65316 28. Jahrgang / Juli 2005 3/05

integration

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

Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum
Joachim Schild

Wege aus der Verfassungskrise
Mathias Jopp und Gesa-S. Kuhle

Annäherung statt Mitgliedschaft? Die Schweiz und die EU nach den zweiten bilateralen Abkommen
René Schwok und Stephan Bloetzer

Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager: zwischen Anspruch und Wirklichkeit
Hans-Georg Ehrhart

Die Union und ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag
Waldemar Hummer

Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen und die internationale Rolle Europas
Klaus Scharioth

Sicherheit, Macht und die transatlantischen Beziehungen
Jackson Janes

Literatur zur Europäischen Verfassung

Prioritätenwechsel in der EU-Finanzpolitik?
Arbeitskreis Europäische Integration • Tagungen

Nomos

Institut für Europäische Politik

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

Schriften des Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI)

Die nationalen Parlamente und ihre Europa-Gremien

Legitimationsgarant der EU?

Von Cordula Agnes Janowski, M.A.

2005, Band 66, 278 S., geb., 49,– €, ISBN 3-8329-1197-9

Die Studie weist vergleichend nach, dass die postulierte europapolitische Mitwirkung der nationalen Parlamente bisher unzureichend ist. Die Legitimationskette von den nationalen Parlamenten zur EU ist somit bisher eine weitgehend theoretische Annahme, die in der Praxis keine Entsprechung findet.

Menschenrechte, Kulturen und Gewalt

Ansätze einer interkulturellen Ethik

Herausgegeben von Prof. Dr. Ludger Kühnhardt, Zentrum für Europäische Integrationsforschung und Prof. Dr. Mamoru Takayama, Universität Tokyo

2005, Band 64, 474 S., geb., 69,– €, ISBN 3-8329-1038-7

Der interkulturelle Dialog zwischen dem Westen und ostasiatischen Intellektuellen ist von den geistigen Folgen der Auseinandersetzung mit dem internationalen Terrorismus nicht unberührt geblieben. In diesem Band legen renommierte Geisteswissenschaftler aus Europa und Ostasien, ergänzt durch Stimmen aus den USA und aus der arabischen Welt, Reflexionen über Grundfragen im Schnittfeld von menschenrechtlichen Begriffen, kulturellen Deutungen und der Gewaltproblematik vor.

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. / Juli 2005 3/05

INHALT

AUFSÄTZE

Joachim Schild
Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum 187

René Schwok und Stephan Bloetzer
Annäherung statt Mitgliedschaft? Die Schweiz und die EU nach den zweiten bilateralen Abkommen 201

Hans-Georg Ehrhart
Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager: zwischen Anspruch und Wirklichkeit 217

Waldemar Hummer
Die Union und ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag 233

FORUM

Klaus Scharioth
Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen und die internationale Rolle Europas 246

Jackson Janes
Sicherheit, Macht und die transatlantischen Beziehungen 251

Mathias Jopp und Gesa-S. Kuhle
Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden 257

LITERATUR

Martin Große Hüttmann
Das Experiment einer europäischen Verfassung 262

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Philipp Hessel
Prioritätenwechsel in der EU-Finanzpolitik? Die Agenda 2007 im Zeichen der Lissabon-Agenda 268

ABSTRACTS 283

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**

Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum

*Joachim Schild**

Wieder einmal wurde europäische Geschichte in Frankreich geschrieben. Die Französinnen und Franzosen, die das Ratifizierungsgesetz zum Vertrag über eine Europäische Verfassung (VVE) mit 54,7 Prozent der abgegebenen Stimmen bei einer hohen Abstimmungsbeteiligung von 69,4 Prozent ablehnten, haben nicht nur ein tektonisches Beben in der französischen Innenpolitik ausgelöst. Sie haben auch die Europäische Union an einen kritischen Wendepunkt geführt. Wie kein anderes Mitgliedsland der Union war und ist Frankreich sowohl für Glanzstunden (Schuman-Plan zur Montanunion, Währungsintegrationsimpulse) wie für schwarze Tage und Krisen der europäischen Einigungsgeschichte (Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft 1954, de Gaulles Krise des leeren Stuhls 1965/66) verantwortlich.

Reichweite und Tiefenwirkung der mit dem französischen Nein zum Verfassungsvertrag ausgelösten und durch das niederländische Nein verstärkten Schockwellen lassen sich derzeit nur ansatzweise erahnen. Die Hoffnung, den VVE unter diesen Umständen ‚retten' zu können, ihn eventuell sogar nach einer erfolgreichen Fortsetzung der noch ausstehenden Ratifizierungsverfahren erneut in Frankreich (und in den Niederlanden) zur Abstimmung stellen zu können,[1] ist ein Ausdruck von Realitätsverweigerung. Die schwerwiegendsten Folgen dieser Referenden sind jedoch nicht auf dem Gebiet der europäischen Verfassungspolitik zu erwarten. Hier bestehen durchaus Möglichkeiten, unterhalb der Schwelle von Vertragsänderungen die Entscheidungseffizienz der erweiterten Union zu wahren und zu verbessern.[2] Die eigentlichen Probleme, die durch die Referenden nicht verursacht, sondern lediglich sichtbar gemacht wurden, liegen auf einer anderen Ebene: Es handelt sich um eine tief sitzende Malaise nicht nur in der französischen und niederländischen Bevölkerung über Fortgang, Richtung und Inhalt des Integrationsprozesses. Das europäische Einigungsprojekt dient für eine wachsende Zahl von Unionsbürgern nicht mehr als Fokus für ihre Hoffnungen und Erwartungen. Vielmehr wird die Europäische Union zunehmend zur Projektionsfläche für Zukunftsängste von Bürgern in alternden Gesellschaften, die sich durch Tempo und Richtung des ökonomischen, gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Wandels überfordert fühlen.[3] Die Union steht in den Augen vieler ihrer Bürger für permanenten politischen Gestaltwandel, für unsichere äußere Grenzen, für eine Verschärfung wirtschaftlicher Konkurrenz und eine Verlängerung negativer Globalisierungsfolgen nach innen, für sozialen Abstieg und den Verlust wohlfahrtsstaatlicher Absicherungen. Der europäische Zukunftshorizont hat

---

* Prof. Dr. Joachim Schild, Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre, Universität Trier.

1 Die Möglichkeit einer zweiten Abstimmung in Frankreich wurde kurz vor dem Referendum von Jean-Claude Juncker ins Spiel gebracht, zuvor auch schon von Valéry Giscard d'Estaing, vgl. „Une insulte au peuple français", in: Libération.fr., 27.5.2005.

2 Einen Überblick über Optionen des Umgangs mit einer von vielen Beobachtern antizipierten Ratifizierungskrise liefert Andreas Maurer: Austritt, Ausschluss oder institutionelle Anpassung: Optionen nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrags, in: Internationale Politik und Gesellschaft, Nr. 1/2005, S. 165–184, insbes. ab S. 178.

3 Vgl. Hanns W. Maull: The Melt-Down of European Politics, in: Deutsche-Aussenpolitik.de Opinon editorial Nr. 13, Juni 2005, unter: www.deutsche-aussenpolitik.de/digest/op-ed_inhalt_17.php (letzter Zugriff: 3.6.2005).

sich nicht nur verengt, sondern vor allem verdüstert. Haben wir es mit einer Art von geschichtlichem Wendepunkt zu tun, für die Pierre Rosanvallon den Begriff des „historischen Knotens" geprägt hat, ein geschichtlicher Moment und Kristallisationspunkt, an dem sich bisherige politische und gesellschaftliche Rationalitäten sowie symbolische und sprachliche Repräsentationen gesellschaftlicher Wirklichkeit verändern und neue entstehen?[4]
Die gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden machen die inzwischen erreichte Tiefe der wechselseitigen Durchdringung von europäischer und nationaler Politik schlaglichtartig deutlich. Dementsprechend steht vor der Suche nach Lösungen und Auswegen aus einer europapolitischen Krise, die sich keineswegs auf eine Ratifizierungskrise reduzieren lässt, zunächst die genaue Analyse der Ursachen der ablehnenden Voten auf nationaler Ebene. Ohne eine erfolgreiche Rekonstruktion ihrer nationalen Legitimationsbasis wird europäische Politik kaum redynamisiert werden können, so wie umgekehrt die Stärkung dieser nationalen Legitimationsressourcen ohne einen für die Bürger erkennbaren politischen Kurswechsel auf europäischer Ebene kaum denkbar ist.
Es soll im Folgenden am französischen Fall untersucht werden, warum es überhaupt zu einem Referendum kam und welche politisch-konjunkturellen und vor allem welche langfristigen, tieferliegenden Bestimmungsgründe das Ergebnis der Abstimmung beeinflusst haben. Abschließend soll ein kurzer Ausblick auf die Folgen für die französische Europapolitik und die Rolle Frankreichs im Prozess der Krisenbewältigung gegeben werden.

Das Referendum als Ratifizierungsweg

Im Gegensatz zu Dänemark und Irland ist der Weg zur Ratifizierung europäischer Vertragsänderungen über ein Referendum in Frankreich keineswegs zwingend vorgeschrieben. Staatspräsident Jacques Chirac hatte die Wahl. Im Falle einer parlamentarischen Ratifizierung hätte er sich einer soliden Mehrheit in beiden Kammern des Parlaments sicher sein können. So revidierte der verfassungsändernde Gesetzgeber, der Kongress als gemeinsame Versammlung der Nationalversammlungsabgeordneten und Senatoren, die französische Verfassung am 28. Februar 2005 mit einer satten Mehrheit von rund 92 Prozent der abgegebenen Stimmen, um den Weg für die innerstaatliche Ratifizierung des VVE frei zu machen.[5]
Welche Gründe haben Chirac bewogen, den dornigen und letztendlich gescheiterten Weg einer Ratifizierung per Referendum dem bequemen und sicheren Weg einer parlamentarischen Ratifizierung vorzuziehen? Zunächst hatte sein Vorgänger im Amt, François Mitterrand, mit der Ratifizierung des Maastrichter Vertrags per Referendum am 20. September 1992 einen Präzedenzfall geschaffen. Konnte bei der innerstaatlichen Ratifizierung der europäischen Vertragswerke von Amsterdam und Nizza noch mit der beschränkten Reichweite der Reformen argumentiert werden, um den parlamentarischen Ratifizierungsweg zu begründen, so wäre dies im Falle des VVE ungleich schwieriger gewesen. Der umfassendere Charakter der Vertragsreform und insbesondere die symbolisch hochaufgeladene Etikettierung des Ergebnisses als „Verfassung" hätten im Falle einer Nichtbefragung des Souveräns hohe innenpolitische Kosten verursacht. Die potenziellen Kosten eines Verzichts auf ein Referendum wurden noch erhöht durch die Ankündigung Tony Blairs im April 2004, in Groß-

4 Vgl. das Interview mit Pierre Rosanvallon unter dem Titel „Faire l'histoire du politique", in: Esprit, Nr. 209, Februar 1995, S. 25–42.

5 Angaben der Nationalversammlung unter: www.assemblee-nationale.fr/12/congres/scrutins/constitution_europe.asp (letzter Zugriff: 25.5.2005). Der Verfassungsrat (Conseil constitutionnel) hatte in mehreren Punkten einen Normenkonflikt zwischen dem VVE und der französischen Verfassung festgestellt und somit eine Verfassungsänderung zur Voraussetzung der Ratifizierung gemacht. Die Unterstützer dieser Verfassungsänderung waren mithin auch Befürworter des VVE.

britannien die Bürger über den VVE abstimmen zu lassen. Gerade ein neogaullistischer Staatspräsident hätte mit erheblicher Kritik rechnen müssen, wenn er ausgerechnet in einer Entscheidung dieser symbolischen Tragweite mit der plebiszitären Tradition des Gaullismus gebrochen hätte. Dies gilt um so mehr, als die lautstärksten Befürworter einer Volksabstimmung aus seiner eigenen Partei UMP (*Union pour un mouvement populaire*) stammten, insbesondere in Person des UMP-Vorsitzenden und Chirac-Rivalen Nicolas Sarkozy.

Zum Zeitpunkt der Referendumsankündigung durch Chirac signalisierten Meinungsumfragen überdies eine breite Unterstützung des VVE in der Bevölkerung. Ähnlich wie François Mitterrand 1992 wird sich auch Chirac eine Stärkung des europapolitischen Führungsanspruchs Frankreichs für den Fall einer soliden Mehrheit zu Gunsten des Verfassungsvertrags erhofft haben. Ein, wenn nicht gar *das* ausschlaggebende Motiv für die Wahl des Referendumswegs dürfte aber innenpolitischer Natur gewesen sein. Jacques Chirac, der fester europapolitischer Überzeugungen ohnehin nie verdächtig war, sah eine unwiderstehliche Gelegenheit, seine innenpolitischen Widersacher tief zu spalten und in eine krisenhafte Situation zu manövrieren. Es war unschwer vorherzusehen, dass ein Europareferendum in den Reihen der *Parti socialiste* (PS) nach der traumatischen Wahlniederlage 2002 und angesichts eines innerparteilichen Positionsgewinns des linken Flügels auf ihrem Parteitag in Dijon 2003 zu einem tiefen Zerwürfnis führen würde. Wiederholt hatte die Definition der Haltung zur europäischen Integration in der Parteigeschichte der PS als Kristallisationspunkt von Identitätsdebatten und als Vehikel zum Austragen innerparteilicher Strömungsrivalitäten gedient.[6] Genau wie Mitterrand 1992 konnte auch Chirac 2004/05 sicher sein, dass die wichtigste Oppositionspartei in eine Zerreißprobe geführt würde, die ihre Mehrheitsfähigkeit bei der nächsten Präsidentschafts- beziehungsweise Parlamentswahl in Frage stellen kann. So sprechen viele Gründe dafür, dass Chirac den Wahltermin 2007 und die Möglichkeit seiner erneuten Kandidatur stärker im Blick hatte als seine Verantwortung als europäischer Staatsmann in einem Verfassungsratifizierungsprozess, der ohnehin genügend Risiken birgt.[7]

Determinanten einer Ablehnung

Der innenpolitische Kontext

Was zunächst aus der Sicht der Verfassungsbefürworter wie ein Spaziergang aussah, erwies sich rasch als gefährliche Hochgebirgstour, an deren Ende ein dramatischer Absturz stand. Frankreich gehört keineswegs zu denjenigen Ländern, deren öffentliche Meinung als besonders europaskeptisch gilt. Zuletzt vertraten 54 Prozent der Franzosen im Herbst 2004, im Rahmen der halbjährlichen Eurobarometer-Umfragen (Eurobarometer 62), die Meinung, dass ihr Land Vorteile aus der EU-Mitgliedschaft habe, gegenüber 35 Prozent, die keine solchen Vorteile erkennen konnten. Damit lag Frankreich ziemlich exakt im EU-Durchschnitt (53 versus 35 Prozent).[8] Auch zeigten die Erhebungen französischer Umfrageinstitute bis März 2005 eine klare Mehrheit der Verfassungsbefürworter im Vorfeld der heißen Phase der Referendumskampagne.

---

6 Vgl. Geneviève Lemaire-Prosche: Le P.S. et l'Europe, Paris 1990.

7 Vgl. hierzu: Andreas Maurer/Amandine Crespy/Deniz Devrim/Kai-Olaf Lang/Jan-Hendrik Lauer/Roderick Parkes/Andrea Stengel: Ratifikationsverfahren zum EU-Verfassungsvertrag, Diskussionspapier, 9. Aufl., Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2005.

8 Diese aktuelle Momentaufnahme bestätigt frühere Befunde zu einer durchschnittlichen EU-Unterstützung in Frankreich, vgl. etwa Bruno Cautrès: Les attitudes vis-à-vis de l'Europe en France, in: Bruno Cautrès/Dominique Reynié (Hrsg.): L'Opinion européenne 2000, Paris 2000, S. 97–120.

Das Meinungsbild drehte sich abrupt und nachhaltig im März 2005. Dieser Monat war innenpolitisch geprägt von einer Serie von Protesten, Demonstrationen und Streiks unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen. Über Wochen hinweg mobilisierten Schüler gegen die Schulreformpläne von Erziehungsminister François Fillon. Den Gewerkschaften gelang es im März in ihrer letzten Bastion, dem öffentlichen Sektor, breite Aktionsbündnisse zu schmieden und mittels Streiks und Massendemonstrationen von Post- und Eisenbahnbediensteten, Mitarbeitern von France Télécom, Flughafenbediensteten, Lehrern und Wissenschaftlern die Regierung mit ihren unterschiedlichen Forderungen unter Druck zu setzen.[9] Landesweite Proteste und Streiks am Pfingstmontag (16.5.) gegen die Abschaffung dieses Feiertags taten unmittelbar vor dem Referendum ein Übriges, den negativen Stimmungstrend zu verstärken. Die Popularität von Premierminister Raffarin und seiner Regierung sank auf Rekordtiefstände, und auch diejenige von Staatspräsident Chirac blieb hiervon nicht unberührt.[10] In diesem innenpolitischen Kontext musste die Versuchung für viele Franzosen groß sein, die Gelegenheit ihrer Stimmabgabe anlässlich des Verfassungsreferendums als Denkzettel („vote sanction") für die Regierenden zu nutzen und somit auf eine europäische Frage eine französische Antwort zu geben. Die wiederholten Hinweise Chiracs, dass er bei einem Sieg des ‚Nein' keineswegs an Rücktritt denke, konnten das Blatt ebenso wenig wenden wie die in seiner letzten Ansprache vor dem Referendum nur wenig verklausuliert angekündigte Regierungsumbildung und Ablösung des ungeliebten Premierministers Raffarin unabhängig vom Ausgang der Abstimmung.

Die Unzufriedenheit mit der wirtschaftlichen und sozialen Situation in Frankreich gehörte für 52 Prozent derjenigen, die mit Nein gestimmt haben, zu den zentralen Gründen für ihre Entscheidung. 24 Prozent der Verfassungsgegner gaben an, die Gelegenheit zur Opposition gegenüber der Regierung und Jacques Chirac genutzt zu haben.[11] Innenpolitische Beweggründe haben somit stark zum negativen Ausgang des Referendums beigetragen. Neben einer Abrechnung mit der amtierenden Regierung war auch die tiefe Kluft zwischen der Bevölkerung und ihrer ‚politischen Klasse' – genau wie beim politischen Erdbeben im 1. Wahlgang der Präsidentschaftswahl am 21. April 2002 – eine zentrale Ursache für das Abstimmungsverhalten. 31 Prozent der VVE-Gegner gaben zu Protokoll, dass sie mit ihrer Entscheidung ihr „Misstrauen gegen die politische Klasse im allgemeinen" zum Ausdruck bringen wollten. Die seit Anfang der 1990er Jahre schwelende Krise politischer Repräsentation in Frankreich hat nunmehr einen neuerlichen Höhepunkt erreicht und ist durch die Folgewirkungen des Urnengangs nochmals weiter verschärft worden, die sowohl die Position des amtierenden Staatschefs als auch die der größten Oppositionspartei PS nachhaltig erschüttert haben.

Man würde das mit dem Referendum einhergehende Signal jedoch völlig falsch deuten, wenn man die genuin *europapolitischen* Beweggründe im Abstimmungsverhalten der Fran-

9 Vgl. „Frankreich steht still", in: www.sueddeutsche.de, 10.3.2005.

10 Unmittelbar vor dem Referendum war die Zustimmung zu Premierminister Jean-Pierre Raffarin auf den niedrigsten für ihn je gemessenen Wert von 27 Prozent gesunken, diejenige für Staatspräsident Chirac war zwischen Januar und Mai von 54 auf 42 Prozent gefallen, vgl. Institut Louis Harris, L'observatoire de l'opinion, April 2005, in: www.louis-harris.fr/version_f/autres_s/Acrobat/LHF-Yahoo-Libe-iTele%20Observ%201er%20avr%2005.pdf (letzter Zugriff: 13.6.2005).

11 Vgl. die umfassende Dokumentation der Ergebnisse einer Abstimmungstagsbefragung vom Meinungsforschungsinstitut IPSOS, die gleichzeitig Vergleichswerte einer Umfrage zum Maastricht-Referendum anbietet. Sie ist abrufbar unter www.ipsos.fr/CanalIpsos/poll/8074.asp (letzter Zugriff: 13.6.2005). Bei der Angabe von Motiven für das eigene Abstimmungsverhalten waren bei der Wahl zwischen den Antwortvorgaben Mehrfachnennungen möglich. Wo nicht anders vermerkt, werden Umfrageergebnisse im Folgenden aus dieser Quelle zitiert.

zösinnen und Franzosen nicht berücksichtigte. Denn die Referendumskampagne drehte sich inhaltlich um Europapolitik, nicht um Innenpolitik, wiewohl innenpolitische Kalküle der Beteiligten natürlich eine eminent wichtige Rolle spielten. So umfassend und so intensiv über die Europapolitik diskutiert wurde in Frankreich zuletzt im September 1992, anlässlich des Maastricht-Referendums.

Themen und Konfliktlinien

Welche Themen die Verfassungsdiskussion einzelner EU-Mitgliedstaaten prägen, hängt keineswegs in erster Linie vom Inhalt des Verfassungsvertrags ab. Dieser bietet auf Grund seines umfassenden Charakters und seiner thematischen Breite vielfältige Anknüpfungspunkte für kontroverse Debatten über seine Einzelbestandteile. Entscheidend für den Verlauf nationaler Debatten ist der politisch-kulturelle Resonanzboden, auf den zentrale oder auch weniger wichtige Elemente des Vertrags fallen und mit dem sie von Befürwortern oder Gegnern in Bezug gesetzt werden können. Zum ‚framing' nationaler Debatten bedienen sich zentrale Diskursträger und ‚Politikunternehmer' gezielt solcher Codes, die tief in die nationale politische Kultur eingebettet, dem heimischen Publikum wohlbekannt sind und leicht aktualisiert werden können. Solche Schlüsselthemen und -begriffe erlauben es, die Wahrnehmung des für die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung kaum überschaubaren Vertragswerks in vertraute Bahnen der innenpolitischen Auseinandersetzung zu lenken.

Die VVE-Befürworter haben vor allem die Stärkung des europäischen Gewichts in der Welt, die Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Union und die negativen Konsequenzen einer Nichtratifizierung für Frankreichs Einfluss in Europa betont.[12] Das abstimmungsentscheidende Thema, das mit vielfältigen Variationen die französische Referendumsdebatte beherrschte, war jedoch der Gegensatz zwischen einem ungezügelten Neoliberalismus und einem sozialstaatlich geprägten europäischen Gesellschaftsmodell in seiner spezifisch französischen Ausprägung.[13] Die Verfassungsgegner porträtierten den VVE erfolgreich als Dokument, das einem „Ultraliberalismus" Verfassungsrang verleihe und zum kaum verrückbaren Grundpfeiler europäischer Identität mache.[14] Dem hatten die Befürworter nur wenig entgegenzusetzen. In einem Land, in dem das Etikett ‚liberal' oder ‚Liberaler' in unmittelbarer Nähe zum Schimpfwort steht, wagte kaum ein Vertragsbefürworter eine offensive Verteidigung der kaum zu leugnenden Grundorientierung des VVE zu Gunsten eines liberalen, marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmens. Diese ist allerdings alles andere als neu und gewiss kein Spezifikum des VVE, auch wenn zahlreiche Gegner diese erst im VVE ‚entdeckt' haben. Sie findet sich schon in den Römischen Verträgen und wurde durch die Einheitliche Europäische Akte und das Binnenmarktprojekt weiter akzentuiert, damals mit tatkräftiger Unterstützung eines sozialistischen Premierministers namens Laurent Fabius, der 20 Jahre später zum Hauptwortführer der VVE-Gegner auf der Linken wurde.

Statt die Vorteile offener Märkte und einer starken europäischen Wettbewerbspolitik offensiv zu verteidigen, bemühten sich die Vertragsbefürworter auf der Linken wie der Rechten, die im VVE ebenfalls leicht zu identifizierenden sozialstaatlichen Werte und Zielbestimmungen hervorzukehren und den VVE als wirtschaftspolitisch neutralen Rahmen darzustel-

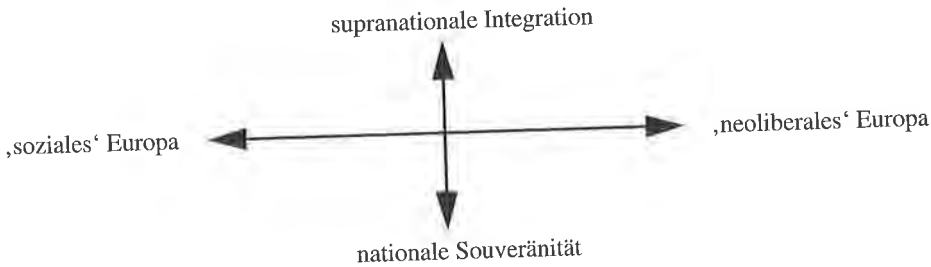
12 Diese Motive wurden auch in der zitierten IPSOS-Abstimmungstagsbefragung von den VVE-Befürwortern am häufigsten genannt.

13 Vgl. zur französischen Referendumsdebatte die Beiträge von Daniela Schwarzer: Tauziehen um die EU-Verfassung in Frankreich, in: SWP-Aktuell 54, Berlin, November 2004; Markus Wagner: France and the Referendum on the EU Constitution, in: The Federal Trust, Eurpean Policy Brief Nr. 8, März 2005 sowie Maurer/Crespy/Devrim/Lang/Lauer/Parkes/Stengel: Ratifikationsverfahren, S. 30–40.

14 Vgl. Jean-Pierre Chevènement: „Du bon usage du non", in: Le Figaro.fr., 23.3.2005.

len, der im politischen Prozess mit „linken" wie „rechten" Inhalten gefüllt werden könne[15] und, so Chirac, keineswegs einer „liberalen Logik" gehorche.[16]
Die Verfassungsvertragsgegner waren jedoch ungleich erfolgreicher in ihrem Bemühen, den VVE als Angriff auf sozialstaatliche Errungenschaften und auf ein spezifisch französisches Wirtschaftsmodell mit starken „services publics" (öffentliche Dienstleistungen der Daseinsvorsorge) darzustellen. Diese Thematik der Gefährdung der im Rahmen des republikanisch-egalitären Modells identitätsstiftenden „services publics" konnte umso besser von den Vertragsgegnern genutzt werden, als mit den Strom- und Gasmonopolisten EDF und GDF zwei seiner Bastionen im Kontext europäischer Liberalisierungsgesetzgebung unmittelbar vor der Teilprivatisierung stehen.[17] Und schon im Januar 2005 hatte die Umsetzung einer europäischen Richtlinie zur Liberalisierung der Postdienstleistungen in nationales Recht zu starken Protesten der Postbediensteten gegen das für 2009 vorgesehene Ende des Briefmonopols geführt.[18]
Auffällig sind zwei gewichtige Unterschiede zur Europadebatte im Kontext des Maastricht-Referendums vom September 1992. War damals der Umgang mit dem wiedervereinigten Deutschland ein zentrales Thema sowohl der Befürworter wie der Gegner des Vertragswerks,[19] so spielte das wirtschaftlich offenkundig geschwächte Deutschland und der französische beziehungsweise europäische Umgang mit dem Nachbarn in der Referendumskampagne 2005 praktisch keine Rolle mehr.
Der zweite, für die Ablehnung entscheidende Unterschied im Vergleich zur Situation von 1992 ist in einer Verschiebung der zentralen Konfliktlinien in der französischen Europadebatte zu sehen. Die Auseinandersetzung zwischen Befürwortern und Gegnern des Maastrichter Vertragswerks trennte, schematisch gesprochen, in erster Linie das Lager der ‚Souveränisten' von dem der ‚Europäer'.

Abbildung 1: Ideologische Trennlinien der Referendumsdebatte



Diese Trennlinie war gewiss 2005 ebenfalls präsent. Nationalsouveränisten vom Rechtsextremisten Le Pen (*Front national*) über den nationalkonservativen Philippe de Villiers (*Mouvement pour la France*) auf der Rechten bis zu Jean-Pierre Chevènement (*Mouvement*

15 Vgl. das Fernsehinterview von Jacques Chirac mit France 2 am 3.5.2005, in: http://www.doc.diplomatie.fr/BASIS/epic/www/doc/DDD/918732802.doc (letzter Zugriff: 13.6.2005).
16 Vgl. „Chirac défend une Europe ‚non libérale'", in: Le Figaro.fr., 15.4.2005.
17 Vgl. „Gaz de France geht im Juli an die Börse", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.6.2005.
18 Vgl. „Frankreich streikt. Eisenbahner, Ärzte, Postler und Lehrer legen die Arbeit nieder", in: Die Welt, 18.1.2005.
19 Vgl. Hans Manfred Bock: Frankreich 1991/92: Europäische Herausforderungen und nationale Ungewissheiten, in: Frankreich-Jahrbuch 1992, hrsg. vom Deutsch-Französischen Institut in Verbindung mit L. Albertin u.a., Opladen 1992, S. 9–33, insbes. ab S. 14; vgl. auch Byron Criddle: The French Referendum on the Maastricht Treaty, September 1992, in: Parliamentary Affairs, 46. Jg., Nr. 2, April 1993, S. 228–238, insbes. S. 234.

Républicain et Citoyen), der kommunistischen Partei (PCF) und trotzkistischen Gruppierungen (*Lutte ouvrière* und *Lutte communiste révolutionnaire*) auf der Linken blieben sich und ihrer europaskeptischen bis antieuropäischen Haltung treu und mobilisierten ihre Anhänger in beiden Referenden gegen die Vertragsratifizierung.

Wichtiger als diese Trennlinie mit den Polen nationale Souveränität und supranationale EU-Integration war 2005 eine Links-Rechts-Trennlinie in Gestalt eines Wettbewerbs zwischen den Konzeptionen eines ‚neoliberalen' und eines ‚sozialen' Europas. Hier wurde um mehr Markt oder mehr ‚Staat' (im Sinne einer supranationalen Politikgestaltung auf EU-Ebene) gerungen, nicht um das Verhältnis zwischen Nation und Europäischer Union. So argumentierte die gegen den VVE agitierende PS-Minderheit, allen voran Laurent Fabius, mit einem *Mangel* an supranationalen Elementen, vor allem mit Blick auf Einstimmigkeitszwänge in der Sozial- und Steuergesetzgebung sowie im Bereich der Verfassungsänderungsverfahren.[20] Auch kritisierten ihre Vertreter die fehlende Bereitschaft, den Budgetrahmen der Union zu erweitern, um etwa nachholende Entwicklungsprozesse in den Beitrittsländern finanziell großzügiger durch Strukturfondsmittel unterstützen zu können. Der normative Maßstab für die linke Kritik am VVE war das Modell einer Union, die dank Mehrheitsentscheidungen im Rat soziale Mindeststandards und eine Mindestbesteuerung definieren und damit ‚Sozialdumping' und einen ungezügelten Wettbewerb in der Besteuerung mobilen Kapitals verhindern kann und die zugleich ihre Fähigkeit zur wachstumsfördernden wirtschaftspolitischen Koordinierung als Gegengewicht zur Europäischen Zentralbank stärkt.

Dabei hatte das neoliberale, ‚angelsächsische' Europa in Frankreich praktisch keine Fürsprecher, dafür aber umso mehr entschiedene Gegner. In ihren Reihen traten neben parteipolitischen Kräften auch die Globalisierungsgegner unter organisatorischer Führung von ATTAC sehr aktiv in Erscheinung. Und der Vorsitzende der größten französischen Gewerkschaft CGT, Bernard Thibault, scheiterte kläglich in seinem Bemühen, die Führungsgremien seines Verbands von einem Aufruf zur Ablehnung des VVE abzuhalten.[21] Der Arbeitgeberverband MEDEF, dessen Mitglieder laut internen Umfragen den Verfassungsvertrag mit großer Mehrheit unterstützten, blieb in der Öffentlichkeit weitgehend stumm.[22] Dem lag die gewiss nicht falsche Einschätzung zu Grunde, dass eine klare Stellungnahme des Arbeitgeberlagers zu Gunsten des Verfassungsvertrages – in Anbetracht des ‚neoliberalen' Generalverdachts gegen den VVE – eher dessen Gegner gestärkt hätte.

Auf dieser Konfliktdimension war eine völlig asymmetrische Konstellation zu beobachten. Nur wenige liberale Vertreter der rechten Mehrheitspartei UMP kritisierten den ‚linken' und antiliberalen Diskurs Chiracs.[23] Die Vertreter des ‚neoliberalen' Europa wurden in erster Linie in Brüssel und im Ausland (Großbritannien, Osteuropa) vermutet. Die politische Schubkraft für das Nein war somit vor allem das Ergebnis des durch die binäre Logik des Referendums ermöglichten Zusammenflusses der nationalsouveränistischen Stimmen von links und rechts mit denjenigen von linken, durchaus proeuropäischen Kräften.

Die Entscheidung auf der politischen Linken

Da der Widerstand der Nationalsouveränisten gegen den VVE wenig überraschend kam, ist die Ursache für das Scheitern des Referendums in erster Linie auf der gemäßigten politischen Linken zu suchen. Umfragen vom Abstimmungstag belegen deutlich das Gewicht des

20 Vgl. Laurent Fabius: „Pourquoi il faut dire non à la Constitution européenne", in: Libération.fr., 18.4.2005.
21 Vgl. „Französische Gewerkschaft gegen EU-Verfassung", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.2.2005.
22 Vgl. „Les patrons favorables à la Constitution, mais réservés sur l'Europe", in: Le Monde, 21.4.2005.
23 Vgl. „Les libéraux de l'UMP s'agacent du ‚modèle social' vanté par Chirac", in: Le Figaro, 7.-8.5.2005.

linken Neins (Tabelle 1). Die Anhänger der im Parlament vertretenen Linksparteien stimmten zu knapp zwei Dritteln (63 Prozent) mit Nein, während diejenigen der parlamentarischen Rechten umgekehrt den VVE mit einer knappen Drei-Viertel-Mehrheit befürworteten (73 Prozent).

Tabelle 1: Abstimmungsverhalten nach Parteinähe

Abstimmungsverhalten	Ja (in Prozent)	Nein (in Prozent)
Parteinähe		
Extreme Linke	6	**94**
PCF	2	**98**
PS	44	**56**
Verts	40	**60**
UDF	**76**	24
UMP	**80**	20
MPF	25	**75**
FN	7	**93**
keiner Partei nahestehend	31	**69**
Summe parlamentarische Linke	37	**63**
Summe parlamentarische Rechte	**73**	27

Quelle: IPSOS, Référendum 29 Mai 2005: Le sondage sorti des urnes, www.ipsos.fr/CanalIpsos/poll/8074.asp (letzter Zugriff: 13.6.2005).

Waren 1992 noch 78 Prozent der PS-Anhänger Befürworter des Maastrichter Vertrags, so waren nunmehr die Gegner mit 56 Prozent deutlich in der Mehrheit. Spiegelbildlich hierzu konnte die UMP als Nachfolgepartei der neogaullistischen RPR ihre Wähler zu 80 Prozent für den Verfassungsvertrag mobilisieren, während die Maastrichtgegner unter den RPR-Anhängern 1992 mit 59 Prozent noch klar in der Mehrheit waren. Hier wird gewiss ein Oppositionseffekt erkennbar, war doch die RPR zum Zeitpunkt des Maastricht-Referendums ebenso in der Oppositionsrolle wie die PS heute. Aber dieses Abstimmungsverhalten der Anhänger der parlamentarischen Linken (PS, PCF und Grüne) ist auch als Ausdruck einer tatsächlich gewandelten Haltung der Linken zur europäischen Integration zu betrachten. Bei den Wortführern eines linken, „europäischen Neins" liegt die Hauptverantwortung für dieses von ihnen gewollte Resultat.

Weder der PS noch den Grünen gelang es, ihre Anhänger von der Mehrheitslinie ihrer Partei zu überzeugen. Bei parteiinternen Referenden hatte sich eine Mehrheit von rund 59 Prozent der PS-Mitglieder am 1.12.2004 für den VVE ausgesprochen. Bei den Grünen fiel die ebenfalls per parteiinternem Referendum im Februar ermittelte Mehrheit zu Gunsten des VVE mit 52,9 Prozent etwas knapper aus.[24] Die Mehrheit der Anhänger beider Parteien entschied sich gleichwohl gegen den Vertrag (vgl. Tabelle 1).

24 Vgl. „Frankreichs Grüne mit knapper Mehrheit für EU-Verfassung", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.2.2005.

Eine zentrale Rolle unter den PS-Dissidenten nahm der Ex-Premierminister Laurent Fabius ein, der zuletzt als Wirtschafts- und Finanzminister in der Regierung Jospin Verantwortung trug. Er war in der Vergangenheit in Wort und Tat stets Exponent des proeuropäischen und ‚sozialliberalen' Flügels der Partei und galt im Jahr 2000 gar als möglicher Kandidat für den IWF-Vorsitz. Nun stand er plötzlich Arm in Arm mit Globalisierungskritikern in der ersten Reihe der VVE-Gegner. Mit seiner „föderalistisch-sozialistischen" Kritik am Verfassungsvertrag versuchte er sich ganz offenkundig, eine günstige Ausgangsposition als Kandidat der Linken für das Rennen um die Präsidentschaftswahl im Jahre 2007 zu verschaffen.[25] Die Parallele zu seinem Ziehvater Mitterrand ist verblüffend. Auch dieser entstammte der gemäßigten Linken, bevor er Anfang der 1970er Jahre mit Erfolg auf eine Radikalisierung des PS-Diskurses und auf ein Linksbündnis mit den Kommunisten setzte, um die Linke erstmals in der V. Republik an die Macht zu bringen. Die Positionierung von Laurent Fabius gehorcht der gleichen Logik: Er möchte als Anführer eines breiten Linksbündnisses von der PS bis hin zu den Globalisierungskritikern von ATTAC und zur extremen, trotzkistischen Linken in den Präsidentschaftswahlkampf 2007 ziehen. Dies hat eine Schwächung der derzeitigen PS-Parteiführung unter dem Vorsitz von François Hollande und eine eventuelle „feindliche Übernahme" der Partei[26] zur Voraussetzung. Die Schwächung der PS ist ihm dank seiner erfolgreichen Positionierung gegen die Mehrheitslinie der Partei zum VVE sehr nachhaltig gelungen. Seine Reputation als Vertreter der ‚Regierungslinken' und seine sich proeuropäisch gebende Kritik am VVE dürften viele Anhänger der PS ins Lager des Neins gezogen haben. Die Anreize der bipolarisierenden Logik der französischen Präsidentschaftswahlen für die Bündnisstrategien von Kandidaten und die binäre Logik der Entscheidungssituation eines Referendums haben hier zusammengewirkt und zu einer ‚unheiligen Allianz' geführt. Dieses Phänomen zeigt, wie unentwirrbar Innenpolitik und Europapolitik inzwischen miteinander verwoben sind.

Die nicht nur von Fabius, sondern auch von anderen PS-Dissidenten benutzte „föderalistisch-sozialistische" Kritik am VVE beruht allerdings auf einer Lebenslüge der französischen Linken. Schon in den Verhandlungen zu den Römischen Verträgen hatte die französische Regierung unter Führung des Sozialisten Guy Mollet – weitgehend vergeblich – auf eine Angleichung sozialer Schutzstandards auf europäischer Ebene gedrängt, um „faire" Wettbewerbsbedingungen im gemeinsamen Markt durchzusetzen.[27] Vom französischen Memorandum für ein „soziales Europa" 1981 unter Staatspräsident Mitterrand bis zu den Forderungen des sozialistischen Premierministers Jospin nach einer „europäischen Sozialcharta" (2001),[28] die europäische soziale Mindeststandards definieren und verbindlich festschreiben sollte, ist dieser roter Faden in der Europaprogrammatik der PS und ihrer Führungsfiguren zu erkennen. Zuletzt stand der gesamte Europawahlkampf der Sozialisten im Zeichen ihres Eintretens für eine „Europe sociale".[29] Die Lebenslüge der Linken besteht darin, dass sie nicht im Ansatz plausibel machen konnte, warum Schritte in Richtung einer Angleichung der Sozialstandards und Steuersätze, die schon in einer wirtschaftlich hochgradig homogenen 6er-Gemeinschaft politisch nicht durchsetzbar waren, nun ausgerechnet in einer durch extreme wirtschaftliche Disparitäten gekennzeichneten EU-25 Erfolgsaussichten ha-

25 Vgl. „Le contre-président Fabius", in: Libération.fr., 25.5.2005.
26 So „Fabius' Stunde", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 19.5.2005.
27 Vgl. Pierre Gerbet: La construction de l'Europe, 3. Aufl., Paris 1999, S. 186.
28 Vgl. Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Frankreichs Europapolitik, Wiesbaden 2005, S. 60 u. 226.
29 Vgl. Programme PS pour l'Europe: Garantir l'avenir de chacun, Paris 2004, in: www.ps.be/files/0/programme_europe_-_15.04.04._92869.doc (letzter Zugriff: 13.6.2005).

ben könnten. Gleichzeitig lenkt dieser Europadiskurs von durchaus vorhandenen Reformmöglichkeiten auf nationaler Ebene ab. Diese wurden von anderen EU-Mitgliedstaaten bekanntlich ungleich früher, weitreichender und erfolgreicher als in Frankreich (und Deutschland) ausgeschöpft, um den Sozialstaat auf ein solideres Fundament zu stellen.
Die Schere zwischen dem sozialistischen Europadiskurs und der durchaus ‚euroliberalen' Regierungspraxis der verschiedenen französischen Linksregierungen seit 1981 klaffte im Laufe der Zeit immer weiter auseinander.[30] Indem sie über Jahrzehnte unrealistischen Vorstellungen eines sozialen Europas und einer Europäischen Union als Schutzwall gegen die Wogen der Globalisierung Vorschub geleistet und gleichzeitig das Ausmaß des internen Reformbedarfs verniedlicht hat, trug die proeuropäische Linke maßgeblich dazu bei, Erwartungen zu wecken, die nur enttäuscht werden konnten. Dabei gelang es insbesondere den Verfassungsvertragsgegnern aus dem linken Lager, die Idee einer „produktiven Krise" („crise salutaire") in der Union zu verbreiten, die der Durchsetzungsfähigkeit linker Europapolitik dienen könne. Damit spielte sie nicht nur mit den Ängsten der Bevölkerung, sondern versuchte, diese mit einer politisch-konkreten Hoffnungsperspektive zu verbinden. Dies ist offenbar gelungen, wie illusionär diese Hoffnung auch immer sein mag.

