen besitzt, hätte Europol bei diesen Operationen eine rein einsatzbegleitende Funktion. So stellten Europol-Analytiker im Zuge des Einsatzes Informationen und Analysen bereit. Die Möglichkeit einer Beteiligung von EU-Personal an Gemeinsamen Ermittlungsgruppen ist im europäischen Rechtshilfeabkommen vorgesehen.[50] Ansätze zur Mitarbeit bei Gemeinsamen Ermittlungsteams gibt es bereits bei Drogeneinsätzen, die in direkter Verbindung zu den Europol-Analytikern durchgeführt werden.[51]

Ein wichtiges Element der in der Europolkonvention geforderten automatisierten Informationssammlungen ist das Europol Information System (EIS). Im Gegensatz zu den teilweise hochgradig sensiblen, noch nicht gesicherten Daten der Analysedateien, zu denen ausschließlich die Europol-Analytiker Zugang haben, soll das EIS überwiegend harte, aus polizeilichen Ermittlungen resultierende Daten umfassen. Während außerdem die AWFs analytische Fähigkeiten besitzen, fungiert das EIS als eine Datensammelstelle. Indem die Exekutivbehörden der Mitgliedstaaten personenbezogene Informationen in den Datenpool eingeben, werden diese Daten für sämtliche partizipierende Staaten ‚auf Knopfdruck' verfügbar. Auch hier sind Quantität und Qualität der gesammelten Daten vom ‚guten Willen' der Mitgliedstaaten abhängig. Das EIS befindet sich in der Entstehungsphase und existiert bisher in einer ersten Version im Bereich der Falschgeldbekämpfung.

Effekte des 11.9.2001 und des 11.3.2004 auf das europäische Nachrichtenwesen

Die Bedrohung durch den transnationalen Terrorismus hat der Entwicklung des europäischen Nachrichtenwesens ein neues Motiv gegeben. Während die Anschläge vom 11. September 2001 die Konzeption eines Aktionsplans zur Bekämpfung des Terrorismus nach sich zogen, der auf den Ausbau der sicherheitspolitischen Instrumente der Europäischen Union zielte, bestärkten die Anschläge von Madrid den Willen der Mitgliedstaaten, die bis dahin nur zögerlich implementierten Maßnahmen des Aktionsplans in die Wirklichkeit umzusetzen sowie bestehende Ansätze zu integrieren. Im Laufe dieser politischen Prozesse erkannten die Entscheidungsträger in zunehmender Deutlichkeit das für die neue Bedrohung entscheidende Charakteristikum der Ubiquität und leiteten daraus folgerichtig ab, dass die bisherige, in ‚äußere' und ‚innere' Sicherheit getrennte Behördenstruktur einer funktionierenden, der realen Bedrohung angemessenen Sicherheitspolitik im Wege steht.

In Folge des 11. September 2001 verpflichteten sich die EU-Staaten in einer Gemeinsamen Erklärung, die ESVP unter besonderer Betonung der Verbesserung der „Fähigkeiten im Nachrichtenbereich" so schnell wie möglich einsatzfähig zu machen sowie den im Wesentlichen aus Europol und Eurojust bestehenden gemeinsamen europäischen Rechtsraum zügig

48 Vgl. de Vries: Provisional findings, S. 13.

49 Vgl. Rat der EU: Rechtsakt des Rates über die Erstellung des Übereinkommens – gemäß Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union – über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, 29. Mai 2000, 2000/C 197/01, abrufbar unter http://www2.uibk.ac.at/strafrecht/strafrecht/rechtshilfeuebk.pdf (letzter Zugriff: 10.3.2005).

50 Vgl. Rat der EU, 2000/C 197/01.

51 Vgl. De Vries: Provisional findings.

umzusetzen.[52] Der Aktionsplan vom 21. September 2001 umfasste im Polizei- und Justizbereich erstens eine gemeinsame Terrorismusdefinition und einen europäischen Haftbefehl, zweitens die Erstellung Gemeinsamer Ermittlungsteams und die „unverzügliche" und „systematische" Übermittlung aller terrorismusbezogenen Daten an Europol durch die Mitgliedstaaten sowie drittens die Einrichtung eines Teams von Terrorismusexperten bei Europol, das eng mit den amerikanischen Behörden zusammenarbeiten sollte.[53]
Die Terroranschläge des 11. März 2004 auf Madrid erhöhten bei den europäischen Regierungen den Druck, effektiv gegen den Terrorismus vorzugehen. Dem neu aufflammenden Aktionismus stand jedoch die Offenlegung der Tatsache gegenüber, dass der zweieinhalb Jahre zuvor beschlossene Aktionsplan von den Mitgliedstaaten bisher nur halbherzig umgesetzt worden war. Zwar hatte Europol ein Kooperationsabkommen mit dem Botschafter der USA über den Austausch von (nicht personenbezogenen) Informationen geschlossen[54] und hatte für die Zeit eines Jahres (Ende 2001 bis Ende 2002) eine Counter Terrorism Task Force aus nationalen Terrorismusexperten zur Zusammenführung, Abgleichung und Analyse von Daten eingerichtet. Andererseits zeigten die Mitgliedstaaten jedoch nach wie vor einen begrenzten Kooperationswillen. Nach einem internen Papier Solanas leiteten zum Beispiel nur knapp die Hälfte der 15 Mitgliedstaaten Daten an Europol weiter.[55] Erst acht Staaten hatten bis zum 1. Januar 2004, an dem der europäische Haftbefehl in Kraft getreten war, die dafür notwendigen nationalen Gesetze erlassen und elf Staaten ergriffen keine Maßnahmen, welche eine Überwachung grenzüberschreitender Kommunikation zwischen Terroristen ermöglichten. Auch Eurojust und die Gemeinsamen Ermittlungsteams waren noch nicht umgesetzt worden.[56]
Demgemäß trug die Gemeinsame Erklärung der Staats- und Regierungschefs auf ihrem Sondergipfel vom 25. März 2004 zwei zentralen Anliegen Rechnung:[57] erstens der Umsetzung der im Aktionsplan vom September 2001 formulierten Antiterrormaßnahmen und zweitens der engeren Zusammenarbeit und besseren Koordinierung der an der Terrorismusbekämpfung beteiligten Behörden. Zu diesem Zwecke wurde im Ratssekretariat zunächst die Stelle eines Antiterrorkoordinators (erster Inhaber dieses Postens ist der Niederländer Gijs de Vries) geschaffen, der mit der Überwachung sämtlicher Anti-Terrorinstrumente betraut ist und halbjährlich an den Rat berichtet, in welchem Maße die Mitgliedstaaten mit der Verwirklichung der Ratsbeschlüsse vorankommen.[58]

52 Gemeinsame Erklärung Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union, der Präsidentin des Europäischen Parlaments, des Präsidenten der Europäischen Kommission und des Hohen Vertreters für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, 14.09.2001, online über http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/aktuelles/gemeinsame_erkl_html (letzter Zugriff: 10.3.2005).

53 Europäische Politik zur Bekämpfung des Terrorismus, abrufbar unter http://europa.eu.int/abc/doc/off/bull/de/200109/i1008.htm (letzter Zugriff:10.3.2005).

54 Vgl. 2396. Tagung des Rates – Justiz, Inneres und Katastrophenschutz, 6.-7.12.2001, http://www.rklambda.at/dokumente/news/News-Rat-011207.pdf (letzter Zugriff: 10.3.2005).

55 Die Bereitschaft der EU-Mitgliedstaaten, mit Europol zusammenzuarbeiten hat sich laut Aussagen von Europol-Mitarbeitern innerhalb des letzten Jahres „deutlich gebessert".

56 Vgl. „Geheimdienste bleiben die nationalen Kronjuwelen", in: Neue Zürcher Zeitung, 21.3.2004, abrufbar unter http://www.nzz.ch/dossiers/2003/terrorismus/2004.03.21-al-article9HHOQ.html (letzter Zugriff: 10.3.2005) sowie „Die EU-Terrorabwehr ungenügend koordiniert. Grundlagenpapiere Solanas und der Kommission", in: Neue Zürcher Zeitung, 17.3.2004, http://www.nzz.ch/dossiers/2003/eukonvent/2004.03.26-al-article9HX2V.html (letzter Zugriff: 10.3.2005) sowie „EU-Mitglieder versprechen einander Hilfe in Sicherheitsfragen. Besserer Austausch von Erkenntnissen der Geheimdienste", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.3.2004.

57 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): EU Plan of Action on Combating Terrorism. Revised June 2004, 1.7.2004, abrufbar unter http://www.statewatch.org/news/2004/jun/eu-action-plan-terr-04.pdf (letzter Zugriff: 10.3.2005).

58 Dieser Aufgabe ist Gijs de Vries im Dezember 2004 zum ersten Mal nachgekommen. Der Bericht liegt im Internet vor unter http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/EUplan16090.pdf (letzter Zugriff: 10.3.2005).

Über die Umsetzung des ursprünglichen Aktionsplans hinaus haben die europäischen Regierungen seit den Anschlägen von Madrid bedeutende Schritte in Richtung eines „umfassenden und integrierten Konzepts"[59] in der Terrorismusbekämpfung unternommen, dessen Leitgedanke in einer säulenübergreifenden Kooperation besteht. Im nachrichtendienstlichen Bereich ist das Kernelement die Integrierung der ‚Counter Terrorism Group' (CTG) des Berner Clubs in das EU-Lagezentrum.[60] Der Berner Club ist ein seit 1971 bestehender informeller Zusammenschluss aus den Leitern der Sicherheits- und Nachrichtendienste der EU-Staaten sowie Norwegens und der Schweiz, die zweimal jährlich zusammenkommen, um nachrichtendienstliche Themen miteinander zu erörtern. Nach den Anschlägen vom 11. September 2001 hatte er bereits eine ‚Counter Terrorist Group' aus Terrorismusexperten der Innenministerien eingerichtet, um den Austausch terrorismusbezogener Intelligence voranzubringen.[61] Der Beschluss des Europäischen Rats vom Juni 2004 sieht nun die Verschmelzung der CTG mit der bisherigen Analyseabteilung des SitCen vor.[62] Mit ihrer Integrierung in das Lagezentrum wird sich die Anzahl der hier zusammenarbeitenden Länder von bisher sieben auf fünfundzwanzig erhöhen. Diese Maßnahme bedeutet nicht nur eine quantitative Erhöhung der kooperierenden Staaten, sondern auch eine Ausdehnung des Zuständigkeitsbereichs: Das Lagezentrum analysiert nicht mehr wie bisher nur diejenigen Gefahren, welche die Union außerhalb ihrer Grenzen bedrohen, sondern es fließen auch die Erkenntnisse der inneren Dienste mit in die Analysen ein.

Während der Prozess zu einer integrierten Antiterrorbekämpfung im Ratssekretariat durch den Antiterrorkoordinator sowie die Verschmelzung von CTG und Lagezentrum realisiert wird, erfolgen weitergehende Impulse zur säulenübergreifenden Kooperation von Seiten der Justiz- und Innenminister vor allem im Rahmen des im November 2004 beschlossenen ‚Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht'. Dieses strebt in Nachfolge des auslaufenden Tampere-Programms eine gemeinsame ‚Innenpolitik' an, die im nachrichtendienstlichen Bereich durch einen verbesserten Informationsaustausch, die Stärkung von Europol und Eurojust sowie die Vorbereitung des ‚Ausschusses für Innere Sicherheit' verwirklicht werden soll. Dem letztgenannten Komitee ist die Funktion zugeordnet, die europäische Sicherheitspolitik vorzubereiten, Vorlagen für den legislativen Prozess auszuarbeiten und die Kooperation im Justiz- und Polizeibereich auch auf operationeller Ebene zu überwachen.[63] Bis er 2008 mit dem voraussichtlichen In-Kraft-Treten der Europäischen Verfassung seine Arbeit offiziell aufnimmt, soll der Ausschuss ab Januar 2005 schrittweise institutionalisiert werden, insbesondere durch halbjährliche Treffen der an der Terrorabwehr beteiligten Behörden, einschließlich dem EU-Lagezentrum mit der Counter Terrorist Group sowie Europol.[64] Europol und SitCen, zwischen denen es bis zum Sommer 2004 keinen Austausch gab, haben inzwischen institutionelle Verbindungen etabliert. Beide Behörden werden mit verstärkten Kapazitäten ab Januar 2006 gemeinsame Bedrohungseinschätzungen im Bereich

59 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16./17.12.2004, abrufbar unter http://www.berlin.de/imperia/md/content/rbm-skzl/europareferat/104.pdf (letzter Zugriff: 10.3.2005).

60 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Report to the European Council on the implementation of the Declaration on combating terrorism, 1.6.2004, S. 7, abrufbar unter http://www.statewatch.org/news/2004/jun/eu-plan-terr-impl.pdf (letzter Zugriff: 10.3.2005).

61 Vgl. „Club de Berne" meeting in Switzerland, abrufbar unter http://internet.bap.admin.ch/e/aktuell/medien/04281.htm (letzter Zugriff: 10.3.2005) sowie Interview.

62 Interview.

63 Vgl. Informal Meeting of the Justice and Home Affairs Ministers (Luxembourg): Strengthening Security. Structuring operational police and judicial cooperation at European Union level , 27.-29.1.2005, abrufbar unter http://www.eu2005.lu/en/actualites/documents_travail/2005/01/2701docstravailinfojai/infojaifr2.pdf (letzter Zugriff: 10.3.2005).

64 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Internal Security Committee (12688/04), 22. September 2004, abrufbar unter http://www.statewatch.org/news/2004/sep/12688.pdf (letzter Zugriff: 10.3.2005).

Terrorismus erstellen, auf deren Grundlage der Rat politische Entscheidungen trifft. Ab 2008 wird der Ausschuss für Innere Sicherheit auf der Basis der Bedrohungsanalysen politische Prioritäten setzen sowie die Implementierung der beschlossenen Maßnahmen überwachen.[65]

Ausblick

Seit den Neunzigerjahren hat die Europäische Union zunächst im Bereich der zweiten Säule eine ansatzweise Intelligence-Struktur herausgebildet, dem die Erkenntnis der Notwendigkeit von Intelligence für ein erfolgreiches außenpolitisches Handeln zu Grunde liegt. Ohne ‚eigenes' Wissen um politische Prozesse in der Welt fehlt der Union die Entscheidungsgrundlage für eine selbständige Außenpolitik.
Im Kampf gegen den Terrorismus kommt den Nachrichtendiensten eine neue Bedeutung zu, da geplante Anschläge nur durch die Identifizierung und Lokalisierung terroristischer Zellen verhindert werden können. Je mehr Informationen aus verschiedenen Quellen zusammenfließen und zu Erkenntnissen verarbeitet werden und je mehr Einzelerkenntnisse miteinander in Verbindung gebracht werden, desto mehr Wissenslücken können geschlossen werden. Die Europäische Union bietet für eine solche zwischenstaatliche Kooperation durch die gemeinsame Bedrohung sowie bestehende institutionelle Bande gute Voraussetzungen.
Während die Beschlüsse seit dem 11. September 2001 darauf hindeuten, dass die europäischen Regierungen die Bedeutung des Nachrichtenwesens für die Verhinderung von Terrorakten erkannt haben, hat der 11. März als ein Beschleuniger für die Umsetzung der Politik gewirkt. Ein herausragendes Novum ist die Integration der Counter Terrorism Group des Berner Clubs in das Lagezentrum in Brüssel, welche die inneren Sicherheitsdienste mit der externen Intelligence zusammenführt. Dieser institutionelle Prozess schafft die Voraussetzung für eine im höheren Maß flächendeckende Informationssammlung, die der Gewinnung von Intelligence über einen mobilen, global vernetzten Gegner zu Grunde liegt, und spiegelt die seit dem 11. September 2001 auf nationaler Ebene (so zum Beispiel in den USA, in Großbritannien und Deutschland) zu beobachtende Aufhebung der strikten Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit wider. Die Ausweitung des geografischen Fokus des Lagezentrums auf Bedrohungen innerhalb der EU-Außengrenzen ist Ausdruck dieser Reformtendenz auf EU-Ebene und trägt der Tatsache Rechnung, dass „die Trennung Inneres – Äußeres von Terroristen nicht anerkannt wird."[66]
Die beschriebenen Intelligence-Institutionen auf EU-Ebene können in ihrer derzeitigen Form das Prinzip des bilateralen quid-pro-quo national produzierter Erkenntnisse jedoch lediglich in begrenztem Maße ergänzen. Dass zudem die britische Sonderrolle in diesem zögerlichen Integrationsprozess bisher kein direktes Hindernis war, zeigt nicht zuletzt die sich zum UKUSA-Abkommen nur langsam vermindernde qualitative und quantitative Distanz.

65 Vgl. Justice and Home Affairs Ministers: Strengthening Security, Januar 2005.
66 Interview.

Europäisches Verfassungsziel „soziale Marktwirtschaft" – kritische Anmerkungen zu einem populären Modell

*Florian Rödl**

Im Vertrag über eine Verfassung für Europa heißt es in Art. I-3 Abs. 3 unter der Überschrift „Die Ziele der Union": „Die Union wirkt auf [...] eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft [hin ...]".[1] Tritt der Verfassungsvertrag einst in Kraft, soll Europa also nach verfassungsrechtlicher Festlegung eine „soziale Marktwirtschaft" werden. Vom Präsidium des Verfassungskonvents war die soziale Marktwirtschaft erst in die zweite Fassung des Entwurfs aufgenommen worden,[2] nach lauter Kritik aus den Reihen der Verfechter eines sozialeren Europas und nicht zuletzt einer machtvollen deutsch-französischen Initiative, geführt von den Außenministern de Villepin und Fischer.[3] Mit ihrem letztendlich erzielten Erfolg müssten alle die, denen das bisherige Europa zu wirtschaftsliberal und zu wenig sozial ist, zufrieden sein.[4] Soll das heißen, mit der sozialen Marktwirtschaft auf der Ebene der Europäischen Union hätte der links vom konservativ-liberalen Lager gehegte Wunsch nach einer sozialeren Ausrichtung europäischer Politik endlich seinen Begriff gefunden?

Einen deutschen Beobachter muss das überraschen. ‚Soziale Marktwirtschaft' ist stets ein Programmbegriff der Konservativen gewesen, erfunden in der deutschen Nachkriegszeit vom Nationalökonom Alfred Müller-Armack, dem späteren Staatssekretär Ludwig Erhards im Bundeswirtschaftsministerium. Durch Erhard wurde die soziale Marktwirtschaft zum politischen Symbol erfolgreicher konservativer Wirtschaftspolitik. Der Begriff bestimmt die Programmatik der Konservativen in der Bundesrepublik bis heute. Die amtierende Vorsitzende der CDU, Angela Merkel, hat zur Halbzeit der ersten rot-grünen Regierungsperiode ihre neuen programmatischen Konzepte mit ihm verknüpft.[5] Eine der einflussreichsten Unternehmer-Kampagnen dieser Tage, die ‚Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft', hatte ihn kurz zuvor aufgegriffen und wirbt seitdem unter diesem Etikett für einschneidende unternehmerfreundliche Regulierung.[6]

---

* Florian Rödl, Europäisches Hochschulinstitut Florenz.
Der Text basiert auf dem letzten Teil eines gemeinsam mit Christian Joerges verfassten Aufsatzes: Christian Joerges/Florian Rödl: „Social Market Economy" as Europe's Social Model?, European University Institute-Working Papers, LAW No. 2004/08. Ich danke ihm für die hilfreichen Anmerkungen zu diesem Beitrag.

1 In der Entwurfsfassung des Konvents wurde nicht auf die soziale Marktwirtschaft „hingewirkt", sondern sie wurde „angestrebt".

2 Vgl. Europäischer Konvent: CONV 528/03 (erste Fassung des Entwurfs vom 6.2.2003), CONV 724/1/03 (zweite Fassung des Entwurfs vom 28.5.2003) und CONV 797/03 (endgültige Fassung des Entwurfs vom 10.6.2003).

3 Siehe die Übersicht zu den vorgeschlagenen Änderungen in Europäischer Konvent, CONV 574/1/03 REV 1. Vgl. auch den Bericht von der Plenardebatte vom 27./28. Februar 2003, Europäischer Konvent, CONV 601/03.

4 So hieß es – als ein Beispiel unter vielen – in der französischen Zeitschrift Le Monde: „Die Anhänger eines sozialen Europas beglückwünschen sich zu einigen Fortschritten – die Bezugnahmen auf ‚soziale Marktwirtschaft', Vollbeschäftigung, auf Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse", 10.11.2003.

5 Vgl. Angela Merkel: Die Wir-Gesellschaft. Über die Notwendigkeit einer Neuen Sozialen Marktwirtschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.11.2000.

6 Siehe den Internetauftritt unter www.insm.de oder www.chancenfueralle.de. Eine kritische Analyse der Kampagne bietet Rudolph Speth: Die politischen Strategien der „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft", in: Hans Böckler Stiftung (Hrsg.): Fakten für eine faire Arbeitswelt, August 2004.

Nun kann es im politischen Tagesgeschäft geschehen, dass Begriffe unterschiedlich gefüllt werden und mit Verve um ihren Gehalt gestritten wird. Die Aneignung der programmatischen Begriffe des politischen Konkurrenten mag sogar zum strategischen Programm erklärt werden, dessen Erfolg sich dann an Wahlergebnissen ablesen lässt. Ob eine solche Strategie im Falle der sozialen Marktwirtschaft sonderlich geschickt und erfolgversprechend wäre, sei hier nicht weiter erörtert. Aber im Verfassungskonvent ist etwas Anderes geschehen. Dort wurde nicht um den Gehalt des politischen Programms ‚soziale Marktwirtschaft' gestritten – keine einzige Bemerkung fiel dazu –, sondern darum, ob die soziale Marktwirtschaft als Verfassungsziel im Verfassungsvertrag verankert werden sollte. Da dies letztlich auch gelungen ist, haben die Europäer die soziale Marktwirtschaft jetzt als Verfassungsbegriff vor sich. Als Verfassungsziel ist sie nun ein rechtlicher Maßstab für die Politik. Dies wirft Probleme auf. Denn der Begriff der ‚sozialer Marktwirtschaft' hat eine bundesdeutsche Geschichte. Ein Blick hierauf lässt die Befürchtung entstehen, dass das neue Verfassungsziel soziale Ansprüche an europäische Politik sowohl konzeptionell verkürzt als auch notwendig enttäuscht. Andererseits erscheint es nicht gelungen zu sein, die ‚sozialer Marktwirtschaft' im Verfassungsvertrag auf der Basis neuer Institutionen, wie der sozialen Grundrechte und des offenen Koordinierungsverfahrens in der Sozialpolitik, neu zu entwerfen.

Die alte Idee ‚sozialer Marktwirtschaft' als europäisches Verfassungsziel?

Jede juristische Interpretation setzt zuerst am Wortlaut und seinem Sinn an. Hier den Wortsinn zu erfassen, heißt wohl in erster Linie – wenn man denn nicht so tun wollte, als sei der Begriff ‚soziale Marktwirtschaft' erst frisch zusammengesetzt worden – die Geschichte seiner Verwendung aufzuklären. Dies führt vorrangig zu der Bedeutung, die ihm sein Schöpfer, Alfred Müller-Armack, gegeben hat.[7] Seine ‚soziale Marktwirtschaft' ruht auf einem ordoliberalen Fundament, wie es von den Ökonomen Walter Eucken, Alexander Rüstow, Wilhelm Röpke und dem Juristen Franz Böhm entwickelt wurde.[8] Kerngedanke des Ordoliberalismus ist, dass eine liberale Marktordnung für ihren Bestand auf Voraussetzungen angewiesen ist, die nur ein starker und neutraler Staat zu gewährleisten im Stande ist. Zu diesen Voraussetzungen zählen namentlich Gewähr und gerichtlicher Schutz individueller Rechtspositionen wie Privateigentum, Vertragsfreiheit sowie Berufs- und Gewerbefreiheit und vor allem die staatliche Sicherung fairen Wettbewerbs insbesondere durch das gegen die Konzentration von Marktmacht gerichtete Kartellrecht. Aufbauend auf diesem Fundament stellt nun Müller-Armacks Konzept ‚sozialer Marktwirtschaft' in erster Linie fest, dass die Etablierung einer solchen ordoliberalen Ordnung allein schon eine ganze Reihe sozialer Effekte zeitige.[9] Sie sei nämlich besser als eine Planwirtschaft in der Lage, den Bedürfnissen und Interessen der Verbraucher Rechnung zu tragen. Daneben führe ein ungestörter Wettbewerb zu ständigem Produktivitätszuwachs, der hochwertige Verbrauchsgüter und steigende Realeinkommen hervorbringe. Der Markt setze darüber hinaus,

7 Die wichtigsten Aufsätze Müller-Armacks beinhalten die folgenden Sammelbände: Wirtschaftsordnung und Wirtschaftspolitik. Studien und Konzepte zur sozialen Marktwirtschaft und zur europäischen Integration, Freiburg im Breisgau 1966; Genealogie der sozialen Marktwirtschaft. Frühschriften und weiterführende Konzepte, Bern u.a. 1974. Eine ausführliche Darstellung des Folgenden mit Nachweisen zu Müller-Armacks Schriften findet sich in Christian Joerges/Florian Rödl: „Social Market Economy" as Europe's Social Model?, EUI-LAW Working Papers 8, European University Institute (EUI), Department of Law, Florenz 2004, S. 9 ff., abrufbar unter http://www.iue.it/PUB/law04-8.pdf (letzter Zugriff: 2.2.2005).

8 Zur Einbettung der Sozialpolitik „sozialer Marktwirtschaft" in die Theorie des Ordoliberalismus siehe neuerdings auch Michel Foucault: Geschichte der Gouvernementalität II – Die Geburt der Biopolitik, Vorlesungen am Collège de France 1978-1979, Frankfurt/Main 2004, Vorlesung 6, insbesondere S. 201 ff.

auch das wird von Müller-Armack als seine soziale Leistung angesehen, unverdiente ökonomische Positionen unter Druck.

Neben die geschilderte staatliche Gewähr der freien Marktwirtschaft mit ungestörtem Wettbewerb sollten in der sozialen Marktwirtschaft staatliche Politiken des sozialen Ausgleichs treten. Sozialer Ausgleich habe in erster Linie durch eine staatliche Konjunkturpolitik auch mittels staatlicher Nachfrage zu erfolgen, die auf eine annähernde Vollbeschäftigung zielt. Außerdem schienen Müller-Armack die Besteuerung aller Einkommensarten und Subventionen für Bedürftige geboten. Schließlich sprach er sich in den Sechzigerjahren für eine zweite Phase der sozialen Marktwirtschaft aus, die den liberalen Geist der Bevölkerung als wesentliches Fundament liberaler Marktordnung gegen die moderne Massengesellschaft bewahren helfen sollte, zum Beispiel durch eine Politik der Währungsstabilität, die die Vermögen der kleinen Leute schützen würde.

Allerdings – und das wäre eine missliche Implikation für die Anhänger eines sozialeren Europas – durfte bei alledem eines nicht geschehen: die Politiken sozialen Ausgleichs durften keinesfalls ihrerseits den Wettbewerb stören, also die optimale Funktionsweise der ordoliberalen Marktordnung gefährden. Genau diese Bedingung machte die Differenz zu anderen und insbesondere auch den sozialdemokratisch-sozialistischen Vorstellungen einer ‚mixed economy' mit starken staatlichen Lenkungsanteilen aus. Müller-Armacks ‚soziale Marktwirtschaft' befindet sich insoweit durchaus in einer doppelten Frontstellung, allerdings sind die Kräfte ganz unterschiedlich auf beide Fronten verteilt: Von den ordoliberalen Modellen fordert das Programm der sozialen Marktwirtschaft lediglich, sich mit Blick auf ihre Effekte selbst etwas sozialer zu verstehen und staatlicherseits noch etwas an sozialem Ausgleich hinzuzufügen. Aber zugleich wendet sie sich nicht nur generell gegen nicht-marktförmige gesellschaftliche Organisationsformen, sondern auch gegen alle nicht-marktkonformen Instrumente staatlicher Sozial- und Gesellschaftspolitik in einer Marktwirtschaft. Damit streitet die soziale Marktwirtschaft letztlich auch gegen eine Vielzahl sozial- und gesellschaftspolitischer Ziele, nämlich die, die mit marktkonformen Mitteln von vornherein nicht zu erreichen wären.

Dies sind die wesentlichen Bestimmungen der ‚sozialen Marktwirtschaft', die ihr der Schöpfer des Ausdrucks, Alfred Müller-Armack, verliehen hat. Es ist nicht zu sehen, wo ein alternativer Gehalt ausgearbeitet worden wäre, der eine vergleichbare Stimmigkeit und Geschlossenheit aufwiese, und der so gewissermaßen als Konkurrent für das soeben skizzierte Verständnis auftreten könnte. Mithin müssen wir davon ausgehen, dass die ‚soziale Marktwirtschaft' auch als Rechtsbegriff in der europäischen Verfassung mit jenem ursprünglichen Gehalt gefüllt werden wird oder sogar muss.

Vor diesem Hintergrund sind jenseits theoretischer und normativer Kritik an der skizzierten Idee sozialer Marktwirtschaft mit der Verfassungsentscheidung des Konvents im Wesentlichen drei Probleme verbunden. Das Erste betrifft die „Gleichzeitigkeit der Ungleichzeitigkeit"[10], mit der die soziale Marktwirtschaft auf der europäischen Ebene ihre Renaissance erlebt, beim Zweiten geht es um ihre Kategorisierung als Verfassungsziel, beim dritten Pro-

9 Auf diesen sozialen Sinn begrenzte sich die CDU, als sie sich das Programm der „sozialen Marktwirtschaft" erstmalig in ihren „Düsseldorfer Leitlinien" von 1949 zu eigen machte, dokumentiert in: Ossip Kurt Flechtheim: Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, Band 2, ab S. 58. Es ist auch allein dieser soziale Sinn, den der gegenwärtige Direktor des Freiburger Walter Eucken-Instituts, Viktor Vanberg, akzeptiert und der es in seinen Augen zugleich rechtfertigt, sein eigenes radikalliberales Programm mit dem Etikett „sozialer Marktwirtschaft" zu versehen; siehe Viktor Vanberg: „Ordnungstheorie" as Constitutional Economics – The German Conception of a Social Market Economy, in: Ordo 39 (1988), S. 17-30.

10 Der Ausdruck ist geborgt von Reinhart Koselleck: Neuzeit, in: Vergangene Zukunft. Zur Semantik geschichtlicher Zeiten, Frankfurt/Main 1989, S. 300-348.

blem steht die Eignung der Europäischen Union in Frage, als institutioneller Rahmen eine soziale Marktwirtschaft nach diesem Vorbild herauszubilden und zu tragen.

„Gleichzeitigkeit der Ungleichzeitigkeit" – die Renaissance des Begriffs

Nach dem laienhaften Verständnis ist ‚soziale Marktwirtschaft' weniger ein Begriff mit komplexem Gehalt, sondern ein alternatives Etikett für das ‚Modell Deutschland', das seine Blütezeit in den Fünfziger- und Sechzigerjahren des vergangenen Jahrhunderts hatte. Dieses steht für wirtschaftliche Stärke und Stabilität verbunden mit sozialer Sicherheit und sozialem Fortschritt, kurz: für „Wohlstand für alle!"[11] Die symbolische Repräsentation der heute vergangenen bundesdeutschen sozialen und wirtschaftlichen Realität in der sozialen Marktwirtschaft wird ihr Auftauchen im europäischen Verfassungsvertrag motiviert haben. Ihre Protagonisten im Konvent mögen sich auf die guten Erinnerungen und den guten Ruf dieser sozialen Marktwirtschaft bezogen haben wollen. Freilich ist nichts falsch daran, einen Gleichklang von wirtschaftlicher Stärke und Stabilität einerseits und sozialer Sicherheit und sozialem Fortschritt andererseits zu fordern. Problematisch allerdings ist die offenbar gehegte Erwartung, dass die alte bundesdeutsche soziale Marktwirtschaft auf Grund ihrer eigenen Wirkungsgeschichte die gegenwärtige Suche nach neuen Mitteln und Wegen im europäischen Kontext orientieren könnte. Maßgeblich sind hierfür zwei voneinander unabhängige Gründe.

Erstens befolgte die deutsche Wirtschaftspolitik in der Praxis niemals so recht die Imperative seines Symbols ‚soziale Marktwirtschaft'. Schon zeitig vor der integrativen Wendung zum Keynesianismus im Jahr 1967,[12] das heißt bereits seit den späten Vierzigern und den frühen Fünfzigern, war die Wirtschaftspolitik durchsetzt von markanten Verletzungen der Gebote der sozialen Marktwirtschaft. Es war die weitaus komplexere und andererseits auch pragmatischere Praxis, die so eindrucksvoll zu Wirtschaftswachstum, Vollbeschäftigung, steigenden Löhnen und Preisstabilität führte. Die produktive Missachtung der Politiken, die eine soziale Marktwirtschaft eigentlich verlangt hätte, betraf namentlich alle Arten korporatistischer Arrangements im weiten Sinne, die in keiner Weise auf den Bereich der kollektiven Arbeitsbeziehungen beschränkt waren.[13] Die Protagonisten des Modells, einschließlich Müller-Armack selbst, argumentierten zwar, diese Missachtungen seien lediglich Ausnahmen.[14] Diese Verteidigung ist aber kaum überzeugend, wenn es um die Bestimmung der eigentlich tragenden Grundlagen des bundesdeutschen Wirtschaftswunders geht. Insofern ist die in unserem Zusammenhang wesentliche These, nach der die Bundesrepublik sich einst angemessen mit Müller-Armacks Begriff einer sozialen Marktwirtschaft habe beschreiben lassen, nicht begründet. Die bundesdeutsche Wirtschaft lässt sich in dieser Periode besser charakterisieren durch ihre Einbettung in korporatistische Strukturen.[15] Die Autoren des Verfassungsvertrages werden sich wohl dieser Spannung zwischen einer ‚sozialen Marktwirtschaft' als Begriff mit justiziablem Gehalt und als symbolisches Etikett einer leidlich erfolgreichen Praxis kaum bewusst gewesen sein.

11 Ludwig Erhard: Wohlstand für alle, München 1957 und in der Neuausgabe 1997.

12 Hierzu Gert Brüggemeier: Entwicklung des Rechts im organisierten Kapitalismus, Band 2, Frankfurt/Main 1979, S. 294-299.

13 Vgl. Werner Abelshauser: Kulturkampf. Der deutsche Weg in die neue Wirtschaft und die amerikanische Herausforderung, Berlin 2003, S. 172 und S. 102-107.

14 Vgl. Alfred Müller-Armack: Die Soziale Marktwirtschaft nach einem Jahrzehnt ihrer Erprobung, in: Alfred Müller-Armack: Wirtschaftsordnung, 1966, S. 255 und 258.

15 Vgl. Werner Abelshauser: Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945, München 2004, S. 173.

Der zweite Grund für Zweifel an der orientierenden Kraft der ‚alten' sozialen Marktwirtschaft auf der Grundlage der ihr unterstellten Erfolge ist, dass eine Darstellung der bundesdeutschen Wirtschaftsgeschichte der Nachkriegszeit nicht auf die politisch endogenen Faktoren verkürzt werden darf, das heißt namentlich auf die politischen und ökonomischen Strategien der politisch Verantwortlichen, die – wie geschildert: allenfalls vorgeblich – einer sozialen Marktwirtschaft verpflichtet waren. Ein ganzer Strauß weiterer Faktoren müsste daneben Berücksichtigung finden. Um nur einige wenige zu nennen: Technologischer Transfer seitens der Vereinigten Staaten und eine schnelle Restauration hinreichender Kapitalstöcke erlaubten einen technologischen Wiederaufstieg. Die bundesdeutsche Wirtschaft profitierte von ihren im internationalen Vergleich niedrigen Löhnen und der andauernden Immigration hoch qualifizierter Arbeiter und Angestellter aus dem Osten. Den Effekt beider Faktoren im Zusammenwirken bildete ein außerordentliches Wachstum der Produktivität. Die Gewerkschaften waren in der Nachkriegszeit in ihrer Gesamtheit sehr kooperativ. Im Zuge der Koreakrise in den Fünfzigerjahren steigerte sich die Weltmarktnachfrage nach industriellen Produkten erheblich. Nachdem dann die deutsche Wirtschaft stark genug geworden war, um höhere Löhne zu erlauben, stimulierte deren Steigerung die interne Nachfrage insbesondere für Massenprodukte, was die Herausbildung eines Produktionsregimes mit sehr profitablen Größenvorteilen ermöglichte. Schließlich war die bundesdeutsche Nationalökonomie zum damaligen Zeitpunkt funktional weitgehend geschlossen und unter keinem mit dem heutigen Stand vergleichbaren Druck globaler Märkte. All diese wesentlichen Bedingungen der bundesdeutschen Wirtschaftsgeschichte der Nachkriegszeit stehen in keinem Zusammenhang mit sozialer Marktwirtschaft.
Es ist insgesamt irreführend, die bundesdeutsche soziale Marktwirtschaft als wesentliche Ursache des deutschen Wirtschaftswunders auszumachen. Es erscheint darum missglückt, diesen Ausdruck herausgelöst aus seinem historischen und sozio-ökonomischen Kontext zu einem verfassungsrechtlichen Maß europäischer Politik zu erheben, das dem Ziel sozialen Fortschritts in der Europäischen Union von heute mehr Gewicht verleihen soll.