Soziologie des Abstimmungsverhaltens

Schon im Kontext des Maastricht-Referendums war eine deutliche soziale Trennlinie zwischen dem gutsituierten Frankreich und dem Frankreich ‚von unten' erkennbar geworden.[31] Die Ablehnung des Verfassungsvertrags hat sich in den unteren Sozial- und Bildungsschichten im Vergleich zu 1992 in geradezu dramatischer Weise verstärkt (Tabelle 2). Fast vier von fünf Arbeitern stimmten gegen den Vertrag (1992: 61 Prozent), ebenso zwei Drittel (67 Prozent) der kleinen Angestellten (1992: 53 Prozent). Allein in der Berufsgruppe der freien Berufe und leitenden Angestellten fand der VVE eine Mehrheit. Mit der EU-Entwicklung verknüpfte Zukunftsängste haben sich – ganz im Gegensatz zur Situation 1992 – offenbar bis tief in die Mittelschichten hineingefressen. Darauf deutet die mehrheitliche Ablehnung mit 53 Prozent in den Reihen der mittleren Angestellten hin. 1992 hatten diese dem Maastrichter Vertrag noch mit 62 Prozent zugestimmt.
Bedenklich stimmt auch die leicht über dem Bevölkerungsdurchschnitt liegende Ablehnung des VVE in der jüngsten Altersgruppe der 18-24-Jährigen. Auch diese Altersgruppe war 1992 noch auf der Seite des Ja (knapp 51 Prozent). Nur in der Altersgruppe der Rentner (über 60 Jahre) mobilisierte der VVE eine Mehrheit! Dieser Bruch zwischen den Generationen wurde einem Millionenpublikum plastisch verdeutlicht, als Staatspräsident Chirac in einer Fernsehdebatte mit Jugendlichen diesen zurief, doch „keine Angst" zu haben. Aber auf die sehr konkreten Arbeitsplatzsorgen und Zukunftsängste der jungen Menschen wusste er nur hilflos und in allgemeiner Form mit Hinweisen auf die Vorteile des VVE und die negativen Konsequenzen eines französischen Nein zu reagieren.[32]

30 Vgl. Vivian A. Schmidt: Discourse and (Dis-)Integration in Europe: The Cases of France, Germany and Great Britain, in: Daedalus, 126. Jg., Nr. 3 (Sommer 1997), S. 167–197, hier insbes. ab S. 183.
31 Vgl. Olivier Duhamel und Gérard Grunberg: Référendum: les dix France, in: SOFRES (Hrsg.): L'état de l'opinion 1992, Paris 1992, S. 79–86.
32 Vgl. „Fürchtet Euch nicht!", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.4.2005.

Tabelle 2: Abstimmungsverhalten nach soziodemografischen Merkmalen

Abstimmungsverhalten	**Ja** (in Prozent)	**Nein** (in Prozent)
Gesamt	45	**55**
Alter		
18–24 Jahre	44	**56**
25–34 Jahre	45	**55**
35–44 Jahre	39	**61**
45–59 Jahre	38	**62**
60–69 Jahre	**56**	44
70 Jahre und mehr	**58**	42
Beruf		
Landwirte	30	**70**
Handwerker, Kleinhändler	49	**51**
freie Berufe, leitende Angestellte	**65**	35
mittlere Angestellte	47	**53**
kleine Angestellte	33	**67**
Arbeiter	21	**79**
Persönlicher Status		
Beschäftigte des Privatsektors	44	**56**
Beschäftigte des öffentlichen Sektors	36	**64**
Selbständige	42	**58**
Arbeitslose	29	**71**
Studenten	**54**	46
Rentner	**56**	44
Letzter erworbene Abschluss		
Ohne Abschluss	28	**72**
Kurze Ausbildung	35	**65**
Abitur	47	**53**
Abitur + zwei Jahre Ausbildung	**54**	46
Abitur + mindestens 3 Jahre Ausbildung	**64**	36

Quelle: IPSOS

EU-25-*Plus*: ein schwieriges Identifikationsobjekt

Ein zentraler Kontextfaktor für das gescheiterte Referendum war die am 1. Mai 2004 vollzogene EU-Osterweiterung. Die Angst vor verschärftem Wettbewerb auf den Waren- und Arbeitsmärkten, vor Unternehmensverlagerungen in die Beitrittsländer, vor einem ungezügelten Steuersenkungswettlauf und einer Konkurrenz nationaler Sozialmodelle hat zu einer generellen Skepsis in der Bevölkerung gegenüber der Erweiterung geführt. Die französi-

schen Präsidenten und Regierungen hatten nach dem Fall der Mauer auch gewiss wenig unternommen, ihrer Bevölkerung den Sinn und die Vorteile dieses historischen Erweiterungsschrittes zu vermitteln, zumal die Osterweiterung auch für die Regierenden in Paris bekanntlich nicht gerade eine überragende Priorität im Rahmen ihrer Europapolitik besaß. Eurobarometer-Fragen zur Einstellung der Europäer zur EU-Erweiterung ergaben seit Jahren ein konstantes Bild: Frankreich rangierte im Hinblick auf die Unterstützung der EU-Erweiterung in der Bevölkerung seit 1996 durchgehend im hinteren Viertel der EU-Mitglieder, häufig auf dem letzten Rangplatz innerhalb der EU-15.[33] Das Verfassungsreferendum wurde somit, in den Worten des Politologen und Osteuropaexperten Jacques Rupnik, zu einem verspäteten Referendum über die EU-Osterweiterung.[34]

Dies lässt sich am hervorgehobenen Stellenwert zweier Themen in der Referendumskampagne ablesen: der Dienstleistungsrichtlinie, die stets als „Bolkestein-Richtlinie" tituliert wurde[35], und der Thematik von Unternehmensverlagerungen („délocalisations") nach Osteuropa. Die von der Kommission vorgeschlagene Dienstleistungsrichtlinie hatte zwar nichts mit dem VVE zu tun (sie war ja auf der Grundlage der geltenden Verträge entstanden), war aber ideal dazu geeignet, durch das in ihr vorgeschlagene Herkunftslandprinzip genau wie in Deutschland zum symbolischen Kristallisationspunkt für flottierende Ängste vor einer gnadenlosen Dienstleistungskonkurrenz infolge der Osterweiterung zu werden. Der auf französischen Märkten präsente polnische Installateur wurde zur vielbemühten Symbolfigur für eine neue ‚Gefahr aus dem Osten', die insbesondere von der extremen Linken in ihrer Referendumskampagne mit durchaus xenophoben Akzenten ausgeschlachtet wurde. Noch direkter waren die Wirkungen von Unternehmens- beziehungsweise Arbeitsplatzverlagerungen in osteuropäische Länder, die breite Medienaufmerksamkeit auf sich zogen. So unternahm einer der Wortführer des linken PS-Flügels, der ehemalige Parteivorsitzende Henri Emmanuelli, eine medienwirksame „tour de France des délocalisés", indem er den Mitarbeitern von 25 französischen Unternehmen, die Arbeitsplätze nach Osteuropa verlagerten, im Rahmen seiner Referendumskampagne einen Besuch abstattete.[36] Die Medienaufmerksamkeit für diese Fälle stand jedoch in keinem Verhältnis zu ihrer tatsächlichen ökonomischen Bedeutung. So sind laut einer Untersuchung des nationalen Statistikamtes INSEE nur 2 Prozent der Arbeitsplatzverluste in der französischen Industrie auf Arbeitsplatz- beziehungsweise Unternehmensverlagerungen ins Ausland zurückzuführen – und davon rund die Hälfte in hochentwickelte OECD-Länder und damit gerade nicht in die *emerging markets* Osteuropas oder Ostasiens.[37] Da Frankreich insgesamt ungleich weniger als etwa Österreich und die Bundesrepublik Deutschland von den unmittelbaren Folgen (etwa in Grenzregionen) der Erweiterung betroffen ist, erscheint es plausibel, die ablehnende Haltung der Franzosen zur Osterweiterung und zum VVE nicht in erster Linie als interessengestützt, sondern zuvörderst als Ausdruck eines fundamentalen Identitätsproblems zu betrachten.

In der Vergangenheit beruhte die Zustimmung zum Projekt europäischer Integration in der französischen Bevölkerung wie in der politischen und gesellschaftlichen Elite nicht zuletzt darauf, dass die EWG/EG/EU als Verwirklichung französischer Ideale und Werte in einem

33 Vgl. Eurobarometer 45 (1996) bis 62 (2005), in: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/standard_en.htm.
34 Vgl. sein Interview „Un vote transformé en référendum rétrospectif sur l'élargissement", in: Libération, 27.5.2005.
35 Vgl. „La directive Bolkestein ou le malaise européen", in: Le Monde, 11.3.2005:
36 Vgl. „Emmanuelli a une recette antidélocalisation", in: Libération.fr., 25.5.2005:
37 Vgl. „Les délocalisations vers les pays émergents expliquent moins de 2 % des suppressions d'emplois industriels", in: Le Monde, 4.6.2005.

erweiterten Rahmen – als eine Art ‚grande France' – verstanden werden konnte.[38] Diese diskursive Gleichsetzung zwischen Frankreich und Europa wurde von den VVE-Befürwortern auch offensiv versucht. So stellte Staatspräsident Chirac den Verfassungsvertrag geschickt als „Tochter von 1789" dar, indem er auf die Integration der Grundrechtecharta in den Verfassungsrahmen verwies und die Verbindung zur französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 herstellte. Die Verfassung, so Chirac, übernehme „alle Werte Frankreichs", womit er die erfolgreiche Europäisierung französischer nationaler Identität betonte.[39] Auch nahm der Verweis auf ein durch den VVE gestärktes ‚politisches Europa' in Abgrenzung zu einem ‚Europa als große Freihandelszone' sowie der Hinweis auf die außen- und sicherheitspolitische Stärkung der Union, die sich im Sinne französischer Zielvorstellung einer ‚Europe puissance' interpretieren ließ, einen breiten Raum im Argumentationsrepertoire der Verfassungsbefürworter ein.[40]

Diese diskursive Gleichsetzung französischer und europäischer Identität hat allerdings erheblich an Überzeugungskraft eingebüßt. So konnten die Vertragsgegner sich die verbreitete Perzeption zu Nutze machen, dass die Union infolge der Osterweiterung wirtschaftspolitisch liberaler und außenpolitisch tendenziell atlantischer – und damit weniger ‚französisch' geworden sei. Wenn sich Staatspräsident Chirac bemühte, den VVE als Garantie gegen den von ihm gegeißelten „Ultraliberalismus" darzustellen, dann musste er in der französischen Öffentlichkeit auf tiefe Skepsis stoßen, wenn etwa zeitgleich ein französischer Unternehmer einen Betrieb nach Rumänien (ab 2007 voraussichtlich EU-Mitglied) verlagert, und den von Entlassung bedrohten französischen Beschäftigten großzügig anbietet, sie dort für 110 Euro monatlich weiterzubeschäftigen.[41]

Die Veränderung der äußeren Grenzen einer politischen Gemeinschaft ist notwendigerweise mit einer Neudefinition ihrer inneren Identität verknüpft.[42] Eine politisch, wirtschaftlich und kulturell zunehmend heterogene EU-25-Plus wird für viele keineswegs antieuropäisch gesinnten Franzosen zu einem schwierigeren Identifikationsobjekt. Das Thema der Entgrenzung der Europäischen Union war in der Referendumsdebatte stets massiv präsent. Die Frage nach der geografischen Gestalt der Union hatte schon in den vergangenen Jahren in den Elitediskursen eine ungleich größere Rolle gespielt als in vielen anderen EU-Mitgliedstaaten.[43]

So kann es kaum verwundern, dass insbesondere das Thema des Türkei-Beitritts eine prominente Rolle in der Kampagne gespielt hat. Staatspräsident Chirac stand fast allein mit seiner Befürwortung einer Beitrittsperspektive für die Türkei. Seine Partei UMP hat unter der Führung von Nicolas Sarkozy eine klar ablehnende Haltung eingenommen, das Thema je-

38 Vgl. Joachim Schild: Europäisierung nationaler politischer Identitäten in Deutschland und Frankreich - politische Eliten, Parteien, Bürger, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B3-4 (2003), S. 31–39; vgl. auch Thomas Risse: A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-States Identities, in: Maria Green Cowles/James Caporaso/Thomas Risse (Hrsg.): Transforming Europe, Ithaca 2001, S. 198–216, insbes. S. 210–216.

39 Vgl. das Fernsehinterview von Jacques Chirac mit France 2 am 3.5.2005.

40 Vgl. den Artikel „Une idée et une vision française" von Europaministerin Claudie Haigneré, die den Verfassungsvertrag schlicht als französische Idee und als Verwirklichung einer französischen Europavision darstellt, in: Le Figaro, 6.4.2005.

41 Es handelte sich hierbei weder um einen Einzelfall noch um puren Zynismus. Vielmehr schreibt das französische Arbeitsrecht im Falle von betriebsbedingten Kündigungen und Sozialplänen vor, dass den betroffenen Beschäftigten nach Möglichkeit alternative Beschäftigungsangebote an anderen Standorten gemacht werden müssen, will der Unternehmer nicht hohe Abfindungszahlungen riskieren.

42 Dies wurde nicht zuletzt von Stein Rokkan in seinen vergleichenden europäischen Forschungen stets betont, vgl. Stein Rokkan: Staat, Nation, Demokratie, Frankfurt/Main 2000.

43 Für einen neuen Beitrag in diesem Sinne „Europa muss zu seinen Grenzen stehen" von Ex-Außenminister Hubert Védrine, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.6.2005.

doch aus der Kampagne herausgehalten. Der Türkei-Beitritt wurde insbesondere von Jean-Marie Le Pens rechtsextremer *Front national*, aber auch vom nationalkonservativen *Mouvement pour la France* unter Führung Philippe de Villiers zum zentralen Thema ihrer Abstimmungskampagne gemacht. Und unter den Vertragsgegnern gaben in der bereits zitierten IPSOS-Umfrage immerhin 35 Prozent an, sich mit ihrem Nein gegen einen türkischen EU-Beitritt ausgesprochen zu haben. Selbst die in der französischen Verfassung verankerte Garantie, dass die Bürger über die Ratifizierung des türkischen Beitrittsvertrags per Referendum werden abstimmen können (Art. 88-5), konnte diesem Thema seine Brisanz für die Referendumskampagne nicht nehmen.

Folgen für Frankreichs Europapolitik

„In den kommenden Wochen und Monaten werde ich [...], mit dem Imperativ der Verteidigung unserer nationalen Interessen handeln", so Staatspräsident Chirac in einer Fernsehansprache an seine Mitbürger am 31. Mai 2005, unmittelbar nach dem gescheiterten Referendum.[44] Einen ersten Vorgeschmack, wie dieses Handeln im Sinne der „nationalen Interessen" aussehen kann, gab er in den Verhandlungen über die mittelfristige Finanzplanung der Europäischen Union, der so genannten Finanziellen Vorausschau. Im Schulterschluss mit dem ebenfalls innenpolitisch schwer angeschlagenen Bundeskanzler Schröder versuchte er, die Blair-Regierung zu Konzessionen im Hinblick auf den britischen Beitragsrabatt zu drängen. Gleichzeitig verwies aber eindringlich darauf, dass der Agrarkompromiss vom Oktober 2002, der eine Stabilisierung der Agrarausgaben bis 2013 vorsah und die französischen Landwirte vor erweiterungsbedingten Einschnitten bewahrte, unangetastet bleiben müsse. Dieses französische Verhaltensmuster könnte angesichts wachsender Europaskepsis in vielen EU-Mitgliedstaaten auch andernorts leicht Schule machen.

Der französische Einfluss in der erweiterten Union war schon vor dem Referendum im Schwinden begriffen – eine Perzeption, die auch in der französischen Elite weit verbreitet ist.[45] Die innenpolitische Szene Frankreichs gleicht nach dem Referendum einem Trümmerfeld. Ein völlig diskreditierter Staatspräsident wird in erster Linie darum bemüht sein, die letzten beiden Jahre seiner Amtszeit in halbwegs achtbarer Form zu Ende zu bringen. Der erfahrenste Europapolitiker der alten Regierung, Außenminister und Ex-Kommissar Michel Barnier, der mit ungleich mehr diplomatischem Geschick gesegnet ist als sein Vorgänger, der nunmehr zum Premierminister beförderte Dominique de Villepin, musste seinen Hut nehmen. Von letzterem sind zwar wolkige Ideen zu einem ‚deutsch-französischen Bund', aber bislang wenig Konkretes zum französischen Beitrag im Umgang mit einer manifesten europäischen Krisensituation zu hören. Welchen Beitrag könnte der französische Staatspräsident und seine Regierung zum Umgang mit der Ratifizierungskrise auch leisten, ohne das Ergebnis des französischen Referendums zu ignorieren? Als Kandidat für die Übernahme europäischer Führungsverantwortung fällt Frankreich mindestens bis zur Präsidentschaftswahl 2007 aus.

Und mit einem Szenario ist angesichts einer innenpolitisch hochlabilen Situation mit großer Sicherheit nicht zu rechnen: dass man die französische Bevölkerung ein zweites Mal über den gleichen Vertragstext abstimmen lassen könnte, um den Vertrag über die Europäische Verfassung zu retten.

---

44 Déclaration aux Français de M. Jacques Chirac, 31. Mai 2005, unter: http://www.elysee.fr/elysee/root/bank/print/30027.htm (letzter Zugriff: 13.6.2005).

45 Vgl. Assemblée nationale: La présence et l'influence de la France dans les institutions européennes, Rapport d'information No 1594, déposé au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne et présenté par Jacques Floch, 12.5.2004.

Annäherung statt Mitgliedschaft? Die Schweiz und die EU nach den zweiten bilateralen Abkommen

*René Schwok und Stephan Bloetzer**

Bestätigung des dritten Wegs zwischen EU-Beitritt und Isolation

Frankreich sagt Nein zum Europäischen Verfassungsvertrag. Die Schweiz stimmt einem zweiten bilateralen Annäherungsschritt an die Europäische Union zu. Sind die Eidgenossen europafreundlicher geworden und die Franzosen EU-feindlicher? Ist die Welt auf den Kopf gestellt? Keineswegs, stellt eine genauere Betrachtung klar. Es ist nicht das Thema dieses Beitrags, das französische Abstimmungsresultat zu untersuchen. Das Abstimmungsverhalten der Schweizer am 5. Juni hingegen darf nicht falsch ausgelegt werden. Ihre Unterstützung für eine Assoziierung der Schweiz an das Schengen- und Dublin-System ist kein Blankoscheck für einen EU-Beitritt. Er bestätigt den Willen der Mehrheit im Lande, sich der Union weiterhin anzunähern, ohne ihr beizutreten. Der Ausbau des dritten Wegs zwischen einer europäischen Randposition und der Vollmitgliedschaft ist das Ziel.

Das Referendum vom 5. Juni 2005 betraf die Assoziierung an das Schengen- und Dublin-System. Das Abkommen über die Assoziierung zum Schengen-Raum ist Teil eines neun bilaterale Verträge umfassenden Pakets, welches als ‚zweite bilaterale Abkommen' bezeichnet wird. Diese zweiten bilateralen Verträge nähern die Schweiz der Europäischen Union an und räumen einige Hindernisse auf dem Weg in Richtung eines EU-Beitritts beiseite. Doch es bleiben zahlreiche Schwierigkeiten bestehen. Zudem bestätigen diese Abkommen in den Augen der Schweizer, dass man sich selektiv in die Union integrieren kann, ohne Vollmitglied werden zu müssen. Ausserdem hat die Europäische Union zum ersten Mal in Beziehungen mit einem Drittstaat zu rechtlich verbrieften Ausnahmen bezüglich des Gemeinschaftsacquis Hand geboten. Die Schweiz müsste diese das Bankgeheimnis betreffenden Ausnahmen im Fall eines EU-Beitritts aber höchstwahrscheinlich wieder aufgeben.

Im ersten Teil dieses Beitrags versuchen wir zu erklären, warum die Schweiz seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) im Jahr 1951 der europäischen Einigung so misstrauisch gegenübersteht. Im zweiten Teil zeigen wir am Beispiel der zweiten bilateralen Abkommen wie die Schweiz mit selektiven Verträgen eine Ausgrenzung aus dem politischen System EU-Europas zu verhindern versucht. Anhand der Darstellung dieser Verträge wird ebenfalls sichtbar, dass paradoxerweise die bilaterale Vorgehensweise einerseits die Schweiz der Europäischen Union annähert, andererseits aber einen Schweizer EU-Vollbeitritt unwahrscheinlicher werden lässt.

Die Gründe für den Schweizer Euroskeptizismus

Zu unserer Vorgehensweise: Wir versuchen, die Schweizerische Situation zu verstehen, nicht sie zu begründen oder gar zu verteidigen. Wir hätten nichts gegen einen gut verhandelten EU-Beitritt der Schweiz einzuwenden. Wir sind auch der Meinung, dass viele Eidgenos-

* Dr. René Schwok, Associate Professor, Abteilung für Politische Wissenschaft der Sozialwissenschaftlichen Fakultät sowie des Europainstituts der Universität Genf.
Stephan Bloetzer, lic. iur, M.E.S. des Europainstituts der Universität Genf, Doktorand an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Genf, Visiting Researcher am European University Institute, Florence 2003–2004.

sen die Nachteile bezüglich einer EU-Mitgliedschaft übertreiben. Zudem haben wir bereits andernorts den wirtschaftlichen, politischen und die Schweizer Identität betreffenden Preis des Abseitsstehens des Landes von der europäischen Integration untersucht und dargestellt.[1] Die Hauptfrage einer nicht-schweizerischen Leserschaft, warum die Schweiz der einzige Staat in Mittelwesteuropa bleibe, welcher der Europäischen Union nicht beitritt, obwohl er dies ohne weiteres tun könnte, ist jedoch aktueller und berechtigter denn je.
Wir untersuchen die zwiespältige Haltung der Schweiz gegenüber einem Beitritt zur Union im Hinblick auf vier Deutungsmuster: die Abwesenheit eines historischen Traumas, das Paradox der Neutralität, das politische System und die direkte Demokratie sowie die wirtschaftlichen Eigenarten des Landes. In der Wirklichkeit verzahnen sich diese vier Kategorien und bedingen sich gegenseitig. Sie sollen hier als Untersuchungs- und nicht als abschliessende Erklärungsmuster dienen.

Die Abwesenheit eines historischen Traumas

Im Gegensatz zu den anderen europäischen Ländern hat die Schweiz in der jüngeren Geschichte keine traumatischen Ereignisse erlebt. Sie musste keinen Weltkrieg, keine Diktatur und keine fremde Besatzung ertragen. Deshalb erachten die meisten Schweizer es nicht als notwendig, ihre staatliche Eigenständigkeit infrage zu stellen und mit einem EU-Beitritt auf einen Teil ihrer Souveränität zu verzichten. Die Erschütterungen durch die Weltkriege sind die Hauptfaktoren für die Abwendung der Europäer vom extremen Nationalismus und für die Einsicht in die Notwendigkeit der europäischen Einigung. Alle Studien zu den Ursprüngen der europäischen Integration zeigen, dass der Wunsch eines ‚einigen Europa' eng mit dem Leiden während der Weltkriege verbunden ist. Die Erfahrung des Krieges hat die Gründerstaaten der Europäischen Gemeinschaften dazu veranlasst, ihre Beziehungen auf eine neue Grundlage zu stellen. Ihre Eliten und Völker haben folgende Lehren aus der Geschichte gezogen: *Erstens* ist Krieg furchtbar. Alles muss unternommen werden, um ihn unter Europäern unmöglich zu machen. *Zweitens* muss mit einer Dosis Supranationalismus die potenziell aggressive Nationalstaatlichkeit gebändigt werden. *Drittens* ist die Neutralität eine gefährliche Versuchung, welche keine Sicherheit gewährleistet. *Viertens* können die kleinen Staaten einen neuen französisch-deutschen Krieg nur verhindern, wenn sie vorschlagen, eine Sicherheitsgemeinschaft im Sinne von Karl Deutsch zu gründen, die Frankreich und Deutschland dauerhaft versöhnt und in eine supranationale Organisation einbindet. *Fünftens*: Der wirtschaftliche Protektionismus, wie er in den 1930er Jahren grassierte, muss ebenfalls verhindert werden, weil er den Nationalismus schürt.
Diese Einsichten wurden von den Schweizern nur teilweise mitvollzogen. Der Zweite Weltkrieg hat sie sogar in der Berechtigung ihrer nationalen Überzeugung und der Richtigkeit ihres politischen Systems bestärkt.
Der Zweite Weltkrieg hatte auch wirtschaftliche Konsequenzen. Nach dem Krieg war die Schweiz unsäglich reicher als ihre Nachbarn. Während vieler Jahre trennte ein Wohlstandsgraben die verschonte Schweiz vom kriegsversehrten Europa. Die wenigsten Schweizer waren bereit, ihr Wohlergehen mit den Ärmsten in Form der europäischen Integration zu teilen. Wie kein Ereignis zuvor hat der Zweite Weltkrieg die Einheit der Schweiz gestärkt. Im Gegensatz zu Belgien, wo während des Krieges starke Spannungen zwischen den Sprachgruppen ausgebrochen waren, haben sich die Schweizer Landesteile vereint, um dem „Dritten

1 René Schwok: Switzerland and the European Common Market, New York 1991.

Reich" und dem faschistischen Italien gemeinsam zu widerstehen.[2] Erwähnenswert ist zum Beispiel der immer noch in Kraft stehende Pakt des sozialen Friedens von 1938, welcher eingeführt wurde, um soziale Konflikte zu vermeiden. Auch der Eintritt der Sozialistischen Partei in die Bundesregierung von 1943 ist zu vermerken.
Die Erinnerung an die Mobilmachung während des Krieges hat sich natürlich mit der Zeit verflüchtigt. Trotzdem ist die Mehrheit der schweizerischen Bevölkerung noch nicht dazu zu bewegen, einen so positiven Geschichtsverlauf und den Erfolg des Schweizerischen politischen Modells grundlegend infrage zu stellen.

Das Paradox der Neutralität

Die *Neutralität* ist als zweiter Grund des schweizerischen Euroskeptizismus zu nennen. Für die Mehrheit der Schweizer ist sie ein großes Hindernis für einen EU-Beitritt. Sie sehen in ihr einen Hauptpfeiler der Aussenpolitik ihres Landes seit mehr als zweihundert Jahren. Die Neutralität wird nicht als ein überholtes Konzept eingestuft. In diesem Punkt tritt der Unterschied zwischen den Schweizern und den Belgiern und Niederländern, deren Neutralität sie nicht vor der deutschen Invasion bewahrt hatte, offen zu Tage. Letztere warfen die Neutralität nach dem Zweiten Weltkrieg konsequent über Bord.
Auch wenn die Europäische Union in ihren Rängen sechs neutrale oder nicht allianzgebundene Staaten zählt (Österreich, Finnland, Irland, Schweden, Malta und Zypern), sind viele Schweizer der Meinung, ein EU-Beitritt sei mit ihrer Neutralität nicht vereinbar.[3] Dabei stellt sie kein objektives Hindernis für einen EU-Beitritt dar. In der Tat ist die Union kein Militärbündnis wie die NATO. Alle Entscheidungen betreffend die Verteidigung können mit einem Veto eines Mitgliedstaates belegt werden. Kein Mitgliedstaat kann zur Teilnahme an einem militärischen Einsatz gemäss der Petersberger Erklärung gezwungen werden. Und der Status der neutralen und nicht allianzgebundenen EU-Staaten ist nie angezweifelt worden. Auch die schweizerische Neutralität würde von der Union nicht infrage gestellt werden. Trotzdem könnte die Neutralitätsproblematik in naher Zukunft vermehrt in den Vordergrund treten, wenn die Union über eine rasche Eingreiftruppe verfügen wird, und sie zudem entscheidet, im Bedarfsfall auf NATO-Ressourcen zurückzugreifen, und ihren Einsatz damit quasi von einer Genehmigung der Vereinigten Staaten abhängig macht.
Schließlich ist die Verankerung der Neutralität im Volk auch gefühlsbedingt.[4] Nur wenige Schweizer sind in der Lage, die Neutralität juristisch zu definieren, geschweige denn das Neutralitätsrecht von der Neutralitätspolitik zu unterscheiden. So ist die Neutralität eine Art Tabu, über das man nicht diskutiert. Die Eidgenossen werden jährlich mehrmals zu Abstimmungen an die Urne gerufen. Bezeichnenderweise haben noch nie hunderttausend Schweizer ihr Initiativrecht wahrgenommen, um die Abschaffung oder Anpassung der Neutralität an die neue außen- und sicherheitspolitische Lage zu verlangen. Und als die Schweizer sich im März 2002 endlich zum UNO-Beitritt durchrangen, war dies erst möglich geworden, nachdem die Regierung ihnen versprochen hatte, dass die Neutralität bewahrt würde.

2 Das hat manche Schweizer nicht davon abgehalten, die antikommunistischen und antisemitischen Ansichten des Nazismus zu teilen und mit dem Dritten Reich in einem Maß wirtschaftlich zusammen zu arbeiten, welches die Notwendigkeit des Überlebens der Schweiz weit überstieg.

3 Vgl. hierzu Laurent Goetschel: Die Zukunft der Neutralität im Rahmen der GASP: Widerspruch, Gleichgültigkeit oder Ergänzung, in: Thomas Cottier/Alwin R. Kopse (Hrsg.): Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen, Zürich 1998, S. 637–662; Silvan Frik: Ist die schweizerische Sicherheitspolitik europafähig? Die Neutralität im Lichte der Entwicklungen der ESVP, Chur 2002, 312 S.

4 Alle Meinungsumfragen seit über vierzig Jahren zeigen konstant, dass eine überwältigende Mehrheit der Schweizer (zwischen 70 und 80 Prozent) an ihr festhalten will.

Das politische System der Schweiz und die direkte Demokratie

Auf den ersten Blick stellt das politische System der Schweiz kein Hindernis für einen EU-Beitritt dar. Auch die Schweiz ist grundsätzlich eine parlamentarische Demokratie und die Kompetenzabtretungen des Bundes auf die Gemeinschaftsebene wären mit denjenigen der anderen Mitgliedstaaten vergleichbar. Das ‚Demokratie-Defizit', wenn es denn besteht, wäre nicht grösser als für jeden anderen Mitgliedstaat. Auch die direkte Demokratie als solche ist keine unüberwindliche Hürde. Die Volksrechte blieben in allen vom Gemeinschaftsrecht nicht betroffenen Gebieten bestehen. Studien haben gezeigt, dass die überwiegende Mehrheit der kantonalen und bundesweiten Initiativ- und Referendumsabstimmungen auch im Falle einer Schweizer EU-Mitgliedschaft durchgeführt werden könnten.[5] Weniger als zehn Prozent der einer Bundesabstimmung unterzogenen Vorlagen hätten inhaltlich angepasst werden müssen oder hätten bei einer Mitgliedschaft in der Union gar nicht dem Volk unterbreitet werden können. Über neunzig Prozent der Bundesvorlagen und beinahe hundert Prozent der Abstimmungen auf kantonaler und kommunaler Ebene könnten beibehalten werden.

Trotzdem wird die Schweiz an ihrer Annäherung an die Union durch die direkte Demokratie gehindert. Zusammengefasst bestehen diesbezüglich vier Hauptschwierigkeiten: *Erstens* ist die Schweiz das einzige Land der Welt mit so intensiver direktdemokratischer Beteiligung auf allen Regierungs- und Verwaltungsebenen. Man kann sowohl auf der Stufe der Gemeinde als auch des Kantons und des Bundes praktisch über jedes Thema abstimmen. Zudem ist der Föderalismus eng mit der direkten Demokratie verflochten. Das Land ist in sechsundzwanzig Kantone und Halbkantone aufgeteilt. Der Föderalismus verteilt die Macht auf diese verschiedenen Entscheidungsebenen. Die Kantonsparlamente und -regierungen achten sorgfältig auf ihre Rechte und treten nur sehr widerwillig Teile davon an ‚Bern', geschweige denn ‚Brüssel' ab. Der schweizerische Zentralstaat wird oft als bürokratisch und bürgerfern eingestuft, und die Europäische Union erst recht. Mit einer gewissen Berechtigung befürchten somit die Schweizer die Beschneidung ihrer sehr weitgehenden politischen Rechte. *Zweitens* benötigt ein EU-Beitritt und auch derjenige zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) die Zustimmung nicht nur der Mehrheit der stimmenden Bürger, sondern auch einer Mehrheit der Kantone (ein so genanntes ‚doppeltes Mehr'). Da die Europa-Gegner sich in den schwach bevölkerten, ländlich geprägten deutschschweizerischen Kantonen konzentrieren, ist anzunehmen, dass auf Bundesebene ungefähr eine 56-prozentige Mehrheit der Volksstimmen notwendig ist, um diese Abstimmungshürde zu nehmen.[6] *Drittens* durchdringt die direkte Demokratie das gesamte auf Konkordanz und Konsens basierende politische System der Schweiz.[7] Sogar die Zusammensetzung der Bundesregierung, Bundesrat ge-

5 Vgl. Insbesondere: Stephan Koerkemeyer: Direkte Demokratie und europäische Integration: Zu den Möglichkeiten und Grenzen unmittelbarer Volksbeteiligung an der staatlichen Willensbildung in der Europäischen Union, dargestellt am Beispiel der Schweiz, unter der Berücksichtigung der Rechtslage in den derzeitigen EU-Mitgliedstaaten, Bern/Zürich 1995; Andreas Kellerhals/Andreas Auer/Bertil Cottier/Nicole Mathé: Staatsrechtliche Auswirkungen einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union – Vier Studien im Rahmen des Integrationsberichts 1999 (Schweiz – Europäische Union) des Bundesrates, Zürich 1999; des Weiteren: Astrid Epiney/Karine Siegwart (Hrsg.): Direkte Demokratie und Europäische Union, Editions universitaires, Freiburg/Üchtland, 1997; Pascal Mahon/Christophe Mueller: Adhésion de la Suisse à l'Union européenne et démocratie directe, in: Thomas Cottier/Alwin R. Kopse (Hrsg.): Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union: Brennpunkte und Auswirkungen, Zürich 1998, S. 449–485.

6 Vgl. auch weiter unten unsere Ausführungen zur Abstimmung vom 5. Juni 2005 über die Assoziierung der Schweiz an das System von Schengen und Dublin.

7 Vgl. im Allgemeinen z.B. Wolf Linder: Swiss democracy: possible solutions to conflict in multicultural societies, London/New York 1994; und insbesondere in Bezug auf einen EU-Beitritt der Schweiz: Frédéric Esposito: La démocratie directe et l'intégration européenne: une barrière juridique ou identitaire?, in: René Schwok/Nicolas Levrat/Yves Fricker (Hrsg.): Le Rapport du Conseil fédéral sur l'intégration européenne – Une évaluation interdisciplinaire; Collection Euryopa, Institut européen, Université de Genève, Genf 2000, S. 10–17.

nannt, nach der so genannten ‚Zauberformel'[8] ist teilweise durch die direkte Demokratie mitbedingt. Die ausgeklügelten Gleichgewichte und Berücksichtigungen von Minderheitsrechten im Bundesrat und dem gesamten politischen System würden stark erschüttert durch die Beteiligung der Bundesregierung am europäischen Entscheidungsprozess und die Annahme und Umsetzung des Gemeinschaftsrechts ohne die Möglichkeit, mit Referenden zu drohen, um damit Sonderrechte und die Beachtung von verschiedensten regionalen Eigenarten herausschinden zu können. Vor einem EU-Beitritt benötigt die Schweiz mindestens eine Reform des Regierungssystems. *Viertens* sind die direkte Demokratie und die damit einhergehende politische Kultur zum wichtigsten Identitätselement des Landes geworden, das keine gemeinsame Sprache, Kultur oder Religion zusammenhält. Das Element der gemeinsamen politischen Kultur erscheint umso vordringlicher als die anderen traditionellen Integrationsfaktoren ihre Wichtigkeit verlieren. Mit dem Wegfall eines äußeren Feindes und der Bedrohung löst sich die nationale Klammer. Die Armee verliert kontinuierlich an Einfluss, und auch die Neutralität ist unwichtiger als früher. Schließlich treten die kulturellen Unterschiede im Zuge der Globalisierung verstärkt in den Vordergrund. Zum Beispiel ziehen heute die Sprachgruppen das Erlernen von Englisch dem einer zweiten Landessprache vor.
In einem Land, dem es an die Gemeinsamkeit fördernden Projekten mangelt und das auch nur sehr begrenzt über einen nationalen, öffentlichen Raum mit gemeinsamen Themen und Symbolen verfügt, sind die das politische Leben prägenden Volksabstimmungen praktisch die einzigen Momente, in denen sich die verschiedenen Volksteile begegnen. Zu guter Letzt ist die direkte Demokratie ein bewährtes Mittel, um die Minderheiten zu berücksichtigen und sie in das politische System einzubinden.

Wirtschaftliche Besonderheiten der Schweiz

Die Struktur der Schweizer Wirtschaft gleicht stark derjenigen der anderen westeuropäischen Länder. Sie ist auch hervorragend in die Weltwirtschaft integriert. Auf den ersten Blick scheint es keine wirtschaftlichen Hindernisse für einen EU-Beitritt zu geben. Bei näherer Betrachtung werden aber erhebliche wirtschaftspolitische Gründe gegen einen Beitritt sichtbar. So ist die Schweiz, von Norwegen vielleicht abgesehen, das einzige westeuropäische Land, in dem sich die Wirtschaftsverbände seit jeher überwiegend gegen eine EU-Mitgliedschaft aussprechen.[9]
Von den wirtschaftsrechtlichen Rahmenbedingungen der Schweiz, die sich von denen in der Union unterscheiden, profitieren wichtige international tätige Wirtschaftsbereiche. Die multinationalen Unternehmen, Banken und Versicherungen haben die Schweiz zu einem für sie sicheren Hafen von ‚Spezial- und Sonderregelungen' gemacht. Mit einem EU-Beitritt befürchten sie, in einen Strudel von interventionistischen Gemeinschafsnormen zu geraten, welche gerade diese für sie maßgeschneiderten Sonderregelungen hinwegfegen könnten. Auch besonders geschützte, kartellisierte und subventionierte Wirtschaftssektoren, wie zum Beispiel die Landwirtschaft, wollen ihre Privilegien bewahren. Die abgeschotteten Teile der Binnenwirtschaft haben zu Recht Angst vor der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik, dem europäischen Wettbewerbsrecht und dem mit dem EU-Beitritt einhergehenden Wegfall der nichttarifären Hemmnisse. Ihre Interessenvertreter, unterstützt von denjenigen der *off shore*-Wirtschaftssektoren, benutzen die Hürden der direkten Demokratie, um ihre Pfründen zu bewahren.

8 Seit 2002 zwei Sozialdemokraten, zwei Freisinnige, zwei Vertreter der Nationalkonservativen, ein Christdemokrat.
9 Der Schweizer Arbeitgeberverband hat aber andere Integrationsformen unterstützt wie zum Beispiel das Freizügigkeitsabkommen von 1973 und die Bilateralen Verträge von 2002 und nun wieder jene von 2004. Er war auch für einen Beitritt der Schweiz zum EWR. Jedoch haben interne Zwistigkeiten in den Wirtschaftsverbänden erheblich zur Abweisung des EWR in der Volksabstimmung von 1992 beigetragen.

Schließlich ist das schweizerische Bruttoinlandsprodukt das höchste in Europa trotz der relativen Erosion dieses komparativen Vorteils. Auch die unteren sozialen Bevölkerungsschichten profitieren vom allgemeinen Wohlstand. Sie befürchten eine Verschlechterung ihrer Lebensumstände im Falle des EU-Beitritts der Schweiz. Insgesamt hat die schweizerische Zurückhaltung gegenüber einer Mitgliedschaft in der Union somit nicht nur identitätsbezogene und politische sondern auch wichtige wirtschaftliche Gründe.