‚Soziale Marktwirtschaft' als Verfassungsziel?

Die ‚soziale Marktwirtschaft' soll ein Ziel der Union sein. Hier tut sich ein zweites Problem auf, wenn man vom oben skizzierten möglichen Gehalt des neuen Verfassungsbegriffs ausgeht. Wie festgehalten hat diese ‚soziale Marktwirtschaft' ein ordoliberales Fundament, dem sozial- und gesellschaftspolitische Maßnahmen anzufügen sind, deren Instrumente und Ziele aber nicht mit Marktmechanismen konfligieren dürfen. Hält man diesen Gehalt neben andere Verfassungsziele im Verfassungsvertrag wie „Vollbeschäftigung" oder ein „hohes Maß an Umweltschutz", mag man schon spüren, dass nicht alle in dieselbe Kategorie gehören.
Eine lediglich ordoliberale ‚Marktwirtschaft' kann jedenfalls nicht als Verfassungsziel fungieren. Als Ziel gesehen verliert der Begriff seine regulative Bedeutung, nachdem einmal eine andere sozio-ökonomische Ordnung, die durch Privilegien und Status charakterisiert war, durch die Garantie liberaler Freiheitsrechte und staatliche Institutionen zum Schutz des Wettbewerbs abgelöst ist. Die anschließend fortdauernd erforderlichen staatlichen Interventionen gegen Kartelle und Monopole als weitere Schritte zur Herstellung der Marktwirtschaft zu deuten, wäre ungereimt. Stattdessen garantieren sie Wettbewerbsfreiheit, verstanden als Grundsatz oder Prinzip. An dieser begrifflichen Lage ändert sich nichts dadurch, dass die Marktwirtschaft zur ‚sozialen Marktwirtschaft' ausgebaut wird. Dementsprechend hat auch Müller-Armack seinerseits die soziale Marktwirtschaft niemals

als ein Ziel präsentiert. Er sprach gewöhnlich etwas wolkig von einem „Leitbild" oder einer „Integrationsformel", oder, noch dunkler, von einem „Stil", zum Beispiel von einem „Stil eines Verhaltens in unserer Welt, eine bestimmte Form die Lösung der sozialen Probleme anzugehen."[16] Ebensowenig präsentieren die juristischen Kommentatoren des Grundgesetzes, die das Konzept der sozialen Marktwirtschaft unterstützen, selbiges als ein Ziel, sondern vielmehr als eine „Strategie", nämlich als „optimale wirtschaftspolitische Strategie", um die Ziele der Sozialstaatsklausel zu erreichen.[17] Was kann es daher bedeuten, wenn die soziale Marktwirtschaft ungeachtet dieser Unterscheidung im europäischen Verfassungsvertrag verankert wurde? Es könnte das erreicht worden sein, was viele entgegen der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts[18] schon in das Grundgesetz hineinlesen wollten: Die wirtschaftliche Ordnung der Verfassung sei nicht neutral und nicht jede wirtschaftspolitische Strategie des demokratischen Gesetzgebers sei in den von den Grundrechten gesetzten Grenzen mit der Verfassung vereinbar. Vielmehr habe sich der Gesetzgeber ausschließlich marktkonformer Instrumente zu bedienen.
Man könnte entgegnen wollen, dass zumindest die Idee des sozialen Ausgleichs, die in der sozialen Marktwirtschaft enthalten ist, als Ziel fungieren könne. Aber selbst wenn man überginge, dass auch sozialer Ausgleich eigentlich kein Ziel, sondern ein Grundsatz oder ein Prinzip ist, besserte sich die Lage nicht. Denn wie gezeigt wurde, bezeichnet ‚soziale Marktwirtschaft' auch und vor allem eine Begrenzung der sozialpolitischen Instrumente und Ansprüche. Polemisch überspitzt gesprochen ist ‚soziale Marktwirtschaft' kategorial kein Verfassungsziel, sondern eine verfassungsrechtliche Begrenzung sozialpolitischer Spielräume.

Die Union: ein institutioneller Rahmen für eine ‚soziale Marktwirtschaft'?

Sicherlich war die Anrufung einer sozialen Marktwirtschaft bei vielen Konventsmitgliedern verknüpft mit dem Wunsch, die Forderung nach Entwicklung und Ausdehnung von Politiken sozialen Ausgleichs im Verfassungsvertrag zu verankern. Der Wunsch richtete sich gerade gegen das bestehende rechtlich gestützte Primat freier Märkte und unverzerrten Wettbewerbs. Nun ließe sich vor diesem Hintergrund eine Verpflichtung auf eine soziale Marktwirtschaft ungeachtet ihr inhärenter Verkürzungen als ein Schritt in die richtige Richtung ansehen. Aber man muss hier noch einmal einen genaueren Blick auf die sozialen Politiken einer sozialen Marktwirtschaft werfen. Müller-Armack zufolge erfordert die soziale Marktwirtschaft unter anderem Umverteilungsmaßnahmen über Steuern und Subventionen, ebenso eine Konjunkturpolitik, die auf eine hohe Beschäftigungsquote ausgerichtet ist. Man mag annehmen, den Konventsmitgliedern, die für die ‚soziale Marktwirtschaft' eintraten, schwebte eine ähnliche Liste politischer Maßnahmen vor. Dann stellt sich drängend die Frage, ob es genügt, den Begriff in den Verfassungsvertrag hineinzuschreiben, um auch einen gutwilligen europäischen Gesetzgeber entsprechend anzuleiten.
Jeder mit der europäischen Rechtsordnung leidlich Vertraute wird ohne Zögern eine negative Antwort geben. Um Maßnahmen wie die genannten zu ergreifen, bedürfte die Europäische Union umfassender Kompetenzen im Bereich der Sozialpolitik und der Besteuerung. Eine Verabschiedung einzelner Maßnahmen erschiene zudem nur unter der

16 Alfred Müller-Armack, Das gesellschaftliche Leitbild der sozialen Marktwirtschaft, in: Müller-Armack: Wirtschaftsordnung, S. 293-315, insbesondere S. 299-301.
17 Hans Zacher: Das soziale Staatsziel, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts, 2. Auflage, Heidelberg 1995, Rn. 51.
18 Vgl. Bundesverfassungsgericht, in: Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Band 5, S. 7 (Investitionshilfegesetz).

Bedingung von Mehrheitsbeschlüssen im Rat realistisch. Aber weder die geltenden Verträge noch der Verfassungsvertrag stellen derartige Kompetenzen und Entscheidungsverfahren bereit. Die rechtliche Grundlage für soziale Politiken ist und bleibt auch künftig dürftig und sie wurde zudem schon in den Neunzigerjahren erschöpft. Dies wurde bereits von anderer Seite eingehend erörtert.[19] Die hier aufscheinende fundamentale gesellschaftliche Problematik – nämlich die Entkopplung der Wirtschaftsverfassung von der Sozialverfassung[20] – kann nicht durch eine verfassungsvertragliche Verpflichtung der Union auf eine ‚soziale Marktwirtschaft' gelöst werden. Ziele in einer Verfassung sind dazu da, auf der Grundlage bestehender Kompetenzen die hierauf basierten Politiken auszurichten. Ziele können keine neuen Kompetenzen generieren. Das Soziale in der ‚sozialen Marktwirtschaft' kann aber nur in einem Rahmen staatsähnlicher Kompetenzen verwirklicht werden. So muss der Anspruch auf europäischer Ebene ins Leere gehen.
Nach alledem erscheint eines deutlich: Ein Verfassungsziel ‚soziale Marktwirtschaft', das im Anschluss an die ursprüngliche Konzeption sozialer Marktwirtschaft begriffen würde, kann kaum zur Erfüllung des zu Grunde liegenden Wunsches nach einem sozialeren Europa beitragen. Vielmehr könnte es sogar Effekte zeitigen, die diesem Wunsch widerstreiten.

Eine neue ‚soziale Marktwirtschaft' im Verfassungsvertrag?

Unsere Überlegungen nahmen ihren Ausgang beim Wortsinn des neuen Verfassungszieles und es erscheint nach dem Gesagten dringlich, eine Alternative zu diesem Verständnis aufzutun. Es bietet sich ein systematischer Ansatz an. Man könnte die ‚soziale Marktwirtschaft' schließlich als Titel einer im Verfassungsvertrag selbst neu bestimmten Interaktion von wirtschaftlicher und sozialer Sphäre in der Europäischen Union verstehen. Der Konvent mag also neue Wege in ein sozialeres Europa beschritten haben, die uns bisher nicht in den Blick kamen, die aber der Idee sozialer Marktwirtschaft auf europäischer Ebene einen neuen Gehalt verleihen können. In Betracht ziehen wollen wir dafür die sozialen Rechte in der europäischen Grundrechtecharta und die vorsichtige Konstitutionalisierung des „offenen Koordinierungsverfahrens". Dabei wird die Bedeutung dieser Neuerungen in klarerem Licht erscheinen, wenn man den Stand des ‚sozialen Europa' im Verfassungskonvent im Übrigen in Rechnung stellt, was wir hier vorausschicken.

Ein später Auftritt des ‚sozialen Europa'

Im Konvent wurden Arbeitsgruppen eingerichtet, nachdem – wie das Präsidium nach zwei Tagen einleitender Plenardebatte festhielt – „die Beratungen des Konvents in eine Phase eingetreten sind, in der inhaltliche Fragen behandelt werden".[21] Überraschenderweise enthielt die Liste des Präsidiums jedoch keine Arbeitsgruppe zum ‚sozialen Europa'. Dieses Feld wurde allenfalls potenziell in der Arbeitsgruppe „Economic Governance" („Ordnungspolitik"[22]) berührt, jedenfalls wenn man die Ansicht vertritt, dass eine veritable

19 Eine scharfzüngige Analyse bietet Wolfgang Streeck: Vom Binnenmarkt zum Bundesstaat?, in: Stephan Leibfried/Paul Pierson: Standort Europa. Sozialpolitik zwischen Nationalstaat und Europäischer Integration, Frankfurt/Main 1998, S. 369-421.

20 Diese Problematik haben wir entfaltet in Joerges/Rödl: „Social Market Economy", S. 3-9; siehe auch Christian Joerges: What is Left of the European Economic Constitution?, European University Institute-Working Paper LAW No. 2004/13.

21 Europäischer Konvent, CONV 52/02.

22 „Ordnungspolitik" und „Economic Governance" sind semantisch freilich nicht äquivalent. Andreas Maurer, Leiter der Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik, hat erläutert, dass die Wahl der Übersetzung „Ordnungspolitik" darauf zurückgehen müsse, dass im Sekretariat des Konvents jemand die

Wirtschaftsregierung auf europäischer Ebene helfen könnte, der Europäischen Union eine sozialere Ausrichtung zu geben. Jedoch war der Auftrag der Arbeitsgruppe von vornherein restriktiv formuliert. Die Gruppe war lediglich gefragt, die Implikationen der Währungsunion für die Wirtschaftspolitik zu bedenken: „Die Einführung der einheitlichen Währung setzt eine verstärkte wirtschaftliche und finanzielle Zusammenarbeit voraus. Wie könnte eine solche Zusammenarbeit aussehen?"[23] Mit diesem ausschließlichen Bezug auf die einheitliche Währung konnte der europäische Rahmen für eine engagiertere Sozialpolitik im europäischen Mehrebenensystem nicht angegangen werden. Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe beweist dies.[24] Klaus Hänsch, der den Vorsitz der Arbeitsgruppe führte und Mitglied der Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Europas ist, hatte immerhin noch aufgefordert zu prüfen, „inwieweit die Koordinierung von sozialpolitischen und beschäftigungspolitischen Fragen Bestandteil der als von ‚gemeinsamem Interesse' zu betrachtenden Wirtschaftspolitik ist".[25] Der Abschlussbericht erwähnt diesen Punkt nicht einmal. In der Arbeitsgruppe wurde nach kurzer Diskussion befunden, dass diese Fragestellung jenseits des Auftrags der Arbeitsgruppe liege.[26]
Die Spannung zwischen dem engen Fokus der Arbeitsgruppe auf „Economic Governance" und den breiteren Erwartungen, die der Konventsprozess genährt hatte, wurde im weiteren Verlauf immer offensichtlicher. Die Arbeitsgruppe selbst und die Kritiker ihres verengten Mandats zielten danach auf eine Lösung im Stile eines *deus ex machina*. Die Arbeitsgruppe „Soziales Europa" wurde nun doch eingerichtet. Bereits dies wurde weithin als großer Erfolg wahrgenommen.[27] Aber es scheint, als seien die Protagonisten der Tiefe des Schisma zwischen Wirtschafts- und Sozialverfassung in der Union nicht gewahr gewesen und als hätten sie die politischen, rechtlichen und auch technischen Dimensionen der Problemstellung unterschätzt. Sie haben versucht – in dieser Arbeitsgruppe und an anderer Stelle – die Potenziale zweier neuer Möglichkeiten auszuloten, die ihnen verfügbar schienen, nämlich die sozialen Grundrechte und das offene Koordinierungsverfahren. Die nachfolgenden Beobachtungen sollen sich hier auf die Schwierigkeiten beschränken, die im Zusammenhang mit dem überraschenden Auftritt der ‚sozialen Marktwirtschaft' auf der europäischen Ebene identifiziert wurden. Es geht also darum, inwieweit soziale Grundrechte oder das offene Koordinierungsverfahren eine Basis für sozialen Ausgleich in der europäischen Marktwirtschaft liefern können.

Soziale Grundrechte

Der Verfassungsvertrag hat die in Nizza im Jahr 2000 feierlich deklarierte Charta der Grundrechte inkorporiert. Ihr Artikel II-51 (in der unterzeichneten Fassung Art. II-111 VVE) hat auch die bereits damals breit diskutierte horizontale Klausel zum Anwendungsbereich übernommen, die klarstellt, dass die Rechte keinerlei Einfluss auf Aufgaben und Zuständigkeiten der Union besitzen. Überdies sind die meisten sozialen Rechte im Titel „Solidarität" gewährleistet, „nach den Voraussetzungen, die nach dem Unionsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten vorgesehen sind". Beides begrenzt bereits den nor-

Kontroversen um „Ordnungspolitik" und „Industriepolitik" auf der Regierungskonferenz von Maastricht erinnert habe. In Maurers treffenden Worten ein Fall von „linguistisch-diskursiver Pfadabhängigkeit".

23 Europäischer Konvent, CONV 52/02.

24 Vgl. Europäischer Konvent, CONV 357/02.

25 Fragebogen des Vorsitzenden, Europäischer Konvent, CONV 76/02.

26 Vgl. Europäischer Konvent, CONV 357/02.

27 Vgl. Josef Falke: Auf dem Weg zu einer sozialen Marktwirtschaft?, in: Ulrike Liebert u.a. (Hrsg.): Verfassungsexperiment. Europa auf dem Weg zur transnationalen Demokratie?, Münster/Westfalen 2003, S. 120.

mativen Gehalt, den diese Rechte möglicherweise besitzen könnten. Darüber hinaus stellt die Vielzahl von weiteren Rechtsquellen, die in der Präambel der Charta aufgerufen werden,[28] eine Unmenge an Material bereit für methodisch unkontrollierte juristische Argumentation – „ein Paradies für Juristen"[29] und das Gegenstück zu verfassungsrechtlicher Normativität. Schließlich zieht die Charta eine rote Linie zwischen Grundsätzen und Rechten, und eine Vielzahl der angeblichen sozialen Rechte sind zu bloßen „Grundsätzen" erklärt.[30] Grundsätze können nach dem in die Charta neu eingefügten Art. 52 Abs. 5 (Art. II-112 VVE) vor Gericht nur herangezogen werden, um Rechtsakte auszulegen, die zur Umsetzung dieser Grundsätze erlassen wurden, oder um die Rechtmäßigkeit solcher Rechtsakte zu beurteilen. Das ist nichts weniger als ein bewusster Bruch mit der überkommenen Idee eines Verfassungsgrundsatzes, die gerade dadurch charakterisiert ist, dass ein Verfassungsgrundsatz in jeder Form juristischer Kontrolle zum Tragen kommen kann.[31]

Einige Beobachter formulieren ihre Kommentare zu den sozialen Grundrechten als innovative und erfindungsreiche Vorschläge für ihre Interpretation durch den Europäischen Gerichtshof, die die vorbenannten Hindernisse überwinden und eine sozial progressive Rechtsprechung des Gerichtshofs befördern könnten. Die Erwartungen sind ebenso hoch wie wenig überraschend. Schließlich war es doch ebenfalls der Gerichtshof, der den Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in eine autonome europäische Rechtsordnung transformiert und damit den neuartigen supranationalen Charakter des europäischen Gemeinschaftsrechts geschaffen hatte. So mag man es denn auch dem Gerichtshof überantworten wollen, ein ‚soziales Europa' zu konturieren, so dass die Unionsbürger und die europäische Zivilgesellschaft lediglich abzuwarten hätten. Aber ist diese Haltung normativ attraktiv, oder auch nur realistisch? Soll der Europäische Gerichtshof wirklich an einer Stelle das Ruder übernehmen, wo die politischen Repräsentanten im Konvent und andernorts gescheitert sind, und zwar sogar darin, dem Gerichtshof eine klare verfassungsrechtliche Anleitung an die Hand zu geben? Das ist eine irritierende Frage, deren Bejahung sich kaum mit den überkommenen Ideen von Demokratie und der Normativität verfassungsrechtlicher Normen versöhnen ließe. Dessen ungeachtet würde allein die angesprochene konkrete Form, in der die Charta in den Verfassungsvertrag inkorporiert wurde, diese delikate Aufgabe extrem schwierig gestalten, sogar für einen gutwilligen Gerichtshof.[32]

---

28 Die Liste umfasst: die gemeinsamen Verfassungstraditionen und die gemeinsamen internationale Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die von der Union und dem Europarat beschlossenen Sozialchartas, die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte.

29 Christoph Engel: The European Charter of Fundamental Rights. A Changed Political Opportunity Structure and its Normative Consequences, in: European Law Journal, Vol. 7, No. 2 (2001), S. 151-170, hier S. 167.

30 Dies ergibt sich erst aus den Erläuterungen des Präsidiums zur Ausarbeitung der Charta, die der Verfassungsvertrag in der Präambel zur Charta mit konstitutionellem Gewicht ausstattet: Die Charta soll nämlich von den Gerichten der Union und der Mitgliedstaaten „unter gebührender Berücksichtigung" dieser Erläuterungen ausgelegt werden.

31 Vgl. Robert Alexy: Theorie der Grundrechte, Frankfurt/Main 1986, Kapitel 3, Abschnitt I.; Ronald Dworkin: Taking rights seriously, London 1987, Kapitel 2.

32 Andere begrüßen die sozialen Grundrechte als rechtliche Referenzpunkte für die Mitgliedstaaten, um in ihrem Namen Beschränkungen der Grundfreiheiten zu rechtfertigen, vgl. John E. Fossum/Augustín J. Menéndez: The Draft Constitutional Treaty: between problem-solving Treaty and rights-based Constitution, Ms. Nov. 2004, S. 40 (verfügbar unter http://www.arena.uio.no/cidel/WorkshopLondon/FossumMenendez.pdf (letzter Zugriff: 2.2.2005). Diese Sicht führt zu einem ganz neuen Verständnis vom normativen Charakter sozialer Grundrechte. Mit den Vorstellungen einstiger Protagonisten wie der von Spiros Simitis geleiteten Expertengruppe der Europäischen Kommission hat es nicht viel gemein (vgl. Commission of the European Communities, Affirming Fundamental Rights in the European Union: Time to Act. Report of the Expert Group on Fundamental Rights,

Konstitutionalisierung des offenen Koordinierungsverfahrens

Die Stilisierung des offenen Koordinierungsverfahren zu einer durchschlagenden institutionellen Innovation in der Europäischen Union war ein Ergebnis des Europäischen Rates von Lissabon im Jahr 2000. Sie wurde als Instrument empfohlen, um die Europäische Beschäftigungsstrategie nach Artikel 125 des Amsterdamer Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und andere sozialpolitische Ziele zu verwirklichen. Das offene Koordinierungsverfahren setzt sich in dreierlei Hinsicht von der so genannten Gemeinschaftsmethode ab: Erstens erlaubt es europäische Politik auch außerhalb der Kompetenzen, die ausdrücklich auf die Ebene der Union transferiert sind. Zweitens wertet es den Rat auf. Drittens entgeht es der Justizialisierung der übrigen Gemeinschaftspolitiken. Das offene Koordinierungsverfahren schien sich als eine neue Chance zu empfehlen, Europas Defizit in der Sozialpolitik zu überwinden – und erhebliche Anstrengungen wurden im Konvent unternommen, um diese scheinbare Chance auch zu nutzen.[33]

Im Verfassungsvertrag wurde nun das offene Koordinierungsverfahren in Ansätzen konstitutionalisiert. Ein erster Hinweis findet sich in Art. I-14 Abs. 4 (Art. I-15 VVE): „Die Union kann Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen." In Teil III erscheint das offene Koordinierungsverfahren viermal, darunter im Abschnitt zur Sozialpolitik, Art. III-107 (Art. III-213 VVE), und zum Gesundheitswesen, Art. III-179 (Art. III-278 VVE). Hier kann die Europäische Kommission „Initiativen ergreifen", die der mitgliedstaatlichen Koordination förderlich sind, „insbesondere Initiativen, die darauf abzielen, Leitlinien festzulegen, den Austausch bewährter Verfahren durchzuführen und die erforderlichen Elemente für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung auszuarbeiten. Das Europäische Parlament wird in vollem Umfang unterrichtet." Einige mögen die verpflichtende Information des Europäischen Parlaments als einen ersten Schritt in Richtung einer vollwertigen parlamentarischen Partizipation werten und in langfristiger Perspektive sogar in Richtung einer dauerhaften europäischen Regelungskompetenz.[34] Bis dahin jedoch bleiben der Anwendungsbereich des Verfahrens, die Verrechtlichung der Prozeduren und das Potenzial der so generierten Entscheidungen schmal. Und selbst wenn diese Mechanismen tatsächlich etabliert würden, wäre eine Bewertung als Erfolg mit Zweifeln behaftet. Die Bedenken betreffen in erster Linie normative Besorgnisse um Europas konstitutionelle Kultur. Ebenso wichtig und normativ gehaltvoll sind Zweifel am Potenzial des offenen Koordinierungsverfahrens, die Entkoppelung der Sozialverfassung von der Wirtschaftsverfassung zu überwinden. Was ist die Basis für die entsprechende Hoffnung? Der Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Ordnungspolitik" stellte fest: „Aus der Sicht der Gruppe hat sich die offene Koordinierungsmethode in den Polititkbereichen, in denen keine stärkeren Koordinierungsinstrumente zur Verfügung stehen, als nützliches Instrument erwiesen."[35] Die Grundlage dieser optimistischen Mitteilung wird

Directorate-General for Employment, Industrial Relations and Social Affairs, Brüssel, Februar 1999, insbesondere S. 12). Im Übrigen erscheint es fraglich, ob eine Reformulierung der bisher vom Europäischen Gerichtshof zur Rechtfertigung von Marktfreiheitsbeschränkungen geforderten „zwingenden Gründe des Allgemeinwohls" in Begriffen von sozialen Grundrechten einer mitgliedstaatlichen Sozialpolitik neuen Halt geben kann.

33 Siehe den Abschlussbericht der Arbeitsgruppe „Soziales Europa" (Europäischer Konvent, CONV 516/1/3 REV 1) Abschnitt 4, sowie die Intervention von Grainne de Burca/Jonathan Zeitlin: Constitutionalising the Open Method of Co-ordination. A Note for the Convention, Manuskript, Madison (Wisconsin)/Florenz 2003.

34 So zum Beispiel der Vizepräsident des Konvents, Giuliano Amato, in einem Seminar am Europäischen Hochschulinstitut am 15.12.2003.

35 Europäischer Konvent, CONV 357/02.

nicht angegeben.[36] Ein amerikanischer Beobachter notiert demgegenüber: „Wir sehen uns in einer Phase des Erblühens der Literatur zum „offenen Koordinierungsverfahren" in der Sozialpolitik. So verfügen wir bereits über ausgreifende Analysen zu Funktionsweise und Potential des Systems, und haben es zu einer Art konstitutioneller Ordnung generalisiert. Hierbei handelt es sich um ein klassisches Beispiel subjektiver Evidenz, Kommissions-Rummel und Wunschdenken über die Zukunft, das den Vorzug erhält vor konkreter empirischer Analyse tatsächlicher politischer Ergebnisse. Wenn wir uns hingegen auf letztere konzentrieren, ist klar, dass das System bis heute wenig bis keinerlei Ergebnisse gezeitigt hat, und dass wenig Hoffnung besteht, dass dies eines Tages anders wird."[37]

Wie schon festgehalten wurde das offene Koordinierungsverfahren durch den Europäischen Rat von Lissabon im Jahr 2000 aufgewertet. Das erstrangige Interesse des Rates betraf die globale Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union. Insofern finden wir das offene Koordinierungsverfahren eingebettet in einen übergreifenden Diskurs der Wettbewerbsfähigkeit. Dabei wurden keine Überlegungen angestellt zu der Spannung, die zwischen der Forderung nach Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt und derjenigen nach internem sozialen Ausgleich besteht.[38] Denn es ist lediglich ein glückliches Zusammentreffen, wenn sozialer Ausgleich auch die Wettbewerbsfähigkeit fördert. Darüber hinaus sollte nicht vergessen werden, dass die Gestalt der je eigenen Sozialpolitik seitens der Mitgliedstaaten auch mit Blick auf den europäischen Markt als Wettbewerbsvorteil verteidigt wird. Das ist ein strukturelles Hindernis für einen Wunsch nach sozialem Fortschritt in Europa durch bessere Koordination. Es ist schwer zu sehen, wie durch einen *soft-law*-regierten Prozess wechselseitigen Lernens – die fundamentale Hoffung, die in die Preisungen des offenen Koordinierungsverfahrens eingeschrieben ist – diese widersprüchliche Struktur überwunden werden soll. Es liegt daher viel näher, dass der weiche bis unverbindliche Charakter des offenen Koordinierungsverfahrens lediglich die Divergenz der mitgliedstaatlichen Perspektiven und Strategien reflektiert, und den fehlenden Willen dokumentiert, das eigene System auf europäisch initiierte Veränderungen zu verpflichten.[39]

Zusammengefasst müssen wir annehmen, dass weder die Spuren des offenen Koordinierungsverfahrens, die sich im Verfassungsvertrag finden, noch die sozialen Rechte in der europäischen Charta der Grundrechte ein Fundament bilden können für eine neue Form der Interaktion von Wirtschafts- und Sozialverfassung in Europa und damit auch für einen innovativen Gehalt des neuen Verfassungsziels ‚soziale Marktwirtschaft'. Was der Konvent hier erreicht hat, erscheint eher als Schritt zur Seite denn nach vorne.

---

36 Kritische Einschätzungen finden sich zum Beispiel bei Stijn Smismans: EU Employment Policy: Decentralisation or Centralisation through the Open Method of Coordination?, in: European University Institute-Working Papers, LAW No. 2004/1 (mit vielen weiteren Nachweisen), Armin Schäfer: Zwischen internationalen Zielen und nationaler Politik: Wirtschaftspolitische Koordinierung in der Europäischen Union, der OECD und dem Internationalen Währungsfonds, Frankfurt/Main (im Erscheinen) und Milena Büchs: Dilemmas of post-regulatory European social policy co-ordination. The European Employment Strategy in Germany and the United Kingdom, DISS Berlin 2004.

37 Andrew Moravcsik: Interests, Power, Delegation: The Deep Structure of EU Politics, Manuskript, New York 2004 (Übersetzung durch den Autor).

38 Vgl. Claudio Radaelli: The Open Method of Coordination: A New Governance Architecture for the European Union?, Report for the Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm 2003, S. 20-23.

39 Vgl. Schäfer: Zwischen internationalen Zielen und nationaler Politik, S. 179 ff.

Ausblick

Sicherlich muss man die politischen Kräfteverhältnisse im Konvent in Rechnung stellen. Die Verteidiger der Idee eines sozialeren Europa waren aktiv und produktiv. Allerdings waren die Hindernisse, denen sie begegneten, vorhersehbar. Dass sich die Hindernisse trotz des Entscheidungsmodus eines vom Präsidium verwalteten Konsenses überwinden lassen würden, war ausgeschlossen. Die Geschichte des ‚sozialen Europa' im Konvent ist aber insofern erstaunlich, als sie die Geschichte der Problematik eines sozialeren Europas im Mikrokosmos zu reflektieren scheint. Der Konvent begann, wie einst die Union als Gemeinschaft(en), mit einem Fokus auf der Wirtschaftsverfassung. Nach einiger Zeit wurde es notwendig, die soziale Dimension auf die Tagesordnung zu setzen, mit der Arbeitsgruppe „Soziales Europa" auf der einen Seite, auf der anderen Seite mittels der Einführung des Sozialprotokolls in Maastricht und dem neuen Beschäftigungskapitel im Vertrag von Amsterdam. Bemerkenswerter Aufwand wurde getrieben, viele Kräfte waren involviert, große Rhetorik wurde aufgewandt. Am Ende stehen jedoch keine größeren und oft nur symbolische Fortschritte. Wenn aber tragfähige und auch politisch realisierbare Modelle für die rechtliche Strukturierung einer fortschrittlicheren Interaktion der wirtschaftlichen und der sozialen Sphären in Europa bis heute fehlen, ist es bisweilen sinnvoll zu versuchen, nicht auch noch falsche Versprechungen zu machen. Denn diese können politische Aufmerksamkeiten und Erwartungen in die Irre leiten, und in der Folge realen Schaden anrichten. Das gilt wahrscheinlich auch für den Konvent: Weit weniger wäre wohl hilfreicher gewesen.

Die offene Methode der Koordinierung in der europäischen Innovationspolitik: Grenzen und Perspektiven

*Robert Kaiser und Heiko Prange**

Vor dem Hintergrund der Herausforderungen, die sich aus der Erweiterung der Europäischen Union und aus dem Prozess der Globalisierung ergeben, werden in der Union neue Formen des Regierens erprobt, um europäische Politik effektiver, effizienter und demokratischer zu gestalten.[1] In diesem Zusammenhang hat der Europäische Rat von Lissabon im Jahr 2000 entschieden, die so genannte ‚offene Methode der Koordinierung' (OMK) auch im Bereich der Innovationspolitik anzuwenden.[2] Die Lissabon-Strategie sieht in der europäischen Innovationspolitik ein zentrales Element, Europa bis 2010 zur wettbewerbsfähigsten Region der Welt zu machen. Ziel ist es, einen Europäischen Forschungs- und Innovationsraum (EFIR) zu etablieren, in welchem die OMK zur Kohärenz regionaler, nationaler und europäischer Politiken maßgeblich beitragen soll.

Der Europäische Konvent hat die Kodifizierung der OMK in einer zukünftigen europäischen Verfassung zwar diskutiert, sich aber schließlich gegen eine solche explizite Festschreibung der OMK ausgesprochen, vor allem um ihren „informellen Charakter" beibehalten zu können.[3] Der abschließende Entwurf des Vertrags enthält allerdings eine Passage, welche die Charakteristiken der OMK im Prinzip zusammenfasst, ohne die Methode jedoch explizit zu erwähnen (Art. III-148). Zudem bestätigte der Konvent durch einen speziellen Unterartikel im Verfassungsvertrag (Art. I-13 Abs. 2) die „spezifische Logik" der Forschungs- und Innovationspolitik.

Insbesondere von Seiten Deutschlands ist eine umfassende Anwendung der OMK im Verlaufe der Konventsverhandlungen kritisiert worden. In Bezug auf die Forschungspolitik wurde eine Beeinträchtigung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Bestimmung und Finanzierung ihrer Forschungspolitik durch zentrale EU-Vorgaben gesehen. Gefordert wurden deshalb der Ausschluss insbesondere quantitativer EU-Vorgaben und eine Beschränkung der offenen Koordinierung auf Informations- und Erfahrungsaustausch.[4] Mit der Nicht-Festschreibung der OMK als allgemeines Handlungsinstrument im Verfassungsvertrag wurde auch ein zentrales Anliegen der deutschen Bundesländer erfüllt.[5]

Im Bereich der Innovationspolitik etabliert die OMK eine Reihe so genannter weicher ‚governance'-Instrumente, die über das ursprüngliche Instrumentarium der europäischen Verträge hinausgehen (beispielsweise Benchmarking). Obwohl die Teilnahme am Koordinierungsprozess auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht und Beschlüsse nicht bindend

---

* Dr. Robert Kaiser, Wissenschaftlicher Assistent, Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität München.
Dr. Heiko Prange, Habilitand, Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Technische Universität München.

1 Vgl. European Commission: European Governance – A White Paper, COM(2001) 428 final, Brüssel, 25.7.2001.

2 Eine ausführliche Typologisierung der OMK findet sich bei Ingo Linsenmann/Christoph Meyer: Dritter Weg, Übergang oder Teststrecke? Theoretische Konzeption und Praxis der offenen Politikkoordinierung, in: *integration* 4/2002, S. 285-296.

3 Vgl. European Convention: Final report of Working Group VI on Economic Governance, CONV 357/02, Brüssel 2003, hier S. 6.

4 Vgl. Convention Working Group V: Note by M. Joachim Wuermeling, Representative of the European Parliament, Working Document 15, 3. September 2002.

5 Vgl. Europaministerkonferenz: 36. Europaministerkonferenz der Länder am 18. Juni 2003, Berlin 2003.

sind, wird die OMK in der Innovationspolitik bislang nur sporadisch angewendet. Sie wird von den Akteuren offensichtlich nicht als Instrument zur Steigerung von Effektivität und Legitimation angesehen. Die Gründe hierfür liegen, so unser Argument, in der Kombination dreier Faktoren: dem Mehrebenencharakter des Politikfeldes, der Diversität nationaler Innovationssysteme und dem hoch kompetitiven Charakter von Innovationen. Das Zusammenwirken dieser drei Faktoren ist der zentrale ‚Stolperstein' für das Erreichen der mit der OMK verbundenen Ziele, nämlich der vertikalen Politikkoordination über mehrere territoriale Ebenen und des grenzüberschreitenden ‚policy learning'.[6]

Wir werden unser Argument beispielhaft anhand der vier Mitgliedstaaten Deutschland, Niederlande, Österreich und Schweden entwickeln. Diese Länder weisen sowohl Variationen in Bezug auf den Mehrebenencharakter des Politikfeldes als auch signifikante Unterschiede in ihren Innovationssystemen auf. Während Deutschland und Österreich föderale Systeme besitzen, in welchen die regionalen Ebenen legislative und budgetäre Kompetenzen besitzen, haben die Niederlande und Schweden erst in den Neunzigerjahren Dezentralisierungsprozesse im Bereich der Innovationspolitik eingeleitet. Die vier Staaten unterscheiden sich folglich erstens in Bezug auf die vertikale Dimension und die interne Koordinierung nationaler Innovationspolitik. Zweitens variieren die Staaten im Hinblick auf die Struktur und die Performanz ihrer Innovationssysteme. Zudem werden wir zeigen, dass diese Länder für ähnliche Performanzprobleme ganz unterschiedliche Lösungswege gefunden haben, so dass so genannte ‚best practice'-Lösungen nur schwer herauszufiltern sind.

Der Aufsatz wird zunächst darlegen, inwieweit die OMK in der Innovationspolitik angewendet wurde, seit sie der Europäische Rat von Lissabon im Jahr 2000 als zentrales Instrument europäischer Innovationspolitik angekündigt hat. Wir werden dann unser Argument anhand des Mehrebenencharakters europäischer Innovationspolitik, der Diversität nationaler Innovationssysteme und des Wettbewerbscharakters von Innovationen entwickeln. Schließlich werden die Voraussetzungen für den potenziellen Nutzen offener Koordinierung herausgearbeitet.

Die offene Methode der Koordinierung in der innovationspolitischen Praxis

Die offene Koordinierung in der europäischen Innovationspolitik kann als ein zweidimensionaler Prozess betrachtet werden, der im Wesentlichen auf einem kontinuierlichen Benchmarking nationaler Innovationspolitiken und Innovationsleistungen basiert. In der *horizontalen Dimension* dient dieses Benchmarking zunächst der Identifikation spezifischer Schwächen der mitgliedstaatlichen Innovationssysteme. Ferner werden in diesem Zusammenhang ‚best practices' identifiziert, die in einzelnen Mitgliedstaaten erfolgreich implementiert worden sind. Das Ziel der offenen Koordinierung in der horizontalen Dimension besteht vor allem darin, auf europäischer Ebene einen Prozess gemeinsamen Policy-Lernens zu organisieren, der den Informations- und Erfahrungsaustausch über erfolgreiche Politikmaßnahmen gewährleisten soll. In der *vertikalen Dimension* dient das Benchmarking der Festlegung gemeinsamer innovationspolitischer Leitlinien auf europäischer Ebene und ihrer Umsetzung in Form spezifischer Ziele für nationale oder regionale Innovationspolitiken. Durch deren Umsetzung soll die Kohärenz der Innovationspolitiken auf den verschiedenen territorialen Ebenen gestärkt werden und damit insgesamt die innovative Leistungsfähigkeit Europas gegenüber den wichtigsten Wettbewerbern (insbesondere Japan und den USA) verbessert werden.

6 Vgl. auch Robert Kaiser/Heiko Prange: Managing Diversity in a System of Multi-Level Governance: The Open Method of Coordination in Innovation Policy, in: Journal of European Public Policy 2/2004, S. 249-266.