Die zweiten bilateralen Abkommen – ein neuer Schritt auf dem dritten Weg

Rückblick auf die Entscheidung für den Bilateralismus

Nach der negativ ausgefallenen Referendumsabstimmung über einen Beitritt der Schweiz zum EWR Ende 1992 entschied sich der Bundesrat für bilaterale Verhandlungen mit der Europäischen Union. Sie führten zum Abschluss der ersten sieben bilateralen Abkommen, die 2002 in Kraft getreten sind. Diese Verträge umfassen die Personenfreizügigkeit, den erleichterten Transit des Schwerverkehrs, den freien Luftverkehr, die Öffnung des kommunalen öffentlichen Beschaffungswesens, die Beteiligung der Schweiz an den europäischen Forschungsprogrammen, die Erleichterung des Handels mit Agrarprodukten und die Aufhebung der meisten seit dem in den 1970er Jahren abgeschlossenen Freihandelsabkommen noch verbliebenen technischen Handelshemmnisse.[10]

Wie ist zu erklären, dass die Schweizer die ersten bilateralen Abkommen mit einer eindeutigen Mehrheit von 67,2 Prozent der Stimmen und nur zwei abweisenden Kantonen angenommen haben, während sie den EWR stimmenmäßig knapp, auf der Ebene der Gliedstaaten aber sehr klar, verworfen hatten?[11] Unseres Erachtens sind dafür folgende Elemente ausschlaggebend: *Erstens* ist im Jahre 2000 der politische Kontext in Europa entspannter als 1992. Damals, kurz nach der deutschen Wiedervereinigung befürchteten viele Schweizer ein Wiedererstarken des deutschen Kolosses, der versuche, sich Europa nun friedlich und wirtschaftlich einzuverleiben. Zudem vermittelten der eben angenommene und die Europäische Union begründende Maastrichter Vertrag sowie die Referenden über ihn in Frankreich und Dänemark so manchem Schweizer den Eindruck, es werde gegen den Willen der Völker ein europäischer Bundesstaat errichtet. *Zweitens* hat die Schweizer Regierung seit der Verwirrung vor der EWR-Abstimmung konsequent zwischen der auf sektoriellen Abkommen beruhenden Teilintegration und einer EU-Mitgliedschaft unterschieden. *Drittens* ist die Souveränität der Schweiz mit den bilateralen Abkommen besser geschützt als im EWR. Die bilateralen Übereinkommen enthalten keine supranationalen Elemente und sie bedingen auch keine automatische Übernahme des sich laufend fortentwickelnden Gemeinschaftsrechts. Auch dieser Unterschied hat die an der formellen Souveränität des Landes hängen-

10 René Schwok/Nicolas Levrat: Switzerland's Relations with the EU after the Adoption of the Seven Bilateral Agreements, European Foreign Affairs Review, Vol. 6, No. 3, Autumn 2001, S. 335–354; René Schwok: Les accords sectoriels Union européenne-Suisse: une nouvelle forme de flexibilité dans la dimension extérieure de l'UE, Revue du Marché Commun et de l'Union européenne, Nr. 432, Oktober 1999; S. 613–619; Daniel Felder/Christine Kaddous (Hrsg.): Bilaterale Abkommen Schweiz-EU: Erste Analysen, Basel/Genf/München/Brüssel 2001 und Daniel Thürer/Rolf H. Weber/Roger Zäch: Bilaterale Verträge Schweiz – EG: Ein Handbuch, Zürich 2002.

11 Etwas übertreibend und vereinfachend ausgedrückt, ist sowohl 1992 wie auch wieder 2000 der/die typische Europa-Gegner(in) ein(e) Deutschschweizer(in) oder italienischsprachige(r) Tessiner(in) ländlicher Herkunft, am Ende des zweiten oder im dritten Lebensalters stehend, mit einem mittelmäßigen Bildungsstand und somit auch nur über ein knappes oder einfaches wirtschaftliches Einkommen verfügend, öfter weiblich als männlich und schließlich Parteimitglied oder Sympathisant(in) der Schweizerischen Volkspartei.

den Schweizer beruhigt.[12] *Viertens* haben sich der Bundesrat, die Kantonsregierungen, die Wirtschaftsverbände und die Gewerkschaften anders als 1992 vorbehaltlos hinter die bilateralen Abkommen gestellt.

Übersicht über die zweiten bilateralen Abkommen

Am 26. Oktober 2004 haben die Europäische Union und die Schweiz eine zweite Serie bilateraler Abkommen unterzeichnet. In der Schweiz sind die Verträge zum Teil sehr umstritten. Das Übereinkommen über die Assoziierung mit dem Schengen-Raum ist, nach Erreichung der für ein Referendum notwendigen Unterschriftenzahl, am 5. Juni 2005 zur Volksabstimmung unterbreitet worden. Das Abkommen wurde mit 54,6 Prozent der Stimmen angenommen. Die Mehrheit der Kantone wurde aber nicht erreicht. Da die Verfassung für die Annahme dieses Abkommens jedoch nur das Volksmehr vorschreibt, wird es voraussichtlich 2008 in Kraft treten. Die Abkommen umfassen neun Bereiche (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Die neun bilateralen Abkommen II zwischen der EU und der Schweiz

- *Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration (Schengen/Dublin).* Die Schweiz beteiligt sich am Schengen/Dublin-System gemäß dem schon für Norwegen und Island bestehenden Modell. Die Schweiz kann ihre Grenzkrontrollen aufrechterhalten. Zudem erhält sie Garantien bezüglich ihres Bankgeheimnisses.
- *Zinsbesteuerung.* Die Schweiz besteuert die Spareinkommen von in der EU sesshaften Bürgern. Ihr Bankgeheimnis bleibt gewahrt.
- *Betrugsbekämpfung.* Die Schweiz hilft der EU im Kampf gegen den Zollbetrug und die Umgehung von indirekten Steuern. Auch diesbezüglich erhält sie Garantien in Sachen Bankgeheimnis.
- *Verarbeitete Landwirtschaftsprodukte.* Senkung der Zölle betreffend die verarbeiteten Landwirtschaftsprodukte (z. B. Schokolade, Kekse, Suppen, wasserlöslicher Kaffee).
- *Statistik.* Das bilaterale Abkommen über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik regelt die progressive Harmonisierung der statistischen Datenerhebung zwischen der Schweiz und der EU.
- *Renten.* Die Schweiz verzichtet auf die Besteuerung der auf ihrem Gebiet sesshaften pensionierten Beamten der EU. Zurzeit sind nur ungefähr 50 Personen betroffen.
- *Umwelt.* Die Schweiz wird Mitglied der Europäischen Umweltagentur.
- *Media.* Teilnahme der Schweiz am europäischen Programm MEDIA zur Förderung der Entwicklung und des Vertriebs gemeinschaftlicher audiovisueller Werke und der Ausbildung von Berufsangehörigen der audiovisuellen Programmindustrie.
- *Bildung, Berufsbildung, Jugend.* Teilnahme der Schweiz ab 2007 an den europäischen Jugendförderprogrammen SOKRATES (allgemeine Bildung), LEONARDO DA VINCI (Berufsbildung) und JUGEND (außerschulische Jugendarbeit).

Sechs Dossiers waren unproblematisch. Drei gaben Anlass zu harten diplomatischen Verhandlungen: die Assoziierung mit ‚Schengen', die Betrugsbekämpfung und die Besteuerung von Zinserträgen. In unserem Beitrag stellen wir die drei umstrittenen Abkommen vor. Wir beschreiben kurz ihren Inhalt und zeigen ihre institutionellen Besonderheiten auf. Darauf aufbauend folgt jeweils eine politische Beurteilung der Verhandlungsresultate. Es wird ge-

12 Dieser rechtlich-formelle Umstand ändert nichts an der Tatsache, dass die Schweiz sich seit langem und immer stärker autonom an die Entwicklung der wirtschaftlichen Gepflogenheiten und rechtlichen Rahmenbedingungen des gemeinsamen europäischen Marktes anpassen muss.

zeigt, wie die Schweiz auch mit diesen zweiten bilateralen Übereinkommen ihren dritten Weg zwischen EU-Mitgliedschaft und Isolation vorderhand erfolgreich weiter beschreitet.

Das Abkommen zur polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, Asyl und Migration (Schengen/Dublin)[13]

Das Abkommen assoziiert die Schweiz an den so genannten Schengen/Dublin-Acquis. Zur Erinnerung: Schengen erleichtert die Personenfreizügigkeit dank dem Verzicht auf die systematische Personenkontrolle beim EU-internen Grenzübertritt. Zudem verbessert der Vertrag die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Justizbehörden in ihrem Kampf gegen das internationale Verbrechen und den Terrorismus.
Die Schweiz wird Zugang zum Schengener Informationssystem (SIS) erhalten. Es handelt sich um eine Datenbank über polizeilich gesuchte Personen und Sachen. Das SIS hat sich vor allem bei der Bekämpfung von Schmuggel, Grenzkontrollumgehung, Waffenhandel und Drogenkriminalität als sehr nützlich erwiesen.
Das Dublin-Abkommen regelt die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten zur Behandlung der im EU-Raum gestellten Asylgesuche. Dank der elektronischen Datenbank *Eurodac*, in der die Fingerabdrücke der Asylsuchenden gespeichert sind, kann eine Person, welche mehrere Gesuche gestellt hat, besser identifiziert und gegebenenfalls in den Erstgesuchsstaat zurückgeführt werden.
Inhalt und institutionelle Besonderheiten des Abkommens. Das Abkommen sieht vor, dass die Schweiz im Schengen/Dublin-Raum den gleichen Status erhält wie Norwegen und Island. Wie diese schon angeschlossenen Nicht-EU-Staaten wird sie an der politischen Weiterentwicklung des Schengen/Dublin-Rechtsbestands teilnehmen können (‚*decision shaping*'), dabei aber kein formelles Mitentscheidungsrecht haben. Sie wird bei der Behandlung der sie betreffenden Fragen, zum Beispiel bei Abänderungen des Asyl- und Visumrechts, ihre Interessen in den Entscheidungsprozess einbringen können. Wie im Falle des EWR wird die Schweiz ohne Stimmrecht aber ansonsten gleichberechtigt an der zukünftigen Entwicklung des Schengen-Acquis mitwirken können. Zudem wird sie vollen Zugang zu neuen Instrumenten wie dem Schengen Informationssystem II (SIS II) erhalten.
Bei jeder Änderung des Schengen/Dublin-Rechts wird die Schweiz autonom und souverän entscheiden können, ob sie den neuen Rechtsakt übernehmen und umsetzen will. Dafür hat sie eine Übergangsfrist von bis zu zwei Jahren ausgehandelt. Die Anpassung des schweizerischen Rechts an den evolutiven Schengen/Dublin-Acquis erfolgt nicht automatisch, sondern wird jedes Mal dem schweizerischen Gesetzgeber vorgelegt werden. Wenn die Schweiz während des Rechtssetzungsprozesses ankündigt, eine neue Rechtsnorm nicht übernehmen zu wollen, und mit den anderen Mitgliedsstaaten kein Kompromiss gefunden werden kann, steht es ihr letztlich frei, das Abkommen zu kündigen. Dieses Verfahren wird insoweit locker gehandhabt werden, als die Schweiz in wichtigen Fällen kurzfristig eine Ministerzusammenkunft einberufen kann und alternative Vorschläge unterbreiten darf.

13 Die wichtigsten Dokumente hierzu sind zwei Rahmenabkommen: Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft über die Assoziierung dieses Staates bei der Umsetzung, Anwendung und Entwicklung des Schengen-Besitzstands, http://www.europa.admin.ch/nbv/off/abkommen/d/schengen_1.pdf (letzter Zugriff: 14.6.2005) und Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäsichen Gemeinschaft über die Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Staates für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat oder in der Schweiz gestellten Asylantrags ‚http://www.europa.admin.ch/nbv/off/abkommen/d/dublin_1.pdf (letzter Zugriff: 14.6.2005). Vgl. allgemein auch: Integrationsbüro EDA/EVD, Bilaterale Abkommen II, Schweiz Europäische Union: Fact Sheets, Bern 2004, http://www.europa.admin.ch/nbv/expl/factsheets/d/index.htm (letzter Zugriff: 14.6.2005).

Das Abkommen Schweiz-EU über den Schengen-Acquis beinhaltet auch die Pflicht zur Rechtshilfe. Hierzu hat die Schweiz eine Sonderlösung ausgehandelt, welche die Bewahrung des Bankgeheimnisses sichert. Sollte eines Tages die Entwicklung des Schengen-Acquis die Rechtshilfegewährung bei Steuerhinterziehung verlangen, ist vorgesehen, dass die Schweiz davon ausgenommen bleibt, ohne dass sie auf die Teilnahme am Schengener Sicherheitsraum verzichten muss.

Politische Bewertung. Für die Union ist das Abkommen wichtig, weil sich die Schweiz im geografischen Herzen des Schengen/Dublin-Dispositivs befindet, ohne bisher darin eingebunden zu sein. Seit vielen Jahren haben die Zollbehörden der Nachbarstaaten der Schweiz grosse Mühe, den von ihr ausgehenden Landgrenzverkehr, abgesehen von einigen wenigen Hauptachsen, zu kontrollieren.

Die Integration der Schweiz ins EU-Sicherheitsdispositiv wird es der Union ermöglichen, koordinierter gegen das organisierte Verbrechen vorzugehen, die illegalen Geldflüsse vermehrt einzudämmen, die Lasten der Asylpolitiken besser zu verteilen und die innereuropäische Mobilität zu erleichtern, letzteres insbesondere zu Gunsten von Tausenden Grenzgängern, die täglich in die Schweiz zur Arbeit kommen.

Aus Sicht der Europäischen Union kann man hervorheben, dass es ihr nicht nur gelungen ist, die Schweiz zur Übernahme ihrer Rechtsinstrumente zu bewegen. Auch deren Weiterentwicklung wird im Prinzip akzeptiert, ohne dass die Eidgenossen darüber formell mitentscheiden können. Es ist der Union gelungen, die integrationsscheuen Schweizer in die zukünftige Schengen-Rechtsentwicklung einzubinden und zugleich die im Entscheidungsprozess eventuell durch sie entstehende Blockadegefahr auszuschalten. Zudem hat die Union eine Anpassung des schweizerischen Bankgeheimnisses erreicht und damit ihren Handlungsspielraum im Kampf gegen das organisierte Verbrechen vergrößert.

Für die Schweiz ist die Bilanz ebenfalls positiv. Ungefähr 700.000 Personen, 300.000 Personenwagen und 20.000 Lastwagen überqueren täglich ihre Landesgrenzen. Das Grenzwachtkorps ist nicht in der Lage, dieses Ausmaß an Verkehr systematisch zu kontrollieren. Mehr als 97 Prozent der Personen überschreiten ungeprüft die Schweizer Grenze. In Anbetracht dessen ändert die offizielle Aufhebung der Personenkontrolle nicht viel an der bestehenden Lage. Umso nützlicher für die Schweiz ist die Teilnahme am Schengener Sicherheitssystem. Der volle und freie Zugriff auf die Datenbanken des SIS und des *Eurodac* wird ihre Schlagkraft in der Verbrechensbekämpfung stärken. Die Schweiz wird allgemein besser in die europäische Polizei- und Justizzusammenarbeit eingebunden.

Die Assoziierung an das Dubliner Abkommen bringt auch wirtschaftliche Vorteile für die Schweiz. Sie wird mit der Europäischen Union eine gemeinsame Visumpolitik bestimmen können. In Zukunft werden Reisende aus Asien, Afrika und Lateinamerika, welche schon über ein Eintrittsvisum in den Schengen-Raum verfügen, kein Zweitvisum für die Schweiz mehr beantragen müssen. In Zeiten einer globalisierten und in einem harten Wettbewerb stehenden Fremdenverkehrsindustrie ist jede Erleichterung des Grenzübertritts ein wertvoller Gewinn für den Schweizer Tourismus.

Wir unterstreichen jedoch, dass die Assoziierung der Schweiz an das Schengener Abkommen an der aktuellen Situation an ihrer Grenze sehr wahrscheinlich nicht viel ändern wird, im Unterschied zu einem Schengen-Beitritt als EU-Mitgliedstaat. Die Europäische Union ist eine Zollunion. Die Schweiz hingegen befindet sich mit ihr nur in einer Freihandelszone. Auch wenn der Freihandel für Industriegüter gewährleistet ist, darf die Schweiz deren Herkunft überprüfen, da sie nicht dem gemeinsamen Zolltarif unterliegt. Zudem ist das Landwirtschaftsabkommen nur partiell. Die Schweiz ist auch nicht in die europäische Zone für

indirekte Steuern integriert. Aus all diesen Gründen können die Schweizer Grenzbehörden weiterhin Waren- und Fiskalkontrollen durchführen und dabei auch Personen untersuchen, die ihnen verdächtig erscheinen.

Abschließend ist auch die Zufriedenheit der schweizerischen Banken hervorzuheben. Mit dem Schengener Abkommen erhält die Eidgenossenschaft die völkerrechtliche Anerkennung ihres Bankgeheimnisses in Sachen direkte Besteuerung, und dies auch im Falle der rechtlichen Weiterentwicklung des Schengen-Acquis.

Kurzanalyse der Volksabstimmung vom 5. Juni 2005. Wie erwähnt hat eine deutliche Mehrheit von 54,6 Prozent der Stimmbürger[14] das Schengen/Dublin-Abkommen gutgeheißen.[15] Die Wahlbeteiligung lag mit 55,9 Prozent etwa 10 Prozent über dem Durchschnitt der letzten Jahre. Das Resultat ist also auch in dieser Hinsicht legitim. In jüngster Zeit haben nur bei der Uno-Beitrittsabstimmung (im März 2002) so viele Bürger von ihrem Stimmrecht Gebrauch gemacht.

Trotz der positiven Aspekte hatte die national-konservative politische Rechte, die Schweizerische Volkspartei (SVP) und die Aktion für eine unabhängige und neutrale Schweiz (AUNS) das Referendum gegen die Schengen/Dublin-Assoziierung ergriffen. Seit den Bundesparlamentswahlen 2003 ist die SVP die wählerstärkste Partei des Landes. Sie hat rund ein Viertel der Wählerschaft hinter sich geschart und verfügt über zwei Sitze in der Bundesregierung. Ihr charismatischer Anführer, Christoph Blocher, hält einen dieser Sitze als Chef des Justiz- und Polizeidepartements. Durch die Fügung der Politik ist er als solcher für das Schengen/Dublin-Dossier zuständig geworden. Dieser Umstand hatte während des Abstimmungskampfes zu sehr ungewöhnlichen, wenn nicht gar einmaligen Polemiken geführt. In der Tat hatte Bundesrat Blocher in seiner Ministerfunktion und Sachzuständigkeit, aber im Gegensatz zu seiner persönlichen Überzeugung die Schengen/Dublin bejahende Regierungsposition vor der Abstimmung kollegial in der Öffentlichkeit mitvertreten müssen.

Die Gegenargumente der SVP und der AUNS nährten sich von der Angst eines Souveränitätsverlustes der Schweiz. Sie behaupteten, das Land unterstelle sich ausländischen Richtern. Sie befürchteten nicht nur, dass die Grenzkontrollen verschwinden könnten, sie sagten auch, dass mit Schengen/Dublin die Symbolik der Grenze verwässert würde. Manche unter ihnen sind sogar der Überzeugung, die Assoziierung an Schengen/Dublin verstricke die Schweiz in ein Integrationsnetz, aus dem sich das Land nicht mehr herauswinden könne und so den EU-Vollbeitritt in absehbarer Zeit unausweichlich mache. Tatsächlich ist die Grenze ein Garant für Identität und Eigenständigkeit. Die staatliche Grenzkontrolle ist der konkrete und symbolisch aufgeladene Ausdruck der nationalen Unabhängigkeit. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Abweisung von Schengen/Dublin mit der ihr zu Grunde liegenden Öffnungsphilosophie und gewollten institutionellen Zusammenarbeit unter sich nicht mehr fremden, sondern freundschaftlich verbundenen Partnern durch die national-konservativen

14 Es stimmten aber nur 12 Kantone dafür und 13 dagegen. Für einen EU-Beitritt wäre die doppelte Mehrheit der Bürger und der Kantone erforderlich. Dies entspricht ungefähr einem Stimmenmehr von 56 Prozent.

15 Die Abstimmung betreffend die Schengen/Dublin-Assoziierung darf nicht mit der Volksabstimmung vom 25. September 2005 verwechselt werden. Dann werden die Schweizer über die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die zehn neuen EU-Mitgliedstaaten zu befinden haben. Sollten die Schweizer diese Ausdehnung ablehnen, wäre es aus der Sicht der Union logisch, die gesamten bilateralen Abkommen mit der Schweiz zu kündigen. Sie könnte wohl schwerlich annehmen, dass in der Beziehung mit einem Drittstaat die für sie zentrale Personenfreizügigkeit nicht für alle Mitgliedstaaten und ihre Bürger gelten könnte. So hat EU-Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner am 6. Juni, einen Tag nach der Abstimmung zu Schengen/Dublin, entgegen der juristischen Unabhängigkeit zwischen Schengen/Dublin und der Personenfreizügigkeit, den politischen Link zwischen den beiden Problemkreisen geschlagen und die Schweiz darauf hingewiesen, dass ohne die Annahme der Freizügigkeitserweiterung die EU das Schengen/Dublin-Abkommen vielleicht nicht ratifizieren wird (Quelle: Swissinfo, 6.6.2005).

und manchmal fremdenfeindlichen Bewegungen folgerichtig. Es ist aber doch bemerkenswert, dass gerade diejenigen Kreise, welche die Bewahrung und Stärkung des Schweizertums auf ihre Fahnen geschrieben haben und ständig für eine strenge Asylpolitik und den Kampf gegen jegliches Verbrechen plädieren, die vorgeschlagenen und bewährten Handlungsmöglichkeiten des Schengen/Dublin-Systems ausschlugen, nur weil sie europaweit organisiert sind.

Im Gegensatz dazu hatte sich die überwiegende Mehrheit der politischen Parteien, der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zusammengerafft, um die Schweiz zum Beitritt zu Schengen/Dublin zu bewegen. Schon Monate vor der Volksabstimmung erschienen in der Presse Aufrufe zur Annahme des Abkommens. Die liberal-demokratische Rechte und die Banken unterstützten das Schengen/Dublin-Abkommen vor allem aus zwei Gründen: Erstens bringt der Vertrag rechtliche Garantien für das Bankgeheimnis. Zweitens wollten sie einen Dominoeffekt mit Blick auf die anderen acht Abkommen, darunter das für sie wichtige Zinsbesteuerungsabkommen verhindern. Auch wenn die zweiten bilateralen Abkommen rechtlich nicht miteinander verknüpft sind, hätte im Falle der Verwerfung des Schengen/Dublin Abkommens durch die Schweizer Stimmbürger ein EU-Mitgliedstaat vielleicht versucht sein können, im EG-internen Ratifizierungsprozess das gesamte Paket infrage zu stellen.

Der finanzstarke Einsatz der Befürworter einer Assoziierung an das Sicherheitssystem von Schengen und Dublin hat sich ausgezahlt. Die großen deutschschweizerischen Städte Zürich, Basel und Bern sowie die französischsprachige Westschweiz haben die Vorlage mit klaren Mehrheiten zwischen 57 Prozent und bis zu 70 Prozent angenommen. Die Allianz der Großstädte mit der in außenpolitischen Fragen traditionell offenen Westschweiz konnte die konservativen deutschsprachigen Landregionen und das italienischsprachige Tessin übertreffen.

Die Abstimmung vom 5. Juni 2005 ist geradezu ein Paradebeispiel der außenpolitischen und gesellschaftspolitischen Kluft, die seit mehr als einem Jahrzehnt sowohl die Städte von den ländlichen und alpinen Regionen der Zentral- und Ostschweiz als auch die Mehrheit der Deutschschweizer Kantone und des Tessins von der weltoffeneren, französischsprachigen Westschweiz trennt. Nur ein Zusammenschluss der Stadtbevölkerung mit der Romandie ist in der Lage, die konservative Hürde der Land- und Bergkantone zu überspringen. Abstimmungen, die der doppelten Mehrheit der Stimmbevölkerung und der Kantone bedürfen, wie zum Beispiel Verfassungsänderungen oder der Beitritt zu einer supranationalen Organisation wie der Europäischen Union, riskieren momentan, am vom Föderalismus unwillentlich geförderten konservativen Deutschschweizer alpinen Block zu zerschellen.

Das Zinsbesteuerungsabkommen[16]

Der Kern des Abkommens ist die Verpflichtung der Schweiz, ab 2011 Sparzinserträge von natürlichen Personen, welche ihr Steuerdomizil in der Union haben, mit einer Steuer von 35 Prozent zu belegen. 75 Prozent des erhobenen Geldes wird den Steuerbehörden der EU-Staaten überwiesen werden. Im Gegenzug bewahrt die Schweiz ihr Bankgeheimnis. Nach den Ratifizierungen soll der Vertrag am 1. Juli 2005 in Kraft treten.

Inhalt und institutionnelle Besonderheiten des Abkommens. Seit Ende der 1980er Jahre versuchen die EU-Staaten ihre Bürger davon abzuhalten, ihr Geld in anderen

16 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über Regelungen, die den in der Richtlinie 2003/48/EG des Rates im Bereich der Besteuerung von Zinserträgen festgelegten Regelungen gleichwertig sind, http://www.europa.admin.ch/nbv/off/abkommen/d/tax_1.pdf (letzter Zugriff: 14.6.2005).

Ländern anzulegen, um so der Besteuerung ihrer Spareinkommen zu entkommen. Zur Verhinderung der Steuerflucht haben die Europäische Kommission und die Mehrzahl der Mitgliedstaaten vorgeschlagen, einen automatischen Informationsaustausch zwischen den nationalen Steuerbehörden einzurichten. Drei Mitgliedstaaten, Luxemburg, Belgien und Österreich, wollten jedoch für den Fall der Steuerflucht ihr Bankgeheimnis nicht lüften. Auch die Schweiz, Andorra, San Marino und Liechtenstein sowie die von Großbritannien und den Niederlanden abhängigen Steuerparadiese zeigten eine abweisende Haltung. Die Europäische Union war damit gezwungen, diese Drittstaaten, insbesondere die Schweiz, in ihre Bemühungen einzubeziehen. Es galt auch Luxemburg, Belgien und Österreich, welche die Abwanderung des von ihnen verwalteten Geldes in die Schweiz und in andere sicherere Bankhäfen befürchteten, zu besänftigen und bei der Stange zu halten. Da in der Steuerpolitik EU-intern das Einstimmigkeitsprinzip gilt, können diese drei Staaten nämlich jegliche Entscheidung mit ihrem Veto verhindern. Um dieses Dilemma zu überwinden, fußte das erste europäische Richtlinienprojekt zur Ersparnisbesteuerung (1998) auf dem so genannten Koexistenzmodell. Die EU-Staaten hätten danach die Wahl zwischen dem automatischen Informationsaustausch (Bankgeheimnisaufhebung) und dem Steuerrückbehalt gehabt. Dieser Vorschlag wurde jedoch beim Treffen des Europäischen Rates in Feira im Juni 2000 grundsätzlich geändert. Die Staats- und Regierungschefs ließen plötzlich die Koexistenzidee fallen und verlangten wiederum die Einführung des automatischen Informationsaustausches unter der Bedingung, dass die Schweiz und die anderen europäischen Drittstaaten mitzögen. Um sich nicht mehr ihren EU-Partnern entgegen zu stellen und sich von ihren Druckversuchen zu befreien, hatten Luxemburg, Belgien und Österreich einen taktischen Schachzug vollzogen. Sie machten ihr Mitmachen vom Einlenken der Schweiz abhängig – im Wissen, dass die Eidgenossenschaft nicht dazu bereit sein würde. Paradoxerweise wurde damit einem Drittstaat ein Quasivetorecht in einer EU-internen Angelegenheit zugestanden. Indirekt übertrug man der Schweiz die Entscheidung über die Zukunft des EU-Richtlinienentwurfs zur Ersparnisbesteuerung.[17] Es handelte sich um eine in der Integrationsgeschichte einmalige Konstellation!

In der Schweiz verursachte der EU-Gipfel in Feira ein kleines Psychodrama.[18] Ein Einlenken bei der Frage des automatischen Informationsaustausches wäre dieser Aufgabe des Bankgeheimnisses in allen Fällen von Steuerflucht aus der Union gleichgekommen. In Anbetracht der helvetischen Unnachgiebigkeit, des Doppelspiels der drei genannten Mitgliedstaaten, mehrerer zweideutiger Stellungnahmen seitens Großbritanniens und letztlich auch des Unwillens der Vereinigten Staaten über die Problematik der Steuerflucht auf transatlantischer Ebene zu verhandeln, ist die Europäische Union schließlich *de facto* auf das Koexistenzmodell zurückgeschwenkt. Sie hat sich mit den Bankgeheimnissen abgefunden, die in den drei EU-Staaten Österreich, Belgien und Luxemburg, der Schweiz sowie den europäischen Mikrostaaten und in den von Großbritannien und den Niederlanden abhängigen Territorien gelten. Als Gegenleistung für die Beibehaltung des Bankgeheimnisses müssen die genannten Staaten und Territorien ein Quellensteuersystem für Sparzinseinnahmen einführen. Die Steuer soll im Endeffekt 35 Prozent des erwirtschafteten Zinses umfassen. In der Schweiz wird das den Zins gutschreibende Unternehmen oder Finanzinstitut verpflichtet,

17 Cristophe Bonte: Comprendre la logique politique de l'UE pour comprendre les négociations actuelles, in: René Schwok (Hrsg.): Place financière suisse, évasion fiscale et intégration européenne, Genève 2002, S. 56–62.

18 René Schwok: „Typologie des différents scénarios", in: Schwok (Hrsg.): Place financière suisse, S. 185–191.

den Rückbehalt zu tätigen. Der Rückbehalt von 35 Prozent wird progressiv eingeführt. In den ersten drei Jahren wird er 15 Prozent, in den drei folgenden 20 Prozent und schließlich 35 Prozent umfassen.

Einige weitere Elemente des Abkommens verdienen Beachtung. In einem Memorandum[19] haben sich die Schweiz und die EU-Staaten verpflichtet, auf Nachfrage gegenseitig Informationen betreffend ‚Steuerbetrug und analoge Vergehen' auszutauschen. Diese Art von Verwaltungszusammenarbeit mit der Europäischen Union ist neu. Es ist jedoch zu beachten, dass in der Schweiz die Nichtangabe von Vermögenswerten nicht als Steuerbetrug gilt. Sie ist nur ein steuerrechtlich strafbares Versehen, jedoch kein strafrechtliches Delikt. Um auf Steuerbetrug schließen zu können, bedarf es der vorsätzlichen, böswilligen Widerrechtlichkeit wie zum Beispiel im Falle der Dokumentenfälschung. Diese subtile Unterscheidung wird von verschiedenen Ländern, von linken Politikern und von einigen kritischen Bankiers zurückgewiesen. Ebenfalls erwähnenswert ist der Artikel 15 des Abkommens, der für die Schweiz interessantes Element enthält. Er hebt die Quellensteuer für Zinszahlungen, Dividenden und Lizenzabgaben zwischen assoziierten Unternehmen auf. Damit werden Schweizer Mutterunternehmen, welche mit im EU-Raum etablierten Zweigunternehmen verbunden sind, im Vergleich zu ähnlichen europäischen Großunternehmen nicht mehr diskriminiert. Dies ist für international tätige Schweizer Gesellschaften und für die zahlreichen in der Schweiz niedergelassenen Holdinggesellschaften sehr wichtig. Das Steuerabkommen enthält schließlich auch Revisionsbestimmungen. Erst nachdem der Vertrag in Kraft getreten ist, kann eventuell eine Abänderung vorgenommen werden. Dies könnte frühestens nach 2013 eintreffen. Mit anderen Worten ist ein Systemwechsel zum automatischen Informationsaustausch bis dahin ausgeschlossen, und die Aufhebung des Bankgeheimnisses ist für längere Zeit vom Tisch.

Politische Bewertung. Für die Europäische Union ist das Zinsbesteuerungsabkommen ein Misserfolg. Sie hatte mit der anfänglich am Thema wenig interessierten Schweiz die Verhandlung gesucht. Die Resultate bleiben aber unter ihren Erwartungen. Die EU-Wunschvorstellungen waren erstens eine einheitliche Zinsbesteuerungspolitik zu entwickeln, zweitens den Druck auf die Drittstaaten und Steuerparadiese aufrechtzuerhalten, drittens die Steuerflucht zu verhindern und viertens verlorenes Geld zurückzuerhalten.

Das erste Ziel wurde verfehlt. Die drei EU-Mitgliedstaaten Luxemburg, Belgien und Österreich haben sich eine vielleicht dauerhafte Ausnahmesituation erstritten. Sie behalten ihr Bankgeheimnis, während die anderen zweiundzwanzig Staaten zum automatischen Informationsaustausch übertreten. Auch in anderer Hinsicht ist das Abkommen kein Erfolg. Der Zinsbesteuerungsvertrag mit der Schweiz blockt die Bestrebungen auf der OECD-Ebene abrupt ab, das Bankgeheimnis zu brechen. Anders ausgedrückt: Dieses Abkommen erkennt zum ersten Mal implizit das Bankgeheimnis im Bereich der Steuerflucht an. Das dritte Ziel wurde ebenfalls weitgehend verfehlt. In der Tat ist es sehr zweifelhaft, ob dieses Abkommen die Steuerflucht eindämmen wird. Der 35-prozentige Zinssatz ist dafür wahrscheinlich zu wenig abschreckend. Es ist zu erwarten, dass die schweizerischen, die luxemburgischen und die anderen Banken ihren Kunden Finanzinstrumente anbieten werden, mit denen sie diese Steuer umgehen können (Bankversicherungen, Ansiedlung des zahlenden Agenten außerhalb Europas, *off-shore-* und ‚Briefkastengesellschaften' und so weiter). Bezüglich des vierten EU-Bestrebens vermuten wir, dass wenig Geld in die Kassen der Mitgliederstaaten zu-

19 Das zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, der Europäischen Gemeinschaft und den EU-Mitgliedstaaten abgeschlossene Memorandum ist dem Zinsbesteuerungsabkommen beigelegt: http://www.europa.admin.ch/nbv/off/abkommen/d/tax_1.pdf (letzter Zugriff: 16.6.2005).

rückfließen wird. In Anbetracht der oben angeführten Gründe werden die meisten europäischen Bankkunden voraussichtlich Mittel finden, um den Rückbehalt von 35 Prozent ihrer Zinseinkünfte vermeiden zu können.
Schweizerischerseits hingegen ist das Verhandlungsresultat mit kaum verhohlenem Aufatmen aufgenommen worden. Das nach der anfänglich bedrohlichen Ausgangssituation erreichte Zinsbesteuerungsabkommen stellt einen Sieg dar. Das Resultat entspricht *grosso modo* den Wünschen des Bundesrates.[20] Er hat es geschafft, dem Drängen auf die Abschaffung des Bankgeheimnisses in Sachen Steuerhinterziehung zu widerstehen. Er hat ebenfalls erreicht, dass kein anderes in diese Richtung gehendes Bestreben in den kommenden 15 Jahren zu erwarten ist. Letztlich werden die Schweizer Steuerbehörden voraussichtlich nicht so viel Geld an ihre EU-Partner zu erstatten haben, wie diese erhofften.
Dies alles erklärt, warum der Schweizer Finanzplatz, die Wirtschaftsverbände, der Bundesrat und die bürgerlichen Parteien, außer der SVP, sich für die Annahme des Schengen-Referendums am 5. Juni 2005 und somit für die reibungslose Annahme des gesamten Pakets der zweiten bilateralen Abkommen eingesetzt hatten. Desgleichen werden sie für die Annahme der Volksabstimmung vom 25. September 2005 betreffend die Ausdehnung des Übereinkommens zur Personenfreizügigkeit auf die neuen EU-Mitgliedstaaten kämpfen.[21] In der Tat geht es im Herbst um die definitive Absicherung des gesamten Systems der ersten und zweiten bilateralen Abkommen mit seinen, wie dargestellt, für die Schweiz sehr wichtigen wirtschaftspolitischen Vorzügen.

Das Betrugsbekämpfungsabkommen[22]

Das Betrugsbekämpfungsabkommen strebt eine intensivere Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft im Kampf gegen Schmuggel und andere Deliktformen im Bereich indirekte Steuern (Zoll, Mehrwertsteuer, Verbrauchssteuer), bei Subventionen sowie im öffentlichen Beschaffungswesen an. Die Union hatte der Schweiz vorgeworfen, als Finanzdrehpunkt für Schmuggel und andere Delikte im Zusammenhang mit dem internationalen Warenhandel zu fungieren. Vor allem hatte die Union wiederholt auf die Rolle des Bankgeheimnisses in diesem Kontext hingewiesen und behauptet, es leiste solchen Delikten Vorschub.
Das Zollbetrugsabkommen soll dazu beitragen, die Amts- und Rechtshilfe, das heißt die internationale Zusammenarbeit von Verwaltungs- und Justizbehörden zwischen der Schweiz und den EU-Staaten griffiger zu gestalten und den Informationsaustausch zwischen den Vertragsstaaten zu verbessern. Der Anwendungsbereich des Vertrags umfasst Delikte in den Bereichen indirekte Steuern und Subventionen sowie im öffentlichen Beschaffungswesen. Zu den indirekten Steuern zählen Zollabgaben, Mehrwertsteuern, besondere Verbrauchssteuern auf Alkohol, Tabakwaren, Mineralöl und so weiter. Das Abkommen klammert die direkten Steuern aus.

20 Bundesrat, „Eröffnung der Verhandlungen zur Zinsbesteuerung", *EFD-Medienmitteilung* vom 18.7.2002, Eidgenössisches Finanzdepartement, http://www.europa.admin.ch/nbv/medien/2002/d/pm_020618.pdf (letzter Zugriff: 14.6.2005).

21 Wie schon erwähnt, ist dies eine für die Europäische Union sehr wichtige Anpassung der ersten bilateralen Verträge. Gemäß einer Meinungsumfrage vom 12.6.2005 wollen zurzeit nur 35 Prozent der Befragten der Erweiterung zustimmen. 44 Prozent der befragten Personen würden sie ablehnen und 21 Prozent haben ihre Meinung noch nicht gefasst (Quelle: Zeitung Le Matin und Swissinfo vom 12. Juni 2005).

22 Abkommen über die Zusammenarbeit zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die ihre finanziellen Interessen beeinträchtigen, http://www.europa.admin.ch/nbv/off/abkommen/d/dog_1.pdf (letzter Zugriff: 14.6.2005).

Inhalt und institutionelle Besonderheiten des Abkommens. Gemäß dem Abkommen verpflichtet sich die Schweiz, den EG-Behörden und denjenigen der Mitgliedstaaten, bei rechtswidrigen Handlungen in den Bereichen indirekte Steuern, Subventionen und öffentliches Beschaffungswesen in der gegenseitigen Zusammenarbeit die gleiche Behandlung zu gewähren, wie sie nach schweizerischem Recht und Praxis in einem landesinternen Verfahren erbracht werden muss. Zwangsmaßnahmen wie zum Beispiel Hausdurchsuchungen, Beschlagnahmungen und Einsichtnahme in Bankkonten werden fortan nicht nur im Rahmen der Rechtshilfe gewährt, sondern neu unter gewissen Umständen und Bedingungen auch schon in der Amtshilfe. Im Fall von Geldwäsche im Bereich der indirekten Steuern wird die Schweiz Rechtshilfe leisten, wenn das Geld aus einem Delikt stammt, das nach schweizerischem Recht, wenn es in der Schweiz begangen würde, als Abgabebetrug oder gewerbsmässiger Schmuggel behandelt würde.

Politische Bewertung. Das Abkommen wird der Europäischen Union in Zukunft helfen, den Zigarettenschmuggel und andere Betrugsarten besser zu bekämpfen und so beträchtliche Steuerausfälle zu vermeiden. Die Zusammenarbeit wird auch auf die Geldwäsche ausgedehnt. Für die Schweiz ist das Abkommen von Interesse, weil ihr am guten Ruf ihres Finanzplatzes sehr gelegen ist, und sie international nicht den Eindruck entstehen lassen will, sie könne als Drehscheibe für betrügerische Geschäfte missbraucht werden. Die nach Schweizerischem Strafgesetzbuch geltende Definition der Geldwäsche bleibt bestehen. Außerdem schafft das Betrugsbekämpfungsabkommen auch keine neue Anmeldepflicht für die schweizerischen Finanzinstitute.

Schlussfolgerungen

Unser Beitrag analysierte die zweiten bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union im Gesamtzusammenhang ihrer Beziehungen. Unter diesem allgemeinen Blickwinkel offenbart sich ein Paradox: Obwohl diese neuen Verträge die Schweiz wiederum mehrere Schritte näher an die Europäische Union heranführen, rückt die Wahrscheinlichkeit eines Vollbeitritts der Eidgenossenschaft zur Union in weitere Ferne.[23]

Die Schweiz kann in Anbetracht ihrer geografischen Situation, des Risikos der wirtschaftlichen Diskriminierung und Abhängigkeit, aber auch der Gefahr der politischen Isolierung und Unsicherheit nicht abseits des politischen Systems der Europäischen Union stehen bleiben. Darum hat sie mit Hilfe der ersten bilateralen Abkommen und nun wiederum mit dem zweiten Paket derartiger Verträge versucht, das Abdriften in eine Randposition zu vermeiden. Die Mehrheit der Schweizer will momentan der Europäischen Union nicht beitreten. Trotzdem versucht die Schweiz, von den wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Vorteilen der europäischen Integration zu profitieren und gleichzeitig ihre Selbständigkeit soweit wie möglich zu bewahren. Solange dies außerhalb der Union möglich bleibt und von ihr akzeptiert wird, haben offensichtlich die meisten schweizerischen Bürger keine Bedenken, die Vorteile der Integration zu nutzen, ohne die allfälligen Nachteile mit zu tragen und den politischen Preis einer EU-Mitgliedschaft zu bezahlen. Deshalb verfolgt die Schweiz in Sachen europäische Integration seit mehr als 45 Jahren einen dritten Weg zwischen Beitritt und völligem Abseitsstehen.[24]

23 Dies gilt unter der Annahme, dass die Volksabstimmung vom 25.9.2005 betreffend die Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf die neuen EU-Mitgliedstaaten angenommen wird. Sollte das Gegenteil eintreffen, ist momentan schwer abzuschätzen, wie sich die Beziehungen zwischen der Schweiz und der EU weiterentwickeln würden.

24 René Schwok: Ausblick 1992. Die Schweiz und der Europäische Wirtschaftsraum, Bern 1990.

Nicht nur die Mehrheit der Bevölkerung sondern auch viele wirtschaftliche Interessenvertreter, der Schweizer Finanzplatz und ein Großteil der politischen Klasse stehen heute einem EU-Beitritt kritisch bis abweisend gegenüber. So hatten im März 2001 76,9 Prozent der Stimmbürger der Regierung ihre Zustimmung zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Europäischen Union verweigert, obwohl sie wussten, dass sie erneut über das Verhandlungsresultat und den EU-Beitritt hätten entscheiden können.