Die offene Koordinierung in der europäischen Innovationspolitik weist der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten unterschiedliche Funktionen zu. Während es der Kommission obliegt, den institutionellen Rahmen für die Koordinierung und das Benchmarking bereitzustellen und den gesamten Prozess durch ein periodisches Monitoring sowie durch die Organisation expertengestützter Evaluierungsmaßnahmen zu begleiten, bleibt es den mitgliedstaatlichen Regierungen vorbehalten, Verfahren der ‚internen' Koordination zu implementieren.[7] Diese internen Verfahren betreffen einerseits die horizontale Koordination zwischen den zentralstaatlichen Ministerialverwaltungen, vor allem aber die vertikale Koordination mit subnationalen Akteuren. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass der Erfolg der offenen Koordinierung zumindest in der vertikalen Dimension vorwiegend auf der Existenz mitgliedstaatlicher Koordinationsverfahren sowie auf der Bereitschaft regionaler und lokaler Akteure beruht, sich an Zielvorstellungen zu orientieren, die ohne ihre direkte Mitwirkung auf europäischer Ebene definiert worden sind.

Seit der Anwendung der OMK in der europäischen Innovationspolitik waren die entsprechenden Aktivitäten auf europäischer Ebene vorwiegend auf das Benchmarking fokussiert. Die erste Phase dieser Benchmarking-Aktivitäten, die im Januar 2003 abgeschlossen wurde, befasste sich mit Fragen der Humanressourcen und der öffentlichen und privaten Investitionen in Forschung und Entwicklung (F&E), mit den Auswirkungen von Forschung und Entwicklung auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigungssituation sowie mit der Förderung einer gemeinsamen Innovationskultur in den Mitgliedstaaten. Insgesamt haben diese Aktivitäten aber vor allem erbracht, dass spezifische ‚Innovationsprobleme' in den Mitgliedstaaten auf sehr unterschiedlichen Ursachen gründen, die durch ein vorwiegend quantitatives Benchmarking kaum ausreichend zu beschreiben sind. Hieraus hat die Europäische Kommission folgerichtig den Schluss gezogen, dass bislang nicht in ausreichendem Maße qualitative Indikatoren existieren, die es erlauben würden, die Komplexität des institutionellen Umfeldes aufzuzeigen, in das Innovationsprozesse und Innovationsakteure eingebettet sind.[8]

Zur Überwindung dieses Defizits wird in der zweiten Phase des Leistungsvergleichs auf fortentwickelte Methoden des ‚intelligenten' oder ‚praxisbezogenen' Benchmarkings gesetzt.[9] Damit nimmt das Benchmarking nun eine systemische Betrachtungsweise von Innovationsprozessen ein und wird in zweierlei Richtung erweitert. Erstens sollen alle Mechanismen einbezogen werden, die einen Einfluss auf den Erfolg innovationspolitischer Programme haben können, wie zum Beispiel die Struktur des Bildungs- und Forschungssystems oder die Finanzierungsmodi von Innovationen. Zweitens sollen auch jene Politikbereiche Berücksichtigung finden, die zumindest indirekte Auswirkungen auf das Verhalten von Innovationsakteuren haben, wie etwa die Steuerpolitik. Ein solches Benchmarking-Modell erscheint in der Tat geeigneter, die kontextspezifischen Faktoren von ‚best practice'-Lösungen zu erkennen, wobei es allerdings auch veranschaulichen könnte, dass der Erfolg von Innovationspolitik insbesondere auf lokalen Gegebenheiten und auf spezifischen Formen der Interaktion zwischen Innovationsakteuren beruht.

Außerhalb der Benchmarking-Aktivitäten hat die offene Koordinierung in der Innovationspolitik ferner zur Formulierung eines ersten strategischen Ziels geführt. So hat der Europäische Rat von Barcelona im März 2002 beschlossen, dass die Mitgliedstaaten bis 2010

7 Vgl. Europäische Kommission: Innovation in einer wissensbestimmten Wirtschaft, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, KOM(2000) 567 endgültig, Brüssel, 20.9.2000, hier S. 16.

8 Vgl. European Commission: Progress Report on Benchmarking of national research policies, Commission Staff Working Paper, SEC(2001)1002, Brüssel.

9 Vgl. European Commission: Progress Report on Benchmarking.

mindestens drei Prozent ihres Bruttoinlandsprodukts in Forschung und Entwicklung investieren sollen, von denen Zweidrittel durch die Industrie bereitgestellt werden sollen. Mit Blick auf die aktuelle Situation in der Europäischen Union muss dieses Ziel als ein sehr ambitioniertes Vorhaben gewertet werden. Während die Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren durchschnittlich nur einen Wert von 1,9 Prozent erzielt haben, gelang es nur jenen Staaten, die Dreiprozent-Marke zu erreichen, die einerseits über relativ kleine Volkswirtschaften verfügen, in denen aber andererseits multinationale Unternehmen existieren, die in forschungsintensiven Bereichen tätig sind. Im Gegensatz dazu lag das Investitionsniveau in Forschung und Entwicklung in größeren Volkswirtschaften oder in kleineren Staaten, in denen Großunternehmen eine geringe Rolle spielen, deutlich niedriger. Somit besteht offensichtlich eine Korrelation zwischen der Höhe der F&E-Ausgaben und der Existenz von Großunternehmen in forschungsintensiven Sektoren wie der Telekommunikationsindustrie oder der pharmazeutischen Industrie. In Schweden beispielsweise wurden im Jahr 1999 nahezu 60 Prozent der F&E-Investitionen durch den Telekommunikationsausrüster Ericsson bereitgestellt, während in Deutschland knapp 80 Prozent der privatwirtschaftlichen Forschungs- und Entwicklungsausgaben von einer relativ geringen Zahl von Firmen mit mehr als 500 Mitarbeitern investiert wurden.[10] Dies verdeutlicht, dass die Höhe privatwirtschaftlicher F&E-Ausgaben in erster Linie durch die industrielle Struktur eines Landes bestimmt wird und sich daher nur in begrenzter Weise durch Politikkoordinierung beeinflussen lässt.

Vertikale Politikkoordination in Mehrebenensystemen

Europäische Forschungspolitik hat seit Mitte der Achtzigerjahre graduell typische Mehrebenencharakteristiken entwickelt, nicht nur weil die Union ihre finanziellen Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten ausgedehnt hat, sondern insbesondere weil sie zunehmend einen umfassenden innovationspolitischen Ansatz verfolgt, der auch Aktivitäten auf der regionalen Ebene umfasst.[11]

Dieses Politikfeld ist daher seit Beginn der Siebzigerjahre mit dem Problem der vertikalen (und horizontalen) Koordination konfrontiert. Zunächst wurde die Koordination der Forschungspolitiken der Mitgliedstaaten als ein zentrales Instrument zur Überwindung der wachsenden technologischen Kluft zwischen Europa auf der einen Seite und insbesondere Japan und den USA auf der anderen Seite betrachtet. In den Achtzigerjahren vollzog die Europäische Kommission dann allerdings einen strategischen Politikwechsel und setzte mit der Einführung der Rahmenprogramme für Forschung und technologische Entwicklung weniger auf eine politische Koordination als vielmehr auf den Aufbau beträchtlicher Finanzierungskapazitäten für grenzüberschreitende Forschungskooperationen.

Mit dem Vorschlag zur Errichtung eines Europäischen Forschungsraumes, in dem die OMK eine hervorgehobene Rolle spielt, verfolgt die Europäische Kommission nun erneut die Idee der stärkeren Koordinierung der Innovationspolitiken über mehrere territoriale Ebenen.[12] In diesem Zusammenhang soll durch die offene Koordinierung erreicht werden, dass Maßnahmen, die auf der nationalen, regionalen oder sogar lokalen Ebene ergriffen

10 Vgl. Jerry Sheehan/Andrew Wyckoff: Targeting R&D: Economic and Policy Implications of Increasing R&D Spending, STI Working Paper 2003/8, Paris, hier S. 17.

11 Vgl. Edgar Grande: Innovationspolitik im europäischen Mehrebenensystem: Zur neuen Architektur des Staatlichen, in: Klaus Grimmer/Stefan Kuhlmann/Frieder Meyer-Krahmer (Hrsg.): Innovationspolitik in globalisierten Arenen, Opladen 1999, S. 87-103.

12 Vgl. European Commission: Towards a European Research Area, Communication from the Commission, COM(2000) 6, Brüssel, 18.1.2000.

werden, ein höheres Maß an Konsistenz erreichen. Folglich würden Innovationspolitiken verschiedenster territorialer Akteure zu einem erheblich stärkeren Maß als bisher in eine europäische Mehrebenenstruktur integriert. Um zu zeigen, dass der Mehrebenencharakter der Innovationspolitik in Europa ein erhebliches Hindernis für die vertikale Politikkoordination darstellt, führen wir im Folgenden aus, welche internen Mechanismen und Verfahren zur Steuerung von Innovation und technologischer Entwicklung in den vier Staaten, die für diese Untersuchung ausgewählt wurden, existieren.

In Deutschland haben die Bundesländer seit Mitte der Siebzigerjahre in Reaktion auf die wirtschaftliche Rezession und den Strukturwandel begonnen, eigene Innovationspolitiken zu entwickeln.[13] Daneben sind die Bundesländer insbesondere in der Bildungs- und Forschungspolitik in erheblichem Maße in Verfahren der vertikalen Koordination mit der Bundesebene involviert. Ferner existieren eine Reihe von Arrangements zur Kofinanzierung der Hochschulinfrastruktur und der außeruniversitären Forschungseinrichtungen. In diesem Kontext haben die Bundesländer in den vergangenen Jahren aber nicht nur ihre Ausgaben im Bereich der Innovationsförderung erhöht, sie haben insbesondere ihre Investitionen auf Bereiche konzentriert, in denen sie am wenigsten von den Erfordernissen der vertikalen Koordination betroffen waren. Regionale Innovationspolitik wurde dadurch ein Instrument der Differenzierung und des Wettbewerbs zwischen den Bundesländern, während der Bund seine Aktivitäten entweder auf querschnittsorientierte Infrastrukturprogramme oder auf Maßnahmen der spezifischen Technologieförderung im vorwettbewerblichen Rahmen fokussiert hat.[14]

Das Beispiel Österreichs zeigt hingegen, dass die Existenz einer föderativen Staatsstruktur nicht notwendigerweise auch zur Durchführung regionaler Innovationsprogramme führt. Der Hauptakteur ist in diesem Bereich eindeutig der Bund, der erst in letzter Zeit Programme initiiert hat, die auf die Verbesserung der regionalen ökonomischen Struktur zielen.[15] Während die Länder bislang kaum in der Lage waren, spezifisch regionale Ansätze in der Innovationsförderung zu entwickeln, bestehen solche Vorhaben zumindest teilweise auf der lokalen Ebene, insbesondere im Hinblick auf einige ‚Cluster'-Initiativen im Automobilsektor in der Steiermark und Oberösterreich. Im Vergleich zu Deutschland existieren intergouvernementale Koordinations- und Kooperationsverfahren in deutlich geringerem Maße. Erst seit Mitte der Neunzigerjahre haben sich Bundes- und Landesebene in Österreich auf eine stärkere Koordination ihrer Förderprogramme in den Bereichen Umwelt- und Energieforschung verständigt.[16] Im Jahr 2001 wurden diese Verfahren auf sieben Technologiebereiche ausgedehnt, die weitestgehend mit den Schwerpunktthemen des Sechsten Europäischen Forschungsrahmenprogramms überlappen.[17]

In erheblich stärker zentralisierten Staaten, wie in Schweden und den Niederlanden, haben sich in den Neunzigerjahren regionale Innovations- und Technologieprogramme etabliert, die teilweise durch entsprechende europäische Fördermaßnahmen motiviert wurden. Niederländische Provinzen haben seit Mitte der Neunzigerjahre so genannte regionale Technologiepläne entwickelt, um hierdurch die Interaktion zwischen Verwaltung, Industrie

13 Vgl. Angela Scherzinger: Die Technologiepolitik der Länder in der Bundesrepublik Deutschland – ein Überblick, DIW Discussion Paper No. 164, Berlin 1998.

14 Vgl. David Wilson/Vangelis Souitaris: Do Germany's federal and land governments (still) co-ordinate their innovation policies?, in: Research Policy 31/2002, S. 1123-1140, hier S. 1132.

15 Vgl. European Commission: European Trend Chart on Innovation, Country Report: Austria, Brüssel 2001.

16 Vgl. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung u.a.: Technologiepolitisches Konzept 1996 der Bundesregierung (Expertenentwurf), Seibersdorf 1996, hier S. 66-67.

17 Vgl. Austrian Council: Tätigkeitsbericht 2000, 2001, 2002, Wien 2002, hier S. 26.

und Wissenschaft zu verbessern. Hintergrund dieser Vorhaben war nicht zuletzt die Wahrnehmung eines größeren interregionalen Wettbewerbs zwischen den Provinzen. Darüber hinaus haben die Provinzen verstärkte Anstrengungen zur horizontalen Koordinierung ergriffen und die zentralstaatliche Ebene aufgefordert, innovationspolitische Kompetenzen auf die regionale Ebene zu verlagern. In Schweden verfolgt die Zentralregierung seit 1998 einen Regionalisierungsansatz. In der Folge haben die 21 schwedischen Gebietskörperschaften regionale Wachstumspakte mit dem Ziel der besseren Koordinierung regionaler und lokaler Initiativen geschlossen. Ferner verfolgt die zentralstaatliche Ebene seit 2002 mit dem Programm ‚Regional Growth Through Dynamic Innovation Systems' einen neuen Ansatz zur Etablierung regionaler Innovationssysteme, um die Regionen für den internationalen Wettbewerb zu stärken. Eine signifikante Kompetenzübertragung auf die regionale Ebene scheiterte in Schweden aber bislang vor allem an fehlenden administrativen Kapazitäten auf der subnationalen Ebene.

In allen vier Untersuchungsstaaten hat die ‚interne' Koordinierung im Bereich der Innovationspolitik also entweder zugenommen oder sie besaß bereits ein beträchtliches Ausmaß. Während die Niederlande und Schweden den ersten Fall repräsentieren, gilt letzteres insbesondere für Deutschland. Österreich ist in gewisser Weise eine Ausnahme von dieser Regel, weil es dort trotz der föderalen Struktur bisher kaum vertikale Koordinierung gegeben hat und diese erst in jüngster Zeit auf moderatem Niveau zunahm. Daraus ergibt sich, dass das Maß an Autonomie subnationaler Akteure im Vergleich in Deutschland am höchsten ist. Darüber hinaus unterscheiden sich die deutschen und österreichischen Länder von regionalen Einheiten in den Niederlanden und Schweden hinsichtlich ihrer konstitutionellen Rechte. Während sich in den Bundesstaaten eine Mitwirkung im innerstaatlichen Willensbildungsprozess wie auch – in speziellen Fällen – im Rat der Europäischen Union schon aus verfassungsrechtlicher Sicht ergibt, besitzen die niederländischen und schwedischen Regionen keine vergleichbare Stellung. Dennoch sind sie auf europäischer Ebene durch die Errichtung eigener Büros in Brüssel und durch ihre Repräsentation im Ausschuss der Regionen vertreten.

Zusammenfassend kann folglich davon ausgegangen werden, dass die innovationspolitischen Maßnahmen der Europäischen Union spätestens seit den Neunzigerjahren durch ein verstärktes regionales Engagement sowohl auf der mitgliedstaatlichen wie auf der europäischen Ebene begleitet werden. Hierdurch werden typische Charakteristika eines politischen Mehrebenensystems erkennbar, in welchem die Akteure auf unterschiedlichen territorialen Ebenen ein integriertes System gemeinschaftlicher Entscheidungsfindung bilden.[18] Von einem theoretischen Standpunkt wäre somit davon auszugehen, dass die Organisation der Innovationspolitik in Europa durch die Notwendigkeit einer vertikalen Koordinierung erhebliche Transaktionskosten hervorrufen müsste. Tatsächlich sind aber im Rahmen der offenen Koordinierung regionale und lokale Akteure bisher kaum einbezogen worden. Hierdurch ist zwar das Problem erhöhter Transaktionskosten noch nicht virulent geworden. Dennoch muss mit Blick auf die teilweise erhebliche Bedeutung subnationaler Akteure davon ausgegangen werden, dass eine effektive Koordinierung in der europäischen Innovationspolitik nur gelingen kann, wenn die Mitgliedstaaten ihre internen Mechanismen in Richtung eines bidirektionalen und interaktiven Lernprozesses fortentwickeln, der es den regionalen Akteuren einerseits erlaubt, ihren spezifischen Input zu leisten, andererseits aber auch gewährleistet, dass sie autonomen Strategien folgen können.

18 Vgl. Fritz W. Scharpf: The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, in: Public Administration 3/1988, S. 239-278.

Diversität und Wettbewerb nationaler Innovationssysteme: ein Hindernis für gegenseitiges Policy-Learning?

Mit der Initiierung des Europäischen Raums für Forschung und Innovation hat europäische Innovationspolitik ohne Zweifel eine noch ambitioniertere Form erhalten, denn sie ist neben ihrem Mehrebenencharakter zudem durch eine strukturelle Beharrlichkeit der nationalen Forschungs- und Innovationssysteme gekennzeichnet. Dies schließt enorme Variationen der innovativen Leistungsfähigkeit nicht nur zwischen den EU-Staaten, sondern ebenso innerhalb der jeweiligen Mitgliedstaaten ein. Die Diversität der Systeme stellt ebenfalls eine Hürde für die Anwendung der OMK im Bereich der Innovationspolitik dar. Diese Feststellung ist von hoher Relevanz für die Abschätzung der Wirkung der OMK, da die Diversität von Politiken und Institutionen besondere Bedingungen für gegenseitiges ‚policy learning' schafft.[19] Auf der einen Seite sind Variationen eine Vorbedingung für ‚policy learning', da nur eine institutionelle Vielfalt einen sinnvollen Vergleich verschiedener Lösungen für innovationspolitische Probleme zulässt. Da Innovationsprozesse jedoch nur kontextspezifisch zu verstehen sind, gestaltet sich gegenseitiges Lernen auf der anderen Seite äußerst anspruchsvoll, da vor allem vertiefte Kenntnisse lokaler Bedingungen, die oft für den Erfolg eines Programms verantwortlich sind, vorhanden sein müssen.

Die strukturelle Vielfalt und die unterschiedliche Performanz nationaler Innovationssysteme

In der Innovationsforschung ist es unumstritten, dass die institutionellen, infrastrukturellen und kulturellen Voraussetzungen für die Generierung von Innovationen stark zwischen Nationalstaaten variieren.[20] Diese Voraussetzungen bestimmen nicht nur die Form der Beziehungen zwischen industriellen und administrativen Akteuren sowie dem Wissenschaftssystem, sondern beeinflussen auch die Intensität ihrer Interaktionen. Mehr noch etablieren sie spezifische Ausprägungen und Leistungspotenziale nationaler Innovationssysteme,[21] welche sich über einen relativ langen Zeitraum entwickelt haben und daher eine außergewöhnliche Stabilität aufweisen. Die spezifischen Ausprägungen lassen sich am besten anhand der Forschungsinfrastruktur und der Muster technologischer Spezialisierung nachzeichnen.
In Bezug auf die öffentlich finanzierte Forschung weist Deutschland beispielsweise ein hoch differenziertes und dezentralisiertes System mit einer Vielzahl an Universitäten, Technischen Universitäten und Fachhochschulen auf der einen Seite und spezialisierten außeruniversitären Forschungseinrichtungen auf der anderen Seite auf. Während daher im deutschen System – ebenso wie in den Niederlanden – ein beachtlicher Teil der Forschung außerhalb der Universitäten stattfindet, konzentriert sich öffentliche Forschungsförderung in Schweden und Österreich in den jeweiligen Universitäten, womit der Schwerpunkt staatlicher Forschungsfinanzierung dort im Bereich der Grundlagenforschung liegt.[22] Erst

19 Vgl. Damian Chalmers/Martin Lodge: The Open Method of Co-ordination and the European Welfare State, ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation, Discussion Paper No. 11, London 2003; Bengt-Åke Lundvall/Mark Tomlinson: International benchmarking as a policy learning tool, in: Maria Joao Rodrigues (Hrsg.): The New Knowledge Economy in Europe, Cheltenham 2002, S. 203-231.

20 Vgl. Charles Edquist (Hrsg.): Systems of Innovation: Technologies, Institutions, and Organizations, London 1997; Bengt-Åke Lundvall (Hrsg.): National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning, London 1992; Richard R. Nelson (Hrsg.): National Systems of Innovation: A Comparative Analysis, Oxford 1993.

21 Ein nationales Innovationssystem umfasst alle Organisationen und Institutionen sowie deren Verbindungen untereinander, die zur Generierung, Verbreitung und Anwendung technologischen Wissens innerhalb eines Landes beitragen.

22 Vgl. European Commission: Country Report: Austria, 2001.

seit Mitte der Neunzigerjahre hat die schwedische Regierung damit begonnen, größere außeruniversitäre Forschungszentren in Kooperation mit der Industrie aufzubauen.
Private F&E-Investitionen werden sowohl in Deutschland als auch in Schweden in erster Linie von Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeitern durchgeführt, während in Österreich und den Niederlanden kleine und mittlere Unternehmen jeweils rund ein Drittel zur F&E-Durchführung beitragen.[23] Entsprechend ist der Anteil der kleineren und mittleren Unternehmen, die an öffentlich finanzierten F&E-Programmen teilnehmen, in Schweden und Deutschland relativ gering, während in Österreich und den Niederlanden dieser Anteil ungefähr doppelt so hoch ist wie im EU-Durchschnitt.[24]
Verschiedene Innovationssysteme weisen ferner signifikante Variationen in ihrem Muster technologischer Spezialisierung auf. Dies zeigt sich etwa hinsichtlich der F&E-Intensität in der verarbeitenden Industrie. Im Laufe der Neunzigerjahre war die F&E-Intensität in Deutschland in den Sektoren Elektronik, Automobilbau und Transport besonders hoch. Dasselbe galt in den Niederlanden für den pharmazeutischen und den chemischen Sektor, in Schweden für die Pharmazie und die Elektronik.[25]
Mit Blick auf die Leistungspotenziale der verschiedenen Innovationssysteme weist Deutschland insbesondere in Bezug auf die Beschäftigten im Mittel- und Hochtechnologiesektor, hinsichtlich europäischer Hochtechnologiepatente und im Falle privater F&E-Investitionen eine hohe Leistungsfähigkeit auf. Hingegen ist die allgemeine Leistungsfähigkeit Österreichs vergleichsweise niedrig. Allein in Bezug auf die Generierung von Innovationen durch kleine und mittlere Unternehmen, rangiert Österreich im oberen Leistungsbereich. Die Stärken des niederländischen Innovationssystems beziehen sich in erster Linie auf die Erteilung von U.S.-Patenten, öffentliche F&E-Investitionen sowie die Bereitstellung von Risikokapital. Schwedens Vorteile liegen in den Bereichen Beschäftigung in Hochtechnologie-Dienstleistungen, lebenslanges Lernen und Innovationsausgaben.[26]
Noch stärker als auf der nationalen Ebene variieren die Innovationspotenziale zwischen den Regionen. Besonders einige deutsche und skandinavische Regionen sowie die Region Paris besitzen Ressourcen, die weit über dem EU-Durchschnitt liegen. Vor allem diese Variationen im regionalen Innovationspotenzial sind für die Unterschiede nationaler Innovationsleistungen verantwortlich.[27] Regionale Disparitäten werden noch markanter, wenn als Indikator die F&E-Intensität in Europa herangezogen wird. So sind zehn der 15 Regionen mit der höchsten F&E-Intensität deutsche Regionen. Aus den Niederlanden und Schweden konnte sich keine Region unter den ersten 15 platzieren.[28]

Zur Diversität der Innovationsstrategien in nationalen Innovationssystemen

Die einzelnen Länder haben in den letzten Jahren spezifische Politiken und Strategien entwickelt, um den Schwächen ihrer Innovationssysteme zu begegnen. Deshalb liefern die quantitativen Indikatoren noch keine ausreichenden Anhaltspunkte für die Qualität der

23 Vgl. European Commission: Third European Report on Science & Technology Indicators, Brüssel 2003, hier S. 136.
24 Vgl. European Commission: Towards a European Research Area, Key Figures 2001, Special Edition: Indicators for benchmarking of national research policies, Luxemburg 2001, hier S. 28; European Commission: Science & Technology Indicators, 2003, hier S. 137.
25 Siehe OECD: Science, Technology and Industry Outlook, Paris 2002, hier S. 304.
26 Vgl. European Commission: 2001 Innovation Scoreboard, Brüssel 2001, hier S. 9.
27 Vgl. European Commission: European Trend Chart on Innovation, Brüssel 2000.
28 Vgl. European Commission: Science & Technology Indicators, 2003, hier S. 49. Dieser Überblick der Kommission enthält keine Daten für Österreich. Es kann aber angenommen werden, dass sich die Region Wien unter den ersten 15 Regionen mit der höchsten F&E-Intensität platziert hätte.

jeweiligen Innovationspolitiken. Ein Beispiel hierfür ist das in der ersten Hälfte der Neunzigerjahre von der deutschen Bundesregierung gestartete BioRegio-Programm. Durch Initiierung eines interregionalen Wettbewerbs sollte dieses Programm Deutschlands Situation im Bereich der Kommerzialisierung biotechnologischer Innovationen verbessern. Allgemein als so genannte ‚best practice'-Lösung anerkannt, blieb in dieser Sichtweise unberücksichtigt, dass drei der vier Gewinnerregionen bereits in den frühen Achtzigerjahren als Standorte für nationale Genzentren ausgewählt wurden und somit bereits eine kritische Masse an wissenschaftlicher Expertise im Bereich Biotechnologie mitbrachten.[29] Es ist daher fraglich, ob andere Regionen, die eine derartige Vorleistung nicht aufweisen, von dieser vermeintlichen ‚best practice'-Lösung ‚lernen' beziehungsweise diese gar transferieren können.

Ein zweites Beispiel betrifft Schweden und die Niederlande, die – im Gegensatz zu Deutschland und Österreich – Steueranreize für die Beschäftigung von Wissenschaftlern gewähren. Betrachtet man die Wachstumsraten für wissenschaftlich Beschäftigte und den Wissenschaftleranteil (Anteil von Wissenschaftlern pro 1.000 Arbeitnehmer) in den einzelnen Ländern, können die Steuermaßnahmen nicht ohne weiteres als Erfolg gewertet werden. So betrug die Wachstumsrate von wissenschaftlich Beschäftigten zwischen 1991 und 1999 in Österreich 78 Prozent, in Schweden 55 Prozent und in den Niederlanden 21 Prozent pro 1.000 Beschäftigte. In Deutschland gab es zwar keinen Zuwachs an Wissenschaftlern, dennoch liegt der Wissenschaftleranteil mit 6,45 immer noch höher als in Österreich (5,24) und den Niederlanden (5,15), aber unter dem in Schweden (9,10).[30] Infolgedessen scheint es voreilig, steuerliche Maßnahmen grundsätzlich als ‚best practice'-Lösungen zu verstehen.

Auf Grund der Vielfalt nationaler Innovationssysteme in Europa ruft das Benchmarking nationaler Innovationspolitiken besondere Probleme hervor. Quantitatives Benchmarking übersieht sehr leicht, dass spezifische Stärken und Schwächen eines nationalen Innovationssystems ihre Wurzeln in der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit auf regionaler oder gar lokaler Ebene haben. Folglich müssten die Benchmarking-Aktivitäten der Kommission intensiver die subnationale Dimension berücksichtigen. Die anhaltende Vielfalt nationaler Innovationssysteme macht zudem deutlich, dass Politikkoordination auf der EU-Ebene nur innerhalb bestimmter Grenzen stattfinden kann, da industrielle Strukturen, nationale (oder regionale) Innovationskulturen sowie technologische Spezialisierungen etablierten Pfaden folgen und sich somit relativ resistent gegenüber Veränderungen verhalten.

Innovationspolitik zwischen Markt- und Politikkoordination

Im Gegensatz zu anderen Politikfeldern, auf welche die OMK angewendet wird, stellen private Organisationen die Hauptakteure in der Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik dar, während öffentliche Organisationen, wie Universitäten oder Großforschungseinrichtungen, auf allen territorialen Ebenen einen hohen Grad an Autonomie genießen.

In diesem Kontext befinden sich europäische Nationalstaaten, Regionen oder gar lokale Cluster nicht nur mit anderen EU-Mitgliedstaaten in einem Wettbewerb um knappe Ressourcen wie beispielsweise Wissen, ausländische Forschungs- und Entwicklungsinvestitio-

29 Vgl. Robert Kaiser: Innovation policy in a multi-level governance system: The changing institutional environment for the establishment of science-based industries, in: Jakob Edler/Stefan Kuhlmann/Maria Behrens (Hrsg.): Changing Governance of Research and Technology Policy: The European Research Area, Cheltenham 2003, S. 292-313.

30 Vgl. European Commission: Science & Technology Indicators, 2003, hier S. 182.

nen oder Fachpersonal, sondern ebenfalls mit innovativen ‚lead'-Märkten insbesondere innerhalb der OECD-Welt. Daneben ist zu berücksichtigen, dass sich Innovationsprozesse innerhalb multinationaler Unternehmen zunehmend über verschiedene globale Standorte erstrecken, und strategische Forschungsallianzen insbesondere in modernen wissensbasierten Industrien entweder eine stark lokale oder internationale Dimension aufweisen. Auf Grund des engen Zusammenhangs zwischen innovativer Leistungsfähigkeit und ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit ist Innovationspolitik daher einer besonderen Spannung zwischen Markt- und Politikkoordination ausgesetzt.

Perspektiven für die OMK in der Innovationspolitik

Die Methode der offenen Koordinierung ist bislang in der europäischen Innovationspolitik nur sporadisch zur Anwendung gekommen. Dies lässt sich auf den ausgeprägten Mehrebenencharakter des Politikfeldes, die erheblichen Variationen in den nationalen Innovationssystemen der Mitgliedstaaten und den hoch kompetitiven Charakter von Innovationen zurückführen. Durch das Zusammenwirken dieser Faktoren unterscheidet sich die Innovationspolitik von anderen Politikbereichen, in denen die OMK Anwendung findet. Der Erreichung der zentralen Ziele der OMK werden dadurch enge Grenzen gesetzt.
Im Fall der Definition strategischer Ziele für die nationalen F&E-Politiken genügt die Festlegung des so genannten Dreiprozent-Zieles zwar der Anforderung, nicht unmittelbar in den Wettbewerb der europäischen Innovationssysteme einzugreifen, allerdings müssen die Chancen für die Zielerreichung auf Grund der Bedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten skeptisch beurteilt werden. Die Situation im Bereich des ‚policy learning' und des ‚policy transfer' ist noch erheblich komplexer. Insbesondere für die Adaption vermeintlich erfolgreicher Politikprogramme existieren potenzielle Risiken selbst dann, wenn die Akteure bereit wären, voneinander zu lernen. So würde ein „uninformierter Politiktransfer" ignorieren, dass ein vermeintlich positives Innovationsprogramm zu negativen Konsequenzen in anderen Bereichen geführt hat. Ein „unvollständiger Transfer" würde übersehen, dass für den Erfolg einer Maßnahme spezifische institutionelle Arrangements von hoher Bedeutung waren, die zwar im Ursprungsland vorhanden waren, nicht aber in dem Land, das die Maßnahme kopiert hat. Von einem „unangemessenen Transfer" wäre schließlich auszugehen, wenn der Erfolg einer Maßnahme insbesondere auf landesspezifische Normen und Werte, wie etwa eine besondere Innovationskultur, zurückzuführen wäre.[31]
Mit Blick auf den Umstand, dass die innovative Performanz von Staaten, Sektoren oder Regionen von einer Reihe von Faktoren und Politikmaßnahmen abhängt, erscheint ein „uninformierter Transfer" wahrscheinlich, solange die Benchmarking-Aktivitäten auf europäischer Ebene vor allem auf quantitativen Indikatoren beruhen. Deshalb bedarf offene Koordinierung in weit stärkerem Maße als bisher der Entwicklung qualitativer Daten, die Auskunft über nationale und regionale Spezifika geben. Im Hinblick auf die Gefahr eines „unvollständigen Politiktransfers" ist es von Bedeutung, dass alle relevanten Akteure in die Koordinierungsverfahren einbezogen werden, während ein Politiktransfer nur dann als angemessen bewertet werden kann, wenn die institutionellen Vorbedingungen erfüllt sind.
Schlussendlich kann die Anwendung der offenen Koordinierung in der Innovationspolitik nur dann einen Integrationsfortschritt bieten, wenn sich die Definition strategischer Ziele auf europäischer Ebene auf Vorhaben beschränkt, die nicht in den Wettbewerb zwischen den Systemen auf nationaler oder regionaler Ebene eingreifen. Darüber hinaus müssten an

31 Vgl. David Dolowitz/David Marsh: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, in: Governance 1/2000, S. 5-24, hier S. 19-21.

der OMK zumindest jene regionalen Akteure direkt beteiligt werden, die in diesem Bereich über signifikante legislative oder budgetäre Kompetenzen verfügen. Bisher zumindest stellt sich die OMK eindeutig als ein ‚top-down'-Prozess dar, der im Wesentlichen Vertreter der zentralstaatlichen Regierungen und Experten, nicht aber regionale Repräsentanten oder gar privatwirtschaftliche Akteure involviert. Von einem ‚bottom-up'-Prozess, als der die OMK insbesondere von der Europäische Kommission dargestellt wird, ist die Methode jedoch weit entfernt.

LITERATUR

Der Wandel von Staatlichkeit im Prozess der Internationalisierung

*Franz C. Mayer**

Wer sich intensiver mit dem Prozess der europäischen Integration und dem vielschichtigen Phänomen der Europäisierung befasst, beobachtet seit einiger Zeit, wie der Begriff ‚Europäisierung' immer häufiger im Tandem mit dem Konzept der ‚Internationalisierung' verwendet wird. Der Wandel tradierter Staatlichkeit im Prozess der Internationalisierung ist offenbar eine Entwicklung, die über die europäische Integration hinausreicht. Von Versuchen, diese Entwicklung adäquat zu erfassen, handeln die hier zu besprechenden Bände.

Stephan Hobe: Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz. Eine Studie zur Wandlung des Staatsbegriffs der deutschsprachigen Staatslehre im Kontext internationaler institutionalisierter Kooperation, Duncker und Humblot: Berlin 1998, ISBN 3428093755; 515 Seiten, € 62,00.

Wolfgang Wessels: Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960-1995, Leske und Budrich: Opladen 2000; ISBN 3810025755; 496 Seiten, € 45,00.

Christian Tietje: Internationalisiertes Verwaltungshandeln, Duncker und Humblot: Berlin 2001, ISBN 3-428-10597-4; 763 Seiten, € 74,00.

Rainer Wahl: Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, Suhrkamp: Frankfurt/Main 2003, ISBN 3-518-29223-4; 350 S., € 15,00.

Juliane Kokott und Thomas Vesting: Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes. Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer: Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Hamburg vom 1. bis 4. Oktober 2003, Band 63, S. 7-100, De Gruyter: Berlin 2004, ISBN 3-89949-123-8; 561 Seiten, € 128,00.

Offene Staatlichkeit

Worum es bei Internationalisierung jedenfalls geht, ist die Einbindung Deutschlands in internationale Zusammenhänge. Die in der Verfassung angelegte Einbindung ist schon früh, 1964, in der Formulierung des Verfassungsrechtlers Klaus Vogel von der offenen Staatlichkeit der Bundesrepublik auf einen prägnanten Begriff gebracht worden.[1] 34 Jahre später unternimmt, gleichsam am Ende des 20. Jahrhunderts stehend, *Stephan Hobe* einen Rückblick auf die Entwicklung von Staat und Staatlichkeit und entsprechende Theoriebildungen ab dem frühen 19. Jahrhundert sowie einen Versuch der Neubestimmung von Staatlichkeit am Übergang zum 21. Jahrhundert. Aus europawissenschaftlicher Sicht ist be-

* Dr. Franz C. Mayer, LL.M. (Yale), Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht, Humboldt-Universität zu Berlin.

1 Die Formulierung geht zurück auf die Hamburger Antrittsvorlesung von Klaus Vogel aus dem Februar 1964, vgl. Klaus Vogel: Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit, Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart, Heft 292/293, 1964; siehe auch Vogels eigene Einordnung seines Beitrags in seiner Abschiedsvorlesung vom November 1996, Klaus Vogel: Wortbruch im Verfassungsrecht. Mit einer Bemerkung zum Verhältnis zwischen Bundesverfassungsgericht und demokratischem Gesetzgeber, JZ 1997, S. 161-167.

merkenswert, dass Hobe die europäische Integration mit ihren Auswirkungen nur als einen Baustein unter vielen in der Analyse der offenen Staatlichkeit ansieht.[2] Der Hauptteil der Studie[3] ist der Frage gewidmet, wie sich die herkömmlichen Definitionselemente von Staatlichkeit – Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsgewalt (Georg Jellinek) – unter den Bedingungen internationaler institutionalisierter Kooperation wandeln. Der anhand zahlreicher Rechtsfelder erhobene Befund erheblicher Modifikationen des Staatsbildes der Dreielementenlehre und einer zunehmenden Verschiebung von Hoheitsgewalt hin zu internationalen Akteuren, darunter sogar Nichtregierungsorganisationen, leitet Hobe zu einem Konzept des internationalen Systems als Modell von Aufgabenerfüllungsebenen. In diesem Modell verfügt der Staat mangels hinreichender Problemlösungskapazität nicht mehr wie früher über die Aufgabenallmacht.[4] Diese ist ersetzt durch die Aufgabenerledigung auf der jeweils adäquaten Erfüllungsebene des internationalen Systems. Gleichwohl kommt dem sich wandelnden, kooperationsoffenen Staat in diesem System nicht zuletzt als Träger des Gewaltmonopols und als Identitätsstifter[5] weiterhin eine zentrale Rolle zu.