Angesichts der allgemeinen politischen Umstände und der dargestellten positiven Ergebnisse der zweiten bilateralen Abkommen kommen wir zum Schluss, dass der seit Anfang der 1990er Jahre verfolgte bilaterale Weg für die Schweiz maßgeschneiderte Resultate erbracht hat und es ihr erlaubt, die ihr am Herzen liegenden politischen und wirtschaftlichen Eigenarten beizubehalten. In der Tat kann sie damit am Schweizer Franken, am Bankgeheimnis, an der geringen indirekten Besteuerung sowie an ihrem Landwirtschaftsprotektionismus und ihren Kartellen in der Binnenwirtschaft festhalten.

Das Zinsbesteuerungsabkommen illustriert unsere Argumentation besonders trefflich. Es nähert die Schweiz der Europäischen Union in einem für beide Seiten sensiblen Bereich an. Aber gerade damit wird der EU-Beitritt für die Schweiz unattraktiver. Denn die grundsätzliche europäische Regelung in dieser Sache ist die Abschaffung des Bankgeheimnisses und die Einführung des automatischen Informationsaustausches betreffend die Besteuerung der Ersparnisse der in einem anderen Mitgliedstaat lebenden Bürger. Österreich, Belgien und Luxemburg haben jedoch eine Ausnahmestellung gegenüber dem Gemeinschaftsacquis erhalten. Aus strikt juristischer Sicht ist diese allerdings nur provisorischer und außerordentlicher Art, auch wenn sie faktisch unbefristet werden könnte.

Die gleichen Umstände und Überlegungen finden sich auch in Bezug auf den Euro. Großbritannien und Dänemark mussten der Wirtschafts- und Währungsunion nicht beitreten, weil sie zum Zeitpunkt ihrer Einführung bereits EU-Mitglieder waren und eine Opt out-Regelung erreichten. Ein neues Mitglied ist hingegen im Prinzip gehalten, den gesamten *acquis communautaire* zu übernehmen, den Euro sowie die Zins- und Mehrwertsteuerpolitik inbegriffen.

Nach dem In-Kraft-Treten der zweiten bilateralen Abkommen wird sich der Bundesrat in Anbetracht all dessen zweimal überlegen, ob er wirklich EU-Beitrittsverhandlungen in absehbarer Frist aufnehmen will. Der Schweizer Finanzplatz hat daran gewiss kein Interesse, denn die generelle Pflicht zur Übernahme des Gemeinschaftsacquis, welche definitionsgemäß solchen Verhandlungen zu Grunde liegt, würde zwangsweise Druckversuche zur Aufgabe des Bankgeheimnisses auslösen. Sowohl die Schweizer Regierung wie die Wirtschaftsverbände wissen nur zu gut, dass jede Verhandlung und jeder Deal ein gegenseitiges Geben und Nehmen mit sich bringen. Sie rechnen damit, dass im Bargainingprozess Druck ausgeübt wird, dass also ein direkter und meist auch ein indirekter Preis zu zahlen ist. Aus dieser Sicht lohnen die jetzt mit den ersten und zweiten bilateralen Abkommen vorgezeichneten maßgeschneiderten Verhältnisse bestimmt nicht ein neuerliches und vor allem ein allgemeines Öffnen der ‚Büchse der Pandora', dem EU-Beitrittverhandlungen entsprächen.

Darum gilt das Paradox: Je länger sich die Schweiz der Europäischen Union mit bilateralen Abkommen annähert, umso weiter entfernt sie sich von einem Vollbeitritt!

Die EU als zivil-militärischer Krisenmanager: zwischen Anspruch und Wirklichkeit

*Hans-Georg Ehrhart**

Die Jahre 1999/2000 markieren eine wichtige Etappe in der Geschichte der Europäischen Union. Im Juni 1999 erklärte der Europäische Rat von Köln, der Union die Fähigkeit und die Mittel zu autonomem Handeln im Bereich der Krisenverhütung und Konfliktbewältigung an die Hand zu geben, um im Einklang mit den Prinzipien der Charta der Vereinten Nationen auf internationaler Ebene zu Frieden und Sicherheit beizutragen. Sechs Monate später erfolgte die Festlegung des Helsinki Headline Goal, das militärische Planziele definierte, die bis 2003 umgesetzt werden sollten. Es folgten Beschlüsse zur besseren Koordinierung nichtmilitärischer Fähigkeiten und zum Aufbau neuer politisch-militärischer Strukturen. Damit beschritten die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten einen Weg, der die Union als zivil-militärischen Akteur im internationalen Krisenmanagement etablieren sollte.
Im Folgenden soll der Frage nachgegangen werden, wie die Union als Krisenmanager funktioniert. Dabei sollen nicht die Aktivitäten in den Krisengebieten im Vordergrund stehen oder die damit verbundenen außenpolitischen Interessen und Leitbilder, sondern die Komplexität des Entscheidungsprozesses. Nach einer kurzen Problematisierung des Akteursstatus wird ausführlicher auf Strukturen, Prozesse und Probleme des Krisenmanagements eingegangen. Dann werden einige Reformvorhaben und -vorschläge angesprochen, um abschließend die Perspektiven der Union als Krisenmanager zu skizzieren.

Ein seltsamer Akteur

Von der Europäischen Union als Krisenmanager zu sprechen ist nicht unproblematisch. So könnte gefragt werden, wer dieser sicherheitspolitische Akteur eigentlich ist. Die übliche Antwort darauf lautet, dass es sich um einen Akteur *sui generis* handele. Die Union sei weder ein Staat noch eine internationale Organisation, weniger als eine Föderation, aber mehr als eine Konföderation.[1] Sie ist als erste wirklich postmoderne Einheit in den internationalen Beziehungen[2] bezeichnet worden oder als komplexes Mehrebenensystem.[3] Ihr außen- und sicherheitspolitisches Wirken wird mit so unterschiedlichen Konzepten wie dem einer Zivilmacht, einer Militärmacht oder einer Friedensmacht erfasst.[4] Weitgehend unstrittig ist, dass

* Dr. Hans-Georg Ehrhart, stellvertretender Leiter des Zentrums für Europäische Friedens- und Sicherheitsstudien und Wissenschaftlicher Referent am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg. Ich bedanke mich bei Gérard Heckel und Hans-Bernhardt Weisserth für wertvolle Hinweise.

1 Vgl. Roy Ginsberg: Conceptualizing the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectation Gap, in: Journal of Common Market Studies 3/1999, S. 429–545, Das Bundesverfassungsgericht spricht von einem Staatenverbund, Heinrich Schneider von einer „starken Konföderation" oder einer „polity sui generis". Vgl. Heinrich Schneider: Die Zukunft der differenzierten Integration in der Perspektive des Verfassungsvertrages und der Erweiterung, in: *integration* 4/2004, S. 259–273, hier S. 259.

2 Vgl. John G. Ruggie: Territoriality and Beyond: Problematizising Modernity in International Relations, in: International Organization 1/1993, S. 139–174, hier S. 150.

3 Vgl. Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch: Regieren und Institutionenbildung, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Europäische Integration, Opladen ²2003, S. 11–46.

4 Vgl. Hans-Georg Ehrhart: Die EU und das Leitbild „Friedensmacht": außen- und sicherheitspolitische Konzepte nach dem Irak-Krieg, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.): Transatlantische Beziehungen, Wiesbaden 2005 (im Erscheinen).

sie in den internationalen Beziehungen „präsent" ist.[5] Des Weiteren besteht Einigkeit darüber, dass die Union kein einheitlicher, sondern ein ‚zusammengesetzter' und deshalb schwerfälliger Akteur ist.[6]

Das trifft insbesondere auf den Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu, in dem die Mitgliedstaaten eifersüchtig ihre Prärogative hüten und nur zu oft ihre nationalen Egoismen pflegen, obwohl sie wissen müssten, dass ihr sicherheitspolitisches Gewicht im Verbund ungleich größer wäre. Daran anknüpfend lautet ein Einwand, vergangene Fehlschläge wie das Desaster im Vorfeld des Irak-Krieges belegten die bremsende, wenn nicht destruktive Rolle nationaler Egoismen und zeigten, dass sich die Union letztlich nicht zu einem veritablen sicherheitspolitischen Akteur entwickeln könne. Dem kann entgegengehalten werden, dass ihre sicherheitspolitische Entwicklung in einem insgesamt positiven Licht erscheint, wenn sie mit der Lage *vor* Einführung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) verglichen wird. Die EU-Mitglieder haben seither Erfahrungen gesammelt, ausgewertet und zur Grundlage der weiteren Entwicklung gemacht werden.

Verschiedene Realitäten wirken in diesem langfristigen Prozess als Triebkräfte. Erstens sind die europäischen Verteidigungshaushalte in der letzten Dekade gesunken und werden auf absehbare Zeit auch nicht signifikant steigen. Das eigentliche Problem liegt allerdings nicht in der Höhe der Ausgaben, sondern in der Art und Weise, wie die vorhandenen Gelder ausgegeben werden. Zum einen wird noch immer mehr in traditionelle militärische Sicherheitsvorsorge investiert als in zivile und vorbeugende Maßnahmen. Zum anderen fließt auch innerhalb der Verteidigungsbudgets zu viel Geld in den Erhalt inadäquater Strukturen. Zweitens muss sich die Europäische Union künftig zunehmend selbst um die Sicherheitsbelange des Kontinents und seiner Ränder kümmern. Sie muss folglich ihre Kohäsion so stärken, dass sie in der Lage ist, das öffentliche Gut Sicherheit zu garantieren. Dabei ist sie mit einer einfachen Gleichung konfrontiert: Entweder es gelingt ihr, Stabilität über ihre Grenzen hinaus zu exportieren, oder sie wird zwangsläufig Instabilität importieren. Drittens wird sie auch auf globaler Ebene verstärkt als sicherheitspolitischer Akteur nachgefragt, wobei sie unterschiedlichen Anforderungen gerecht werden muss. Sie reichen im militärischen Bereich von deeskalierenden Maßnahmen über stabilisierende Fähigkeiten bis hin zu Einsätzen mit hoher Intensität und im nichtmilitärischen Bereich von Polizeieinsätzen und Unterstützungsmaßnahmen beim Aufbau von Justiz- und Verwaltungsstrukturen über Katastrophenhilfe bis zu entwicklungspolitischen Maßnahmen und humanitärer Hilfe. Die wichtigste Realität ergibt sich jedoch, viertens, aus den veränderten Risiken und Bedrohungen für Europa im 21. Jahrhundert. Auf absehbare Zeit droht keine militärische Aggression wie zu Zeiten des Ost-West-Konflikts. Die heutigen Kernrisiken resultieren – abgesehen von globalen Herausforderungen wie Klimawandel, Pandemien und Armut – vor allem aus Prozessen des Staatszerfalls, regionaler Instabilität, organisierter Kriminalität, terroristischen Aktivitäten und der Proliferation von Massenvernichtungswaffen.[7] Aus diesen Risiken ergeben sich drei Konsequenzen für die künftige Sicherheitspolitik: Erstens sind die Staaten der Union mehr denn je auf interne und internationale Zusammenarbeit angewiesen, wenn sie ihre Sicherheit gewährleisten wollen. Zweitens spielen militärische Mittel bei der mittel- und langfristigen Auseinandersetzung mit diesen Risiken eine untergeordnete Rolle. Drittens wird es wird im-

5 David Allan/Michael Smith: The European Union's Security Presence: Barrier, Facilitator, or Manager?, in: Carolyn Rhodes (Hrsg.): The European Union in the World Community, London 1998, S. 45–63.

6 Vgl. Helen Wallace/William Wallace (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, Oxford [4]2000.

7 Vgl. European Council: A secure Europe in a better world. European Security Strategy, Brüssel 2003.

mer wichtiger, die verschiedenen Instrumente zur Konfliktbearbeitung ressortübergreifend zu vernetzen, und zwar auf nationaler wie auf europäischer Ebene sowie zwischen den beiden.

Zivil-militärisches Krisenmanagement der Europäischen Union

Die Union sieht sich zu Recht als ein besonderer Akteur im internationalen Krisenmanagement, denn sie verfügt über eine einzigartige Vielfalt an diplomatischen, handelspolitischen, entwicklungspolitischen, justiziellen, polizeilichen und militärischen Instrumenten. Es ist weitgehend unbestritten, dass sich die Krisen des 21. Jahrhunderts durch große Komplexität auszeichnen. Ihre konstruktive Bearbeitung erfordert daher eine entsprechend differenzierte politische Strategie, für deren Umsetzung ein breiter Fächer an Instrumenten zur Verfügung stehen muss. Mit der 2003 verabschiedeten Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) verfügt die Union über ein erstes strategisches Grundlagendokument, das die wesentlichen sicherheitspolitischen Herausforderungen und Bedrohungen definiert. Darin betont sie den komplexen Charakter künftiger Krisen und die Notwendigkeit eines je nach Lage anzupassenden Instrumentenmixes.[8] Zudem hat sie sich seit 1999 im Rahmen der ESVP militärische und zivile Mittel zugelegt und deren weiteren Ausbau bis 2010 (Military Headline Goal)[9] beziehungsweise bis 2008 (Civilian Headline Goal)[10] beschlossen. Schließlich verfügt sie bereits innerhalb der ersten Säule über gemeinschaftliche Instrumente, die zur akuten[11] und zur strukturellen Krisenbearbeitung[12] eingesetzt werden können. Die noch zu lösende Aufgabe besteht darin, die beteiligten EU-Akteure und die vielfältigen Instrumente so miteinander zu verzahnen, dass sie einer effektiven Krisenbearbeitung im Rahmen einer umfassenden Strategie des Krisenmanagements dienlich sind. Da die Union selbst ein komplexer Akteur ist, dessen sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit von den Mitgliedstaaten abhängt und dessen Instrumente unterschiedlichen institutionellen Verfahren und damit auch Entscheidungsprozessen unterliegen, stellt die Schaffung einer kohärenten Struktur für die effektive Krisenbearbeitung eine anhaltende Herausforderung dar.

8 Vgl. European Security Strategy.

9 Das Headline Goal 2010 wurde am 17./18. Juni 2004 vom Europäischen Rat beschlossen. Es ist eine Anpassung und Erweiterung des Helsinki-Planziels von 1999. Seine Umsetzung soll die Union in die Lage versetzen, die erweiterten Petersbergaufgaben durchführen zu können. Diese umfassen seitdem neben humanitären Aufgaben und Rettungsaktionen, friedenswahrenden Aufgaben sowie Kampfeinsätzen bei der Krisenbewältigung, einschließlich Maßnahmen zur Herbeiführung des Friedens, auch gemeinsame Abrüstungsoperationen, die Unterstützung von Drittländern im Kampf gegen den Terrorismus und die Reform des Sicherheitssektors. Bis 2010 sollen die Mitgliedstaaten in der Lage sein, innerhalb von fünf Tagen über eine Militäroperation politisch zu entscheiden und sie nicht später als zehn Tage nach der Entscheidung zu beginnen. Dementsprechende Fähigkeiten sollen entwickelt werden. Vgl. Headline Goal 2010, in: EU security and defence. Core documents 2004, Chaillot Papers 75/2005, S. 111–116.

10 Der Europäische Rat verabschiedete am 16./17. Dezember 2004 das zivile Headline Goal 2008. Zusätzlich zu den im Jahr 2000 festgelegten prioritären Bereichen für die nichtmilitärischen Krisenmanagementfähigkeiten soll die Union befähigt werden, verschiedene Arten von Monitoring-Missionen durchzuführen, Beiträge zu leisten zur Sicherheitssektorreform und zur Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von Kämpfern, lokale Institutionen durch Training und Monitoring oder durch Übernahme von Exekutivfunktionen (substitution mission) zu stärken oder aufzubauen. Es ist vorgesehen bis zu zehn zivile Operationen gleichzeitig durchführen zu können, darunter eine großangelegte substitution mission in nicht befriedeter Umgebung. Auf der Basis von Modulen sollen Krisenreaktionsteams aufgebaut werden, die in fünf bis zehn Tagen nach der politischen Entscheidung stationierbar sind. Vgl. Civilian Headline Goal 2008, in: EU security and defence. Core documents 2004, S. 359–363.

11 Zum Beispiel das Amt für humanitäre Hilfe der EG (ECHO) und der Krisenreaktionsmechanismus (RRM).

12 Zum Beispiel Entwicklungshilfe und Außenwirtschaftpolitik.

Zur Architektur des zivil-militärischen Krisenmanagements

Mit dem Amsterdamer Vertrag und dem Vertrag von Nizza schuf die Europäische Union die vertraglichen Grundlagen für die Durchführung von Krisenmanagementoperationen. Der EUV (Amsterdam) enthält im Wesentlichen drei Neuerungen. Erstens wurde das Amt des Hohen Vertreters für die GASP geschaffen, das 1999 Javier Solana übertragen wurde. Er ist zugleich Generalsekretär des Rates. Der Hohe Vertreter soll zur Formulierung, Vorbereitung und Umsetzung der GASP im Namen des Rates beitragen und der bislang disparaten Außenpolitik Stimme und Gesicht verleihen. Zweitens wurde ihm mit der Policy Unit ein Stab zur Seite gestellt, der mittlerweile circa 45 Mitarbeiter umfasst. Drittens wurden die so genannten Petersbergaufgaben in den EUV übernommen. Damit wurde Krisenbewältigung unter Einsatz militärischer Mittel zu einem Aufgabenbereich der Union.

Der EUV (Nizza) schuf mit dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) ein Kernstück des Krisenmanagements. Es setzt sich aus je einem in der jeweiligen Ständigen Vertretung in Brüssel installierten Vertreter der Mitgliedstaaten und einem Vertreter der Kommission zusammen und tagt in der Regel zwei Mal wöchentlich.[13] Den Vorsitz übernimmt entweder das Land, das die Ratspräsidentschaft innehat oder der Hohe Vertreter. Das PSK soll die internationale Lage verfolgen, dem Rat Stellungnahmen zur GASP/ESVP vorlegen – etwa strategische Optionen – und die Durchführung vereinbarter Politiken überwachen. Zudem nimmt es unter der Verantwortung des Rates die politische Kontrolle und strategische Leitung von Operationen zur Krisenbewältigung wahr. Es fungiert also als zentrale Anlauf-, Clearing- und Durchführungsstelle für die zivile und militärische Krisenbewältigung im Rahmen der ESVP. Das PSK muss sich mit dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (COREPER) abstimmen. Auch wenn dieser keine Kompetenzen im militärischen Bereich hat, so ist er doch gemäß Art. 207 EGV für die Vorbereitung und Ausführung der vom Rat beschlossenen Mandate zuständig. Folglich müssen alle Beschlüsse des PSK dem COREPER vorgelegt werden (siehe Abbildung 1).

Der Militärausschuss (EUMC) wurde mit Ratsbeschluss vom 22. Januar 2001 geschaffen. Der aus den Generalstabschefs der Mitgliedstaaten beziehungsweise ihren Vertretern bestehende EUMC ist das oberste militärische Organ in den neuen politisch–militärischen Strukturen des Rates.[14] Er berät das PSK in allen militärischen Fragen und übernimmt die militärische Führung bei allen entsprechenden Aktivitäten. Der EUMC ist vor allem verantwortlich für die Beurteilung der Krisenentwicklung, die Erarbeitung der militärischen Aspekte des Krisenmanagementkonzepts und die militärische Durchführung von Operationen. Ihm arbeitet der Militärstab (EUMS) zu. Er hat den Auftrag, sich mit der Frühwarnung, der Lagebeurteilung und der strategischen Planung im Hinblick auf die Ausführung der Petersbergaufgaben, einschließlich der Bestimmung der jeweiligen europäischen nationalen und multinationalen Streitkräfte, zu befassen und Beschlüsse gemäß den Vorgaben des Militärausschusses durchzuführen. Der EUMS ist ein aus 147 Mitarbeitern bestehender multinationaler Stab, der bislang über keine strategisch–operativen Führungsfähigkeiten verfügt. Diese Aufgabe übernimmt entweder die NATO gemäß dem Berlin-Plus-Abkommen[15] oder das Hauptquartier (HQ) einer so genannten *framework nation*[16]. Allerdings wird gegenwär-

13 Dienstags und freitags, gegebenenfalls auch öfter.

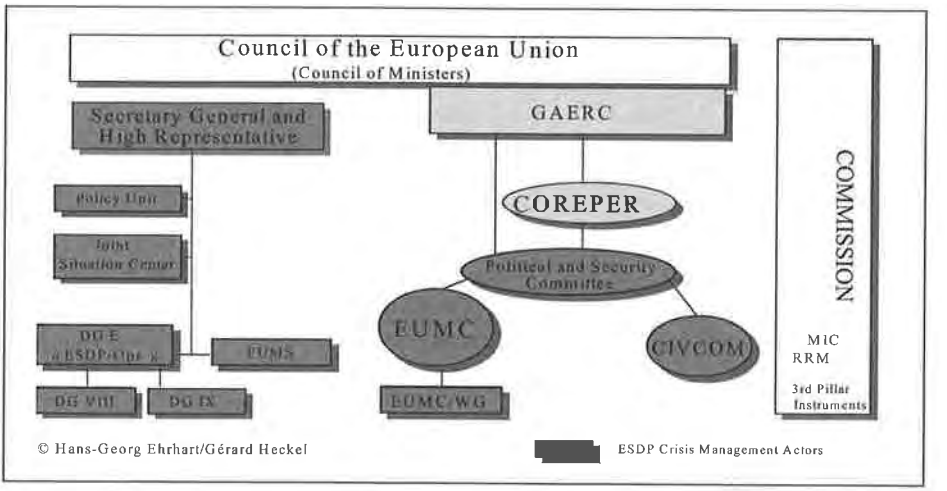
14 Falls erforderlich nimmt auch der Befehlshaber der laufenden Operation teil.

15 Dieses regelt den gesicherten Zugang der Union zu den operativen Planungsmöglichkeiten der NATO und die Nutzung von NATO-Kommandostrukturen bei EU-geführten Operationen.

16 Die *framework nation* ist für die Führung, Verwaltung und Logistik eines multinational besetzten nationalen Hauptquartiers zuständig. Gegenwärtig verfügen fünf Staaten über diese Führungsfähigkeit: Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien und Italien.

tig im EUMS eine Zivil-Militärische Zelle aufgebaut, die auch operative Planungs- und Führungsaufgaben übernehmen soll.[17]

Abbildung 1: Zivile und militärische Akteure im EU-Krisenmanagement



CIVCOM = Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
COREPER = Comité des représentents permanents
DG = Direction Général
EUMC = EU Military Committee
EUMS = EU Military Staff
GAERC = General Affairs and External Relations Council
MIC = Monitoring and Information Centre
RRM = Rapid Reaction Mechanism
WG = Working Group

Für das zivile Krisenmanagement wurde ein Ausschuss gegründet (CIVCOM), der aus Vertretern aller Mitgliedstaaten und der Kommission besteht. Er soll dem PSK entsprechende Informationen liefern, Empfehlungen formulieren und Vorschläge unterbreiten sowie die Kohärenz der zivilen Aspekte des Krisenmanagements zwischen den Pfeilern gewährleisten. Der Ausschuss wird bezüglich seines Zuständigkeitsbereichs von den Beamten der Generaldirektion (GD) E für Auswärtige und Politisch-Militärische Angelegenheiten des Ratssekretariats unterstützt. Ihr unterstehen die zur Zeit gekaderte GD E VII (ESVP), die 30 Personen umfassende GD E VIII (Verteidigung) und die 40 Mitarbeiter zählende GD IX (Ziviles Krisenmanagement), worunter sich auch die von den Mitgliedstaaten abgeordneten Experten für Polizeimissionen befinden. Die GD E IX dient zugleich als Hauptquartier für zivile ESVP-Operationen. In ihr ist auch der 2000 eingerichtete pfeilerübergreifende zivile Krisenmechanismus untergebracht. Dabei handelt es sich um eine Datenbank, in der die von den Mitgliedstaaten potenziell zur Verfügung gestellten zivilen Mittel und der Grad ihrer Einsatzbereitschaft gespeichert sind. In der GD E VIII ist ferner das Satellitenzentrum der Europäischen Union angesiedelt. Schließlich verfügt der Hohe Vertreter über ein zivil-militärisches Lagezentrum.

Bei der Kommission sind weitere Instrumente für das akute Krisenmanagement der Union installiert. So ermöglicht der Rapid Reaction Mechanism (RRM) die kurzfristige Finanzierung von zivilen Maßnahmen zur Krisenbewältigung. Im Bereich des Zivilschutzes gibt es einen

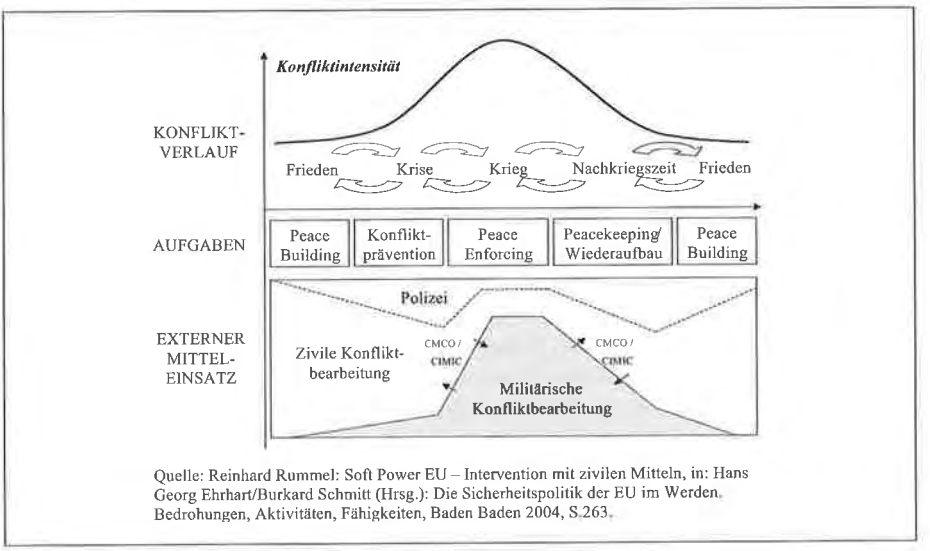
17 Vgl. dazu weiter unten. Mit der Zivil-Militärischen Zelle hat die EU zwei Jahre nach dem viel kritisierten ‚Pralinengipfel' vom April 2003, auf dem Belgien, Deutschland, Frankreich und Luxemburg die Aufstellung eines europäischen Hauptquartiers ankündigten, Schritte eingeleitet, die genau in diese Richtung führen können.

Mechanismus, der die Reaktionsfähigkeit auf diesem Gebiet, dem seit dem 11. September 2001 besondere Bedeutung beigemessen wird, erhöhen soll. Dieser umfasst das Monitoring and Informationen Center (MIC), das eine Datenbank über die verfügbaren zivilen Mittel der Mitgliedstaaten pflegt. Parallel existiert im EUMS eine Datenbank über militärische Mittel und Fähigkeiten zum Schutz der Zivilbevölkerung gegen die Folgen von Terroranschlägen.

Herausforderung für die zivil-militärische Koordinierung

Die oben erwähnten Akteure, Mittel und Fähigkeiten für ein umfassendes Krisenmanagement erfordern ein hohes Maß an Koordinierung. Die zentrale Herausforderung besteht darin, dass die relevanten Akteure die notwendigen zivilen und militärischen Mittel in koordinierter Weise und der jeweiligen Lage angepasst über den gesamten Prozess der Konfliktbearbeitung effektiv zum Einsatz bringen. Idealtypisch wird dieser Prozess in Abbildung 2 beschrieben.

Abbildung 2: Zivile und militärische Anteile der Konfliktbearbeitung



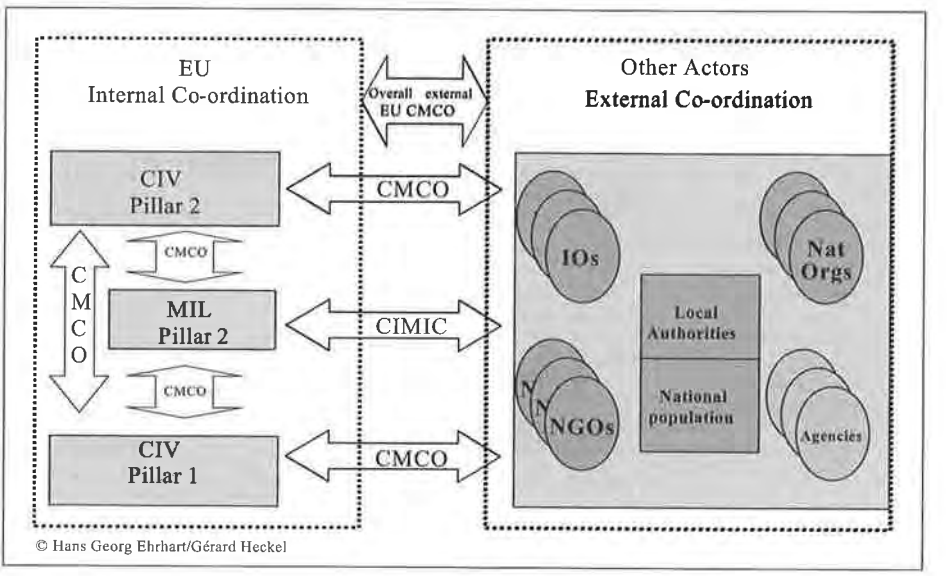
Quelle: Reinhard Rummel: Soft Power EU – Intervention mit zivilen Mitteln, in: Hans Georg Ehrhart/Burkard Schmitt (Hrsg.): Die Sicherheitspolitik der EU im Werden. Bedrohungen, Aktivitäten, Fähigkeiten, Baden Baden 2004, S.263.

In der Union wird aus gutem Grund von der Notwendigkeit einer Kultur der Koordinierung gesprochen, um ein ausreichendes Maß an Kohärenz zu gewährleisten. Diese soll durch die effektive zivil-militärische Koordinierung (CMCO) aller relevanten EU-Akteure, die bei der Planung und Umsetzung des Krisenmanagements beteiligt sind, erreicht werden. Bislang gibt es noch kein ausgereiftes CMCO-Konzept. Erste Überlegungen wurden 2001 unter der schwedischen Präsidentschaft angestellt. Nach heutigem Verständnis umfasst CMCO in erster Linie die EU-interne Koordinierung des Krisenmanagements, denn diese ist die Voraussetzung für das kohärente Auftreten als externer Akteur. Es beinhaltet aber auch die Aufgabe, sich mit anderen Akteuren im Krisengebiet abzustimmen, etwa mit Nichtregierungsorganisationen, internationalen und nationalen Organisationen oder lokalen Akteuren.[18] Die interne Koordinierung hat einen effektiven Mitteleinsatz im Rahmen eines kohärenten Gesamtansatzes zum Ziel, die externe Koordinierung dient der optimalen Errei-

18 Vgl. Council of the European Union, Civil-Military Coordination (CMCO), 14457/03, Brüssel 2003.

chung der politischen Ziele einer Krisenoperation. CMCO ist vom bereits fortgeschritteneren Konzept der zivil-militärischen Zusammenarbeit (CIMIC) zu unterscheiden.[19] Demnach ist CIMIC auf die Beziehungen zwischen den militärischen Komponenten und den zivilen, externen Akteuren gerichtet und umfasst die drei Aufgaben zivil-militärische Verbindung, Unterstützung des militärischen Auftrags und Unterstützungsleistungen für das zivile Umfeld. Im Gegensatz zur NATO verfügt die Union aber über zivile Mittel und Fähigkeiten zur Krisenbearbeitung, so dass sie ein anderes Verständnis von ‚zivilen Akteuren' und deren Rolle hat. Dieses findet seinen Ausdruck darin, dass CIMIC in der Union bereits auf der politisch-strategischen Ebene Teil des Krisenmanagementprozesses ist.[20] Insofern ist CIMIC als Teil von CMCO zu verstehen. Letztlich geht es um die Koordinierung aller EU-Aktivitäten, wie Abbildung 3 schematisch verdeutlicht.

Abbildung 3: Zivil-militärische Koordinierung



CIMIC = Civil-Military Cooperation
CMCO = Civil-Military Coordination
CIV = Civilian Instruments
IOs = International Organisations
Nat Orgs = National Organisations
NGOs = Non-governmental Organisations
MIL = Military Instruments

Krisenmanagementkonzept und -prozess

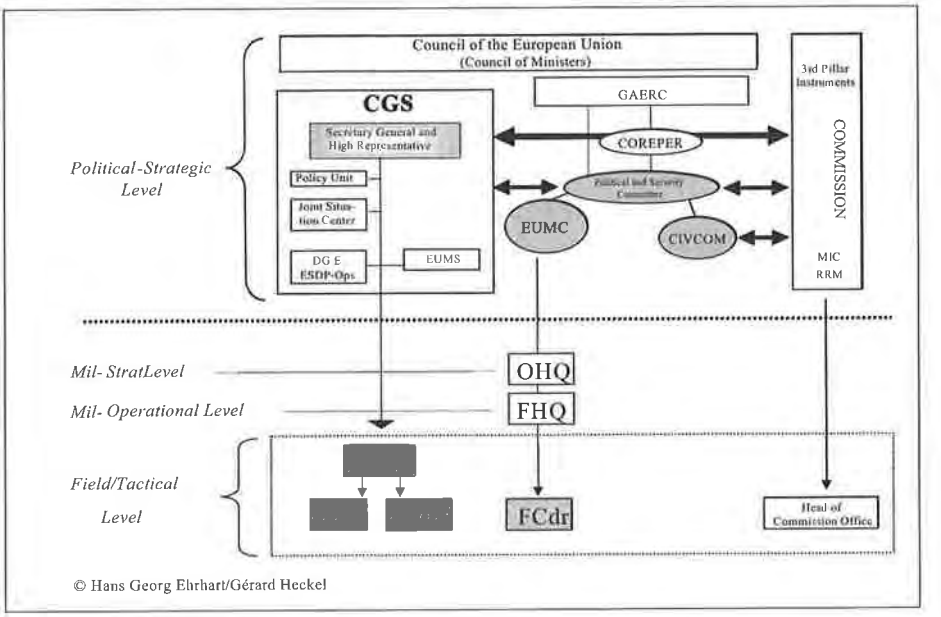
Die Implementierung einer umfassenden Krisenbearbeitung erfordert ein gemeinsames übergreifendes Konzept und – angesichts der komplexen Struktur der Europäischen Union – flexible Mechanismen und Verfahren für die Koordinierung der Akteure und Instrumente. Die primäre Aufgabe dieses Konzepts besteht also darin, die interne Koordinierung und Vernetzung auf den verschiedenen Ebenen – politisch-strategisch, militärisch-strategisch, militärisch-operationell und taktisch – zu gewährleisten. Abbildung 4 verdeutlicht zum ei-

19 Vgl. Council of the European Union, Civil-Military Cooperation (CIMIC) concept for EU-led Crisis Management Operations, 7106/02, Brüssel 2002. Vgl. auch die Dokumentation von Daniel Wenig: Zivil-militärische Zusammenarbeit in der Europäischen Union, Aktuelle SWP-Dokumentation, Reihe D, Nr. 46, Juli 2004.

20 Das kann zur Folge haben, dass es bei der Übernahme von NATO-Operationen durch die EU zu Problemen kommt.

nen, dass es eine klare Trennung zwischen den zivilen Mitteln der Gemeinschaft und denjenigen des zweiten Pfeilers gibt. Zum anderen zeigt sie, dass es mehrere Entscheidungsstränge mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und Verfahren gibt.
So übernimmt im Fall eines Kriseneinsatzes der EUMC die militärische Führung und erteilt dem Befehlshaber der Operation entsprechende Weisungen. Die Kommission benennt einen Head of Commission Office, der dem PSK direkt berichtet. Für die polizeilichen und zivilen Aktivitäten werden ein Police Head of Mission (PolHoM) und ein Head of Mission (HoM) ernannt.

Abbildung 4: Akteure, Ebenen und Vernetzung im Krisenmanagementprozess



CGS = Council General Secretariat
CIVCOM = Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
COREPER = Comité des représentents permanents
ESDP-Ops= ESDP-Option
EUMC = EU Military Committee
EUMS = EU M8ilitary Staff
EUSR = EU Special Representative
FCdr = Force Commander
FHQ = Force Headquarters
GAERC = General Affairs and External Relations Council
MIC = Monitoring and Information Centre
OHQ = Operational Headquarters
RRM = Rapid Reaction Mechanism

Um das Koordinierungsproblem in den Griff zu bekommen, erstellt die Union ein vom Rat abzusegnendes Krisenmanagementkonzept (Crisis Management Concept, CMC), das die Grundlage für die zu erarbeitenden verschiedenen strategischen Optionen ist. Diese können eine zivile (Civil Strategic Option, CSO), eine polizeiliche (Police Strategic Option, PSO), eine militärische (Military Strategic Option, MSO) und eine Option der Kommission (EC Measures) umfassen. Nach der Genehmigung durch das PSK werden daraus die verschiedenen Operationskonzepte (Concept of Operation, CONOPS) erarbeitet, die wiederum – nach Genehmigung durch den Rat – als Grundlage für die Erarbeitung der Operationspläne (Operation Plan, OPLAN) dienen.
Wichtigstes Koordinierungsinstrument ist das Krisenmanagementkonzept. Dabei handelt es sich um ein ausführliches und flexibles Dokument, das den übergreifenden Ansatz der Ope-

ration detailliert beschreibt. Ausgehend von einer Lage- und Risikoanalyse sowie der Beschreibung der Interessen und Ziele benennt es die Einsatzoptionen und die verschiedenen, zum Einsatz vorgesehenen Instrumente, beschreibt die Modalitäten ihrer Koordinierung und regelt die Abstimmung zwischen gemeinschaftlichen und zwischenstaatlichen Instrumenten. Zudem werden die Maßnahmen nach den verschiedenen Zeithorizonten (kurz-, mittel-, langfristig) differenziert sowie die Koordinierung mit externen Akteuren eingeplant. Das CMC ist Teil eines Krisenmanagementverfahrens, für welches die Union detaillierte Verfahrensvorschläge (einschließlich für Krisen von höchster Komplexität) in Form eines Flussdiagramms entwickelt hat. Dieses unterscheidet schematisch zwischen sechs Phasen: Routinephase, Krisenbeginn, Annahme des CMC und Entwicklung der strategischen Optionen, formale Entscheidung für eine Operation und Entwicklung der Planungsdokumente, Implementierung, Anpassung und Beendigung der EU-Operation.[21] Das Dokument ist keine verpflichtende Vorgabe, sondern dient als Referenzrahmen für die Identifizierung der Verfahren für ein kohärentes und umfassendes Krisenmanagement. Angesichts neuer Anforderungen an die schnelle Reaktionsfähigkeit durch das Headline Goal 2010 muss das Konzept allerdings angepasst werden.

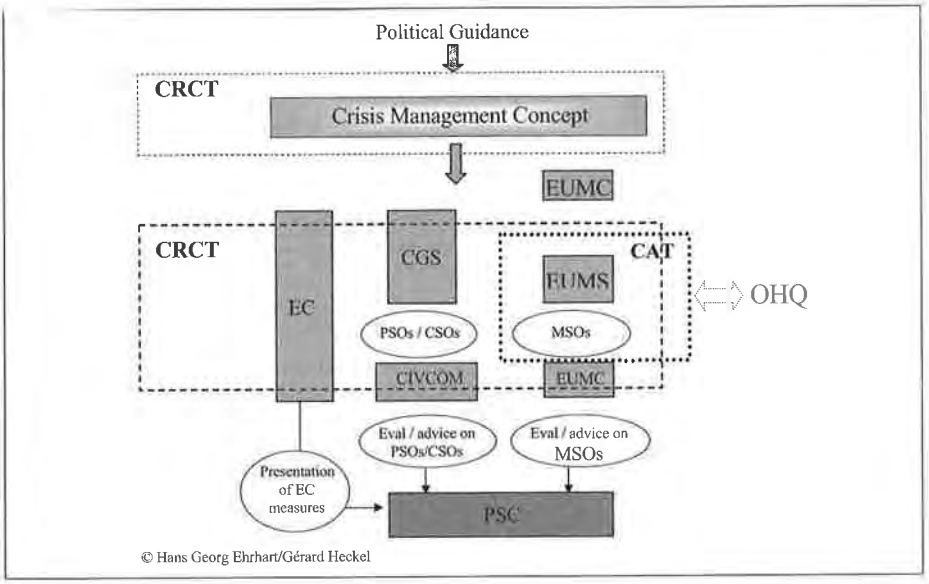
Die Koordinierung von Akteuren und Maßnahmen erfolgt im Laufe des Krisenmanagementprozesses auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlichen Formaten (siehe Abbildung 5). Auf der politisch-strategischen Ebene wird ein Crisis Response Coordination Team (CRCT) eingesetzt. Dieses Ad-hoc-Team besteht aus Vertretern aller am Krisenmanagement beteiligten Akteure. Es tritt auf der Ebene der Generaldirektoren zusammen und variiert je nach Zuschnitt der geplanten Operation. Die wichtigste Aufgabe des CRCT ist es, den Entwurf des Krisenmanagementkonzepts zu erarbeiten. In späteren Phasen sollen regelmäßige Besprechungen dazu beitragen, die Lage zu verfolgen und gegebenenfalls Anpassungsmaßnahmen vorzuschlagen.[22]

Daneben wird im Ratssekretariat ein Crisis Action Team (CAT) eingerichtet. Die Aufgabe dieser Ad-hoc-Gruppe ist es vor allem, die militärische strategische Option zu verfassen. Zudem ist das CAT Ansprechpartner für das militärstrategische Hauptquartier. Die Koordinierung mit der GD E VIII und IX erfolgt durch inoffizielle Informations- und Abstimmungstreffen. Die Koordinierung zwischen der militärstrategischen Ebene – also entweder dem Hauptquartier der *framework nation* oder demjenigen der NATO – und den zivilen Akteuren der Europäischen Union soll durch die Abstellung von Verbindungspersonen durch alle beteiligten Akteure an das strategische Hauptquartier und die Entsendung eines Vertreters des OHQ an das CAT gewährleistet werden. Auf der operativ-taktischen Ebene soll der EU-Sonderbeauftragte (EUSR) als zentrale Koordinierungsstelle agieren. Er leitet die konkreten Koordinierungsbemühungen vor Ort durch eine Koordinierungsgruppe, an der Vertreter aller EU-Institutionen teilnehmen können.

21 Council of the European Union, Suggestions for procedures for coherent, comprehensive EU crisis management, 11127/03, Brussels 2003.

22 Allerdings gibt es noch immer interne Diskussionen darüber, ob das CRCT oder das Task-Force-Modell, wie es zur Zeit für den Balkan und Darfur praktiziert wird, das geeignete Koordinierungsinstrument ist. Für die Operation Althea spielte das CRCT eine geringe Rolle. Gleichwohl steht es als einziges hochrangiges Koordinierungsinstrument zur Verfügung, während die Task-Forces eher für die Koordinierung zwischen den Ressorts (desk-level) zuständig sind.

Abbildung 5: Koordinierungsteam für Krisenreaktion und Krisenreaktionsteam



CAT = Crisis Action Team
CIVCOM = Committee for Civilian Aspects of Crisis Management
CRCT = Crisis Response Coordination Team
CSOs = Civilian Strategic Options
EC = European Commission
EUMC = European Union Military Committee
EUMS = European Union Military Staff
CGS = Council General Secretariat
MSOs = Military Strategic Options
OHQ = Operational Headquarters
PSC = Political and Security Committee
PSOs = Police Strategic Options

Probleme der zivil-militärischen Koordination

Die oben erfolgte Darstellung der zivil-militärischen Koordinierung im Rahmen der Planung und Umsetzung von Krisenmanagementoperationen lässt bereits erahnen, dass es sich dabei nicht um einen reibungslosen Prozess handelt. Überspitzt ausgedrückt könnte man sagen, dass alle koordinieren wollen, aber keiner koordiniert werden will. Auf Grund der unterschiedlichen Zuständigkeiten und der Governance-Strukturen der Union ist eine direkte Anordnung beziehungsweise Verpflichtung der verschiedenen Akteure zur CMCO nicht möglich. Dementsprechend wird in den einschlägigen Dokumenten lediglich empfohlen und nahegelegt. Ob und wie sich die Akteure daran halten, ist eine andere Frage. Hinzu kommen Ressortegoismen und die Furcht vor Kompetenzverlust beziehungsweise Dominierung durch andere. Probleme mit CMCO können auf drei Ebenen identifiziert werden: interinstitutionell, intrainstitutionell und vor Ort.

Zum Ersten ist die Rivalität zwischen der Kommission und den Akteuren des zweiten Pfeilers vor allem strukturell und kulturell bedingt. Beide betreiben Außenpolitik, allerdings auf verschiedenen vertraglichen Grundlagen, nach unterschiedlichen Verfahren und mit anderen Methoden. Auch vom politisch-kulturellen Selbstverständnis her handelt es sich um zwei verschiedene Welten oder ‚Stämme', mit dem Ergebnis, dass „the EU is pursuing a bifurcated foreign policy: politics is dealt with in the inter-governmental second pillar as a declaratory and pennyless exercise; substantive and funded external politics belong to the first pillar and are implemented by the Commission".[23] Im Grundsatz sind sich alle Beteiligten

23 Gilles Andréani/Christoph Bertram/Charles Grant: Europe's Military Revolution, London 2001, S. 43.

einig, dass komplexes Krisenmanagement ein hohes Maß an interinstitutioneller Koordinierung notwendig macht. Die Frage ist aber, wo die Grenzen der Koordinierungsbereitschaft und -fähigkeit liegen und wie diese überwunden werden können. So ist der Einfluss der Kommission auf die ESVP eher gering. Ihre Aktivitäten sind zum größten Teil mittel- und langfristig auf strukturelle Krisenprävention ausgerichtet und die Durchführung erfolgt in eigener Zuständigkeit und oftmals über Nichtregierungsorganisationen, die, wenn die Haushaltsmittel einmal bewilligt worden sind, weitgehend autonom handeln. Das gilt auch für die für humanitäre Hilfe zuständige Agentur ECHO, die sich als unpolitischer Akteur versteht und nicht als Instrument der Krisenbewältigung.[24] Die Kommission sieht sich im Bereich ziviler Krisenbearbeitung in direkter Konkurrenz zu den zivilen Akteuren des zweiten Pfeilers, insbesondere wenn es um den Zivilschutz geht. Sie lehnt bislang auch eine Beteiligung am CAT ab, weil sie Kompetenzverluste befürchtet. In der intergouvernementalen Struktur der GASP wird wiederum der Kommission mangelnde Transparenz nachgesagt. Zudem wird jede Form von Vergemeinschaftung abgelehnt. Immerhin verfügt die Kommission über viel mehr Geld und außenpolitisches Personal.[25] Darum ist auch der Rat äußerst zurückhaltend, wenn es um die Einbindung der Kommission in die ESVP geht.

Zum Zweiten existieren auch innerhalb des zweiten Pfeilers Reibungspunkte vor allem zwischen zivilen und militärischen Akteuren. Beide Strukturen wurden ja geschaffen, um die jeweiligen Aktivitäten im Rahmen des Krisenmanagements zu planen und umzusetzen. Allerdings ist die personelle Ausstattung von Beginn an durch eine Schieflage zu Gunsten der militärischen Seite gekennzeichnet. So arbeiten im EUMS 147 Offiziere (die gegebenenfalls noch durch die Führungsstäbe der *framework nation* oder der NATO unterstützt werden), während für die zivile Krisenbearbeitung, die ja gemäß EU-Rhetorik eigentlich im Mittelpunkt stehen soll, lediglich 70 Ratsbeamte und abgeordnete nationale Experten zur Verfügung stehen.[26] Die Unterbesetzung der GD E IX führt zum Beispiel dazu, dass das auf allen Ebenen vorgesehene Verbindungspersonal de facto nicht zur Verfügung gestellt werden kann – mit entsprechenden Auswirkungen auf die CMCO. Des Weiteren scheint die Koordinierung zwischen den zivilen und militärischen Fachreferaten nicht optimal zu funktionieren. Dafür gibt es verschiedene Ursachen: Die Zivilisten der GD E sind es ebenso wenig gewöhnt mit einer militärischen Institution zu arbeiten wie umgekehrt. Die politischen Kulturen sind mithin noch zu unterschiedlich. Hinzu kommt, dass beide Bereiche meist durch eine geschlossene Tür getrennt sind. Dadurch wird die inoffizielle Koordinierung erschwert. Eine Formalisierung der Beziehungen ist bislang auch nicht möglich gewesen, weil dann die sensible Frage der Hierarchisierung aufgeworfen werden könnte. Weder wollen sich die Militärs von den meist noch jungen Zivilisten dominieren lassen, noch wollen diese dem Militär eine Vorrangstellung zubilligen. Die unzureichende Formalisierung trägt also zu Koordinierungsproblemen bei. Ein weiteres Problem besteht darin, dass das militärische Planungsverfahren im Hauptquartier stattfindet, also gegenwärtig entweder im NATO-Hauptquartier SHAPE oder im Hauptquartier der zuständigen *framework nation*. Der vorgesehene permanente Austausch von Verbindungselementen ist zurzeit aber auf Grund personeller Knappheit kaum zu leisten. Erschwerend kommt hinzu, dass die im OHQ mit der Erstellung des Operationskonzepts beauftragten Soldaten keine Erfahrung in der Operationsplanung für ein umfassendes Krisenmanagement haben. Während die Offiziere also in ihrem OHQ planen und dort auch den Operationsplan erstellen, werden die zivilen

24 Daher lehnte ECHO bislang die Teilnahme an der Erstellung eines Krisenmanagementkonzepts ab.

25 Der Kommissarin für Außenbeziehungen unterstehen über 6.400 Beamte. Ihr Etat umfasst mehr als sieben Mrd. Euro. Vgl. Süddeutsche Zeitung, 21./22.5.2005.

26 Insgesamt arbeiten im Bereich der ESVP gegenwärtig also 286 Personen (Stand 11.5.2005).

Konzepte und Pläne im Ratssekretariat beziehungsweise von der Kommission entworfen und abgestimmt.

Zum Dritten ist zu fragen, warum die zivilen Operationsleiter erst später in die Operationsplanung eingebunden werden als der militärische Operationsleiter. Die Existenz paralleler Befehlsketten erleichtert natürlich nicht die Koordinierung vor Ort. Welche Instrumente sind in einer konkreten Situation einzusetzen? Wer ist wofür zuständig? Wer hat die Entscheidungskompetenz? Wer soll das Ganze koordinieren? Die erste Militäroperation der Union (Operation Concordia) hat die Bedeutung eines starken Koordinators bestätigt. Die Stellung des EU-Sonderbeauftragten war damals zu schwach. Der EUSR muss einerseits mehr sein als ein machtloser politischer Berater und Repräsentant, kann andererseits aber auch nicht Teil der militärischen Befehlskette sein. Gleichwohl bedarf er erweiterter Kompetenzen im Bereich der Vor-Ort-Koordinierung. Andere während der Operation aufgetretene Schwachstellen betrafen neben der Umsetzung des Berlin-Plus-Abkommens, Führungsfragen, Aufklärung und Kommunikationssicherheit auch das Krisenmanagementverfahren und CMCO. Ein Grund dafür ist in dem Umstand zu sehen, dass Concordia verspätet und unter hohem Zeitdruck gestartet werden musste. Eine andere Ursache liegt darin, dass es sich dabei um die erste Militäroperation handelte, die operative Lernkurve also bei Null begann.[27]

Mittlerweile hat die Europäische Union bereits Erfahrungen aus neun ESVP-Missionen: Die zivilen Polizeieinsätze in Bosnien (EUPM), Mazedonien (EUPOL Proxima) und in der Demokratischen Republik Kongo (EUPOL Kinshasa), wo seit dem 8. Juni 2005 auch die erste ESVP-Mission zur Reform des Sicherheitssektors läuft (EUSEC DR Congo), die rule of law-Missionen in Georgien (EUJUST THEMIS) und im Irak (EUJUST Lex), die (abgeschlossenen) Militäreinsätze in Mazedonien und in der Demokratischen Republik Kongo (Artemis) sowie die seit dem 2. Dezember 2004 laufende, erste umfangreiche Militäroperation in Bosnien-Herzegowina (ALTHEA). ALTHEA ist eine komplexe Operation, die höchste Ansprüche an die zivil-militärische Koordinierung stellt. Die Operation ist laut Mandat Teil eines kohärenten Ansatzes, indem sie die umfassende Politik der Union gegenüber Bosnien-Herzegowina stärkt und sich eng mit der übrigen EU-Präsenz im Lande koordiniert. Für die Gesamtkoordinierung ist der EU-Sonderbeauftragte verantwortlich. Die Militärkommandeure wiederum „will coordinate closely with the EUSR in BiH with a view to ensuring consistency of the EU military operation with the broader context of the EU activities in BiH".[28] Die Rolle des EUSR ist also politisch gestärkt worden. Wie sich das Ganze in der Praxis auswirkt, bleibt allerdings abzuwarten.

Reformen und Reformmöglichkeiten

Die operativen Aufgaben der ESVP nehmen seit 2003 stark zu.[29] Verantwortlich dafür sind das dynamische internationale Umfeld und die damit verbundenen Herausforderungen. Sie setzen die GASP/ESVP unter hohen Reformdruck. Ob der Verfassungsvertrag der Europäischen Union (VVE) den laufenden Ratifizierungsprozess überstehen wird, ist zurzeit mehr als fraglich. Gleichwohl ist es bei aller Kritik, dass mehr wünschbar gewesen wäre, weitge-

27 Insgesamt ist die Operation Concordia positiv zu bewerten. Sie trug zur Stabilisierung der Lage in Mazedonien bei, ermöglichte den ersten Test des Berlin-Plus-Abkommens und unterzog die ESVP einem ersten Realitätstest, der zu wertvollen Erkenntnissen und Lehren insbesondere für die Umsetzung einer effektiveren CMCO führte. Vgl. Hans-Georg Ehrhart: Die EU als militärischer Akteur in Mazedonien: Lehren und Herausforderungen für die ESVP, in: Johannes Varwick (Hrsg.): Die Beziehungen zwischen NATO und EU. Partnerschaft, Konkurrenz, Rivalität?, Opladen 2005, S. 169–184.

28 EUFOR ALTHEA, in: EU security and defence. Core documents, Vol. V, Chaillot Paper 75/2005, S. 325.

29 Weitere zivile Einsätze stehen im Sudan und im Gazastreifen an oder werden erwogen.

hend unstrittig, dass der VVE wichtige Reformen im Bereich der GASP/ESVP vorsieht. Drei davon – die Solidaritätsklausel, die Verteidigungsagentur und die Gefechtsverbände – sind bereits vor Inkrafttreten politisch wirksam geworden. Zusammen mit anderen Reformschritten führen sie zu Anpassungen in den Bereichen Sicherheitszusagen, Fähigkeiten und institutionelle Reform/Entscheidungsprozess.

Was den *ersten* Aspekt betrifft, so sei zunächst Art. I-41 Abs. 7 VVE erwähnt. Er enthält eine Beistandsklausel, gemäß der im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates die anderen Mitglieder „nach Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung leisten (müssen)." Die in Art. I-43 VVE enthaltene Solidaritätsklausel bestimmt, dass die Union „alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel (mobilisiert)", um die Mitgliedstaaten auf ihrem Hoheitsgebiet im Falle terroristischer Bedrohungen und Anschläge oder im Katastrophenfall zu schützen und solidarisch zu unterstützen. Gerade dieser Fall verlangt ein Höchstmaß an Koordination.

Hinsichtlich des *zweiten* Bereichs, der Fähigkeiten, seien drei Aspekte kurz angesprochen. Die Bestimmungen über die Europäische Verteidigungsagentur (Art. I-41 Abs. 3 VVE) verpflichten die Mitgliedstaaten zwar dazu, zivile und militärische Fähigkeiten für die ESVP zur Verfügung zu stellen. Doch wurde nur für den militärischen Bereich eine Agentur eingerichtet, die diesen Prozess koordinieren und unterstützen soll. Angesichts der wachsenden Relevanz ziviler Fähigkeiten im Krisenmanagement wäre es aber notwendig, einen ähnlichen Mechanismus auch für den zivilen Bereich einzurichten. Der Europäische Rat nahm im Dezember 2004 das Konzept für die Aufstellung von sehr schnell einsetzbaren Gefechtsverbänden an.[30] Es sieht vor, dass bis 2007 dreizehn Verbände von je 1500 Soldaten für den Einsatz in schwierigem Umfeld aufgestellt werden, die auch – aber nicht ausschließlich – für Missionen der Vereinten Nationen zur Verfügung stehen sollen. Gerade bei einer humanitären Operation kommt es aber auf eine funktionierende interne und externe Koordinierung an, so dass es mit der Aufstellung der Gefechtsverbände allein nicht getan sein wird. Zudem muss der gesamte Entscheidungsprozess extrem beschleunigt werden, soll die Vorgabe von fünf Tagen bis zur Entscheidung über den Beginn einer Operation eingehalten werden.[31]

Was die interne Koordinierung betrifft, so soll die seit 2004 im EUMS im Aufbau befindliche Zivil-Militärische Zelle unter anderem die Koordinierung mit zivilen Operationen unterstützen. Weitere Aufgaben sind „to enhance the EU's capacity for crisis management planning, to reinforce national HQ designated to conduct an EU autonomous operation (…) and to generate the capacity to plan and run an autonomous operation".[32] Die Zivil-Militärische Zelle hat also die zweifache Aufgabe, politisch-strategische Planung zu leisten und Operationen durchzuführen. Dementsprechend besteht sie aus zwei Komponenten: Einer 16 Mitarbeiter umfassenden strategischen Planungseinheit (neun Militärs, sieben Zivilisten, davon zwei aus der Kommission) und einem permanenten Kern aus acht Offizieren, der das auf 89 Personen ausbaufähige Operationszentrum bildet.[33] Die genaue Definition der Zuständigkeiten ist zur Zeit noch umstritten. Weder die ‚Zivilisten' der GD E noch die der Kommission sind über eine mögliche Unterordnung unter den EUMS erfreut. Andererseits ist die Zelle bislang nur ein bloßer Annex des EUMS. Für die zivil-militärische Koordinierung wäre es

30 Vgl. auch Artikel 1 des 23. Protokolls über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit zum VVE.

31 Vgl. dazu General Affairs and External Relations Council (External Relations), 2660th Council Meeting, 23./24. 5. 2005, S. 8–9.

32 Background paper on civilian crisis management in ESDP, Brüssel 2005, S. 11.

33 Der Personalumfang des EUMS wird also auf mindestens 171 und höchstens 252 zunehmen. Geleitet wird die Zivil-Militärische Zelle von einem Offizier, Stellvertreter ist ein Zivilist.

effizienter, sie aus dem EUMS wieder herauszulösen und sie als übergreifende Koordinierungsinstanz der Arbeitsebene zu installieren, der EUMS und DG E zuarbeiten.

Was nun *drittens* schließlich die GASP-relevanten Aspekte der institutionellen Reform durch den VVE angeht, so muss im Hinblick auf die angestrebte Auflösung der Pfeilerstruktur konstatiert werden, dass diese in der GASP de facto weiterhin gilt. Die Einführung der verstärkten Zusammenarbeit in den gesamten Bereich der ESVP wird dadurch getrübt, dass sie nur einstimmig beschlossen werden kann (Art. III-419 Abs. 2 VVE). Die ständige strukturierte Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich[34] ermöglicht zweifellos flexiblere Entscheidungen, wird sie doch im Gegensatz zur verstärkten Zusammenarbeit durch eine Ratsentscheidung mit qualifizierter Mehrheit eingeführt.[35] Allerdings können Entscheidungen innerhalb der ständigen strukturierten Zusammenarbeit nur im Konsens getroffen werden. Ein weiterer Kritikpunkt lautet, dass die Kommission weder bei der ständigen strukturierten Zusammenarbeit noch bei Operationen nach Art. I–40 Abs.1 VVE erwähnt wird. Das entspricht zwar dem Interesse der großen Mitgliedstaaten, die Kommission aus der ESVP möglichst herauszuhalten. Zugleich könnte aber diese Nichtbeachtung „den Teilnehmern künftig eine potenziell sehr nützliche Unterstützung vorenthalten".[36]

Drei weitere Reformvorhaben des VVE könnten zu einem Gewinn an Handlungsfähigkeit führen. Die zweieinhalbjährige Amtszeit des Präsidenten des Europäischen Rates dürfte auf jeden Fall für eine größere Kontinuität bei Festlegung der Prioritäten und der Außendarstellung sorgen. Als viel bedeutsamer könnte sich der in Art. I–28 VVE vorgesehene Außenminister der Union und der ihm zuarbeitende europäische diplomatische Dienst erweisen. Der Europäische Außenminister wird die GASP leiten und den Vorsitz im Rat „Auswärtige Angelegenheiten" führen. Er soll explizit für ein kohärentes auswärtiges Handeln Sorge tragen, ist also unter der Federführung des Rates für das zivil-militärische Krisenmanagement verantwortlich. Die Konstruktion des Doppelhutes – er ist zuständig für die GASP und zugleich Vizepräsident der Kommission und dort für die Koordinierung aller zu den äußeren Beziehungen der Gemeinschaft gehörenden Ressorts verantwortlich[37] – soll die institutionelle Voraussetzung dafür schaffen. Wie dies in der Realität funktioniert, bleibt abzuwarten, denn die GASP wird weiterhin nach der intergouvernementalen Methode ablaufen, während der Außenminister bei der Wahrnehmung der Zuständigkeiten der Kommission deren Arbeitsweise unterliegt, also der Gemeinschaftsmethode.

Um den Außenminister der Union bei der Vielfalt seiner Arbeiten zu unterstützen, sieht Art. III-296 Abs. 3 VVE die Einrichtung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes vor. Dieser soll sich aus abgeordneten Mitarbeitern der nationalen diplomatischen Dienste sowie aus Beamten des Ratssekretariats (einschließlich EUMS) und der Kommission zusammensetzen. Strittig ist aber, wo und wie der neue Dienst institutionell verankert werden soll. Das Europäische Parlament befürwortet eine Einbindung in die Kommission, nationale Vertreter

34 Art. I–41 Abs. 6 VVE bestimmt, dass die Mitgliedstaaten, die anspruchsvollere Kriterien in Bezug auf die militärischen Fähigkeiten erfüllen und die im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen untereinander weiter gehende Verpflichtungen eingegangen sind, eine ständige strukturierte Zusammenarbeit begründen. Vgl. dazu auch das 23. Protokoll des VVE.

35 Weitere Besonderheiten bei der ständigen strukturierten Zusammenarbeit bestehen darin, dass der VVE keine Mindestteilnehmerzahl vorsieht, dass nur die Teilnehmer über die Aufnahme neuer Mitglieder bestimmen, dass diese exklusiv tagen und selbst bestimmten Kriterien genügen müssen, deren Nichterfüllung gegebenenfalls Sanktionen nach sich ziehen kann.

36 Christian Deubner: Verstärkte Zusammenarbeit in der verfassten Europäischen Union, in: *integration* 2/2004, S. 274–284, hier: S. 283.

37 Also einschließlich der Handels-, Entwicklungs-, Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik.

befürworten das Ratssekretariat.[38] Kommissionspräsident Barroso und der Hohe Vertreter Solana schlagen in einem gemeinsamen Papier eine dritte Möglichkeit vor.[39] Alle Beamten, die sich (gleich ob abgeordnet oder permanent) zurzeit im Rat und in der Kommission mit Fragen der GASP und der ESVP befassen, sollen demnach in den Europäischen Auswärtigen Dienst übernommen werden. Offen ist zudem noch die künftige Rolle der Auslandsvertretungen der Kommission. Gleich in welche Lösung die seit Ende 2004 laufenden Bemühungen auch münden werden, die durch einen solchen Dienst hervorgerufene Verflechtung und die Praxis ständiger Zusammenarbeit ‚unter einem Dach' würde sicherlich die außenpolitische Identität und die Kohärenz beträchtlich fördern.

Ein wesentliches Ziel des außen- und sicherheitspolitischen Handelns der Union ist die schrittweise Entwicklung einer auf den gemeinsamen Werten, Interessen und Erfahrungen beruhenden europäischen Sicherheitskultur, welche die nationalen Sicherheitskulturen der Mitgliedstaaten zumindest partiell überwindet und zu einer europäischen außen- und sicherheitspolitischen Identität beiträgt.[40] Eine ganz praktische, von der Ratifizierung des VVE unabhängige Maßnahme zur Förderung dieses langfristigen Prozesses, die zugleich notwendig für die effektive Durchführung des EU-Krisenmanagements ist, ist eine gemeinsame Ausbildungspolitik. Erste Schritte in diese Richtung sind bereits eingeleitet worden. So wurden erste Trainingskurse zu zivilen und militärischen Aspekten des Krisenmanagements abgehalten und ein entsprechendes koordiniertes Konzept vom Rat in Auftrag gegeben.[41] Das bereits in Thessaloniki im Juni 2003 betonte Ziel einer europäischen Sicherheitskultur dürfte durch die neue Europäische Akademie für Sicherheit und Verteidigung etwas näher gerückt sein.[42] Gleichwohl müssen die Lehrinhalte der verschiedenen Ausbildungseinrichtungen gerade im Hinblick auf die Erfordernisse des zivil-militärischen Krisenmanagements optimal abgestimmt werden.[43] Bei der gemeinsamen Ausbildung muss vor allen Dingen beachtet werden, dass die unterschiedlichen zivilen und militärischen Kulturen (Mentalitäten, Arbeitsmethoden, Normen) verstanden und zusammengeführt werden mit dem Ziel, die Synergie der GASP/ESVP zu erhöhen.[44]

Dazu könnten auch weitere institutionelle Anpassungen beitragen. So ist zu fragen, ob dem Außenminister der Union angesichts seiner umfangreichen Verpflichtungen nicht ein Stellvertreter zur Seite gestellt werden sollte. Dieser könnte die Sitzungen des PSK leiten und den Außenminister gegebenenfalls in anderen Angelegenheiten vertreten. Des Weiteren müsste das Konzept des Krisenmanagements reformiert werden. Da es fraglich ist, ob und wann der VVE ratifiziert wird, müsste bereits vorher der komplizierte Entscheidungsprozess vereinfacht werden. So wäre es schon ein Fortschritt, wenn an Stelle der bislang angefertig-

38 Elmar Brok, der Vorsitzende des Auswärtigen Ausschusses des EP führt zwei Argumente an: Die Wahrung der politischen Kontrolle über eine ansonsten verselbstständigte Einrichtung und die drohende Stärkung des intergouvernementalen Einflusses selbst bei Gemeinschaftsaufgaben. Vgl. Horst Bacia: Unabhängig oder im Dienst der Kommission?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.3.2005.

39 Vgl. Bacia: Unabhängig oder im Dienst der Kommission.

40 Grundlegend dazu Peter J. Katzenstein (Hrsg.): The culture of national security. Norms and identity in world politics, New York 1996.

41 Vgl. General Affairs and External relations Council: Conclusions, Brüssel, 17. November 2003, in: Antonio Missiroli (Hrsg.): From Copenhagen to Brussels. European defence: core documents, Chaillot Papers 67/2003, S. 260.

42 Vgl. European Council (Thessaloniki): Conclusions, in: Antonio Missiroli (Hrsg.): From Copenhagen to Brussels, S. 157.

43 Mittlerweile befassen sich fünf Einrichtungen mit GASP/ESVP-relevanter Ausbildung: Nationale Einrichtungen, das European Diplomatic Programme, das European Police College, das European Security and Defence College und das Trainingsprogramm für ziviles Krisenmanagement der Europäischen Kommission.

44 Vgl. Council of the European Union: Draft Final Training Report (FTR) of Training in ESDP, 7770/2/05, Brüssel 2005.

ten drei strategischen Optionen eine gemeinsame strategische Option der ESVP (ESVP-SO) erarbeitet würde. Im Grunde genommen würde der mittlerweile im Militär übliche joint planning process auf den zivilen Bereich übertragen, um so eine effektivere, weil integrierte zivil-militärische Abstimmung zu erreichen. Diese Abstimmung einer ESVP-SO könnte entweder im Rahmen eines um ziviles Personal der GD E ergänzten Joint CAT erfolgen oder innerhalb der dem EUMS und der DG E überzuordnenden Zivil-Militärischen Zelle. Die ESVP-SO könnte als Grundlage für die Erstellung eines ESVP-Operationskonzepts durch die Zivil-militärische Zelle dienen und so für größere Kohärenz im Planungsverfahren sorgen. Erfordert die Lage eine sehr schnelle Reaktion, so sollten das Überspringen einzelner Planungsstufen, parallele Planung und ein größerer Handlungsspielraum für das PSK erwogen werden. Schließlich sei noch einmal an die Notwendigkeit erinnert, die Kompetenzen des Sonderbeauftragten zu stärken. Nur so kann die koordinierte Umsetzung der Operationspläne vor Ort verbessert werden. Der Sonderbeauftragte müsste also über echte Koordinierungskapazitäten verfügen. Dazu gehörte die möglichst frühe Ernennung von Vertretern der jeweiligen Operationsleiter (also des HoM, PolHoM, Head of Commission und OpCdr), die dem EUSR vor Ort zuarbeiten sowie die obligatorische Beteiligung aller Akteure vor Ort an einer Joint Coordination Group.

Perspektiven

Das zivil-militärische Krisenmanagement im Rahmen der ESVP ist noch sehr jung. Die ESVP wurde vor gut fünf Jahren ins Leben gerufen, die erste Operation begann vor zweieinhalb Jahren im Januar 2003. Seit dieser Zeit entwickeln sich die Strukturen, Verfahren, Ressourcen und Aktivitäten kontinuierlich, ohne dass bereits eine endgültige Form erkennbar ist. Ursache dafür sind neben der noch fehlenden Erfahrung nicht zuletzt die mangelnde Bereitschaft der Mitgliedstaaten weiter zu gehen, das komplizierte Governance-System der Europäischen Union und die noch zu schwache europäische Identität, oder anders ausgedrückt: das Fehlen eines gemeinsamen Leitbildes europäischer Außen- und Sicherheitspolitik. Diese Ursachen werden sich weder vollständig noch schnell abstellen lassen. Gleichwohl entwickelt sich das eigene Rollenverständnis und das institutionelle Setting des Krisenmanagers Europäische Union dynamisch. Die durch den Ausgang der Referenden in Frankreich und den Niederlanden bewirkte Krise muss sich nicht unbedingt negativ auf die GASP/ESVP auswirken, denn einige Reformen werden bereits umgesetzt und andere könnten auch ohne die Ratifizierung des VVE beschlossen werden. Die Verbesserung der inter- und intrainstitutionellen Kohärenz bleibt eine der großen Herausforderungen für ein effektiveres zivil-militärisches Krisenmanagement. Insbesondere die bisherige Zweiteilung des außenpolitischen Handelns müsste zu Gunsten einer verstärkten Vernetzung zwischen Kommission und dem GASP-Pfeiler überwunden werden. Doch darf dies nicht, wie bislang üblich, zu noch größerer Komplexität und Segmentierung führen. Vielmehr müssen angesichts der Realitäten des 21. Jahrhunderts Strukturen und Verfahren gefunden werden, die über die oben skizzierten Reformen und Reformvorschläge hinaus gehen. Zugleich muss dieser Prozess mit den Bürgerinnen und Bürgern der Union kommuniziert werden, um die relativ hohe Zustimmung zur GASP/ESVP auch im Einsatz aufrechtzuerhalten.[45] Nur so wird die Europäische Union ihren in der Europäischen Sicherheitsstrategie formulierten Anspruch verwirklichen können, als handlungsfähiger Akteur ein sicheres Europa in einer besseren Welt zu gestalten.

45 Vgl. dazu Wolfgang Wagner, Für Europa sterben? Die demokratische Legitimität der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, HSFK-Report 3/2004.

Die Union und ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag

*Waldemar Hummer**

Gemäß Art. I-57 Abs. 1 des Vertrages über eine Verfassung für Europa[1] (VVE) entwickelt die Union „besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet". In Ergänzung dazu verabschiedeten die Mitgliedstaaten in der Schlussakte von Rom die Erklärung (Nr. 11) zu Art. I-57, in der sie Folgendes postulierten: „Die Union trägt der besonderen Lage der Länder mit geringer territorialer Ausdehnung Rechnung, die spezifische Nachbarschaftsbeziehungen zur Union unterhalten."[2]

Offensichtlich will die zukünftige Union sich damit zum einen werthaltungskonforme und sicherheitspolitisch relevante „strategische Vormauern" schaffen. Eine solche Bedeutung einer vertrauensbildenden Nachbarschaftspolitik – im Sinne eines so genannten „ring of friends"[3] von der Ostsee bis zum Mittelmeer – wird vor allem in der „Europäischen Sicherheitsstrategie – Ein sicheres Europa in einer besseren Welt" hervorgehoben, die der Europäische Rat von Brüssel am 12. Dezember 2003 auf Vorschlag des Hohen Vertreters für die GASP, Javier Solana, gebilligt hat. Darin wird als eines der drei strategischen Ziele der Union ausdrücklich die „Stärkung der Sicherheit in der Nachbarschaft" erwähnt und der Europäischen Union diesbezüglich empfohlen, darauf hinzuarbeiten, „dass östlich der EU und an den Mittelmeergrenzen ein Ring verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht, mit denen wir enge, auf Zusammenarbeit gegründete Beziehungen pflegen können"[4]. Zum anderen will die Union aber auch das Problem ihrer Überdehnung (over-expanding)[5] durch weitere Beitritte in den Griff bekommen, indem sie ihren Nachbarstaaten durch eine neue Nachbarschaftspolitik eine attraktive Alternative zu einem Beitritt anzubieten versucht.

In welcher Grauzone man sich bewegt, wenn man Beitritts- und Nachbarschaftsaspirationen gegeneinander abzugrenzen versucht, zeigt folgende Aussage der Europäischen Kommission in ihrer einschlägigen Mitteilung „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn" auf: „In einigen Fällen ist die Frage einer möglichen Mitgliedschaft bereits gelöst worden. So ist ein Beitritt der nichteuropäischen Partnerländer im Mittelmeerraum ausgeschlossen worden.

---

* Ordentlicher Univ.-Prof. Dr. Dr. Dr. Waldemar Hummer, Leiter des Instituts für Völkerrecht, Europarecht und Internationale Beziehungen der Universität Innsbruck.

1 Unterzeichnet am 29. Oktober 2004 in Rom, CIG 87/2/04 Rev. 2, ABl. 2004, Nr. C 310, S. 1.

2 Die Erklärung (Nr. 11) bezieht sich auf die europäischen Kleinstaaten Andorra, Monaco, San Marino und den Staat der Vatikanstadt; vgl. dazu Waldemar Hummer: Die Kategorie des „Kleinst"- bzw. „Mikrostaates" im Völkerrecht: Vom „Kleinststaat" über den „künstlichen" zum „virtuellen" Staat, in: Erhard Busek/Waldemar Hummer (Hrsg.): Der Kleinstaat als Akteur in den Internationalen Beziehungen, Schaan 2004, S. 23–132.

3 Romano Prodi: Das größere Europa – eine Politik der Nachbarschaft als Schlüssel zur Stabilität. Rede vor der 6. Weltkonferenz des Studienverbandes der EG, Projekt Jean Monnet, Brüssel, 6. Dezember 2002, S. 3.

4 PESC 787, Dok. 15895/03, 8.12.2003, S. 10, abrufbar unter http://register.consilium.eu.int/pdf/de/03/st15/st15895.de03.pdf (letzter Zugriff: 2.5.2005).

5 Michael Emerson: European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?, CEPS Working Document No. 215, November 2004, S. 1.

Andere Fälle sind jedoch noch nicht geklärt, z.B. die der europäischen Länder, die klar den Wunsch geaußert haben, der EU beizutreten."[6]
Dieser „bewussten Ambiguität"[7] der Kommissions-Mitteilung scheint sich auch das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 20. November 2003 zu den „Beziehungen der Union zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn"[8] angeschlossen zu haben, führt es doch unter anderem zur gegenständlichen Abgrenzungsfrage – Beitritt versus Nachbarschaftsinstrument – Folgendes aus: Das Europäische Parlament „geht davon aus, dass die Politik „Größeres Europa – Nachbarschaft" dem Bestreben einiger europäischer Nachbarstaaten um einen EU-Beitritt oder um unterschiedliche vertragliche Beziehungen keinesfalls entgegensteht, sondern dass sie – auch wenn sie mit der Erweiterungspolitik nicht deckungsgleich ist – ein wichtiges Instrument darstellen kann, um diese Länder in die Lage zu versetzen, auf der Basis der bis dahin erzielten Fortschritte einen Beitrittsantrag nach Art. 49 EUV zu stellen (...)".[9]
Auf Grund dieser Unklarheit, die sogar die Organe in der Union nicht eindeutig lösen konnten oder auch wollten, ist daher zunächst der Abgrenzung zwischen Beitritt und sonstigen Formen privilegierter Partner- beziehungsweise Nachbarschaft nachzugehen.

Beitritt versus privilegierte Partner- beziehungsweise Nachbarschaft

Gemäß Art. 49 Abs. 1 EUV kann „jeder europäische Staat, der die in Art. 6 Abs. 1 EUV genannten Grundsätze achtet, beantragen, Mitglied der EU zu werden". Damit gewährt Art. 49 Abs. 1 EUV jedem europäischen Staat (sofern er bestimmte Voraussetzungen erfüllt) das Recht, einen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Union zu stellen – einen Rechtsanspruch auf Beitritt räumt er aber nicht ein, selbst wenn diese Voraussetzungen erfüllt sein sollten. Bemerkenswerterweise wird dieser Umstand nicht nur in der Lehre[10] sondern auch von Organen in der Union selbst übersehen, stellte doch der Europäische Rat auf seiner Tagung in Luxemburg am 12. und 13. Dezember 1997 im Hinblick auf die Einberufung einer „Europa-Konferenz" zur Erweiterung der Union fest, dass zu dieser Konferenz die Staaten eingeladen werden, die unter anderem anerkennen, „dass jedes europäische Land, das die entsprechenden Kriterien erfüllt, berechtigt ist, der Europäischen Union beizutreten"[11].
Politisch bringen sich die Mitgliedstaaten der Union, und letztlich auch diese selbst, durch die Verleihung des Kandidatenstatus und die nachfolgende Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit einem Drittstaat zwar in Zugzwang, aber selbst positiv abgeschlossene Beitrittsverhandlungen gewähren nur ein Anwartschaftsrecht auf Beitritt und nicht ein Recht auf diesen selbst. Anderenfalls würde ja dem Beitrittswerber gegen den Staat, der durch eine Ratifikationsverweigerung des Beitrittsvertrages den Beitritt scheitern lässt, ein Schadenersatzanspruch zustehen. Die Aufnahme in die Europäische Union ist damit ein Akt, bei dem zwar eine Reihe (meta-)juristischer Beitrittsvoraussetzungen vorliegen müssen, der letztlich

6 KOM (2003) 104, 11.3.2003, S. 5; vgl. auch Marise Cremona: EU enlargement: solidarity and conditionality, in: ELR 1/2005, S. 13: „ (...) the new ENP is studiously neutral as regards the possible membership aspirations of some of the new neighbours".
7 Eckart Stratenschulte: Wandel durch Annäherung – oder Selbstaufgabe? Die Politik der „neuen Nachbarschaft" und die Europäische Union, in: *integration* 1–2/2004, S. 95–100, hier S. 97; vgl. auch Eckart Stratenschulte: Das Brüsseler Illusionstheater – zu Gast in Osteuropa, in: Osteuropa 6/2003, S. 764–767.
8 Europäisches Parlament: Beziehungen der Union zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, P5_TA-Prov(22003)0520; Bericht des Ausschusses für auswärtige Angelegenheiten, Menschenrechte, gemeinsame Sicherheit und Verteidigungspolitik, A5-0378/2003, Berichterstatterin Pasqualina Napoletano.
9 Operativer Teil der Entschließung, P5_TA-Prov(22003)0520; A5-0378/2003, Punkt 14.
10 Vgl. Juli Zeh: Recht auf Beitritt? Ansprüche von Kandidatenstaaten gegen die EU, Schriften des Europa-Instituts der Universität des Saarlandes, Rechtswissenschaft, Band 41, Baden-Baden 2002.
11 BullEU 12–1997, S. 9 Ziff. I.5.

aber im politischen Ermessen[12] der für die Aufnahme zuständigen Organe – zum einen Rat und Europäisches Parlament gemäß Art. 49 Abs. 1 EUV und zum anderen alle EU-Mitgliedstaaten gemäß Art. 49 Abs. 2 EUV – liegt.
Was die Beitrittsvoraussetzungen betrifft, so muss es sich zunächst um einen europäischen Staat handeln, der auch die von Art. 6 Abs. 1 EUV geforderten Grundsätze beachtet. Des Weiteren muss er eine marktwirtschaftlich orientierte Wirtschaftsverfassung haben und auch in der Lage sein, den Acquis communautaire vollinhaltlich zu übernehmen. Dazu kommen noch die ursprünglich für die mittel- und osteuropäischen Staaten (MOEL) konzipierten weiteren Erfordernisse der so genannten „Kopenhagener Kriterien" des Europäischen Rates von Kopenhagen vom Juni 1993.[13]

Was ist ein „europäischer Staat"?