Die Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis

Auch in den Sozialwissenschaften ist vereinzelt von der Öffnung des Staates die Rede, wenn auch in einem völlig anderen Sinne als im juristischen Bereich. Entsprechend den Ausgangsfragestellungen der Sozialwissenschaften geht es dort zuvörderst um empirische Zusammenhänge. *Wolfgang Wessels* hat zu dieser Facette der Öffnung des Staates eine breite empirische Untersuchung vorgelegt, die einen Zeitraum von 35 Jahren abdeckt, also ähnlich wie Teile von Hobes Analyse zurückblickt, und die Entwicklungen in diesem Zeitraum nachvollzieht. Wessels beschreibt umfassend das ganze Spektrum an grenzüberschreitenden Aktivitäten von Verwaltungen im Bereich von Internationalen Organisationen und im Kontext der europäischen Integration und setzt die empirischen Befunde in Bezug zu verschiedenen Staatsmodellen.[6]

Ein wichtiges – wenn auch nicht völlig überraschendes – Ergebnis der Untersuchung ist die Feststellung einer erheblichen Wachstumsrate zwischenstaatlicher Verwaltungsaktivitäten im Untersuchungszeitraum 1960-1995. Dieses Wachstum gründet auf einer Erhöhung der Anzahl zwischenstaatlicher Organisationen beziehungsweise Gremien ebenso wie auf der deutlich erhöhten Anzahl von an zwischenstaatlichen Prozessen unmittelbar beteiligten Ministerialbeamten aller Bundesministerien. Im Hinblick auf letzteres spricht Wessels mangels weiter steigender entsprechender Beamtenzahlen von einer Routine zwischenstaatlicher Interaktionen auf hohem, aber stabilem quantitativem Niveau.[7] Die Diagnose einer weitgehenden Öffnung des (westeuropäischen) Staates führt Wessels zur Forderung einer akademischen Perspektivenerweiterung, in der die Entwicklung des Staates aus der Zusammenschau der Trends im zwischenstaatlichen Interaktionsraum und im innerstaatlichen Interaktionsraum zu analysieren wäre, um der realen Verknüpfung inner- und zwischenstaatlicher Interaktionsstränge gerecht zu werden.[8]

Auch bei Wessels wird der Staat als solches nicht verabschiedet. Empirisch betrachtet hat er sich auf den ersten Blick offenbar noch nicht einmal sonderlich verändert: jedenfalls

2 Vgl. Stephan Hobe: Der offene Verfassungsstaat, S. 330 ff.
3 Vgl. Hobe: Der offene Verfassungsstaat, S. 182-379.
4 Vgl. Hobe: Der offene Verfassungsstaat, S. 422 f.
5 Vgl. Hobe: Der offene Verfassungsstaat, S. 424.
6 Vgl. zu den Staatsmodellen Wolfgang Wessels: Die Öffnung des Staates, S. 55 ff.
7 Vgl. Wessels: Die Öffnung des Staates, S. 153 ff.
8 Vgl. Wessels: Die Öffnung des Staates, S. 432 f.

hat Wessels zufolge die Entwicklung im Bereich zwischenstaatlicher Verwaltungsorganisation nicht zu tiefgreifenden Strukturreformen im Bereich der staatlichen Verwaltungen geführt. Vielmehr bedeute die Modernisierung durch Öffnung eher eine Stärkung bisheriger staatlicher und administrativer Strukturen. Dies sei allerdings auch nicht gleichzusetzen mit einer „Rettung des tradierten Nationalstaates", so Wessels. Die „Tendenzen zu einer weitergehenden Erosion hin zu einem neuen Mittelalter überlappender Handlungsräume bzw. postmoderne Formen staatlicher bzw. staatsähnlicher Gebilde" seien zwar nicht dominant geworden, aber die bestehenden Veränderungstendenzen lassen Wessels dann letztlich doch von einer „tiefgreifenden Weiterentwicklung des bestehenden Staatsapparates" sprechen.[9]

Internationalisierung des Staates

In eine ähnliche Diagnose fügt *Rainer Wahl* das Konzept der Internationalisierung ein. Mit der programmatischen Überschrift „Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung"[10] verbindet Wahl einen Prozess, in dem sich der überkommene nationale Verfassungsstaat öffnet und sich eine „neue Gesamtkonstellation aus nationalem Staat, Europäischer Union und internationaler Organisation", ein ‚verflochtenes Gesamtgefüge' ergibt.[11] Die Abgrenzung von Internationalisierung zur Europäisierung wird dabei im Wesentlichen durch Strukturbeschreibungen unternommen. Danach besteht neben der europäischen Ebene „eine relevante dritte Ebene, eine internationale Ebene, auf der für die Staaten wichtige Entscheidungen getroffen werden, auf der auch Recht gesetzt und irgendwie durchgesetzt wird."[12] Diese Weltebene ist allerdings nicht mit einem Weltstaat gleichzusetzen, es gibt auf dieser Weltebene auch keine politischen Einheiten im engeren Sinne. Wahl will für die Weltebene mit ihren Internationalen Organisationen nicht einmal eine so vorsichtige Umschreibung wie „Gefüge politischer Einheiten" zulassen.[13] Er beschränkt sich auf eine funktionale Betrachtung und diagnostiziert für die „Ansammlung von internationalen Organisationen" als wesentliches Merkmal die funktionale Differenzierung.[14]

Mit dieser Differenzierung verbindet sich indessen das Problem der horizontalen Koordinierung auf der Weltebene.[15] Die Rückwirkung dieser Konstellationen auf die nationale Ebene beschreibt Wahl wie folgt: Der Staat, der eine Reihe von Aufgaben nicht mehr autonom entscheiden kann, vermag im eigenen Bereich eine Querkoordination von zwei oder mehr Sachbereichen nicht mehr oder kaum mehr vorzunehmen. Als Beispiel nennt Wahl das Verhältnis zwischen wirtschaftlichen Zielen einerseits und politisch-sozialen Zielsetzungen andererseits.[16] Auf diesen Analysen aufbauend beschreibt Wahl, zum Teil im Anschluss an Stephan Hobe, eine Reihe von Funktionen für den Staat im Mehrebenensystem und wirft die Frage nach dem Ort der politischen Prozesse im Ebenengefüge auf.[17]

Internationalisiertes Verwaltungshandeln

Christian Tietjes nimmt den Begriff der Internationalisierung als Ausgangspunkt für eine breite, historisch unterfütterte[18] Untersuchung

9 Wessels: Die Öffnung des Staates, S. 434.
10 So der Titel des Sammelbandes, der eine Reihe von Arbeiten Wahls bündelt.
11 Rainer Wahl: Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, S. 9.
12 Wahl: Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, S. 35.
13 Wahl: Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, S. 35.
14 Wahl: Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, S. 36.
15 Vgl. Wahl: Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, S. 38 ff.
16 Vgl. Wahl: Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, S. 46.
17 Vgl. Wahl: Verfassungsstaat, Europäisierung, Internationalisierung, S. 46 f.
18 Vgl. Christian Tietje: Internationalisiertes Verwaltungshandeln, Berlin 2001, S. 29-115. Der dort zusammengestellte wissenschaftsgeschichtliche Überblick reicht vom Westfälischen Frieden bis in die heutige Zeit.

der neueren Entwicklungen in der Verwaltungsorganisation. Ziel Tietjes ist es, darzulegen, ob und inwieweit sich rechtliche Strukturen eines internationalisierten Verwaltungshandelns nachweisen lassen.[19] Unter Zugrundelegung eines weiten Verständnisses von Verwaltung, das alle Arten administrativer Tätigkeiten erfasst, die nicht legislativer, judikativer oder gubernativer Natur sind,[20] wird die Komplexität der Verflechtung öffentlicher Verwaltung umfassend aufgearbeitet.[21] Ausgangspunkt ist dabei, dass Strukturen internationalisierten Verwaltungshandelns sich nicht zwingend darin äußern müssen, dass es zu einer Herauslösung einzelner Verwaltungsbereiche aus der staatlichen Rechtsordnung kommt: „Vielmehr ist die These zu formulieren, dass das internationalisierte Verwaltungshandeln in ein kooperatives System komplexer Interdependenzen eingebunden ist, das sich durch seine Mehrebenenstruktur auszeichnet."[22] Hier ergänzen sich die rechtswissenschaftlichen Ergebnisse Tietjes und die politikwissenschaftlichen Befunde Wessels.

Staatsrechtslehre ohne Staat?

Konjunkturen der Aufmerksamkeit schlagen sich in Deutschland im Bereich des Verfassungsrechts über kurz oder lang in den Themenstellungen der Jahrestagung der Staatsrechtslehrervereinigung nieder. Es scheint daher einen gewissen thematischen Trend zu bestätigen, dass die Staatsrechtslehrertagung vom Oktober 2003 in Hamburg das Thema „Die Staatsrechtslehre und die Veränderung ihres Gegenstandes: Konsequenzen von Europäisierung und Internationalisierung" behandelte. Wer mehr zur Internationalisierung und zum diesbezüglichen Diskussionsstand der deutschsprachigen Staatsrechtslehre erfahren möchte, wird in dem aus dieser Tagung entstandenen Tagungsband sowohl in den Beiträgen der beiden Berichterstatter als auch in den Wortlautprotokollen der anschließenden Diskussion eine Fülle von Material finden.

Festzuhalten ist zunächst, dass sich die beiden Berichterstatter ihrer Themenstellung mit völlig unterschiedlichen Ansätzen nähern: *Juliane Kokott*,[23] mittlerweile deutsche Generalanwältin am Europäischen Gerichtshof in Luxemburg, nimmt in gewisser Weise den Faden Stephan Hobes wieder auf und konzentriert sich auf die Veränderung überkommener Staatsmerkmale wie Staatsvolk und (souveräne) Staatsgewalt, um die Frage aufzuwerfen, wo und wie die wesentlichen Staatsaufgaben zu bewältigen sind. Kokotts Betrachtung endet mit der Perspektive einer Konvergenz von Staats- und Völkerrecht, mit entsprechenden Folgen für die Staatsrechtslehre. *Thomas Vestings*[24] Ausgangsfrage ist demgegenüber nicht die nach den Veränderungen des Staates, sondern nach der Beziehung von Öffentlichem Recht und Staat und nach den Ursprüngen des dem Machtstaat entgegengestellten Rechtsstaates. Dies führt ihn zu der Anschlussfrage, ob sich die Zentrierung des Öffentlichen Rechts auf den Staat in Anbetracht von Europäisierung und Internationalisierung aufrecht erhalten lässt. Die dann diagnostizierte zunehmende Abkopplung des Öffentlichen Rechts vom Staat stelle die Staatsrechtslehre heute vor ein „Mehrebenensystem", „in dem nationales Recht, Europarecht, Völkerrecht, transnationales und globales Recht variabel und flexibel miteinander verknüpft werden", wobei diese Verknüpfungen Vesting zufolge „keiner territorialen Lo-

19 Vgl. Tietje: Internationalisiertes Verwaltungshandeln, S. 25.
20 Vgl. Tietje: Internationalisiertes Verwaltungshandeln, S. 25.
21 Aufschlussreich insbesondere die Darstellung internationalisierten Verwaltungshandelns anhand ausgewählter Sachgebiete (Gesundheitsverwaltung, Umweltverwaltung, Kommunikations- und Transportverwaltung), Tietje: Internationalisiertes Verwaltungshandeln, S. 288-487.
22 Tietje: Internationalisiertes Verwaltungshandeln, S. 26.
23 Vgl. Juliane Kokott: Bericht, in: Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL), 63 (2004), S. 7-40.
24 Vgl. Thomas Vesting: Bericht, in: VVDStRL 63 (2004), S. 41-70

gik" mehr folgen.[25] Vesting untersucht drei alternative Theorieangebote, den offenen Staat, den Konstitutionalismus und den Rechtspluralismus, letzteres aus Vestings Sicht die vielversprechendste Perspektive. Rechtspluralismus ist dabei ein Sammelbegriff für Netzwerktheorien, die in „einem weltweiten Netzwerk von Rechtskommunikation kein Oben und kein Unten, kein Zentrum und keine Peripherie, keinen Ursprung und keinen letzten Grund" mehr ausmachen und die in auch vom Staat aus entwickelten Schichten im Sinne eines Mehrebenensystems denken.[26] Nach Vesting wäre die Preisgabe der Staatszentrierung des Öffentlichen Rechts im Zeitalter der Globalisierung mit einer Umstellung auf raumindifferente normative Strukturen kein Bruch mit der liberalen Tradition, sondern deren konsequente Weiterentwicklung.[27] Die engen historischen Verknüpfungen zwischen Territorium, Staatsgewalt und Öffentlichem Recht in der Vergangenheit begründen nach Vesting noch keine rechtslogische Abhängigkeit zwischen diesen Komponenten. Die Staatsrechtslehre, so der Schluss, wäre in Zukunft „nicht länger das Zentrum, sondern ein Teilgebiet des Öffentlichen Rechts (Public Law), ein Knoten in den neuartigen Netzwerken einer prinzipiell weltweiten Rechtskommunikation."[28]

Die an die Vorträge anschließenden Diskussionsbeiträge[29] geben bei aller Subjektivität doch ein gewisses Stimmungsbild wieder und lassen Rückschlüsse darauf zu, inwieweit die Thesen der Berichterstatter eher einer Mehrheitsstimmung entsprechen oder nicht. Sie lassen auch erkennen, was zentrale Begriffe und Konzepte sind, an denen sich die Diskussion orientiert. In Hamburg waren dies Staat, Souveränität und das Verhältnis von Europäisierung zu Internationalisierung. Die Diskussion kann hier nicht in allen Einzelheiten nachgezeichnet werden, daher nur einige Beispielsbeiträge: Mit Udo Di Fabio betont gleichsam der zuständige Richter des Bundesverfassungsgerichts[30] im Hinblick auf die Frage der Souveränität, dass er im Gegensatz zur Berichterstatterin Kokott ebenso gute Gründe sehe, an ihr festzuhalten, wie sie abzulehnen. Vestings Ansatz, den Staat für entbehrlich zu erklären und durch Netzwerke zu ersetzen, hält Di Fabio den Vorschlag entgegen, den Staat schlicht normativ für letztverantwortlich zu erklären – wörtlich: „Wir sind ja Juristen, wir könnten ihn ja für letztverantwortlich erklären, normativ".[31] Karl Doehring stellt die Nachfrage, womit der Staat denn nun ersetzt werden solle,[32] noch eindringlicher formuliert Josef Isensee: „Tod des Staates – aber was dann?"[33] Dieter Grimms Diskussionsbeitrag versucht, den Fokus auf die Verfassung zu bringen, indem er das Ausmaß der Verwendung des Begriffs der Konstitutionalisierung auf der überstaatlichen Ebene als leichtfertig bezeichnet.[34] Allerdings bleiben die meisten Diskussionsbeiträge dann doch bei der Frage nach dem Staat. Etliche Beiträge bringen dabei zum Ausdruck, dass der Staat sowohl noch existiere[35] als auch noch gebraucht werde, nicht zuletzt unter dem Aspekt der Staaten als Kontrolleure der internationalen Gemeinschaft gegenüber.[36] Schließlich stellt Peter Häberle die wichtige Frage nach dem Verhältnis von Europäisierung und Internationalisierung und schließt

25 Vesting: Bericht, S. 41 (59).
26 Vesting: Bericht, S. 41 (64).
27 Vgl. Vesting: Bericht, S. 41 (65).
28 Vesting: Bericht, S. 41 (68).
29 Vgl. VVDStRL 63 (2004): Aussprache, S. 71-100.
30 Vgl. Udo Di Fabio ist im Zweiten Senat des BVerfG zuständig für das Völkerrecht.
31 Udo Di Fabio: Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 63 (2004), S. 72.
32 Vgl. Karl Doehring: Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 63 (2004), S. 73.
33 Josef Isensee: Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 63 (2004), S. 90.
34 Vgl. Dieter Grimm: Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 63 (2004), S. 88.
35 Insbesondere Thomas Oppermann: Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 63 (2004), S. 74
36 Vgl. Eckart Klein: Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 63 (2004), S. 75.

dazu die Vermutung an, dass erstere eine „besonders dichte" Internationalisierung sei.[37]

Aus den Schlussausführungen der Berichterstatter stechen zwei Bemerkungen hervor: Kokott legt sich auf Häberles Frage darauf fest, dass Europäisierung eine besonders intensive Internationalisierung sei.[38] Vestings Antwort auf Di Fabios Vorschlag der normativen Setzung: „Das Recht ist auf eine adäquate kognitive Wahrnehmung der Realität angewiesen, und wenn das Recht sozusagen Bilder der Realität voraussetzt, die überhaupt nicht mehr stimmen, dann funktioniert es irgendwann selbst nicht mehr."[39]

Fazit

Die Referate und Diskussionsbeiträge auf der Staatsrechtslehrertagung 2003 machen – vielfach, wenn auch nicht ausschließlich entlang von Generationslinien – einen Gegensatz zwischen denjenigen deutlich, die vor allem Konzepte wie Staat, Souveränität, aber auch Verfassung nicht ohne Weiteres und vorschnell aufgeben oder relativieren wollen, und denjenigen, die zuvörderst neue Konzepte und Antworten suchen. Die besprochenen Bände illustrieren, wie auf dieser Suche sowohl in den Rechts- als auch in den Sozialwissenschaften Begriffe und Konzepte wie ‚Europäisierung', ‚Internationalisierung', ‚Öffnung' und ‚Offenheit', ‚Mehrebenenstruktur' oder ‚Mehrebenenmodell', ‚Netzwerkstrukturen' eingesetzt und verknüpft werden. Zahlreiche Fragen sind hier nach wie vor offen, insbesondere die Frage nach dem Verhältnis von Europäisierung und Internationalisierung, das mit Intensivitätsabstufungen (Kokott) wahrscheinlich noch nicht hinreichend erfasst ist. Nicht nur für die Rechtswissenschaften ist Vesting zuzustimmen, dass die überkommenen Konzepte und Begriffe nicht das Bemühen um eine adäquate kognitive Wahrnehmung der Realität unmöglich machen sollten. Wenn es stimmt, dass sich im Zeitalter der Europäisierung, Internationalisierung und Globalisierung diese Realität immer schneller wandelt, dann bedeutet dies für die Rechts- und Sozialwissenschaften möglicherweise die dauerhafte Auseinandersetzung mit Übergangszuständen. Festzuhalten ist schließlich, dass das Nachdenken über Internationalisierung offenbar – jedenfalls in Deutschland – fast immer zur Reflexion über den Staat und den Wandel von Staatlichkeit führt. Jedenfalls als Bezugspunkt in der Debatte ist der Staat daher in der Tat bei Weitem noch nicht verabschiedet.