Während sich alle anderen Voraussetzungen – vor allem aber die rechtsstaatlichen Grundsätze des Art. 6 Abs. 1 EUV – mehr oder weniger problemlos eruieren lassen,[14] gestaltet sich die konkrete Auslegung des unbestimmten Vertragsbegriffs „europäischer Staat" in Art. 49 Abs. 1 EUV mehr als komplex, war sie doch in der akademischen Diskussion bisher von der Dichotomie geografisches versus politisches ‚Europa' geprägt.
In der einschlägigen neueren Literatur wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass es sich bei dieser regionalen Beschränkung der Beitrittsbewerber auf „europäische Staaten" nicht nur um eine rein geografische Bestimmung des Begriffsinhalts handelt, sondern diesbezüglich auch der Nachweis historisch-kultureller und geistesgeschichtlicher Aspekte erbracht werden muss. Konsequenterweise kommen diese Autoren in der Folge zu dem Schluss, dass der in Art. 49 Abs. 1 EUV niedergelegte Beurteilungsspielraum im Falle der Türkei „in durchaus problematischer Weise genutzt worden ist"[15] – die Türkei sei nämlich weder in geografischer, noch in kulturell-geistesgeschichtlicher Hinsicht überwiegend europäisch.
Diese Argumentation ist nicht ganz überzeugend, kontrastiert sie doch mit einer weiteren denkmöglichen Interpretation des Begriffs „europäischer Staat", der deswegen der Vorzug zu geben ist, da diese den Europäischen Rat nicht eines Ermessensmissbrauchs zeiht, als er auf seiner Tagung in Helsinki im Dezember 1999 der Türkei den Status eines Beitrittskandidaten eingeräumt hat. Geht man nämlich von den grundlegenden Werten der Rechtsstaatlichkeit und des Menschenrechtsschutzes in Art. 6 Abs. 1 EGV aus, dann sind dies genau dieselben Kriterien, die auch von der Satzung des Europarates – neben der Voraussetzung, ein „europäischer Staat" zu sein (Art. 4) – für eine Mitgliedschaft gefordert werden (Art. 3). Unter Berücksichtigung des Umstandes, dass Europarat und Europäische Gemeinschaften entstehungsgeschichtlich engstens zusammenhingen,[16] und unter der Voraussetzung, dass sowohl die Mitgliedstaaten der Union als auch diese selbst die Satzung des Europarates – als Altvertrag im Sinne von Art. 307 EGV – zu berücksichtigen haben, kann die Zugehörigkeit zum Europarat als politischer Regionalorganisation in Europa durchaus als Abgrenzungskriterium

12 Matthias Pechstein: „Kaum justitiabler Beurteilungsspielraum", Art. 49 EUV, Rdnr. 4, in: Rudolf Streinz (Hrsg.): EUV/EGV. Kommentar (2003), S. 203.
13 BullEG 6-1993, S. 13.
14 Vgl. dazu Waldemar Hummer: Vom Postulat „struktureller Kongruenz und Homogenität" zum (vertikalen) „Homogenitätsgebot" des Art. 6 Abs. 1 EUV, in: Helmut Reinalter (Hrsg.): Die Zukunft der Demokratie, Innsbruck 2002, S. 151–176.
15 Pechstein: Art. 49 EUV, Rdnr. 3, 202.
16 Heinrich Schneider: Gründe für die Einrichtung von „Versammlungen" bzw. „Parlamenten" in (west)europäischen Organisationen: „Staatsrechtlicher Reflex" oder „demokratiepolitisches Feigenblatt"?, in: Erhard Busek/Waldemar Hummer (Hrsg.): Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung, Wien/Köln/Weimar 2004, S. 271–295.

für die Bestimmung der Qualität eines „europäischen Staates" auch im Sinne von Art. 49 EUV angesehen werden. Damit kann die Türkei, die – als Mitglied des Europarates – ohnehin als „europäischer" Staat rechtsstaatlich und grundrechtssichernd ausgestaltet sein muss, als Beitrittswerber zur Europäischen Union grundsätzlich nicht mehr diskreditiert werden.
Das Argument, die Charakteristik eines „europäischen Staates" im Sinne von Art. 49 Abs. 1 EUV vor allem über dessen Mitgliedschaft im Europarat bestimmen zu können, wird auch dadurch gestärkt, dass es auf Grund fortschreitender Erweiterungen der Union zwischen den Mitgliedstaaten beider Organisationen – gegenwärtig sind 25 der 46 Mitglieder des Europarates auch Mitgliedstaaten der Europäischen Union – auch zu einer stärkeren Konvergenz kommen wird, was im Memorandum des Generalsekretärs des Europarates vom 25. September 2003 „One Europe – A Europe of Partners. Towards an associate partnership between the Council of Europe and the EU"[17] folgendermaßen beschrieben wird: „The Council of Europe has been and continues to be instrumental in preparing the applicant countries for accession to the EU (...) Council of Europe standards will be benchmarks for EU action within its Wider Europe strategy as well as in the development of its strategy towards the Western Balkans."
Wird aber der Begriff eines „europäischen Staates" im Sinne von Art. 49 EUV vor allem über dessen Zugehörigkeit zum Europarat definiert, stellt sich sofort das Problem, dass damit alle 46 Mitgliedstaaten des Europarates zugleich auch als potenzielle Beitrittswerber der Union angesehen werden müssen. Dieser Vorstellung versuchte die Europäische Union bereits seit einiger Zeit gerecht zu werden, indem sie nämlich zwischen Staaten, die den Status eines Beitrittskandidaten erlangen können und solchen Staaten, denen diese Option nicht offen steht, differenzierte.

Die EU als „hub-and-spoke"-Modell

Für eine solche Klassifizierung entwickelte die Union auf der Basis eines „hub-and-spoke"-Modells[18] ein System „konzentrischer Kreise", in dem sie selbst als Zentrum, die Beitrittskandidaten als „innerer Zirkel" und die nicht-beitrittswilligen Drittstaaten als „äußere Kreise" figurierten. In diesem Modell fungierte die Europäische Union damit als Nabe (hub), die mit allen Drittstaaten durch von ihr ausgehende Speichen (spoke) verbunden war, wobei aber die Drittstaaten untereinander nicht durch eine Felge (rim) vernetzt waren. Damit saß die Union quasi wie eine ‚Spinne im Netz', von der die bilateralen Präferenzen radial ausgingen beziehungsweise bei der diese konzentrisch zusammenliefen. Eine Verbindung der präferenzierten Drittstaaten untereinander im Sinne einer Felge sollte erst durch die so genannte „paneuropäische diagonale Ursprungskumulierung" erfolgen.[19]
In diesem Sinne unterteilte die Union ihre Nachbarstaaten in mehrere Gruppen, mit denen sie unterschiedliche Typen von Präferenzabkommen sowie Entwicklungshilfeprogrammen abschloss. Eine Gruppe stellten die EFTA-Staaten dar, denen die Europäische Union zum einen den multilateralen „Europäischen Wirtschaftsraum" (EWR) (1994), zum anderen aber – wie im Falle der Schweiz – eine Reihe bilateraler Sektorenabkommen anbot. Eine weitere Gruppe umfasste die mittel- und osteuropäischen Staaten (MOEL), die mit der Union durch bilaterale Europa-Abkommen sowie eine Reihe von Förderprogrammen – wie PHARE, SA-

17 SG/Inf(2003)35, abrufbar unter http://coe.int/t/e/sg/Secretary-General/Information/Documents/Numerical/2003/SGINF(2003)35E.asp (letzter Zugriff: 3.5.2005).
18 Vgl. dazu Waldemar Hummer: Die räumliche Erweiterung des Binnenmarktrechts, in: Armin Hatje (Hrsg.): Das Binnenmarktrecht als Daueraufgabe, EuR Beiheft 1-2002, S. 75–145, insbesondere ab S. 130.
19 Vgl. Hummer: Erweiterung des Binnenmarktrechts, S. 130.

PARD und ISPA – verbunden waren. Für die Staatengruppe der westlichen Balkanländer entwickelte die Europäische Union so genannte „Stabilitäts- und Assoziationsabkommen" (SAAs) und förderte sie durch das CARDS-Programm.[20] Die GUS-Staaten erhielten von der Union bilaterale Partnerschafts- und Kooperationsübereinkommen (PKAs) und das TACIS-Programm[21] angeboten. Die zwölf Länder des südlichen Mittelmeeres erhielten durch die im Rahmen des so genannten Barcelona-Prozesses (1995) abgeschlossenen „Euro-Mediterranen Assoziierungsabkommen" (EMAA) eine neue präferenzielle Stellung. Der Türkei[22] und Andorra[23] wiederum wurde eine bilaterale Zollunion konzediert. In diesem Sinne hatte die Europäische Gemeinschaft bis zum Jahre 2004 mehr als zwanzig bilaterale Assoziationsabkommen auf der Basis von Art. 310 EGV abgeschlossen.

In diesem Zusammenhang verdient der EWR am meisten Beachtung, wurde er doch im Januar 1989 von Kommissionspräsident Jacques Delors allein zu dem Zweck konzipiert, die beitrittswilligen EFTA-Staaten von diesem Schritt abzuhalten und sie in einem homogenen europäischen Wirtschaftsraum zweiter Geschwindigkeit „einzuparken", in dem allerdings „binnenmarktähnliche Verhältnisse" herrschen sollten. Da sich die EFTA-Länder mit dieser zweitbesten Position aber nicht zufrieden geben wollten und trotz dieser Offerte weiterhin auf einem Beitritt beharrten und ihn letztlich auch durchsetzten, verlor der EWR auch für eine Reihe anderer Drittstaaten – vor allem für die MOEL – nicht nur seine Attraktivität als Ersatzlösung für einen nicht gewährten Beitritt zur Union, sondern auch als „Warteraum" und „wirtschaftspolitische Gehschule" für zukünftige Beitrittskandidaten.[24]

Mit dieser Diskreditierung des EWR als allgemein anwendbares integrationspolitisches Modell ‚zweiter Geschwindigkeit' sowie als Instrument eines wirtschaftspolitischen ‚Probelaufs' für einen späteren Beitritt stand die Europäische Union vor dem Problem, über kein allgemein akzeptiertes Alternativmodell zu einem Beitritt zu verfügen. Sie sah sich daher unter anderem genötigt, eine „Neighbourhood Policy as Ersatz Enlargement"[25] zu entwickeln. Parallel dazu sollte auch – mit dem neuen Ansatz eines ‚Europa der Regionen' – das zuvor dargestellte „hub-and-spoke"-Modell im Sinne konzentrischer Kreise durch ein Modell ineinander verwobener ‚Olympischer Ringe' ersetzt werden. Das Modell sollte nicht zu einer Abschottung der einzelnen Ringe untereinander führen, sondern vor allem die Staaten in den äußeren Zirkeln stärker mit den Zielen und Werten der inneren Ringe konvergieren lassen.[26]

Die Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten zum 1. Mai 2004, die 2006/7 zu erwartenden weiteren Beitritte Rumäniens und Bulgariens sowie der Beitritt der Türkei und der westlichen Balkanstaaten – allerdings noch dies incertus quando – haben die Europäische Union nunmehr in Zugzwang gebracht, ihre bisherige Nachbarschaftspolitik zu überdenken und neu zu konzipieren. Um die Größenordnung der von der neuen Nachbarschaftspolitik umfassten Staatengruppe – der einstweilen keine Beitrittsoption eröffnet ist – zu dokumentieren, soll darauf hingewiesen werden, dass es sich dabei um sechzehn Staaten mit einer Einwohnerschaft von über 400 Millionen handelt.[27]

---

20 VO (EG) Nr. 2666/2000 des Rates vom 5.12.2000; ABl. 2000, Nr. L 306, S. 1–6.
21 VO (EG, Euratom) Nr. 99/2000 des Rates vom 29. Dezember 1999 (TACIS); ABl. 2000, Nr. L 12, S. 1–9.
22 Vgl. Hummer: Erweiterung des Binnenmarktrechts, S. 91 f.
23 Hummer: Die Kategorie des „Kleinst"- bzw. „Mikrostaates" im Völkerrecht, S. 90 ff.
24 Eckart Stratenschulte: Ade, Ambiguität! Die neue Nachbarschaftspolitik der EU, in: Osteuropa 7/2004, S. 67: „Der EWR (…) taugt nicht als Leitstern".
25 Marius Vahl: Models for the European Neighbourhood Policy. The European Economic Area and the Northern Dimension, CEPS Working Document No. 218/February 2005, S. 9.
26 Vahl: Models for the European Neighbourhood Policy, S. 1.
27 Vgl. dazu Michael Emerson: European Neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?, CEPS Working Document No. 215/November 2004, S. 6, Tabelle 2; vgl. dazu nachstehend auf S. 195.

Die Union, als Opfer ihres eigenen Erfolges, ist damit mit dem existenziellen Dilemma konfrontiert, ihre künftigen Grenzen zu definieren, ohne dabei ihre eigene Substanz und Identität zu verlieren. Sie ist dabei aufgefordert, „to do something really significant under the name of the new European Neighbourhood Policy, blurring the frontiers between „in" and „out", to the point that the Union might achieve beneficial leverage on developments in the periphery without rushing ahead with further accession negotiations"[28].
Was die inhaltliche Ausgestaltung der neuen Nachbarschaftspolitik betrifft, so brachte es Kommissionspräsident Prodi mit folgender Formulierung „sharing everything with the EU but institutions",[29] auf den Punkt: Den Nachbarstaaten sollte wirtschaftlich weitestgehend entgegengekommen werden, ohne dass ihnen dabei aber eine Mitbestimmungsmöglichkeit durch Organteilnahme eröffnet werden sollte.

Die neue Europäische Nachbarschaftspolitik

Bereits im Vorfeld der fünften Erweiterung begann man in der Europäischen Union eine spezielle ‚Europäische Nachbarschaftspolitik' (ENP) auszubilden, die die Kommission in ihrer Mitteilung „Europäische Nachbarschaftspolitik – Strategiepapier" mit eigenen Worten folgendermaßen charakterisiert: „Die ENP wurde konzipiert, um der Zusammenarbeit mit den Nachbarländern der Europäischen Union nach der fünften Erweiterung neuen Schwung zu verleihen. Sie bereichert die Beziehungen zu den Partnerstaaten und knüpft dabei an die Erfahrungen bei der Unterstützung des Prozesses der politischen und wirtschaftlichen Transformation sowie an die wirtschaftliche Entwicklung und Modernisierung in den neuen Mitgliedstaaten und Kandidatenländern an."[30] Der entscheidende Passus ist dabei aber die Aussage, dass die ENP „ein Instrument zur Stärkung der Beziehungen zwischen der EU und Partnerländern darstellt, das sich von den europäischen Ländern nach Artikel 49 EUV zur Verfügung stehenden Möglichkeiten unterscheidet".[31] Damit ist, wenngleich in verklausulierter Form, genau das ausgesagt, was vorstehend bereits angesprochen wurde, nämlich der Umstand, dass die ENP (nur) für die Nachbarstaaten entwickelt werden soll, denen keine Beitrittsoption eröffnet wird. Die ENP ist somit keine Vor-Beitrittsstrategie, sondern eine Politik, die auf eine dauerhafte und intensive Partnerschaft der Union mit Nicht-Beitrittsbewerbern ausgerichtet ist und deren Beitrittsgesuche verhindern soll.
Nach einem ersten gemeinsamen Schreiben des Hohen Vertreters für die GASP Javier Solana und des für die Außenbeziehungen zuständigen Kommissars Chris Patten vom August 2002 legte die Kommission am 11. März 2003 ihre Mitteilung „Größeres Europa – Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn"[32] vor. Nachdem der Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen" diese Mitteilung in zwei Schlussfolgerungen vom 16. Juni 2003 und 13. Oktober 2003 begrüßt hatte, verabschiedete auch das Europäische Parlament am 20. November 2003 eine Entschließung zu den „Beziehungen der Union zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn"[33], in der es unter anderem die Nachbarschaftspolitik als geeignetes Alternativinstrument zu einem Beitritt zur Europäischen Union apostrophierte.
Im Unterschied zu den bisherigen Debatten wurden in der Mitteilung „Größeres Europa – Nachbarschaft" die östlichen Nachbarn erstmals gemeinsam mit den Mittelmeeranrainern

28 Emerson: European Neighbourhood Policy, S. 1.
29 Romano Prodi: Das größere Europa, S. 5.
30 KOM(2004) 373 endg., 12.5.2004, S. 6.
31 KOM(2004) 373 endg., S. 2.
32 KOM(2003) 104 endg., 11.3.2003.
33 Vgl. P5_TA-Prov(22003)0520; A5-0378/2003.

behandelt, wenngleich in der Folge den westlichen Balkanstaaten, die in den ‚Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der EU' (SAP) einbezogen sind und mit denen bereits spezielle SAAs – zur politischen Stabilisierung und zum Wiederaufbau, sowie zur nachhaltigen Entwicklung, Assoziierung und Integration derselben – abgeschlossen wurden,[34] besondere „Europäische Partnerschaften"[35] in Aussicht gestellt wurden.

Die Länder des westlichen Balkans

In der so genannten „Agenda von Thessaloniki für die westlichen Balkanstaaten", die vom Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen" auf seiner Tagung in Luxemburg am 16. Juni 2003 ausgearbeitet wurde, wird die europäische Perspektive der westlichen Balkanstaaten (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Kroatien, Serbien und Montenegro samt Kosovo) noch weiter ausgebaut und mit einer Beitrittsoption ausgestattet: „Die westlichen Balkanstaaten und die Unterstützung dieser Länder bei ihren Vorbereitungen auf eine künftige Integration in die europäischen Strukturen und letztlich den Beitritt zur Union haben für die EU hohe Priorität. Die Balkanstaaten werden integraler Bestandteil eines vereinigten Europas sein." Zugleich erinnert der Rat aber auch daran, dass alle westlichen Balkanstaaten Vertragsparteien sowohl des Internationalen Strafgerichtshofs und des Internationalen Gerichtshof für das ehemalige Jugoslawien (ICTY) sind und weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass „die uneingeschränkte Zusammenarbeit mit dem ICTY, insbesondere hinsichtlich der Überstellung aller Angeklagten nach Den Haag und des uneingeschränkten Zugangs zu Unterlagen und Zeugen, somit entscheidend für eine weitere Annäherung an die EU [ist]".[36]

Der Europäische Rat von Thessaloniki am 19. und 20. Juni 2003[37] billigte diese Schlussfolgerungen des Rates und wies darauf hin, dass diese den Rahmen für deren Annäherung bis hin zu einem künftigen Beitritt bilden werden. Bereits einen Tag später, nämlich am 21. Juni 2003, kam es zum ersten „Forum EU-westliche Balkanstaaten", dessen Schlusserklärung, zusammen mit der „Agenda von Thessaloniki", die Grundlage für spätere Beitrittsverhandlungen bilden soll. Diesbezüglich wird für jedes Land des Westbalkans eine ‚europäische Partnerschaft' entworfen, die sich an den Beitrittspartnerschaften für die Bewerberländer orientiert und die an die Besonderheiten des SAP für Südosteuropa angepasst wird. Die spezifischen Kriterien des SAP wurden zunächst in den Schlussfolgerungen des Rates „Allgemeine Angelegenheiten" vom 29. April 1997 zur Anwendung der Konditionalität bei der Entwicklung der Beziehungen zwischen der Union und bestimmten Ländern Südosteuropas[38] und danach in der Mitteilung der Kommission vom 26. Mai 1999 über den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess für die Länder Südosteuropas[39] festgelegt. Der Rat über-

34 Für das SAA-Mazedonien siehe ABl. 2004, Nr. L 84, S. 13 ff. (in Kraft seit 1.4.2004), für das SAA-Kroatien KOM(2001) 371 vom 9.7.2001 [vgl. dazu auch KOM(2004) 275 vom 28.4.2004]. Mit Albanien wird seit Januar 2003 über den Abschluss eines SAA verhandelt, für Bosnien und Herzegowina liegt seit November 2003 eine Machbarkeitsstudie vor; vgl. auch KOM(2004) 202 vom 30.3.2004, S. 7 f.; siehe dazu auch Martin Brusis: Von der Ost- zur Südosterweiterung?, in: Osteuropa 11/2003, S. 1623–1638.

35 Vgl. dazu die VO (EG) Nr. 533/2004 des Rates, 22.3.2004, ABl. 2004, Nr. L 86, S. 1–2; zu den ersten von der Kommission vorgeschlagenen „Europäischen Partnerschaften" siehe http://www.eu.int/comm/external_relations/see/docs/index.htm (letzter Zugriff: 3.5.2005).

36 Vgl. Anlage A „Agenda von Thessaloniki für die westlichen Balkanstaaten: Auf dem Weg zur Europäischen Integration" der 2518. Tagung des Rates – Außenbeziehungen –, 10369/03 (Presse 166), S. 11–19; laut Bericht der Chefanklägerin des ICTY, Carla del Ponte, an die Vereinten Nationen vom 9. Oktober 2003 und deren Ausführungen vor dem Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen der EU" am 13.10.2003 wird die Arbeit des ICTY in einigen Staaten des Westbalkans nach wie vor systematisch behindert.

37 Europäischer Rat (Thessaloniki): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 19./20.6.2003, Punkt 41.

38 BullEU 4-1997, Ziff. 2.2.1.

39 KOM(1999) 235.

prüft in speziellen Jahresberichten den SAP beziehungsweise die Mitarbeit der jeweiligen Länder an diesem gemäß dem so genannten „own merits approach". Der Europäische Rat von Feira vom 20. Juni 2000 fügte den nunmehr so genannten „SAP-Kriterien" zudem die volle Anwendbarkeit der „Kopenhagener Kriterien"[40] hinzu.[41]

Die Ausgestaltung der neuen Nachbarschaftspolitik

Neben dieser Beitrittsoption für die westlichen Balkanstaaten wies der Europäische Rat von Thessaloniki aber auch noch auf den Ausbau weiterer gutnachbarschaftlicher Beziehungen zu den durch die fünfte Erweiterung der Union als neue Nachbarn entstandenen sonstigen europäischen Staaten hin.[42] Diesbezüglich hatte bereits der Europäische Rat von Athen vom 17. April 2003 erklärt, „dass mit diesen neuen Nachbarn immer stärkere Bindungen und Brücken der Zusammenarbeit zu entwickeln sind und die Zukunft der Wertegemeinschaft der EU mit diesen Nachbarstaaten zu teilen ist".

Am 1. Juli 2003 legte die Kommission eine Mitteilung zur „Schaffung der Voraussetzungen für ein neues Nachbarschaftsinstrument"[43] vor und richtete im Juli 2003 eine Task Force „Größeres Europa" – unter dem Vorsitz von Kommissar Günter Verheugen – sowie eine dienststellenübergreifende Gruppe „Größeres Europa" ein. Die dabei vorgeschlagene Methode besteht darin, zusammen mit den Partnern, die über geltende PKAs[44] oder Assoziationsabkommen[45] verfügen, Sondierungsgespräche einzuleiten, um – auf der Basis von speziellen Länderberichten der Kommission[46] – eine Reihe von Prioritäten festzulegen, die anschließend in gemeinsame Aktionspläne[47] aufgenommen und durch besondere Maßnahmen umgesetzt werden.

Die Aktionspläne werden von der Kommission in Abstimmung mit den betreffenden Ländern und mit dem Beitrag des Hohen Vertreters für die GASP zu Fragen, die die politischen Zusammenarbeit und die GASP betreffen, vorgelegt, und sollen in der Folge in den jeweiligen Räten der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen sowie der Assoziationsabkommen genehmigt werden. Sobald die Prioritäten der Aktionspläne erfüllt sind, könnte der nächste Schritt die Aushandlung so genannter „Europäischer Nachbarschaftsabkommen" (ENA) sein, die die bilateralen Abkommen der jetzigen Generation ersetzen könnten.[48] Mit diesen ENAs ist realistischerweise erst zwischen 2007 und 2010 zu rechnen.[49]

Diese „privilegierte Partnerschaft mit den Nachbarn"[50] beruht auf einer gegenseitigen Verpflichtung auf gemeinsame Werte in den Bereichen Rechtsstaatlichkeit, good governance, Achtung der Menschenrechte, einschließlich der Minderheitenrechte, Förderung gutnachbar-

40 Vgl. BullEG 6-1993.
41 Europäischer Rat (Feira): Schlussfolgerungen, 20.6.2000; BullEU 6-2000, Ziff. I.49.
42 Europäischer Rat (Thessaloniki): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 19./20. Juni 2003, Punkt 44.
43 KOM(2003) 393 endg. vom 1. Juli 2003.
44 Mit Armenien, Aserbaidschan, Georgien, Kasachstan, Kirgisistan, Moldavien, Russland, der Ukraine und Usbekistan; vgl. Hummer: Erweiterung des Binnenmarktrechts, S. 99.
45 Israel, Jordanien, Moldau, Marokko, Palästinensische Autonomiebehörde, Tunesien und Ukraine; vgl. Hummer: Erweiterung des Binnenmarktrechts, ab S. 119.
46 Am 12. Mai 2004 legte die Kommission die ersten ENP-Länderberichte für Moldawien, die Ukraine, Marokko, Tunesien, Israel, Jordanien sowie die Palästinensische Behörde für das Westjordanland und den Gazastreifen vor; SEK(2004) 564–570 vom 12. Mai 2004.
47 Erstmals im Dezember 2004 für die Nachbarländer Ukraine und Moldawien vorgelegt; vgl. KOM(2004) 795 endg. vom 9. Dezember 2004.
48 Europäische Kommission: Europäische Nachbarschaftspolitik. Strategiepapier, KOM(2004) 373 endg., 12.5.2004, S. 5.
49 Stratenschulte: Ade, Ambiguität!, S. 70.
50 KOM(2004) 373, S. 3.

schaftlicher Beziehungen und Prinzipien der Marktwirtschaft sowie nachhaltige Entwicklung. Ferner wird ein Engagement für bestimmte wesentliche Aspekte des auswärtigen Handelns der Europäischen Union angestrebt, darunter insbesondere die Bekämpfung des Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen sowie die Einhaltung des Völkerrechts. Vor allem sollen die Nachbarstaaten durch die ENP aber auch in die Ausarbeitung eines ‚Gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts' eingebunden werden.
Da die neuen Nachbarstaaten die sie in absehbarer Zeit berührende Schengen-Außengrenze[51] mit der Schaffung eines neuen „Eisernen Vorhangs" gleichsetzen,[52] spiegelbildlich dazu aber die EU-Mitgliedstaaten Fragen der Justiz und Inneren Sicherheit – innerhalb des Gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – zu den sensiblen Bereichen zählen, versucht die Nachbarschaftsstrategie beiden Interessenlagen durch ein effektives Grenz- und Visummanagement gerecht zu werden, in dem Sonderbestimmungen für den kleinen Grenzverkehr und vereinfachte Visumverfahren vorgeschlagen werden. Auf der anderen Seite will die Kommission die Zusammenarbeit in den Bereichen Migration, grenzüberschreitende Kriminalität und Asyl weiter verstärken.

Die Finanzierung der neuen Nachbarschaftspolitik

Sofort nach Abschluss der fünften Erweiterung implementierte die Kommission im Mai 2004 das Instrument einer europäischen Nachbarschaftspolitik, das sich aus folgenden drei Komponenten zusammensetzt: aus einem Strategiepapier,[53] einzelnen Länderberichten[54] und einem europäischen (finanziellen) Instrument für die Nachbarschaftspolitik. Letzteres, das im Rahmen der neuen Finanziellen Vorausschau 2007–2013 zur Anwendung kommen soll, wurde von der Kommission in zwei Mitteilungen[55] erläutert und besteht aus vier Rechtsinstrumenten, von denen vor allem dem Vorschlag für eine „Verordnung mit allgemeinen Bestimmungen zur Schaffung eines Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments" (ENPI)[56] besondere Bedeutung zukommt.
Das Europäische Nachbarschaftsinstrument ist ein neues Finanzinstrument, das sich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit widmet und zwar zusätzlich zu jenen Bereichen, die bereits durch vorhandene Nachbarschaftsprogramme – TACIS (für Russland und die westlichen Neuen Unabhängigen Staaten (NUS))[57], MEDA (für die Mittelmeerländer)[58] –

51 Gem. Art. 3 Abs. 1 der Beitrittsakte (BA) (2003), ABl. 2003, Nr. L 236, S. 1 ff. ist der „Schengen acquis", der durch das „Schengen-Protokoll" (1997) in den Rahmen der EU übergeführt wurde – so wie er in Anhang I zur BA aufgelistet ist – ab dem 1. Mai 2004 von den neuen Mitgliedstaaten anzuwenden. Gem. Art. 3 Abs. 2 BA müssen die nicht in Anhang I zur BA genannten Bestimmungen des „Schengen-acquis" für die neuen Mitgliedstaaten aber erst durch einen eigenen Ratsbeschluss für anwendbar erklärt werden; vgl. dazu allgemein Joanna Apap/Angelina Tchorbadjiyska: What about the Neighbours? The Impact of Schengen along the EU's External Borders, CEPS Working Document No. 210/October 2004.

52 Iris Kempe: Nachbarschaftspolitik: Russland, Ukraine, Moldau und Belaus, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004, S. 259–266, hier S. 261.

53 KOM (2004) 373.

54 Zeitgleich mit dem Strategiepapier legte die Kommission am 12. Mai 2004 Länderberichte zur Ukraine, KOM(2004) 373; SEK(2004) 566, und Moldau, KOM(2004) 373; SEK(2004) 567, sowie für die Mittelmeeranrainerstaaten, SEK(2004) 564–570, vor.

55 Mitteilung der Kommission „Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen: Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007–2013", KOM(2004) 101, 10.2.2004 und KOM(2004) 487, 14.7.2004.

56 KOM(2004) 628 endg. 29.9.2004.

57 TACIS steht für ‚Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States'.

58 Unter dem MEDA-Programm (Mediterranean Development Assistance) erhielten die Mittelmeerländer in der Periode 1995–1999 3,424 Mrd. Euro und 5,350 Mrd. Euro für den Zeitraum 2000–2006; vgl. dazu die VO (EWG) Nr. 1762/92 des Rates, 29.6.1992, die VO (EG) Nr. 1488/96 des Rates, 23.7.1996 und die VO (EG) Nr. 2698/2000 des Rates, 27.11.2000; ABl. 1992, Nr. L 181, S. 1 ff., ABl. 1996, Nr. L 189, S. 1 ff., ABl. 2000, Nr. L 311, S. 1–8.

abgedeckt werden.[59] Neben den vier westlichen NUS und zehn Mittelmeerländern umfasst das ENPI auch noch die drei Länder des südlichen Kaukasus Armenien, Aserbaidschan und Georgien. Das ENPI richtet sich grundsätzlich auch an Russland, das aber beschlossen hat, seine strategische Partnerschaft mit der Europäischen Union nicht im Rahmen der ENP, sondern vielmehr mittels des Konzepts der „gemeinsamen Räume" zu entwickeln, wie nachstehend noch darzustellen sein wird.

Beim ENPI werden zwei getrennte Finanzierungsmechanismen zum Einsatz kommen: der Finanzierungsmechanismus 1 wird zur Förderung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit dienen, wobei die Gebiete an allen betreffenden Land- und Meeresgrenzen förderfähig sein werden. Es wird sich dabei in erster Linie um bilaterale Programme handeln. Im Gegensatz dazu dient der Finanzierungsmechanismus 2 der flexiblen Förderung einer breiter angelegten transnationalen Zusammenarbeit, an der sich Akteure und Begünstigte aus den Mitgliedstaaten und den Partnerländern beteiligen.[60]

Die Kommission hat in ihren Vorschlägen für die finanzielle Vorschau 2007–2013 das neue ENPI als eines der sechs Finanzinstrumente[61] – mit einem Finanzvolumen von 14,029 Milliarden Euro – aufgenommen, die im Bereich der auswärtigen Beziehungen nach 2006 zum Einsatz kommen und die bestehenden Instrumente ablösen sollen.

Für ein solches Instrument mit doppeltem Charakter, das die beiden Bereiche ‚Außenbeziehungen' und ‚sozialer und wirtschaftlicher Zusammenhalt' (Kohäsion) innerhalb der Union abdecken und auf beiden Seiten der EU-Außengrenzen zum Einsatz kommen soll, gibt es im EG-Vertrag kein juristisches Präjudiz und damit auch kein sachliches Vorbild. Nach Auffassung der Kommission ist diesbezüglich Art. 181a EGV („Wirtschaftliche, finanzielle und technische Zusammenarbeit mit Drittländern") die angemessene Rechtsgrundlage, auf die auch der Rat seinen Beschluss 2005/47/EG vom 22. Dezember 2004 zur Änderung des Beschlusses 2000/24/EG im Hinblick auf die Erweiterung und die Europäische Nachbarschaftspolitik[62] stützte.[63] Durch diesen wurde eine Garantieleistung der Gemeinschaft für etwaige Verluste der EIB aus Darlehen für Vorhaben außerhalb der Gemeinschaft eingeführt und damit die Darlehensvergabekapazität der EIB unter anderem auch in den südöstlichen Nachbarländern sowie in den Mittelmeerländern gestärkt.

Die geografische Komponente der neuen Nachbarschaftspolitik: Europa – Kaukasus – Mittelmeer

Geografisch richtet sich die ENP an die bestehenden Nachbarn der Union – mit Ausnahme der westlichen Balkanstaaten – sowie an diejenigen Staaten, die infolge der fünften Erweiterung im Jahre 2004 näher an diese herangerückt sind. Räumlich exakt umschrieben ist die ENP aber nicht.[64]

59 Beide Programme liquidierten im Zeitraum 2000–2003 insgesamt 3,72 Mrd. Euro.

60 KOM(2004), 373, S. 30.

61 Europäische Kommission: Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen. Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007–2013, KOM(2004) 101, 11.2.2004, S. 38.

62 ABl. 2005, Nr. L 21, S. 9 f.

63 Der Grundsatz-Beschluss 2000/24/EG des Rates vom 22. Dezember 1999 war noch auf Art. 308 EGV gestützt; ABl. 2000, Nr. L 9, S. 24–26.

64 Vgl. dazu Kempe: Nachbarschaftspolitik, S. 262: „Im Weiteren leidet das Konzept unter einer gewissen geographischen Beliebigkeit".

In Europa gilt die ENP (nur) für folgende Staaten: Belarus, Moldawien, die Ukraine[65] und den Sonderfall Russland[66] – den anderen europäischen Staaten steht nach wie vor die Beitrittsoption offen.[67] In der Süd-Kaukasus-Region gilt die ENP für Armenien, Aserbaidschan und Georgien, mit denen die Europäische Gemeinschaft ebenfalls PKAs abgeschlossen hat. In der Mittelmeer-Region wiederum gilt die ENP für alle Teilnehmer am 1995 eingeleiteten so genannten ‚Barcelona Prozess' der ‚Europa-Mittelmeer-Partnerschaft' (Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Syrien, Tunesien sowie die Palästinensische Autonomiebehörde) – mit Ausnahme der Türkei.[68] Die Europa-Mittelmeer-Partnerschaft erstreckt sich auf folgende drei Bereiche: Politik und Sicherheit, Wirtschaft und Finanzen sowie Soziales und Kultur.[69] Dieser (bilaterale) Assoziierungsprozess wurde durch das so genannte ‚Agadir-Abkommen' vom 8. Mai 2001 durch eine Freihandelszone zwischen Marokko, Tunesien, Ägypten und Jordanien horizontal ‚multilateralisiert', indem eine entsprechende diagonale Ursprungskumulierung vereinbart wurde.[70]

Sonderfall Russland

Obwohl Russland von der ENP teilweise mitumfasst ist,[71] und im Rahmen des ENPI auch Finanzhilfe bekommt, nimmt es seine strategische Partnerschaft mit der Union – wie beim Gipfeltreffen am 31. Mai 2003 in Sankt Petersburg festgelegt – nicht auf dieser Basis, sondern durch die Errichtung von vier so genannten ‚gemeinsamen Räumen' wahr: *erstens* ein gemeinsamer Wirtschaftsraum (unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt und Energie); *zweitens* ein gemeinsamer Raum der Freiheit, Sicherheit und Justiz; *drittens* ein Raum der Zusammenarbeit im Bereich externe Sicherheit; und *viertens* ein Raum der Forschung und Bildung, einschließlich kultureller Aspekte.[72] Auf dem Moskauer EU-Russland-Gipfel am 21. Mai 2004[73] kam es auch schon – allerdings nur auf russischer Seite – zur Bestellung von vier Koordinatoren für diese gemeinsamen Räume. Des Weiteren einigte man sich auf einen Aktionsplan für einen „Gemeinsamen Europäischen Wirtschaftsraum"[74], wobei aber die Einbeziehung Russlands in den Binnenmarkt der Union – in einer EWR-ähnlichen Variante – auf breite Skepsis stößt.[75] Russland seinerseits hat auf dem GUS-Gipfeltreffen in Jalta

65 KOM(2003) 104; die Ukraine (1998) und Moldawien (1995) streben einen Beitritt zur EU an; vgl. dazu Iris Kempe: Direkte Nachbarschaft. Die Beziehungen zwischen der erweiterten EU und der Russischen Föderation, Ukraine, Weißrussland und Moldova, Gütersloh 22000; Kempe: Nachbarschaftspolitik, S. 259 f.; vgl. den Aktionsplan und Zehn-Punkte-Plan der EU für die Ukraine, Agence Europe vom 26.1.2005.

66 Russland ist nicht in die „Europäische Nachbarschaftspolitik" (ENP) einbezogen, sondern partizipiert nur am „Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument" (ENPI) für die Finanzierung der grenzüberschreitenden Finanzierungsprogramme.

67 Vgl. Heinz Timmermann: Zur Strategie der EU gegenüber den Neuen Nachbarn Ukraine und Belarus, in: Osteuropa 11/2003, S. 1605–1622.

68 Vgl. dazu Hummer: Erweiterung des Binnenmarktrechts, S. 121 f.

69 Vgl. Michael Emerson/Gergana Noutcheva: From Barcelona Process to Neighbourhood Policy. Assessments and Open Issues, CEPS Working Document No. 220/March 2005, 1.

70 Vgl. Hummer: Erweiterung des Binnenmarktrechts, S. 123.

71 Vgl. dazu Fn. 66.

72 Vgl. die Mitteilung der Kommission über die Beziehungen zu Russland, KOM(2004) 106, 9.2.2004 sowie die Schlussfolgerungen des Rates, 24.2.2004.

73 IP/04/673, Brüssel, 21.5.2004.

74 Dieses Konzept wurde bereits beim EU-Russland-Gipfel im Mai 2001 aus der Taufe gehoben; vgl. Stratenschulte: Ade, Ambiguität!, S. 74; vgl. auch den Beschluss des Kooperationsrates zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Russischen Föderation andererseits vom 6. März 2002 zur Einsetzung einer gemischten hochrangigen Gruppe zur Ausarbeitung des Konzepts für einen gemeinsamen europäischen Wirtschaftsraum, ABl. 2002, Nr. L 82, S. 9–10.

75 Stratenschulte: Wandel durch Annäherung, S. 98.

im September 2003 angekündigt, mit Belarus, Kasachstan und der Ukraine ebenfalls einen einheitlichen Wirtschaftsraum auszubilden.
Im unmittelbaren Vorfeld der Erweiterung wurde auch das PKA EU-Russland (1997)[76] am 27. April 2004 durch ein Protokoll ergänzt, das die Ausdehnung desselben auf die neuen Mitgliedstaaten beinhaltet. Dazu kommt noch die spezielle Erleichterung im Transitverkehr zwischen Russland und der russischen Enklave Kaliningrad durch Litauen,[77] sowie die Partizipation Russlands an Förderprojekten im Rahmen der so genannten „Nördlichen Dimension"[78], die das Gebiet von Island bis Nordwestrussland und von der norwegischen See, der Barentssee und der Kara-See bis zur südlichen Ostseeküste umfasst, und instrumentell darauf abzielt, den besonderen Herausforderungen der Regionalentwicklung des nördlichen Europas gerecht zu werden.[79]

Die Union und ihre Nachbarn im Verfassungsvertrag

Wie vorstehend bereits erwähnt, entwickelt die Union gemäß Art. I-57 Abs. 1 VVE „besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft, um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge, friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet". Diese Bestimmung enthält eine Reihe unbestimmter Begriffe, die auslegungsbedürftig sind, wie beispielsweise „besondere Beziehungen", „Länder in der Nachbarschaft der Union", „gute Nachbarschaft", „Raum des Wohlstands", „enge Beziehungen", „Grundlage der Zusammenarbeit" et cetera. Diese zum Teil programmatischen Formulierungen erhalten aber im Lichte der vorstehenden Ausführungen zur Europäischen Nachbarschaftspolitik beziehungsweise zum Europäischen Nachbarschaftsinstrument bereits gewisse Konturen. Im Grunde ist damit ein besonderes, enges Verhältnis zu den „Nachbarstaaten" der Union angesprochen, das sich durch die Beachtung der in Art. I-2 VVE niedergelegten Werte der Union sowie durch friedliche, kooperative und gutnachbarschaftliche Beziehungen auszeichnet.
Laut Art. I-57 Abs. 2 VVE kann die Union spezielle Übereinkünfte mit den betreffenden „Nachbarstaaten" im Sinne von Abs. 1 schließen, die „gegenseitige Rechte und Pflichten umfassen und die Möglichkeit zu gemeinsamem Vorgehen eröffnen". Diese Formulierung ist beinahe deckungsgleich mit der des Art. III-324 VVE, der den Abschluss von Assoziationsabkommen regelt, es fehlt lediglich der Hinweis auf das „besondere Verfahren" als immanenter Bestandteil eines Assoziationsverhältnisses. Dafür enthält Art. I-57 Abs. 2 VVE wiederum den Hinweis, dass „zur Durchführung der Übereinkünfte regelmäßige Konsultationen" stattfinden. Letzterer Hinweis deutet wohl darauf hin, dass es sich bei den „Nachbarschafts-Übereinkommen" um Abkommen handelt, die seitens der Union stärker überwacht werden und zu deren Implementierung Konsultationen notwendig sind. Wenngleich solche Konsultationen nicht mit einem ‚Monitoring' im engeren Sinne verwechselt werden dürfen, so haftet ihnen doch ein gewisser Anleitungs- und Kontrollcharakter an.
Ganz allgemein ist aber festzuhalten, dass sich die beiden Vertragskonstellationen in Art. I-57 Abs. 2 VVE und Art. III-324 VVE schon alleine deswegen unterscheiden (müssen), da es in einem einzigen Vertrag für „idem" aus rechtssystematischen Gründen keine unterschied-

76 ABl. 1997, Nr. L 327, S. 3 ff.
77 KOM(2001) 26 endg., 17.1.2001; vgl. Hummer: Erweiterung des Binnenmarktrechts, S. 118 f.
78 Vgl. dazu z.B. den Beschluss des Rates 2001/777/EG, 6.11.2001; ABl. 2001, Nr. L 292, S. 41–42; vgl. Vahl: Models for the European Neighbourhood Policy.
79 Vgl. dazu auch die Ansätze im Rahmen des Council of Baltic Sea States (CBSS) sowie des Barents-Euro Arctic Council (BEAC) bei Nicola Catellani: The Multilevel Implementation of the Northern Dimension, in: Hanna Ojanen (Hrsg.): The Northern Dimension: Fuel for the EU?, Helsinki/Berlin 2001, S. 54–76.

lichen Rechtsgrundlagen geben kann. Trotzdem muss die in diesem Zusammenhang getroffene Aussage, dass „die Union mit dieser Bestimmung den Nachbarstaaten keine Assoziierungsperspektive und damit letztendlich auch keine Beitrittsperspektive einräumen" wollte,[80] relativiert werden. Eine so genannte „Beitritts-Assoziation" im Sinne von Art. III-324 VVE sowie ein „Beitritt" im Sinne von Art. I-1 Abs. 2 VVE in Verbindung mit Art. I-58 VVE im engeren Sinn sind davon sicherlich nicht erfasst, eine assoziationsähnliche Verbindung im Sinne der so genannten „Hallstein-Formel"[81] (gemäß derer ein Assoziationsverhältnis inhaltlich von einem einfachen präferenziellen Handelsabkommen ‚plus 1' bis zur Vollmitgliedschaft ‚minus 1' reichen kann) aber schon – und zwar auch in institutionalisierter Form.

Zuständigkeit zur Konzipierung der Nachbarschaftspolitik

Ressortmäßig nimmt innerhalb der am 19. November 2004 ernannten Europäischen Kommission für die Periode 2004–2009 Kommissarin Benita Ferrero-Waldner, neben den EU-Außenbeziehungen[82] auch die europäische Nachbarschaftspolitik wahr, wohingegen Kommissar Olli Rehn für die erweiterungsbedingten Fragen zuständig ist. Sollte der Verfassungsvertrag in Kraft treten, was frühestens am 1. November 2006 der Fall sein könnte, dann würde aber der bisherige Generalsekretär des Rates und Hohe Vertreter für die GASP, Javier Solana, das Amt des Außenministers der Union übernehmen[83] und zugleich der Kommission als Vizepräsident angehören. Dann wäre freilich mit einer Neuverteilung der Aufgabengebiete zwischen ihm und der bisherigen Außenkommissarin Benita Ferrero-Waldner zu rechnen. In Verbindung damit ist eine neue Positionierung und Gewichtung der Nachbarschaftspolitik durchaus nicht ausgeschlossen.

Einschätzung

Ob die ENP alle die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen wird, kann heute noch nicht genau beurteilt werden. Eines steht aber jetzt schon fest: ihre Funktion als Surrogat für einen nicht zugelassenen Beitritt zur Union wird von den europäischen Nachbarstaaten, denen keine Beitrittsoption eröffnet wurde (Ukraine, Moldawien, Georgien), in Frage gestellt werden, wie dies kürzlich nach dem Wahlsieg von Wiktor Juschtschenko im zweiten Wahlgang vom 26. Dezember 2004 in der Ukraine bereits geschehen ist. Sowohl der neugewählte Präsident als auch die Ministerpräsidentin Julija Timoschenko bestanden unmittelbar nach ihrer Vereidigung am 23. Januar beziehungsweise am 4. Februar 2005 darauf, dass die Ukraine von der Europäischen Union als Beitrittskandidat anerkannt und in die Reihe der Kandidatenstaaten aufgenommen wird.[84] Der Erweiterungsdruck wird trotz Nachbarschaftspolitik daher anhalten.

---

80 Iris Kempe: Nachbarschaftspolitik: Russland, Ukraine, Moldau und Belarus, S. 260; Iris Kempe: Nachbarschaftspolitik als neues Handlungsfeld der EU, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Gütersloh 2005, S. 250–258, hier S. 252; als CAP-Veröffentlichung auch online erhältlich unter http://www.cap.uni-muenchen.de/download/2003/2003_cd_eukonvent_kempe.pdf (letzter Zugriff: 17.5.2005).

81 Vgl. Michael Schweitzer/Waldemar Hummer: Europarecht, Neuwied 5 1996, S. 214 f. Rz. 703.

82 Vgl. dazu Waldemar Hummer (2005): Die Außenbeziehungen der Union, in: Christoph Vedder/Wolff Heintschel von Heinegg (Hrsg.): EU-Verfassung. Der Verfassungsvertrag. Kommentar, Baden-Baden 2005 (im Erscheinen).

83 Darauf haben sich die Staats- und Regierungschefs auf ihrem Sondertreffen in Brüssel am 29. Juni 2004 bereits verständigt.

84 Vgl. dazu den Aktionsplan und Zehn-Punkte-Plan der EU für die Ukraine, Agence Europe vom 26.1.2005, S. 7; vgl. dazu Barbara Lippert (2005): Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik, in: *integration* 2/05, S. 119–135, hier S. 134.

FORUM

Die neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen und die internationale Rolle Europas

*Klaus Scharioth**

Einführend einige Anmerkungen zu den grundlegenden Parametern der internationalen Sicherheitspolitik, die die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) beeinflussen.

- Globalisierung: Die transnationale Vernetzung politischer, wirtschaftlicher und sozialer Akteure ist ein seit langem bekanntes Phänomen. Ausmaß und Qualität der transnationalen Interaktion haben sich jedoch in den vergangenen 10 bis 15 Jahren derart dramatisch intensiviert, dass die Globalisierung heute eine entscheidende Determinante der internationalen Beziehungen darstellt.
- Neue Bedrohungen: Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, regionale Konflikte, das Scheitern von Staaten und die organisierte Kriminalität stellen heute die Hauptbedrohungen dar.
- Das internationale System: Der Kalte Krieg und die Teilung Europas gehören glücklicherweise der Vergangenheit an. Auch im internationalen System von heute, das durch eine große Zahl an Staaten und nichtstaatlichen Akteuren gekennzeichnet ist, spielen die Vereinigten Staaten eine besonders herausragende Rolle. Ohne ihren Beitrag sind die großen sicherheitspolitischen Herausforderungen unserer Zeit nicht zu lösen.
- Die strategische Dimension der Europäischen Union: Vor dem Hintergrund veränderter sicherheitspolitischer Parameter hat sich auch die Rolle der Europäischen Union verändert. Da wir die strategische Rolle nicht länger allein den Vereinigten Staaten überlassen und uns zurücklehnen können, wurde die strategische Ausrichtung der Union um eine neue sicherheitspolitische Dimension erweitert. Die Herausforderungen, denen wir gegenüberstehen, lassen der Europäische Union keine andere Wahl, als aktiv zu Frieden und Sicherheit in der Welt beizutragen.

ESVP – Grundlagen und jüngere Entwicklungen

Die ‚Geburtsstunde' dieser neuen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) schlug im Juni 1999 unter deutscher Präsidentschaft in Köln. Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Helsinki aus dem Jahre 1999 bringen die Logik der ESVP in wenigen Sätzen auf den Punkt: „Der Europäische Rat unterstreicht seine Entschlossenheit, die Union in die Lage zu versetzen, autonom Beschlüsse zu fassen und in den Fällen, in denen die NATO als Ganzes nicht beteiligt ist, als Reaktion auf internationale Krisen EU-geführte militärische Operationen einzuleiten und durchzuführen. Dabei ist unnötige Duplizierung zu vermeiden. Dieser Prozess impliziert nicht die Schaffung einer europäischen

* Dr. Klaus Scharioth, Staatssekretär des Auswärtigen Amts, Berlin. Der Beitrag basiert auf einem Vortrag des Autors (Originaltext Englisch) im Rahmen der vom IEP durchgeführten Konferenz ‚Young Faces' am 20. Januar 2005 in Berlin. Die Konferenz fand zur Eröffnung 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.

Armee."[1] Gleichzeitig beschlossen die Staats- und Regierungschefs, „die Ressourcen im Bereich der zivilen Krisenbewältigung, in dem die Union und die Mitgliedstaaten bereits über beträchtliche Erfahrungen verfügen, [zu] verbessern und effizienter [zu] nutzen."[2]

In den vier ersten Jahren der ESVP entwickelte die Union operative militärische und zivile Fähigkeiten im Krisenmanagement. Im Jahr 2003 wurden insgesamt vier Krisenmanagement-Operationen eingeleitet. Im vergangenen Jahr kam eine weitere zivile ESVP-Operation dazu, die Rechtsstaatsmission in Georgien. Der Rat erörterte mögliche zivile ESVP-Missionen mit Blick auf den Kongo, Sudan und andere Schauplätze. Auf Grundlage der Entscheidungen von NATO und Europäischer Union folgte in Bosnien-Herzegowina Ende vergangenen Jahres die Operation Althea der NATO-geführten SFOR nach.

Vor dem Hintergrund einer wachsenden Nachfrage nach internationalem Krisenmanagement trägt die Union nun einen immer größeren Teil der Last. Im Vergleich zur Situation vor 1999 ist dies eine wichtige Errungenschaft.

Die strategische Partnerschaft zwischen Europäischer Union und NATO hat dazu entscheidend beigetragen. Diese Partnerschaft bleibt eine unverzichtbare Voraussetzung zur Bewältigung der neuen Herausforderungen. Sie steht auf der soliden Grundlage von Berlin Plus: Dauervereinbarungen, die der Europäischen Union den Zugriff auf Mittel und Fähigkeiten der NATO ermöglichen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die 19 Staaten, die gleichzeitig Mitglieder der Europäischen Union wie der NATO sind, ihren Beitrag zu beiden Organisationen jeweils aus einem einheitlichen, nationalen Streitkräfte-Pool beisteuern. Es entspricht dieser Logik, dass sich etwa auch die schnell verlegbaren Gefechtsverbände der Europäischen Union (‚Battle Groups') und die NATO Reaktionskräfte (NATO Response Force, NRF) gegenseitig verstärken.

Die Verbesserung der EU-Handlungsfähigkeit durch die ESVP wurde zu einem dynamischen Lernprozess. In Berlin hätten beispielsweise nur wenige vorhergesehen, dass die Union innerhalb von drei Monaten nach dem Start ihrer allerersten militärischen Operation in Mazedonien Anfang 2003 eine weitere Militäroperation in Afrika – dieses Mal ohne Rückgriff auf Mittel und Fähigkeiten der NATO – beginnen würde. Genau dies aber geschah: Deutschland stellte seine anfänglichen Vorbehalte zurück und die Operation Artemis in der Demokratischen Republik Kongo wurde ein in jeder Hinsicht erheblicher Erfolg. Artemis bewies, dass die Union in der Lage ist, bestimmte Arten autonomer Operationen kurzfristig durchzuführen und Truppen in ein schwieriges Umfeld zu verlegen. Artemis war der Beleg, dass die ESVP in Afrika sehr wohl eine Rolle einnehmen konnte und führte zur Entwicklung des Gefechtsverbands-Konzepts, das Frankreich, das Vereinigte Königreich und Deutschland vor einem Jahr vorgeschlagen haben. Artemis beeinflusste auch die Diskussion darüber, welche kollektiven Fähigkeiten die Europäische Union für autonome Operationen benötigt, und führte so zu der Entscheidung, im Militärstab der Union in Brüssel eine zivil-militärische Zelle zu schaffen. Diese Zelle wird unter anderem in der Lage sein, ein Operationszentrum zur Planung und Führung von Operationen einzurichten.

Ein weiteres Beispiel dafür, wie schnell sich die ESVP entwickelt hat, ist die Europäische Verteidigungsagentur. Jahrzehntelang wurde über das Konzept einer Rüstungsagentur in Europa diskutiert. Vor zwei Jahren schlugen Deutschland und Frankreich im Konvent dann die Schaffung einer Agentur vor. Der Vorschlag war Teil des Entwurfs eines Verfassungsvertrags. Seit vergangenem Sommer hat die Agentur ihre Arbeit aufgenommen. Sie wird

1 Europäischer Rat (Helsinki): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 10./11.12.1999, abrufbar unter http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/00300-r1.d9.htm (letzter Zugriff: 8. 3. 2005).

2 Europäischer Rat (Helsinki): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anlage IV.

eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der Fähigkeiten spielen und uns hoffentlich helfen, die noch bestehenden Defizite zu beseitigen, die der Handlungsfähigkeit der Union derzeit noch deutliche Grenzen setzen.

Ziviles Krisenmanagement

Häufig konzentrieren sich Diskussionen zur ESVP auf die militärischen Aspekte. Von Anbeginn der ESVP hat Deutschland jedoch Wert darauf gelegt, dass zivile und militärische Mittel gleichberechtigt entwickelt werden müssen. Die Erfahrungen auf dem Balkan und in Afghanistan zeigen, dass nur eine Kombination aus zivilen und militärischen Instrumenten zum Erfolg führt. Gerade dieser umfassende Ansatz ist ein Markenzeichen, das die ESVP deutlich von anderen Konzepten unterscheidet. Allerdings hinkt das zivile Krisenmanagement noch deutlich hinter dem militärischen her. Gegenwärtig wäre die Union nicht in der Lage, kurzfristig ‚anspruchsvolle' zivile Missionen größeren Maßstabes in Krisengebiete zu verlegen. Die zivilen Fähigkeiten der Mitgliedstaaten können in aller Regel nicht ad-hoc für ESVP-Operationen abgerufen werden und sind daher nicht schnell einsetzbar. Daher ist ein langfristiger, weitsichtiger Ansatz erforderlich. Aus diesem Grund schlugen Deutschland und andere Partner ein „Konsolidiertes Ziviles Planziel" vor, das der Europäische Rat im Dezember 2004 beschlossen hat. Dieses Planziel soll strategische Parameter für das zivile Krisenmanagement definieren, die zu einer systematischeren Entwicklung ziviler Fähigkeiten führen. Dieser Ansatz wird in Anlehnung an die Entwicklung der militärischen Fähigkeiten der ESVP implementiert.

Die Europäische Sicherheitsstrategie

Ein zweites Beispiel für die neue strategische Dimension der Europäischen Union ist die Europäische Sicherheitsstrategie[3] (ESS). Klarheit über politische Ziele und die Mittel, diese zu erreichen, sind eine Voraussetzung für eine kohärente Sicherheitspolitik. Aus diesem Grund stellt die Sicherheitsstrategie vom Dezember 2003 einen Meilenstein in der Entwicklung der Sicherheitspolitik der Europäischen Union dar.

Die Strategie konzentriert sich auf drei strategische Ziele, die die Sicherheit der EU-Bürger gewährleisten und Stabilität über die Europäische Union hinaus fördern sollen. Angesichts der neuen Bedrohungen muss sich die Union erstens frühzeitig und mit dem gesamten ihr zur Verfügung stehenden Instrumentarium engagieren. Die erste ‚Verteidigungslinie' wird hierbei oft im Ausland liegen. Wann immer möglich, soll bereits gehandelt werden, bevor sich die Krise entwickelt. Zweitens legt die ESS einen Schwerpunkt auf die Schaffung von Frieden und Stabilität in der unmittelbaren Nachbarschaft der Union. Dies bezieht sich auf die langjährige Erfahrung der Union mit Stabilisierungsprozessen in ihrer Umgebung. Ziel ist, dass von den östlichen Grenzen der Europäischen Union bis zum Mittelmeer ein Bogen verantwortungsvoll regierter Staaten entsteht. Und schließlich betont die Strategie drittens die Wichtigkeit des Völkerrechts sowie die Rolle der Vereinten Nationen. Hierfür haben wir den Begriff ‚effektiver Multilateralismus' geprägt.

Doch die Sicherheitsstrategie bleibt nicht bei der Beschreibung der strategischen Ziele stehen. Sie beschreibt auch die Konsequenzen, die diese Ziele für die EU-Politik in der Praxis haben. Sie plädiert für eine aktivere Außenpolitik mit dem gezielten Einsatz des breiten Spektrums von diplomatischen, handels- und entwicklungspolitischen Instrumenten, ein-

3 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: 20.5.2005).

schließlich des zivilen und militärischen Krisenmanagements. Zu Recht unterstreicht sie die Wichtigkeit der Zusammenarbeit mit strategischen Partnern und erwähnt die Vereinigten Staaten, Russland, Japan, China, Kanada und Indien in diesem Zusammenhang. Der strategische Dialog zwischen beiden Seiten des Atlantiks ist entscheidend. Er wurde nach dem 11. September und vor dem Irakkrieg schmerzlich vermisst. Wir brauchen einen umfassenden Dialog, der keine kontroversen Themen scheut. Wir müssen auf ein gemeinsames Verständnis von Nicht-Weiterverbreitung, Terrorismus, Bedrohungsanalyse hinarbeiten. Dies muss aber auch die Prinzipien der Anwendung militärischer Gewalt einschließen. Mit der ESS hat die Europäische Union – zum ersten Mal in ihrer Geschichte – einen umfassenden Rahmen für ihre Sicherheitspolitik entworfen. Die ESS selbst hat damit bereits einen wesentlichen Beitrag zur Kohärenz der GASP geleistet.

Stabilisierung, Integration und ‚Soft Power'

Kritische Beobachter beschrieben die Europäische Union bisher gern als wirtschaftlichen Riesen und politischen Zwerg. Wie bereits erwähnt, haben die jüngeren Entwicklungen in der GASP und in der ESVP die Europäische Union jedoch in einen weitaus glaubwürdigeren Akteur auf dem Gebiet der Diplomatie und der Sicherheitspolitik verwandelt. Zugleich wäre es aber falsch, die Wichtigkeit der wirtschaftlichen Dimension der Union für unsere Sicherheit zu unterschätzen. Ein Großteil des weltweiten Beitrags der Europäischen Union zu Frieden und Sicherheit war und ist in der Tat wirtschaftlicher Natur. Grundlage dieses Beitrags sind Handelspolitik, Entwicklungshilfe und humanitäre Hilfe. Seit vielen Jahren verfolgt die Europäische Union die Politik, Frieden und Stabilität in ihrer Nachbarschaft über einen dualen Prozess zu fördern: durch die Stabilisierung der Nachbarregionen durch regionale Zusammenarbeit und Partnerschaften einerseits; und durch die volle EU-Mitgliedschaft andererseits. Die Erweiterung war und ist wahrscheinlich die effektivste Sicherheitspolitik und Krisenprävention der Union. Auch wenn die Erweiterung ihre Grenzen hat, so entwickeln auch Staaten, die nicht Mitglieder der Union werden, dennoch sehr enge Beziehungen zur Union. Eine ganze Region von Osteuropa bis zum Mittelmeer wird so immer stärker durch gemeinsame Werte, offene Märkte und mannigfache Zusammenarbeit in verschiedensten Bereichen zusammen gehalten.
‚Soft power' ist ein weiterer Aspekt, der keinesfalls unterschätzt werden sollte. In vielen Teilen der Welt wird die Europäische Union als ein Modell für friedliche Zusammenarbeit und politische und wirtschaftliche Entwicklung betrachtet. Im Zusammenhang mit unserem Engagement für Multilateralismus und Völkerrecht verleiht uns dies Glaubwürdigkeit, wenn es um die Förderung von Stabilität und Demokratie im Ausland geht.

Die Europäische Verfassung

Der ‚Vertrag über eine Verfassung für Europa' ist ein großer Schritt nach vorne, insbesondere im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Pars pro toto möchte ich nur ein wichtiges Element der Verfassung herausgreifen, das die internationale Rolle Europas wesentlich verändern wird: der Europäische Außenminister, unterstützt durch den Europäischen Auswärtigen Dienst, ist eine entscheidende neue Institution. Lassen Sie uns nicht vergessen, dass der Außenminister für den gesamten Bereich des Krisenmanagements verantwortlich sein wird. Der Militärstab der Union wird ebenso zu seinem Verantwortungsbereich gehören wie die Verteidigungsagentur. Er wird für den Bereich des zivilen Krisenmanagements im Sekretariat des Rates ebenso zuständig sein wie in der Europäischen Kommission. Javier Solana wurde bereits zum ersten designierten Außenminister ernannt. Das Zusammenführen

aller relevanten Aufgaben in den Verantwortungsbereich einer Person ist ein institutioneller Quantensprung, der die Fähigkeit der Europäischen Union, rasch, effektiv und auf kohärentere Weise zu handeln, nachhaltig verbessern wird.

Ausblick

Die Europäische Union ist ohne jeden Zweifel eine Friedensmacht – in Europa und darüber hinaus. Aber um den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gewachsen zu sein, müssen wir folgenden grundlegenden Anforderungen genügen:

- Die Union hat eine strategische Dimension hinzugewonnen. Sie hat keine andere Wahl, als ihren Beitrag zu Frieden und Sicherheit in der Welt zu leisten.
- Wir müssen uns über unsere Ziele und über die Instrumente, die wir anwenden wollen, im klaren sein. Die ESS ist ein Dokument erster Güte, aber wir müssen es stets aktualisieren und in die Praxis umsetzen.
- Das Profil der Union wird zu einem großen Teil das einer ‚Zivilmacht' bleiben. Handels- und Entwicklungspolitik etwa müssen zur Förderung von Sicherheit und Stabilität eingesetzt werden.
- Zugleich müssen unsere militärischen und zivilen Fähigkeiten im Krisenmanagement weiter verbessert werden. Die Tsunami-Katastrophe in Asien ist ein weiterer Anlass, die Fähigkeit der Europäischen Union zur schnellen Reaktion auf Krisen in einem umfassenden, auf den verschiedenen Säulen basierenden Ansatz zu untersuchen.
- Wir müssen einen reibungslosen Übergang zwischen militärischem und zivilem Krisenmanagement sicher stellen und auch die Entwicklungshilfe in den Prozess einbeziehen.
- Ungeachtet der verbesserten Fähigkeiten der Europäischen Union hängt unsere Fähigkeit, Einfluss auszuüben, auch von unseren strategischen Partnern ab. Die Vereinigten Staaten bleiben der wichtigste strategische Partner. Wir brauchen ein starkes Europa, aber wir brauchen auch eine transatlantische Partnerschaft unter gleichberechtigten Partnern.
- Die NATO bleibt das Kernstück der transatlantischen Partnerschaft in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik.
- Außerhalb Europas wird Afrika für die ESVP eine Region von zunehmender Bedeutung werden. Wo immer es möglich sein wird, werden wir mit der Afrikanischen Union (AU) und den Vereinten Nationen (VN) zusammenarbeiten. Dort, wo AU und VN nicht selbst tätig werden können, stellen ESVP-Missionen eine Option dar.
- In diesem Zusammenhang ist und bleibt der effektive Multilateralismus – unter Betonung der besonders wichtigen Rolle des VN-Sicherheitsrates – die Grundlage der EU-Politik.
- Und schließlich dürfen wir nicht nachlassen, unseren Bürgern die Sicherheitspolitik der Union und insbesondere die ESVP zu erklären. Eine stärkere Rolle der Union in der Weltpolitik findet breite Unterstützung. Aber wir dürfen diese Unterstützung nie für selbstverständlich halten.

Wir leben in einer gefährlichen Welt. Es ist unser gemeinsames Ziel, alles dafür zu tun, dass die Europäische Union sich auch weiterhin zu einem fähigen und glaubwürdigen Akteur auf dem Gebiet der internationalen Sicherheit entwickelt.

FORUM

Sicherheit, Macht und die transatlantischen Beziehungen

*Jackson Janes**

Wie wird globale Sicherheit im 21. Jahrhundert definiert und was kann die Europäische Union zum Erhalt von Sicherheit beitragen?
Das Problem bei der Definition von globaler Sicherheit ist die Tatsache, dass wir in einer Welt der Ungleichgewichte und Asymmetrien leben. Die Kräfte der Globalisierung schnüren Länder und Bevölkerungen enger aneinander, erzeugen jedoch zugleich Zentrifugalkräfte in und unter den Nationen, während diese sich anzupassen versuchen. In den vergangenen zehn Jahren haben wir auf dem Balkan, in Afrika und Asien zahlreiche schmerzvolle Beispiele der dunklen Seite einer sich globalisierenden Welt gesehen, die von extremer Armut bis hin zu ethnischen Spannungen reichen. Andere Regionen wiederum, allen voran die Europäische Union, stellen eine Erfolgsgeschichte der Globalisierung dar.

Machtkonstellationen und Sicherheitsparameter im globalen Wandel

Aber sehen wir uns das globale Bild an: In den kommenden zwei Jahrzehnten werden China und Indien als Großmächte auf den Plan treten. Mit ihrem wirtschaftlichen Wachstum, ihrer militärischen Stärke und ihrer enormen Bevölkerung mit ausgebildeten Arbeitskräften werden beide Länder die Weltwirtschaft mitprägen. Andere Regionen wie Südamerika können ebenfalls mächtige Spieler, wie zum Beispiel Brasilien, auf der Weltbühne hervorbringen. Dagegen werden möglicherweise Nationen in Afrika oder in Teilen des Nahen und Mittleren Ostens in den Sog ethnischen oder religiösen Unfriedens geraten oder durch Krankheiten und Armut noch weiter zurückfallen. Im 20. Jahrhundert kämpften wir gegen Staaten, die ein zu großes Drohpotenzial aufwiesen. In diesem Jahrhundert sehen wir uns Staaten gegenüber, die zu schwach sind – von uns als ‚failing states' bezeichnet –, und die sichere Häfen für diejenigen bieten, die diese Schwäche auszunutzen suchen.
Konflikte um Energievorräte, nationalistische Spannungen und separatistische Bewegungen werden sich fortsetzen und dem Terrorismus als Nährboden dienen. Sie werden die Verwundbarkeit erhöhen, damit aber auch den Ruf nach Schutz und Sicherheitsmaßnahmen zwischen und innerhalb von Staaten und Regionen. Der Kampf um sichere Energiequellen wird ein Hauptproblem für alle führenden Staaten sein und sich auf die Außenpolitik eines jeden einzelnen auswirken.
Alle diese Entwicklungen werden ein Umdenken unserer Definition von Sicherheit verlangen. So wie wir nicht länger vom Ost-West-Konflikt in Europa sprechen, dessen Trennlinie einst mitten durch Berlin verlief, so obsolet erscheint unsere von Konzepten aus der Zeit des Kalten Krieges, wie dem der Dritten Welt, des Nord-Süd-Konflikts und anderer Konstellationen, beeinflusste Betrachtungsweise. Konzepte wie nationale Souveränität befinden sich auf Grund der zunehmenden Verflechtungen im Zuge der Globalisierung ebenfalls im Wan-

* Dr. Jackson Janes, Executive Director, American Institute for Contemporary German Studies, Johns Hopkins University, Washington D.C. Der Beitrag basiert auf einem Vortrag des Autors (Originaltext Englisch) im Rahmen der vom IEP durchgeführten Konferenz ‚Young Faces' am 20. Januar 2005 in Berlin. Die Konferenz fand zur Eröffnung 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.

del, manchmal aus freien Stücken und manchmal erzwungen durch wirtschaftliche und technische Entwicklungen, die unsere Wahlmöglichkeiten neu prägen, sowie durch neue Formen der Verwundbarkeit. Nichtstaatliche Akteure wie globale Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen oder al-Qaida und das organisierte Verbrechen gewinnen immer mehr an Bedeutung, im Guten und allzu oft im Schlechten.[1]

Die Mittel, mit denen wir unsere Außenpolitik gestalten, einschließlich der nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffenen internationalen Institutionen, wie zum Beispiel der UNO, der Weltbank und des IWF, werden sich an die Herausforderungen der neuen Sicherheitsparameter anpassen müssen. Das erfordert enorme Investitionen in die wirtschaftliche, politische und soziale Entwicklung jener Weltregionen, die als Brutstätte von Hass und Terrorismus gelten. Das 21. Jahrhundert wird das Aufgebot der politischen Akteure auf der Weltbühne neu arrangieren.

Wie kann der ‚Westen' in diesem Zukunftsszenario begriffen werden und welche Rolle spielen die transatlantischen Beziehungen?

Transatlantische Differenzen in der Wahrnehmung und Lösung von Konflikten

Vorauszuschicken ist, dass in absehbarer Zukunft die Vereinigten Staaten auf Grund ihrer Vorherrschaft in so vielen Bereichen der mächtigste Spieler bleiben werden. Doch die amerikanische Vorherrschaft gerät von vielen Seiten zunehmend unter Druck.[2]

Mit einer anfällig auf die Schwankungen einer globalisierten Welt reagierenden Wirtschaft, einer hochgradigen Abhängigkeit von ausländischem Öl und angesichts der Herausforderungen in Bereichen der Umweltpolitik, des Außenhandels und der sozialen Belange werden die USA bei der Verfolgung ihrer Interessen sicherstellen müssen, dass sie Konflikte bewältigen, Kooperation fördern und mit Bedrohungen in einem komplizierten Netz gegenseitiger Abhängigkeiten umgehen können. Darin liegt eine Herausforderung sowohl für die Außenpolitik der USA, als auch für die innenpolitische Debatte über diesbezügliche Prioritäten.

Derzeit stellen die transatlantischen Verbindungen die stärksten Beziehungen dar, die die USA in diesem Netz von Interdependenzen unterhalten. Sie machen mehr als die Hälfte des weltweiten Handels und Investitionen in Höhe von 2,5 Billionen Dollar aus. Angesichts von beinahe 800 Millionen Verbrauchern zu beiden Seiten des Atlantiks steht bei der Bewahrung stabiler transatlantischer Beziehungen buchstäblich eine Menge auf dem Spiel, was aber unvermeidliche Konflikte und Wettbewerb innerhalb dieses verflochtenen Netzes nicht ausschließt.[3]

Doch aus der gegenseitigen wirtschaftlichen Abhängigkeit muss nicht unmittelbar die Einsicht in eine gegenseitige politische Abhängigkeit erwachsen. Dies ist teilweise darauf zurückzuführen, dass es zunehmend schwieriger wird, in Sicherheitsfragen, mit denen wir heute konfrontiert werden, Innen- und Außenpolitik voneinander zu trennen. Unterscheidet sich die jeweilige Wahrnehmung von Sicherheitsproblemen in der entsprechenden innenpolitischen Debatte auf beiden Seiten des Atlantiks, dann gibt es reichlich Raum für Friktionen.

---

1 Vgl. Susan Stern/Elisabeth Seligmann (Hrsg.): The Partnership Principle – New Forms of Governance in the 21st Century, Alfred Herrhausen Society for International Dialogue, London 2004 und 21st Sinclair House Debate: Beyond the State? 'Foreign Policy' by Companies and NGOs, Herbert-Quandt-Stiftung, August 2004.

2 Vgl. Niall Ferguson: Colossus – The Price of America's Empire, New York 2004; und Thomas P. M. Barnett: The Pentagon's New Map – War and Peace in the Twenty-First Century, New York 2004.

3 Vgl. Dan Hamilton/Joseph Quinlan: Partners in Prosperity: The Changing Geography of the Transatlantic Economy, Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University – SAIS, Washington D.C. 2004.

Dergleiche Friktionen zeigten sich deutlich nach dem 11. September, als die USA rasch die Auffassung vertraten, sie befänden sich im Kriegszustand, während die Europäer die terroristische Bedrohung zwar insgesamt als Gefahr ansahen, aber nicht als ein Subjekt, dem man den Krieg erklären könnte, sondern eher als ein Mittel, das Gruppen gewählt hatten, um ihre Ziele zu erreichen. Während man sich über die Gefahren weitgehend einig war, gab es keinen Konsens, wie man diesen Gefahren begegnen sollte.

Was die Bush-Administration unter Sicherheit versteht, wurde am deutlichsten in der Nationalen Sicherheitsstrategie vom Herbst 2002 dargelegt.[4] Während sich der Fokus der meisten Europäer auf die Betonung amerikanischer Macht jenseits aller Herausforderungen und die Erwägung präemptiver wie präventiver Maßnahmen gegen Bedrohungen richtete, bestand jedoch die eigentliche Stoßrichtung des Dokuments darin, eine Vision der Welt zu präsentieren, die durch freie Märkte, Menschenrechte, Rechtstaatlichkeit und Demokratie bestimmt wird und damit die Formel liefert, die Welt von den Wurzeln des Terrorismus zu befreien und die als zusätzliche Dimension um eine militärische Reaktion auf terroristische Organisationen ergänzt wird.

Auf Afghanistan als den ersten Testfall für die Bush-Administration folgte sehr rasch der Irak. Vielleicht ist es wichtig, daran zu erinnern, dass der Irak keinen neuen Problemfall darstellte, sondern einen, der bereits seit dem Ersten Golfkrieg 1991 schwelte. Zudem ist er eingebettet in den wesentlich größeren Rahmen der Suche nach Frieden zwischen Israel und den Palästinensern beziehungsweise für den Nahen und Mittleren Osten – denn die Straße zum Frieden in dieser Region verläuft durch Bagdad – sowie in Fragen des Umgangs mit den nuklearen Ambitionen Irans und der Sicherung von Stabilität in einer ölreichen Region, von der sowohl die USA als auch Europa stark abhängig sind.

Bei dem Konflikt mit Europa, der auf Grund der Entscheidung Washingtons entstand, Saddam Hussein zu entmachten, ging es weniger darum, ob man sich Saddam Husseins entledigen sollte, sondern eher darum, mit welchen Mitteln dies am besten geschehen konnte. Die europäische Vorliebe für Diplomatie, Sanktionen, Engagement und Dialog stand im Kontrast zu Bushs Methode, das Problem mit gezücktem Messer anzugehen und Möglichkeiten für Veränderungen zu eröffnen, die sowohl bessere als auch schlechtere Szenarien zur Folge haben könnten. Während es bei vielen transatlantischen Meinungsverschiedenheiten in den vergangenen Jahrzehnten mehr um die Mittel und weniger um die Ziele ging, scheint das ernsthafte Aufeinanderprallen über die Art und Weise wie mit Saddam Hussein zu verfahren sei, einen Zusammenbruch des Konsens über Prinzipien, wie man auf Bedrohungen reagiert, darzustellen. Ob dies eine Ausnahme war – es gab ja beispielsweise einen transatlantischen Konsens darüber, wie mit dem Konflikt auf dem Balkan sogar ohne UN-Mandat umgegangen werden sollte –, hängt davon ab, ob wir einen Prozess einleiten können, mit dem wir auf die zahlreichen künftigen Bedrohungen reagieren können.

Handlungsfelder und Testfälle für die europäisch-amerikanische Kooperation

Die transatlantischen Beziehungen stehen heute vor der Herausforderung zu verstehen, dass die beiderseitige Sicherheit in erster Linie durch Faktoren bedroht wird, die außerhalb des Rahmens der Beziehungen zwischen den USA und der Europäischen Union liegen. Vor allem die Region des Nahen Ostens, die am meisten Gefahren birgt, löst die stärksten Auseinandersetzungen über den Atlantik aus.

4 Vgl. The White House: The National Security Strategy of the United States of America, September 2002, http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html (letzter Zugriff: 01.06.2005).

Man sollte sich ins Gedächtnis rufen, dass dies keine neue Entwicklung ist. Beide Seiten des Atlantiks streiten bereits über ein halbes Jahrhundert lang, wie mit dieser unberechenbaren Region umzugehen sei. Die Konflikte zwischen Churchill und Roosevelt im Umgang mit den arabischen Ländern am Ende des Zweiten Weltkriegs, die Suez-Krise in den Fünfzigerjahren und weitere Fälle dienen als Beispiele dafür.

Parallel zu dem zunehmend auf den Nahen und Mittleren Osten gerichteten Fokus verlor Europa als geopolitisches Betätigungsfeld für die USA an Zentralität und Bedeutung. Die Konflikte von heute werden andernorts ausgetragen und nun fühlen die Vereinigten Staaten dieselbe Verwundbarkeit, die zum Beispiel in Deutschland über so viele Jahre während des Kalten Krieges spürbar war. Seit dem 11. September sehen sich die USA als das Hauptziel terroristischer Bedrohung, und eine Reaktion darauf liegt im Kern der Strategie des Weißen Hauses von George Bush.[5]

Die Organisationsprinzipien, mit denen wir den Kalten Krieg beschrieben haben, lassen sich nicht auf die Situation im Irak übertragen. Wir haben es nicht vorwiegend mit regulären Armeen auf beiden Seiten einer sichtbaren Linie zu tun, sondern mit einem verworrenen Netz aus Widersprüchen und Konflikten, die ständiger Änderung unterliegen. Damit wird keine andere Region der Welt die Aufmerksamkeit von Präsident Bush während der nächsten vier Jahre stärker beanspruchen als der Nahe Osten.

Im Wesentlichen sind die Hauptziele der Vereinigten Staaten in der Region über Jahrzehnte konstant geblieben: Stabilität und Sicherheit für Israel zu sichern, den Ölfluss zum Wohl der Weltwirtschaft beizubehalten und Verbindung zu den wichtigsten Akteuren in der Region wie Ägypten und Saudi-Arabien zu halten. Erst in jüngerer Zeit fügte Präsident Bush als weiteres Ziel hinzu, die Gründung eines palästinensischen Staats zu ermöglichen. Dies wird aber in vielerlei Hinsicht enorme Investitionen erfordern.

In Palästina wurden die nächsten Schritte in der Post-Arafat-Ära mit den Wahlen im Januar 2005 unternommen. Die Europäische Union ist in der Lage, die wirtschaftliche und politische Transformation zu unterstützen – und nicht nur dort, sondern in der gesamten Region. In diesem Gebiet ist Analphabetismus weit verbreitet, die Armutsquote ist hoch, das Erziehungswesen und die Medien sind nicht frei. Die wirtschaftliche Situation der Mitglieder der Arabischen Liga ist selbst schlechter als die ärmerer Mitglieder der Europäische Union. Hilfe für die fast dreihundert Millionen Menschen in der Region – deren Zahl Jahr für Jahr exponentiell steigt – ihre eigene Zukunft zu sichern, ist nicht nur wichtig für die Araber selbst, sondern von strategischem Interesse für Europa und die USA. Es ist ebenso von grundlegender Bedeutung, dass die Führer der arabischen Staaten Verantwortung für ihre eigene Entwicklung übernehmen.

Im Hinblick auf Iran stellt dessen Streben nach Nuklearwaffen einen Katalysator für Gefahren in der Region dar, sei es durch das Risiko eines Unfalls oder durch eine Eskalation der Lage. Hier sind aufeinander abgestimmte Anstrengungen mit den britischen, französischen und deutschen Vorstößen entscheidend, um die Iraner davon zu überzeugen, dass das Streben nach Nuklearwaffen die Konsequenzen nicht wert ist. Dieses Ziel mag allerdings illusorisch sein, selbst unter Annahme eines Regimewechsels in Teheran.

Während der vergangenen 25 Jahre vermieden die USA ein direktes Engagement in Bezug auf Teheran, aber nun ist die Zeit gekommen, in der die europäische Diplomatie, das Potenzial der USA sowie die Sanktionen des UN-Sicherheitsrats gefordert sind, um mit einer

5 Vgl. David Frum/Richard Perle: An End to Evil, New York, 2003 und The National Commission on Terrorist Attacks: The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, New York 2004.

‚good cop, bad cop'-Strategie eine größere Eskalation und die weitere Verbreitung von Nuklearwaffen in dieser instabilen Region zu verhindern. Die Erfahrung mit Gaddafi war vielleicht lehrreich. Die amerikanischen und europäischen Fähigkeiten zu kombinieren, eine Mischung aus Druck und Einfluss, aus Zuckerbrot und Peitsche zu finden, ist in dieser Situation entscheidend.

Und auch hier müssen wir die Tatsache berücksichtigen, dass zur nuklearen Bedrohung Sorgen um Menschenrechtsverletzungen und die Unterstützung für terroristische Gruppen, die Verzweiflung einer wachsenden Zahl junger Menschen ohne Arbeit sowie die Gefahren militanter islamischer Gruppen hinzukommen. Genauso wie wir nicht den ganzen Nahen und Mittleren Ostens vom Irak aus beurteilen dürfen, müssen wir die gesamte Region aus verschiedenen Blickwinkeln unserer gemeinsamen Sorgen betrachten.

Jegliche Diskussion über die Notwendigkeit militärischen Eingreifens in Iran analog zu den Geschehnissen im Irak ist meiner Ansicht nach unrealistisch, trotz der Kontroverse in Washington, dass solche Pläne bereits in der Schublade lägen. Man muss begreifen, dass das Scheitern der Suche nach Beweisen für die Präsenz von Massenvernichtungswaffen im Irak bei einigen Verfechtern eines militärischen Einsatzes gegen Iran das Bestreben ausgelöst hat, unzweifelhafte Beweise dafür zu sammeln, dass die Iraner ein Atomwaffenprogramm verfolgen, sofern eine unnachgiebige Haltung gegenüber Teheran von der internationalen Öffentlichkeit unterstützt wird. Zudem setzen sich viele Exil-Gruppen für die Wiedereinführung der Monarchie ein. Meine Einschätzung des aktuellen Stands der Dinge in Washington ist folgende: Die Drohung eines militärischen Einsatzes ist nicht mehr und nicht weniger als nur eine Drohung. Die Iraner könnten sich entschließen, das als Bluff zu betrachten und sogar weitere Anstrengungen unternehmen, sich Nuklearwaffen zu sichern. Dennoch ist es wichtig, die Tatsache zu verstehen, dass es in Washington sehr intensive Bemühungen gibt, eine Basis für den Wandel in der Region zu schaffen. Außenministerin Condoleezza Rice machte dies in ihrer Aussage im Januar 2005 vor dem Senat deutlich. Sie erklärte, dass sich diese Regierung ebenso für Wandel und Veränderung engagiere wie es die US-Administrationen nach dem Zweiten Weltkrieg im Ost-West-Konflikt mit der Sowjetunion tat.[6]

Im Hinblick auf den Irak müssen sich die USA und Europa darauf konzentrieren, wie sie die Dynamik in der nächsten Phase der Sicherung des Fortschritts bei der Entwicklung des Irak aufrecht erhalten wollen. Wer dabei welche Aufgabe übernehmen sollte, ist eine Frage, die eine erneute Diskussion über Mittel und Ziele aufwirft.

Es gibt viele andere Testfälle für die europäisch-amerikanische Kooperation: in der Ukraine, auf dem Balkan, in Afghanistan, wo es die klaren und gemeinsamen Ziele gibt, Stabilität und Sicherheit zu erhalten. Weiterhin müssen wir fortfahren zu untersuchen, wie wir mit Fragen wie der HIV-Pandemie, mit einem Zugang zu sauberem Wasser, den Millionen Menschen in Afrika nicht haben, sowie dem Problem einer angemessenen Nahrungsversorgung umgehen. Es ist ernüchternd zu bedenken, wenn uns Timothy Garton Ash sagt, dass „(a)m 11. September 2001, als die Anschläge von al-Qaida in New York und Washington mehr als dreitausend Menschenleben forderten, [...] weltweit ungefähr dreißigtausend Kinder an vermeidbaren Krankheiten [starben]. Ebenso am nächsten und am übernächsten Tag. Desgleichen an jedem einzelnen Tag des Jahres."[7]

---

6 Vgl. die Eröffnungsrede von Dr. Condoleezza Rice vor dem Auswärtigen Ausschuss des Senats, 18. Januar 2005, http://foreign.senate.gov/testimony/2005/RiceTestimony050118.pdf (letzter Zugriff: 01.06.2005) und das vollständige Transkript der Anhörung in der New York Times, 18. Januar 2005, http://www.nytimes.com/2005/01/18/politics/18TEXT-RICE.html?ex=1110690000&en=2294cf86a58edf04&ei=5070&oref=login&pagewanted=print&position= (letzter Zugriff: 21.03.2005).