37 Peter Häberle: Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 63 (2004), S. 77.
38 Vgl. Juliane Kokott: Schlusswort, in: VVDStRL 63 (2004), S. 99.
39 Thomas Vesting: Schlusswort, in: VVDStRL 63 (2004), S. 98.

PROJEKTE & NETZWERKE

CONNEX – ein Exzellenznetzwerk zum „Regieren im europäischen Mehrebenensystem"

*Fabrice Larat**

Der 1. Juli 2004 gab den Startschuss für die Arbeit des europaweiten Forscherverbundes ‚Connecting Excellence on European Governance' (CONNEX), einem so genannten Exzellenznetzwerk, welches sich dem Thema ‚Effizientes und demokratisches Regieren im europäischen Mehrebenensystem' widmet. Koordiniert und gesteuert wird das von der Europäischen Union mit 3,5 Millionen Euro geförderte Netzwerk durch das Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES). Die wissenschaftliche Leitung von CONNEX liegt in den Händen von Professor Beate Kohler-Koch. Im Mittelpunkt der Arbeit stehen die offenen Fragen des Europäischen Regierens, insbesondere das Spannungsverhältnis von Regierungseffizienz und Demokratie.

Das 6. Forschungsprogramm bildet die Grundlage zur Forschungsförderung in der Union für die Jahre 2002 bis 2006. Die dort zum ersten Mal eingesetzten ‚Exzellenznetzwerke' sind neben den ‚Integrierten Projekten' die wichtigsten Instrumente der EU-Förderung. Sie sollen die europäische Forschung durch eine dauerhafte und nachhaltige Verflechtung herausragender Forschungseinrichtungen stärken und strukturieren. Regieren im Mehrebenensystem steht für die hohe Interdependenz politischer Verantwortung, ausgeübt auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene. Effizienz und demokratische Verantwortlichkeit werden als unerlässliche Grundpfeiler legitimen Regierens erachtet. CONNEX strebt danach, bereits laufende Forschung zu integrieren, am Thema interessierte Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen zu mobilisieren und neue Forschung zu initiieren. Es soll eine gut vernetzte, offene Forschergemeinschaft geschaffen werden, die exzellente Grundlagenforschung betreibt und ferner zur öffentlichen Debatte über die Zukunft des Europäischen Regierens beiträgt. Um diese Ziele zu erreichen, hat sich CONNEX drei Aufgaben gestellt: erstens die Erforschung des Forschungsstands, zweitens die Forschungsintegration und drittens die Verbreitung von Wissen und Ausbildung.

Erforschung des Forschungsstands

Die Entscheidung, ein Exzellenznetzwerk und kein integriertes Projekt zu beantragen, beruhte auf der Annahme, dass vielfältige Aspekte der Problematik europäischen Regierens bereits in der laufenden Forschung bearbeitet werden, aber nur ein Teil davon auf Grund disziplinärer, sprachlicher und anderer Kommunikationsbarrieren wahrgenommen wird. Folglich gilt es, einen möglichst breiten Überblick über den Stand der Forschung zu gewinnen, aus dem sodann zukunftsweisende Forschungsideen entwickelt werden können. Ein erster Ansatzpunkt ist die Aufarbeitung der Ergebnisse und die Verknüpfung der einschlägigen nationalen Forschungsprogramme (beispielsweise ‚One Europe or Several?', Vereinigtes Königreich[1]; DFG-

* Dr. Fabrice Larat, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Universität Mannheim.

1 www.one-europe.ac.uk.

Schwerpunktprogramm ‚Regieren in der EU'[2]; ‚ARENA', Norwegen[3]; ‚NODE', Österreich[4]). Darüber hinaus wird aber vor allem Wert auf die Erschließung der nicht so leicht zugänglichen Einzelforschung gelegt. Hierbei fällt ein besonderes Augenmerk auf Süd- und Ost-Europa, weil die dortige Forschung nicht so gut in das englischsprachige Kommunikationsnetz von Nord- und West-Europa integriert ist. Mit dieser Aufgabe wurde ein Netz von nationalen ‚Korrespondenten' beauftragt. Zum einen werden sie eine systematische Datenerhebung laufender Forschungsprojekte durchführen, die in einer online zugänglichen Datenbank gespeichert wird (Durchführung der Erhebung im Jahr 2005). Zum anderen werden Länderberichte die jeweilige nationale Forschungssituation in 30 europäischen Staaten reflektieren und damit auch die unterschiedlichen Forschungsinteressen und Wissenschaftskulturen zum Ausdruck bringen. Auch diese Berichte werden bis Dezember 2005 im Internet veröffentlicht sein.

Der Überblick über abgeschlossene und laufende Arbeiten ist eine wichtige aber nicht ausreichende Voraussetzung für eine verbesserte Kommunikation und Kooperation in der Forschung. Sie soll durch persönliche Begegnungen auf Konferenzen und in Arbeitsgruppen gestärkt werden. Die vom 9. bis 11. September 2004 in Mannheim durchgeführte Eröffnungskonferenz ‚Efficient and democratic Governance in a Multi-level Europe' brachte 120 Wissenschaftler von CONNEX zusammen. Im Mittelpunkt stand die grundsätzliche Erörterung der spannungsgeladenen Wechselwirkung von überstaatlichem Regieren und der Veränderung von Staatlichkeit und Demokratie[5]. Überdies fand man sich in Arbeitsgruppen zusammen, um auf der Grundlage des bereits ausgearbeiteten Arbeitsprogramms die konkreten Arbeitsvorhaben der nächsten Monate zu besprechen.

Eine zweite, thematisch enger gefasste Konferenz wird vom 5. bis 7. Mai 2005 in Athen veranstaltet: ‚Linking European, national and sub-national levels of governance: drawing lessons from structural funds, regional and environmental policy'.[6] Sie setzt eine Reihe von Konferenzen zur thematischen Bestandsaufnahme fort, die im Rahmen des DFG-Forschungsschwerpunktes begonnen wurden und zum Teil bereits in veröffentlichter Form vorliegen.[7]

2 www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/reg_europ/dfg.htm.

3 www.arena.uio.no.

4 www.node-research.at.

5 Vgl. Beate Kohler-Koch: European governance and system integration (EUROGOV), Working Paper Nr.1, abzurufen unter http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-c-05-01.pdf (letzter Zugriff: 17.3.2005).

6 Für die Durchführung verantwortlich sind Prof. Panagiotis Getimis, Panteion Universität Athen; Prof. Hubert Heinelt, Technische Universität Darmstadt; Prof. Brigid Laffan, University College Dublin; Prof. Randall Smith, Bristol University.

7 „Interessendurchsetzung im Mehrebenensystem, 4.-5. Juli 2002, vgl. Beate Kohler-Koch/Rainer Eising: Interessenpolitik in Europa, Baden-Baden 2004; „Europäisierung der Zivilgesellschaften oder Europäische Zivilgesellschaft: Konzepte, Akteure, Strategien, 8.-9. April, 2003, vgl. Michèle Knodt/Barbara Finke (Hrsg.): Europäische Zivilgesellschaft. Konzepte, Akteure, Strategien, Opladen, im Erscheinen 2005; „Europeanization of Parliamentary Democracy", 8.-10. Mai 2003; „Regulation and Supervision of Financial Markets and Institutions in the EU", 10.-11. Juli 2003, vgl. Friedrich Heinemann/Martin Schüler: Finanzmarktregulierung und Aufsicht in der Europäischen Union, in: Integration, Jg. 27, Nr. 1-2, 2004, S.121-129; „EU Governance and External Relations", 10.-11. Oktober 2003, vgl. Wolfgang Wagner/Frank Schimmelfennig/Michèle Knodt: Auswärtiges Regieren in der Europäischen Union. Ein Tagungsbericht, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, Jg. 11, Nr. 1, 2004, S. 147-154 sowie 5 Beiträge zur Konferenz im Journal of European Public Policy, Jg. 11, Nr. 4, August 2004; „Debating the Democratic Legitimacy of the European Union", 27.-29. November 2003, vgl. Beate Kohler-Koch/ Berthold Rittberger: Debating the Democratic Legitimacy of the European Union, in: Governance of the European Union Series, Lanham, im Erscheinen 2005.

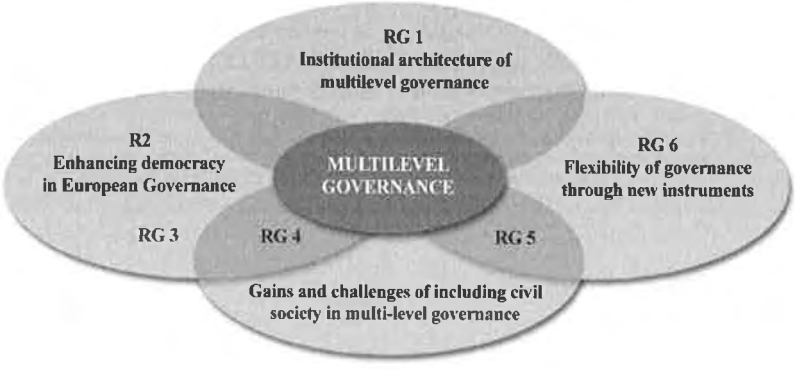
Forschungsintegration

Die Gesamtthematik ‚Effizientes und demokratisches Regieren im europäischen Mehrebenensystem' wurde nach intensiven Diskussionen in vier Themenkomplexe ausdifferenziert. Zu diesen werden jeweils eine oder zwei interdisziplinär und international zusammengesetzte Forschergruppen arbeiten. Die Forschergruppen (Research Groups/ RG) organisieren sich dezentral; zur Zeit bestehen sechs RG mit folgenden Forschungsschwerpunkten (siehe Abbildung 1).

Die Forschung im Netzwerk baut auf der laufenden Forschung seiner Mitglieder auf, die im Lichte der gemeinsam entwickelten Fragestellungen fortgeführt, modifiziert und stärker aufeinander abgestimmt wird. Die Forschungsergebnisse werden in gemeinsamen Arbeitstreffen ausgetauscht und leiten zu neuen Forschungsprojekten über. Innerhalb der Forschergruppen werden einzelne Themenschwerpunkte arbeitsteilig von kleineren Forschungsteams behandelt. Der Austausch zwischen den Teams und über die jeweiligen Forschergruppen hinweg ist ein zentrales Anliegen des Netzwerks und wird von CONNEX systematisch gefördert. Zu diesem Zweck hat CONNEX eine gemeinsame Kommunikationsinfrastruktur entwickelt und konzentriert seine Budgetmittel vorrangig auf Maßnahmen der Forschungsintegration.

Bereits bei der Festlegung der Forschungsfragen gibt es einen engen Austausch zwischen Wissenschaftlern und interessierten Kreisen aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und gesellschaftlichen Organisationen. Auch wenn den Mitgliedern von CONNEX Vorrang eingeräumt wird, sind doch alle Veranstaltungen für Externe, seien es Forscher oder Interessierte, offen. Politische Relevanz und wissenschaftliche Qualitätssicherung sollen gleichermaßen gewähr-

Abbildung 1: Schwerpunkte der Forschergruppen von CONNEX



RG 1: **„Institutional dynamics and the transformation of European politics "**, Koordinator: Prof. Morten Egeberg, University of Oslo, ARENA,

RG 2: **„Democratic Governance and Multilevel Accountability"**, Koordinator: Prof. Deirdre Curtin, University of Utrecht,

RG 3: **„The Citizens Perception of Accountability"**, Koordinator: Prof. Michael Marsh, Trinity College Dublin,

RG 4: **„Civil Society and Interest Representation in EU-Governance"**, Koordinator: Prof. Beate Kohler-Koch, Universität Mannheim,

RG 5: **„Social Capital as Catalyst of Civic Engagement and Quality of Governance"**, Koordinator: Prof. Frane Adam, Universität Ljubljana,

RG 6: **„The Transformation of the European Policy Space"**, Koordinator: Prof. Renaud Dehousse, Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

leistet sein. Die Exzellenz der Forschung wird durch regelmäßige Evaluation eines wissenschaftlichen Beirats garantiert.

Verbreitung von Wissen und Ausbildung

CONNEX bietet neben den üblichen Kanälen der Wissensverbreitung (Veröffentlichung von Büchern und Zeitschriftenbeiträgen, einer eigenen online Working-Paper-Reihe[8]) ein innovatives Instrument an: Das ebenfalls online veröffentlichte ‚Living Review in European Governance'.[9] Die thematisch konzentrierte Aufarbeitung des Forschungsstandes wird in ‚Reviews' aufgearbeitet und von den Autoren je nach Entwicklung des Forschungsgebietes regelmäßig auf den neuesten Stand gebracht. Die kontinuierliche Beobachtung und Kommentierung der Forschungsentwicklung verschafft mehr Transparenz und erlaubt eine Vergleichbarkeit der Maßstäbe. Das ‚Editorial Board' und das System anonymer Begutachtung soll wissenschaftliche Qualität garantieren. Die Working-Paper-Reihe und das Living-Review-Journal sollen nach der Projektlaufzeit weitergeführt werden. CONNEX und ‚NEWGOV', ein ebenfalls im 6. Rahmenprogramm der Europäischen Union finanziertes ‚Integriertes Projekt' (geleitet von Helen Wallace und Martin Rhodes, Europäisches Hochschulinstitut/EUI, Florenz), betreuen beide Projekte gemeinsam. Im Aufbau begriffen ist ein gemeinsames Internetportal:
www.eu-governance.org.

Für weitere Informationen:
www.connex-network.org

Kontaktpersonen:

Prof. Dr. Beate Kohler-Koch
(Network Coordinator)
Universität Mannheim
68131 Mannheim
Tel: ++49 621 181 2073
Fax: ++49 621 181 2072
Email: bkohler@uni-mannheim.de

Dr. Fabrice Larat
(Network Manager)
MZES, Universität Mannheim
68131 Mannheim
Tel: ++49 621 181 2840
Fax: ++49 621 181 2845
Email: flarat@mzes.uni-mannheim.de

8 www.connex-network.org/eurogov.
9 http://european-governance.livingreviews.org.

ABSTRACTS

Alyson J.K. Bailes

The European Security Strategy: Programmatic and Practical Perspectives for CFSP and ESDP

Progress in creating an explicit EU 'Strategy', and in other aspects of European foreign, security and defence policy, from mid-2003 onwards has reflected a mixture of outward pressures and of new internal dynamics related to EU enlargement and Constitution-drafting. Early follow-up on the EU Security Strategy was quite impressive but limited itself to 'safe' areas of CFSP consensus. From 2005 onwards, most political conditions look favourable for the consolidation of an EU strategic identity, but its active expression will depend on more than just the perennial problem of capabilities. Before too long, EU members must face up to more testing issues of military integration, tri-pillar coordination for strategic ends, re-thinking ESDP's external geographical priorities, the possible shift of 'real' territorial defence from NATO to the Union, and the need for more direct democratic underpinning for EU strategy in general.

Barbara Lippert

Turkey as a Hard Case and Turning Point in Traditional EU Enlargement Policy

Extending the established policy of enlargement further into Eastern Europe is often assumed to be unavoidable or even recommended. One obvious objection to this, however, is that in the case of Turkey's application, the EU appears to have been confronted with an incongruity that has also laid bare its limits. The anticipated length of accession negotiations, the novel framework within which these will take place and the uncertainty of their eventual outcome all speak in favour of this point of view. Modifications to the traditional approach to enlargement are due to the considerable political deficits, the socio-economic backwardness of the candidate, or its size. With Turkey, one can however observe a 'turning point'. As Turkey, Croatia and the other candidates of the Zagreb group, but also such potential applicants as Ukraine, all represent countries that are wracked with problems, the EU has to reshape monitoring and sanctioning mechanisms as part of the enlargement process or the new Neighbourhood Policy. If the EU does not wish to merely lumber aimlessly from one enlargement to the next, it will need to shift its focus from a reactive and demand-led policy of expansion to one that is both self-determined and differentiated. It will also need to develop its Neighbourhood Policy into a credible alternative with a wider appeal.

Anna Daun

Intelligence: Building the Structures towards the Multilateral Cooperation of European States

The European Union is in the process of building its own independent intelligence service. As acts of terrorism (such as those in Madrid in 2004) can only successfully be prevented once it is known who is planning them, and where and when, international cooperation between the European intelligence services is a necessary condition for successful prevention. However, the incremental institutionalisation of Europe's intelligence gathering bodies has so far found little attention amongst the scholarly community. This contribution provides a first stock-taking of the intelligence services operating on the European level, and in parti-

cular the EU Situation Centre in Brussels and the European police authority (Europol) in The Hague. Moreover, the overall quantitative increase in intelligence capacities and the resulting cooperation of hitherto independent bodies working under one pillar is demonstrated against the events of 11 September 2001 and 11 March 2004. These developments further reflect the trend towards the fusion of external and internal security.

Florian Rödl

The European Constitutional Objective of a 'Social Market Economy' – Critical Comments on a Popular Model

The creation of a 'social market economy' is one of the many objectives the European Union has committed itself to in the new constitutional treaty. Accordingly, one might be led into thinking that the national welfare state has finally achieved its conceptual manifestation on the European stage. Be that as it may, the notion of a 'social market economy' has a specifically German historical resonance. When bearing this in mind, the shortcomings in trying to establish a link between a constitutional commitment to a 'social market economy' on the one hand, and to that of the 'welfare state' on the other, become all too apparent. Moreover, the constitutional treaty has not yet been able to develop the kind of instruments it could employ in order to create a 'social market economy' even if it wanted. Finally, two further innovations in the constitutional treaty, namely that of recourse to fundamental social rights and the open method of coordination in social policy, are also not able to provide the new kind of basis on which to build a 'social market economy'.

Robert Kaiser and Heiko Prange

The Open Method of Coordination in European Innovation Policy: Limits and Perspectives

In 2000, the European Council of Lisbon agreed to extend the application of the so-called 'Open Method of Coordination' (OMC) to innovation policy. The aim was to establish a common European Area of Research and Innovation in which the OMC would contribute to the coherence of regional, national and European policies. So far, however, the open method has only been applied very tentatively. This article argues that the reason for this lies in the combination of three factors: the multi-layered nature of this policy area, the diversity of national systems of innovation and the highly competitive nature of innovation itself. The combination of these three factors is the main 'stumbling block' to achieving the aims set out by the OMC, namely the vertical coordination of policy across several layers of territory and the promotion of cross-border 'policy learning'.