7 Timothy Garton Ash: Freie Welt. Europa, Amerika und die Chance der Krise, Bonn, 2004, S. 201.

Wenn wir uns ansehen, wie die europäische und die amerikanische Öffentlichkeit in großem Einklang auf das tragische Desaster in Südostasien Anfang des Jahres 2005 reagierten, dann ist es bemerkenswert, wie viele Synergien und gemeinsame Ziele in einem so kurzen Zeitraum verfolgt werden konnten.

Ausblick

Die kommenden Monate werden Gelegenheiten für einen intensiven transatlantischen Dialog bieten, da Präsident Bush allein bis Juni Europa drei Besuche abgestattet haben wird. In den vergangenen drei Jahren konnte das Weiße Haus mit seiner Darlegung, wie und warum wir unsere Denkweise über Sicherheit im 21. Jahrhundert ändern müssen, nicht überzeugen. Zwar mag Bush den Status quo, den wir aus dem 20. Jahrhundert kennen, geändert haben, aber das Weiße Haus unterließ es, hinreichend zu erklären, wie und warum wir unser Denken über die Sicherheit im 21. Jahrhundert ändern sollten. Gleichzeitig kommen die Europäer mit der Erarbeitung ihres eigenen Sicherheitsdialogs und ihrer eigenen Sicherheitspolitik nur langsam voran. Auch in Zukunft werden sie mit der Gestaltung einer Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu kämpfen haben.
Die Ereignisse der kommenden Jahre, diejenigen, die wir voraussehen können und die, von denen wir nichts ahnen, werden zahlreiche Gelegenheiten bieten, praktische Schritte im Umgang mit den Gefahren, mit denen wir konfrontiert sind, vorzunehmen. Doch genau wie wir unser durch den Kalten Krieg geprägtes Denken überprüfen müssen, müssen wir auch die Wahrnehmung von uns selbst sowie unseren Zielen überdenken. Welche Basis bietet der ‚Westen' dafür? Wo ziehen wir die Grenzen bei der Definition, wer wir sind? Wir werden vor allem eine neue Definition für das benötigen, was wir sind oder sein sollten, und weniger dafür, was wir nicht sind.

Übersetzung aus dem Englischen von Lisa Weber.

FORUM

Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden

*Mathias Jopp und Gesa-S. Kuhle**

Das negative Votum der Franzosen und der Niederländer zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) – verstärkt durch das gescheiterte Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 16./17. Juni 2005 – konfrontiert die Europäische Union mit einer Krise, deren Ausmaß noch nicht absehbar ist. Die hohe Beteiligung bei den Referenden in Frankreich und den Niederlanden und die große Stimmendifferenz zwischen den Lagern der Befürworter und Gegner sowie insbesondere die Tatsache, dass ausgerechnet die Bürger zweier Gründerstaaten die europäische Verfassung derart deutlich abgelehnt haben, zwingen die europäische Politik, innezuhalten und nach Auswegen aus der Krise zu suchen. Was sind die hauptsächlichen Ursachen für die Ablehnung des VVE und welche Schlüsse sind daraus für die Europapolitik zu ziehen?

Ursachen für die Ablehnung des Verfassungsvertrages

Bei der Ablehnung des Verfassungsvertrages spielten in erster Linie innenpolitische Verwerfungen, in zweiter Linie allgemeine europapolitische Gründe und zum geringsten Anteil direkte Kritikpunkte an der Verfassung eine Rolle.[1] Dies ist einerseits ein trauriges Resultat mit Blick auf die eigentlich in Frage stehende Sache, andererseits ein Hoffnungsschimmer, den Verfassungsvertrag nicht als verloren anzusehen – vor allem, nachdem das Ratifizierungsverfahren bereits in zehn Mitgliedstaaten abgeschlossen wurde, in denen 52 Prozent der EU-Bevölkerung leben.

Die hohe Bedeutung der *innenpolitischen Gründe* zeigt sich daran, dass beispielsweise in Frankreich überwältigende 55 Prozent der Befragten, die mit Nein gestimmt hatten, die soziale Situation als Begründung für ihr Negativvotum zum VVE nannten.[2] Die sich kontinuierlich verschlechternden Wirtschaftsdaten und soziale Sparmaßnahmen führten dort wie auch in den Niederlanden zu einer Ablehnung der Politik der Regierungsparteien und damit ihres Werbens um Zustimmung zur Europäischen Verfassung. Obwohl die nationalen Regierungs- und die meisten Oppositionsparteien in ihrer offiziellen Linie pro-europäisch argumentierten, schlossen sich die französischen und niederländischen Wähler mehrheitlich den Argumenten der Rand- und Extremparteien sowie in Frankreich außerdem den Argumenten der innerparteilichen Opposition der Sozialisten und der politischen Bewegung ATTAC an. Das ‚Denkzettel-Motiv' gegenüber der jeweiligen Regierung war stark ausgeprägt[3] und die Verdrossenheit über die nationale Politik bildete einen idealen Anknüpfungspunkt für populistische Bestrebungen all jener, die sich über eine Negativkampagne zur Europäischen Verfassung innenpolitisch zu profilieren versuchten.

---

* Dr. Mathias Jopp, Direktor des Instituts für Europäische Politik, Berlin.
Gesa-S. Kuhle, M.E.S., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Institut für Europäische Politik, Berlin.

1 Für eine detaillierte Darstellung der französischen Referendumsdebatte siehe den Beitrag von Joachim Schild in dieser Ausgabe.

2 Vgl. Umfrage des Instituts CSA: „Le vote au referendum sur le traité constitutionnel européen: Explication du vote et perspectives politiques", Mai 2005.

Die Argumente der Verfassungsgegner enthielten jedoch auch eindeutig *allgemeine europapolitische Gründe*. In Frankreich standen beispielsweise die Kritik an der neoliberalen Orientierung der europäischen Wirtschaftsintegration, die Auswirkungen der EU-Erweiterungspolitik – insbesondere die Aussicht auf einen möglichen EU-Beitritt der Türkei – und die Befürchtung eines nationalen Einfluss- und Identitätsverlustes in der größer gewordenen Europäischen Union im Vordergrund. Etliche der vorgebrachten Argumente waren verknüpft mit der Kritik am sozialen ‚Fall out' von ‚überregulierter' Binnenmarktpolitik (wie etwa der Dienstleistungsrichtlinie) oder mit der Angst vor „Überfremdung"[4] und einem Verlust des Arbeitsplatzes wegen des befürchteten Zuzugs billiger Arbeitskräfte aus neuen Mitgliedstaaten. In den Niederlanden konzentrierte sich der Protest zudem auch auf die dem Euro angelastete Teuerungsrate und die Position des Landes als größtem EU-Beitragszahler gemessen am Bruttonationaleinkommen (BNE)[5], bei gleichzeitigen Bemühungen der Regierung Balkenende, den EU-Stabilitätspakt mittels eines nationalen Sparhaushalts einzuhalten.
Der geringste Teil der Gegenargumente der Nein-Kampagnen hatte tatsächlich *Bezug zur Europäischen Verfassung*. In Frankreich wurde beispielsweise kritisiert, dass der Verfassungsvertrag einer Verfassung im eigentlichen Sinne nicht genüge. Die Gegner lehnten insbesondere den Teil III des VVE ab, da seine Inhalte nicht denen einer Verfassung nach französischem Verständnis entsprächen. Der Oppositionspolitiker Laurent Fabius (Parti Socialist) oder die Basisbewegung ATTAC bezogen sich auf einzelne Artikel im VVE und lieferten hierzu teilweise völlig falsche Interpretationen;[6] oder sie argumentierten sogar unseriös, da sie die Fortschritte gegenüber dem Vertrag von Nizza nicht darstellten. Dabei ging es um genau diese Entscheidung, die allerdings den wenigsten Teilnehmern an den Referenden in Frankreich und den Niederlanden klar war: für den Verfassungsvertrag und gegen den Vertrag von Nizza oder eben umgekehrt.

Widersprüche und Gegensätze auf Seiten der Verfassungsgegner

Eine Vielzahl der französischen ‚Nein-Sager' hofft auf neue Verhandlungen für einen besseren Verfassungsvertrag. Es bleibt jedoch ein Rätsel, wie ein neuer Kompromiss aussehen kann, wenn alleine schon die Verfassungsgegner in den Niederlanden beispielsweise ganz andere wirtschaftspolitische Ziele in der Europapolitik verfolgen als die in Frankreich und sich darüber hinaus solche Auffassungsunterschiede in der EU-25 noch multiplizieren. Immerhin bleibt positiv festzustellen, dass 72 Prozent der französischen Wähler eine Fortset-

3 In Frankreich nannten zwischen 30 und 40 Prozent der befragten Nein-Wähler „Unzufriedenheit mit der aktuellen politischen Situation" als Motivation für ihr Votum zum VVE, in den Niederlanden waren dies mit nur 8 Prozent bedeutend weniger, vgl. Umfragen von France 2 vom 29. Mai 2005, http://referendum-constitution-europeenne.france2.fr/11031227-fr.php (letzter Zugriff: 22.6.2005), und von Libération vom 29. Mai 2005, http://www.louis-harris.fr/version_f/autres_s/Acrobat (letzter Zugriff: 22.6.2005) sowie Umfrage von Maurice de Hond vom 01. Juni 2005, erhältlich über www.peil.nl.

4 Seit den politisch motivierten Morden an dem Politiker Pim Fortuyn und dem Regisseur Theo Van Gogh reagieren die Niederländer äußerst sensibel auf Einwanderungs- und Integrationsfragen. Mit steigender Zahl der EU-Mitglieder befürchten sie eine Verschärfung der Integrationsproblematik in den Niederlanden.

5 Zwar wird zumeist Deutschland als größter so genannter ‚Nettozahler' bezeichnet, doch bezogen auf die Wirtschaftskraft der Mitgliedstaaten sind die Niederlande der stärkste Nettozahler: Im Jahr 2003 zahlten die Niederlande nach Berechnung der Einnahmen und Ausgaben 0,43 Prozent ihres BNE an den EU-Haushalt, Deutschland und Schweden jeweils nur 0,36 Prozent. Frankreich zahlte im selben Zeitraum nur 0,12 Prozent seines BNE an die EU.

6 In der französischen Referendumsdebatte kursierte beispielsweise das Gerücht, die Festschreibung der Gleichheit zwischen Mann und Frau fehle im VVE oder er führe das Abtreibungsverbot wieder ein. Diese Argumente sind eindeutig falsch. Der VVE schreibt einen allgemein verbindlichen Wertekatalog für die EU fest, der unter anderem die Gleichstellung von Frau und Mann regelt (Art. I-3 VVE) und keine national festgelegten Rechte, wie beispielsweise das Recht auf Abtreibung, einschränkt.

zung der Europäischen Integration befürworten,[7] auch wenn über deren Ziele und Inhalte keine einheitliche Auffassung besteht. Während etwa Fabius für mehr supranationale Elemente und den Abbau des Einstimmigkeitsprinzips in der Sozialgesetzgebung warb, blieben rechte Parteien (Front National und Souveränisten) ihrer europaskeptischen Grundlinie treu und forderten ‚weniger Europa' und mehr intergouvernmentale Entscheidungsverfahren. Auch im Hinblick auf die Niederlande finden sich kaum Parallelitäten. Denn in Frankreich dominiert ein Europabild eines weniger deregulierten und eher protektionistisch sozial orientierten Europas mit durchaus weicherem Euro, in den Niederlanden steht das Bild eines Europas mit effizienterem Binnenmarkt bei fairem Wettbewerb und einem stabilitätsorientierten Euro im Vordergrund.

Die Ablehnungsgründe deuten also auf eine Gemengelage mit teils widersprüchlichen, sich überlagernden oder sogar ausschließenden Elementen hin. In einigen Bereichen hat sich die Ablehnung sogar selbst ad absurdum geführt: Französische Verfassungsgegner traten für Transparenz und mehr Demokratie in der Union ein und lehnten dennoch den Verfassungsvertrag ab, obwohl der VVE gerade auf diesen Gebieten Fortschritte gegenüber dem Vertrag von Nizza beinhaltet.

Schlussfolgerungen für die EU

Zunächst gilt es, Risiken bei Referenden zu reduzieren. Der überdeutliche Bezug zur nationalen politischen Arena und der feststellbare Argumentationswirrwarr in den öffentlichen Kampagnen gemahnen zur Vorsicht bei europapolitischen Volksbefragungen, besonders in Zeiten innenpolitischer Unzufriedenheit und aktueller Zukunftsängste. Europäische Primärrechtstexte sind zudem als völkerrechtliche Verträge Resultat schwieriger Kompromisse zwischen mittlerweile 25 Mitgliedstaaten. Für Nein-Kampagnen bieten sich zahlreiche Angriffsflächen, die mit dem Kompromisscharakter eines solchen Vertragswerkes zusammenhängen. Die Verfassungsgegner nutzen diese Situation, um mit radikalen, extremen und teilweise falschen Argumenten die Schwächen eines solchermaßen austarierten Kompromisspaketes anzuprangern und dies mit einer Abstrafung der Regierung zu verbinden, wie die Referendumsdebatten in Frankreich und den Niederlanden gezeigt haben. Referenden sollten deshalb nur sehr dosiert zum Einsatz kommen, und zwar dort, wo sie verfassungsmäßig vorgeschrieben sind oder wo sie Aussicht auf Überwindung einer parlamentarischen Niederlage bieten. Vor allem muss die Fragestellung bei einem Referendum sehr genau überlegt und der Sache nach angemessen formuliert werden, damit die Wahl zwischen Verfassung oder Nizza-Vertrag und auch die Konsequenzen des individuellen Votums für die Gemeinschaft der 25 Mitgliedstaaten sowie für das eigene Land erkennbar werden. Der gesamte Kontext für ein europapolitisches Referendum würde in ferner Zukunft erst dann anders aussehen, wenn die EU-Bürger die Möglichkeit hätten, einen Konvent zur Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung zu wählen, der dann wiederum das Ergebnis seiner Arbeit in einem europaweiten, zentral ausgezählten und zeitgleich durchgeführten Referendum zur Abstimmung stellt. Zwar wäre der Ausgang eines solchen Referendums ebenfalls ungewiss, der Hauptunsicherheitsfaktor, die Bedeutung der nationalen Arena wäre jedoch relativiert. Die vom Europäischen Rat am 16./17. Juni 2005 erklärte Entzerrung des Ratifizierungsfahrplans muss genutzt werden, um deutlich auf die Sorgen und Ängste der europäischen Bürger zu reagieren und insgesamt eine *pro-aktive Politik zur Problembewältigung* zu betreiben. Dies könnte zunächst die Zurückhaltung kritischer Binnenmarktrichtlinien bedeuten, vor allem müsste aber eine intensivere Wirkungsanalyse und Subsidiaritätsü-

7 Vgl. IPSOS-Umfrage zum Referendum, 29. Mai 2005.

LITERATUR

Das Experiment einer europäischen Verfassung

*Martin Große Hüttmann**

Nach der Ablehnung des Verfassungsvertrags in den Referenden in Frankreich und in den Niederlanden im Mai 2005 wurde dieses Dokument von einigen Europapolitikern und Kommentatoren für tot erklärt. Als dann noch die britische Regierung wenige Tage nach dem „Aufstand in Europa"[1] ihr für 2006 geplantes Referendum auf Eis gelegt hatte, schienen die Krise der europäischen Integration komplett und alle Hoffnungen, die mit diesem Verfassungsvertrag verknüpft wurden, hinfällig geworden zu sein.[2] Obwohl oder gerade weil die Europäische Union im Frühsommer 2005 offensichtlich in eine Krise geraten war, bleibt die Beschäftigung mit der europäischen Konstitutionalisierung auf der Tagesordnung. Die hier vorzustellenden Bücher verlieren angesichts der neuen und veränderten Situation nichts von ihrer Bedeutung – ganz im Gegenteil. Denn in einer Situation der Unsicherheit und Aufgeregtheit können theoretisch wie empirisch überzeugende Analysen den eingetrübten Blick klären und den politisch Verantwortlichen Handlungsanleitung geben. Das Thema als solches hat in den letzten Jahren in der politik- wie auch der rechtswissenschaftlichen EU-Forschung eine wahre Flut von Beiträgen und Sammelbänden gebracht, von der hier nur eine kleine Auswahl vorgestellt werden kann.[3]

Peter Becker und Olaf Leiße: Die Zukunft Europas. Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2005. ISBN 3-531-14100-7; 301 Seiten, 26,90 €.

Erhard Busek und Waldemar Hummer (Hrsg.): Der Europäische Konvent und sein Ergebnis. Eine Europäische Verfassung, Böhlau Verlag: Wien u.a. 2004, ISBN 3-205-77227-X; 379 Seiten, 55 €.

Mathias Jopp und Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2005, ISBN 3-8329-1430-7; 563 Seiten, 69 €.

Ulrike Liebert, Josef Falke, Kathrin Packham und Daniel Allnoch (Hrsg.): Verfassungsexperiment. Europa auf dem Weg zu zur transnationalen Demokratie?, Lit Verlag: Münster 2003, ISBN 3-8258-7102-9; 335 Seiten, 19,90 €.

Wolfgang Mantl, Sonja Puntscher Riekmann und Michael Schweitzer (Hrsg.): Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, Böhlau Verlag: Wien u.a. 2005, ISBN 3-205-77127-3; 185 Seiten, 35 €.

Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Verfassung in der Analyse, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2005, ISBN 3-89204-727-8; 301 Seiten, 40 €.

Alle hier zu diskutierenden Bände beschäftigen sich mit dem ‚Verfassungswerdungsprozess', der in der Folge der beinahe gescheiterten Regierungskonferenz 2000 („Nizza") an Fahrt aufgenommen und die bisherige ‚stille

* Dr. des Martin Große Hüttmann, Institut für Politikwissenschaft, Universität Tübingen.

1 Der Spiegel Nr. 23, 06.06.2005.
2 Vgl. „Chirac désavoué, l'Europe déstabilisée", in: Le Monde, 31.5.2005 und „EU teeters on edge of a broader crisis", in: International Herald Tribune, 3.6.2005.
3 Vgl. den umfassenden Überblick von Jonas Brückner/Joachim Held/Andrea Stengel/Christian Völkel (2004): Der EU-Verfassungsprozeß. Bibliographie 2001–2004, Stiftung Wissenschaft und Politik SWP, August 2004, Berlin.

Konstitutionalisierung' in eine offene und auch öffentlich ausgetragene Debatte überführt hat.

Der Verfassungskonvent – Chancen genutzt?

Die erste große deutschsprachige Monografie zum europäischen Verfassungskonvent haben *Peter Becker* und *Olaf Leiße* vorgelegt. Die Autoren legen ihre Studie historisch an und ordnen die Arbeit des Konvents in die Reihe der Regierungskonferenzen seit Maastricht ein; dabei können sie zeigen, wie auf Grund der bisherigen Erfahrungen die Grenzen der traditionellen intergouvernementalen Methode offensichtlich wurde. Deshalb sahen sich, so stellen Becker und Leiße fest, die „Repräsentanten der Mitgliedstaaten zunehmend genötigt, außerhalb des eigentlichen europäischen Rahmens auf die Finalität der Europäischen Union einzugehen und nach neuen, kreativen Lösungen zur Auflösung des europäischen Reformstaus zu suchen"[4]. Da der im Juni 1999 eingesetzte Konvent zur Erarbeitung der Grundrechtecharta unter Vorsitz von Roman Herzog nach allgemeiner Überzeugung sehr erfolgreich gearbeitet hat, war die neue und kreative Methode gefunden. Der auf dem Gipfel von Laeken im Dezember 2001 aufgelegte Fragenkatalog bestimmte dann die Richtung der weiteren Debatte. In den Schlussfolgerungen von Laeken tauchte erstmalig *expressis verbis* in einem Gipfeldokument „Verfassung" als mögliches Ziel der europäischen Politik auf – damit war ein Tabu gebrochen. Im dritten Teil ihrer Studie zeichnen die Autoren sehr detailliert und gut informiert die Struktur, die Arbeitsweise wie auch die Zusammensetzung des Konvents nach. Die einzelnen Plenarsitzungen in den drei vom Konventspräsidenten Giscard d'Estaing so bestimmten Arbeitsphasen sowie auch die Arbeit der „working groups" werden jeweils knapp referiert und anhand der Dokumente sowie der begleitenden Medienberichterstattung und der Sekundärliteratur nachgezeichnet. In einem weiteren Kapitel („Im Umfeld des Konvents") werden auch der Kontext, in dem der Konvent tagte (Stichworte: ‚Irakkrise' und Spaltung in ‚altes' und ‚neues Europa') aufgegriffen und der Frage nachgegangen, inwieweit solche externen Faktoren die Arbeit des Konvents beeinflusst haben. Die Autoren sehen gerade auch in der ‚Immunität' des Konvents einen Vorteil gegenüber der klassischen Regierungskonferenz: „Während im Konvent die Arbeit fast unbehelligt vom Tagesgeschehen weitergeführt worden ist, war die Regierungskonferenz von bestimmten Konstellationen zwischen den Mitgliedstaaten und den persönlichen Beziehungen der Staats- und Regierungschefs hochgradig abhängig"[5].

In ihrer abschließen Zusammenfassung kommen Becker und Leiße zu einem verhalten positiven Befund: Der Konvent habe zwar die „großartige Chance, in einer freien und fairen Diskussionsatmosphäre die Zukunft Europas zu diskutieren", genutzt und die darin liegenden Möglichkeiten „voll ausgeschöpft". Eine „echte gesamteuropäische Debatte (...) über Chancen und Grenzen einer europäischen Demokratie, über Möglichkeiten des Zusammenlebens in Europa und das Ziel der Integration"[6] fehle jedoch noch immer. Die Autoren haben mit ihrer umfassend und überzeugend angelegten Studie eine sehr gute Grundlage gelegt für alle diejenigen, die eine Antwort auf die Frage suchen, wie eine solche, noch ausstehende Debatte aussehen könnte. Im Anhang finden sich einige wenige Dokumente wie die „Erklärung für die Schlussakte zur Zukunft der Union" von Nizza sowie die Erklärung von Laeken und eine Zusammenstellung der Namen der Konventsvertreter.

Der Konventsentwurf: Vorläufer – Ergebnisse – Fallstricke

Auch die Sammelbände von Busek und Hummer sowie der von Mantl, Puntscher Riekmann und Schweitzer befassen sich schwer-

4 Becker/Leiße: Die Zukunft Europas, S. 25.
5 Becker/Leiße: Die Zukunft Europas, S.171.
6 Becker/Leiße: Die Zukunft Europas, S. 276.

punktmäßig mit dem Verfassungskonvent und seinem Ergebnis. Der Band *Busek/Hummer* versammelt acht Beiträge von Autoren, die als Diplomaten an den Beratungen der Regierungskonferenz mitgewirkt haben beziehungsweise von Wissenschaftlern, die sich seit vielen Jahren mit der Europäischen Union und ihren Reformen beschäftigen. Hervorgegangen ist der Band aus einer im Mai 2003 abgehaltenen Konferenz. Einen sehr guten Einstieg und weit in die Geschichte und Vorgeschichte der europäischen Integration zurückgreifenden Überblick bietet der Beitrag von *Heinrich Schneider*. Die Diskussion der ‚Ursprünge und Vorläufer' der aktuelleren Verfassungsdiskussion erlaubt es Schneider, zwischen Traditionen und Paradigmawechseln der mal mehr oder weniger offen zu Tage tretenden Konstitutionalisierung der Europäischen Union klar zu unterscheiden. Eine Verfassung, die ihren Namen verdiene, sei ein Dokument, so Schneider, das nicht nur „formalen Erfordernissen" entspreche, sondern eines, das „dank seiner relativen Bestandsfestigkeit und dank der Loyalität aller politischer Kräfte normative Kraft"[7] gewinne. Ähnlich grundlegend geht auch *Waldemar Hummer* in seinem Beitrag vor; er versieht den Zusammenhang zwischen „Konstitutionalisierung" und „Verfassungsvertrag" mit einem Fragezeichen. Was andere Autoren vielleicht vorschnell als gegeben ansehen, reflektiert er überzeugend unter anderem auf der Basis der in der Lehre und der Judikatur diskutierten Ansätze und kommt dann zu dem Ergebnis, dass die Begriffe ‚Verfassung' und ‚Verfassungsvertrag' mehr versprechen als sie einzulösen in der Lage sind – sie erwecken, so Hummer, „den Anspruch einer „Konstitutionalisierung" der (neuen) Union, ohne diesen aber einzulösen".[8] Andere Autoren untersuchen die Zwischenergebnisse und die vom Konvent angedachten institutionellen Reformen (*Elisabeth Tichy-Fisslberger*), die Frage des Grundrechteschutzes in der Union (*Christoph Grabenwarter*), den Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention (*Wolfram Karl*) sowie die Zusammenführung der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaften (*Walter Obwexer*). Nach diesen eher an grundsätzlichen europarechtlichen Fragen ausgerichteten Beiträgen diskutieren *Alfred Längle* und *Andreas Maurer* die Frage, was passieren würde, wenn der Verfassungsvertrag einen oder mehrere „Ratifikationsunfälle"[9] erleben würde, und welche Chancen dem Konventsergebnis in der nachfolgenden Regierungskonferenz einzuräumen sind. Längle plädiert für den nun eingetretenen Fall das Modell Dänemark (1992) und Irland (2001), wonach entsprechende Protokolle eine zweite Abstimmung über den Verfassungsvertrag erlauben würden; dies sei aber, so schränkt Längle zu Recht ein, nur möglich, wenn sich die Schwierigkeiten bei der Ratifikation „nur auf materiellrechtliche Bestimmungen und nicht auch auf institutionelle beziehen, da bei Letzteren eine differenzierte Anwendung nicht möglich"[10] sei. Maurer legt in seinem Beitrag die Grundprobleme des Modells Regierungskonferenz dar, die sich gerade auch bei den Verhandlungen von Nizza gezeigt haben – etwa die Tatsache, dass ein Mitgliedstaat wie Frankreich einerseits als Moderator die Verhandlungen voranbringen musste, gleichzeitig sich aber nicht von den eigenen nationalen Interessen befreien konnte oder wollte. Der durch viele Tabellen und breites empirisches Material angereicherte Beitrag Maurers diskutiert die Ergebnisse des Konvents und die Implikationen für das EU-System in sehr überzeugender Weise. Im An-

7 Heinrich Schneider: Ursprünge und Vorläufer der gegenwärtigen „Verfassungsdiskussion" in der Europäischen Union, in: Busek/Hummer: Der Europäische Konvent und sein Ergebnis, S. 31.

8 Waldemar Hummer: Die Europäische Union: Vom Tempel zur Verfassung – „Konstitutionalisierung" der EU durch den „Verfassungsvertrag"?, in: Busek/Hummer: Der Europäische Konvent und sein Ergebnis, S. 55.

9 Alfred Längle: Übernahme der Ergebnisse des „EU-Zukunftskonvents" in die Regierungskonferenz und Lösungsvarianten für allfällige „Ratifikationsunfälle", in: Busek/Hummer: Der Europäische Konvent und sein Ergebnis, S. 136.

10 Längle: Übernahme der Ergebnisse, in Busek/Hummer: Der Europäische Konvent und sein Ergebnis, S. 145.

hang des Bandes Busek/Hummer ist der Entwurf des Verfassungsvertrags abgedruckt, wie er im Juli 2003 von Konvent verabschiedet wurde.

Europarechtliche Aspekte

Ähnliche Ziele wie der vorhergehende Band verfolgt die von *Wolfgang Mantl, Sonja Puntscher Riekmann* und *Michael Schweitzer* herausgegebene Publikation. Auch hier steht der Konvent im Mittelpunkt des Interesses und die daraus abgeleiteten primär europarechtlich orientierten Fragen und Probleme. Die Herausgeber bezeichnen den Konvent und seine Rolle bei der Vorbereitung der Regierungskonferenz und das damit einhergehende hohe Maß an Transparenz und Öffentlichkeit als „kleine Revolution"[11]. Die ersten beiden Beiträge beschäftigen sich mit der Frage, ob und inwiefern durch den Konvent die demokratische Legitimation der Union (*Hubert Isak*) beziehungsweise die Repräsentation verbessert werden könne (*Johannes Pollak/ Peter Slominski*). Die vorsichtig formulierte Hoffnung und These Isaks, dass der Konvent und seine relative Transparenz die „Akzeptanz (...) bei den BürgerInnen" erhöhe und dadurch die „Legitimationsbasis der Union gestärkt" werde, muss auf Grund der Erfahrungen mit den gescheiterten Referenden in Frankreich und in den Niederlanden zwar als ‚falsifiziert' gelten, trotzdem bleiben die grundsätzlichen Unterschiede und Vorteile gegenüber der traditionellen Methode der Regierungskonferenz, wie sie im Beitrag herausgearbeitet wurden, gültig. Durch einen systematischen Vergleich der repräsentativen ‚Qualität' von Regierungskonferenzen und Konvent als Methode der Vertragsrevision beziehungsweise deren Vorbereitung kommen Pollak und Slominski zu dem Schluss, dass der Konvent das gegenwärtige Modell der Regierungskonferenz „langfristig ersetzen"[12] solle. Die folgenden fünf Beiträge beschäftigen sich mit Fragen, wie sie auf der Tagesordnung des Konvents, aber auch seit vielen Jahren im europarechtlichen Forschungsdiskurs stehen: die Grundrechtecharta (*Erich Vranes*), die Rechtspersönlichkeit der Union (*Walter Obwexer*), die vertikale Kompetenzverteilung in der Europäischen Union (*Thomas Eilmansberger*) und die Vereinfachung der Rechtsakte (*Bedanna Bapuly*) sowie die Frage, inwieweit eine „Wirtschaftsverfassung" für die Union sinnvoll und realisierbar wäre (*Barbara Dutzler*).

Transnationale Demokratie im Werden?

Eine andere, weiter gefasste Perspektive nimmt der von *Ulrike Liebert, Josef Falke, Kathrin Packham* und *Daniel Allnoch* herausgegebene Band ein. Die Arbeit des Verfassungskonvents nehmen die 20 Autorinnen und Autoren zum Anlass, der Frage nachzugehen, ob Europa sich „auf dem Weg zur transnationalen Demokratie" (so der Titel des Bandes) befinde. Das „Verfassungsexperiment", das die Autoren untersuchen und analysieren, setzte mit der Krise der Regierungskonferenz von Nizza ein. In fünf Kapiteln werden der „Weg zur Verfassungsdebatte", die „Institutionelle Ordnung und neue Aufgaben", „Das demokratische Leben der Europäischen Union", der „Konvent als Methode der Verfassungsgebung" sowie im Kapitel „Ausblick und Zwischenbilanz" die Frage diskutiert, ob ein EU-weites Referendum als Bedingung *sine qua non* der Verfassungsgebung zu gelten habe (*Lutz Hager*) und wie weit die Europäische Union auf den Weg der transnationalen Demokratie gekommen ist (*Ulrike Liebert*). Ein ‚Experiment' ist der Band auch in anderer Hinsicht: eine große Zahl der Autoren und Autorinnen sind Nachwuchswissenschaftler. Dieses Experiment ist sehr gelungen und sollte Nachahmer finden, da viele empirisch wie theoretisch überzeugende Arbeiten nicht den Weg an das akademische Tageslicht finden. Eine andere Besonderheit dieses von Liebert und anderen herausgegebenen Bandes

11 Mantl/Puntscher Riekmann/Schweitzer: Der Konvent, S. 8.
12 in: Mantl/Puntscher Riekmann/Schweitzer: Der Konvent, S. 55.

stellt die sorgfältig edierte CD-ROM dar, die dem Band beigegeben ist. Darauf sind die vom Konventspräsidium erstellten Grundlagendokumente, die Mandate und Schlussberichte der Arbeitsgruppen, die Syntheseberichte sowie die in den Beiträgen genannten Dokumente festgehalten. Das Dokumentenverzeichnis am Ende des Bandes erleichtert das Auffinden der gesuchten Dokumente.

Analysen zum Verfassungsvertrag

Diesen ‚Bonus' bietet auch der von *Werner Weidenfeld* herausgegebene Band „Die Europäische Verfassung in der Analyse". Auch hier ist dem Band eine CD-ROM beigelegt, auf der neben den Konventsdokumenten und Verfassungsentwürfen auch eine Chronologie sowie eine Dokumentation des Web-Projektes zur EU-Reform zu finden sind.[13] In der bewährten Tradition der seit dem Vertrag von Maastricht in Gütersloh verlegten Analysebände nehmen die Autorinnen und Autoren auch den Verfassungsvertrag unter die Lupe und untersuchen den mit ihm unternommenen Schritt „in Richtung postnationaler Staatlichkeit"[14]. Dabei werden zunächst der Verlauf des Prozesses und eine allgemeine Einordnung gegeben (*Werner Weidenfeld, Annette Heuser, Volker Stör*). Im zweiten und umfangreicheren Teil des Bandes werden die Reformergebnisse im Einzelnen diskutiert und kritisch reflektiert. In zum Teil knapp gefassten und doch sehr tief gehenden Analysen werden etwa die Werte und Ziele der Union (*Almut Metz*), die Grundrechtecharta (*Kristina Notz*), die „neue Machtarchitektur" (*Janis A. Emmanouilidis*), die Kompetenzordnung (*Thomas Fischer*), die offene Methode der Koordinierung (*Almut Metz*), die flexible Integration (*Janis A. Emmanouilidis*), die Themen Wirtschaft und Währung (*Roman Maruhn*), die soziale Dimension (*Martin Brusis*), die europäische „Innenpolitik" (*Franziska Hagedorn*), die Entwicklung der Außen- und Sicherheits- wie der Verteidigungspolitik (*Franco Algieri* und *Thomas Bauer*) sowie die „Nachbarschaftspolitik" der Union untersucht (*Iris Kempe*). Am Ende des Bandes findet sich eine ausführliche und kommentierte Chronologie, die den „Verfassungsprozess" seit Nizza nachzeichnet. Dieser Band sollte, wie die anderen auch, nicht nur innerhalb der wissenschaftlichen ‚community' seine Leserschaft finden, sondern auch – denn das entspricht dem Selbstverständnis einer Stiftung und einem Institut, die sich der „angewandten Politikforschung" verschrieben haben – in der Öffentlichkeit, bei Multiplikatoren im Bereich der politischen Bildung wie auch in den Medien finden.

Neuordnung des EU-Systems

Der letzte hier zu besprechende Band aus der Reihe Europäische Schriften des IEP ist gleichzeitig der aktuellste: Er ist im Mai 2005 erschienen und versammelt insgesamt 28 Beiträge von Wissenschaftlern und auch EU-Politikern aus Brüssel und Berlin. *Mathias Jopp* und *Saskia Matl* haben mit dem von ihnen herausgegebenen Werk die „Konstitutionalisierung der EU" (so der Untertitel des Bandes) sehr grundlegend untersucht. In den ersten Beiträgen wird von den Autoren eine „integrationspolitische Gesamtbewertung" vorgenommen. *Wolfgang Wessels* legt in seinem Artikel den „Suchscheinwerfer sowohl auf lange historische Grundlinien staatlicher Entwicklungen in den letzten fünf Jahrhunderten als auch auf die mittelfristige konstitutionelle Entwicklung des EU-Systems in den letzten fünfzig Jahren"[15]. Erst unter dieser *longue durée*-Perspektive wird deutlich, dass – unabhängig von einem möglichen Scheitern des Verfassungsvertrags – die in der Europäischen Union vereinigten Staaten eine „neuartige Stufe einer langen Entwicklung des europäischen Staates"[16] erreicht haben und schon längst Teil eines europäischen „fusionierten

13 Vgl. die Webseite www.eu-reform.de.
14 Weidenfeld: Europäische Verfassung in der Analyse, S. 13.
15 Wolfgang Wessels: Die institutionelle Architektur des Verfassungsvertrags: Ein Meilenstein in der Integrationskonstuktion, in: Jopp/Matl: Der Vertrag über eine Verfassung, S. 45–85, hier S. 46.
16 Wessels: Die institutionelle Architektur, in: Jopp/Matl: Der Vertrag über eine Verfassung, S. 85.

Föderalstaates" sind. *Peter-Christian Müller-Graff* unterstreicht in seiner Analyse die „grundsätzliche konzeptionelle Kontinuität des europäischen Gemeinwesens", die durch den Verfassungsvertrag „systemrational" fortgebildet werde.[17] Mit der für die rechts- und politikwissenschaftliche Forschung konstitutiven ‚sui generis'-Formel beschäftigt sich *Heinrich Schneider*. Auch er unterstreicht die Kontinuitätslinien in der europäischen Verfassungsentwicklung und vertritt die These, dass mit dem vorliegenden Verfassungsvertrag – auch für den Fall, dass er die Ratifkationshürden doch noch überspringen sollte – das europäische „Verfassungsprojekt noch nicht zu Ende" sei. Die europäische „Verfassungspolitik", so Schneider, schließe auch „Bemühungen um die ‚Bewusstseinsverfassung' der Unionsbürger" ein.[18] Auch *Antje Wiener* und *Sonja Puntscher Riekmann* untersuchen den Prozess der Konstitutionalisierung in dieser weiten Perspektive.

In einem zweiten Block untersuchen vier Autoren (*Rudolf Hrbek, Peter Becker, Andreas Maurer* und *Christian Deubner*) die Rolle der Regionen, die Kompetenzordnung sowie die Normenhierarchie und die Verstärkte Zusammenarbeit im Verfassungsvertrag. Dann werden die einzelnen Politikfelder und Themenbereiche wie Wirtschafts- und Währungsunion (*Rolf Caesar/Wim Kösters* sowie *Christian Weise*), der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (*Friedemann Kaiser*), die Bereiche Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (*Christoph Herrmann, Elfriede Regelsberger, Udo Diedrichs/Mathias Jopp*) und auch das neue und angesichts der nun in die Kritik geratenen Erweiterungspolitik, interessante Politikfeld der Nachbarschaftspolitik (*Barbara Lippert*) behandelt. Des Weiteren kommen auch die Themen ‚Partizipation' und ‚Legitimität' zur Sprache (*Ulrike Liebert, Michael Piazolo, Oskar Niedermayer*). Wie bei den anderen Bänden beschäftigen sich mehrere Autoren mit der Frage, was neu und innovativ zu nennen ist in der aktuellen Verfassungsdebatte. Die Beiträge von *Daniel Göler* und *Hartmut Marhold, Brigid Laffan* und *Andreas Maurer* diskutieren die „Verfassungsgebung als Prozess". Abgerundet wird der Band Jopp/Matl durch fünf Plädoyers von Politikern, die am Verfassungsprozess in verschiedenen Funktionen beteiligt waren (*Hans Martin Bury, Elmar Brok, Jo Leinen, Peter Altmaier* und *Klaus Hänsch*).

Gegen die europapolitische Ratlosigkeit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass alle hier besprochenen Bände einen wichtigen Beitrag leisten für das Verständnis des europäischen ‚Verfassungsprozesses'. Gerade in Zeiten der Unsicherheit und Ungewissheit darüber, ob und wie es weiter gehen soll, geben empirisch wie theoretisch fundierte Analysen eine stabile Basis für neue europapolitische Initiativen oder die kritische Reflexion des bisher Erreichten. Die im Umfeld der Ratifikationskrise im Frühsommer 2005 sichtbar gewordene Ratlosigkeit und die zahlreichen Appelle, jetzt endlich über den Sinn und Zweck der europäischen Integration nachzudenken, muten seltsam an. Wenn man die jüngste Geschichte der europäischen Integration kennt und das schon im Zusammenhang mit dem Konvent sichtbar gewordene Bemühen, solche grundlegenden Fragen zu diskutieren, sich in Erinnerung ruft, bleibt die Frage, weshalb dies in den letzten Jahren nicht ins allgemeine Bewusstsein getreten ist. Künftige Analysen werden diese und andere Fragen auf der Basis der hier vorgestellten Bände verfolgen und vertiefen können.

17 Peter-Christian Müller-Graff: Strukturmerkmale des neuen Verfasungsverrags für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts, in: Jopp/Matl: Der Vertrag über eine Verfassung, S. 87–107, hier S. 90.

18 Heinrich Schneider: Die neu verfasste Europäische Union: noch immer „das unbekannte Wesen"?, in: Jopp/Matl: Der Vertrag über eine Verfassung, S. 109–132, hier S. 132.

TAGUNG

Prioritätenwechsel in der EU-Finanzpolitik? Die Agenda 2007 im Zeichen der Lissabon-Agenda

*Philipp Hessel**

Die Debatte über die zukünftige Finanzielle Vorausschau für den Zeitraum 2007 bis 2013 stand – nach dem Kompromiss über den Stabilitäts- und Wachstumspakt – ganz oben auf der Agenda der luxemburgischen Ratspräsidentschaft. Allerdings haben sich die Verhandlungen über die Einkünfte- und Ausgabenobergrenzen zu einer heftigen Auseinandersetzung zwischen der Europäischen Kommission und mehreren Nettozahlern entwickelt. Auch die Vermittlungsversuche der luxemburgischen Ratspräsidentschaft blieben bis Anfang Juni ohne Ergebnis. Dabei knüpft die Debatte über den zukünftigen Haushaltsplan der Europäischen Union nahezu nahtlos an die Diskussion über die Lissabon-Agenda unter niederländischer Ratspräsidentschaft an. Diesbezüglich verdeutlichte jüngst der so genannte Kok-Bericht[1] erneut die Defizite der Europäischen Union im Bereich der Wettbewerbsfähigkeit und Wachstumsdynamik. Nach der eher nüchtern ausgefallenen ‚Lissabon'-Halbzeitbilanz schienen sich alle Beteiligten darüber einig zu sein, dass die Strategie dringend einer Wiederbelebung bedürfe, um nicht gänzlich hinter ihren Ansprüchen zurückzubleiben. Als Konsequenz verfolgt die Kommission das Ziel, den Reformprozess durch eine deutlichere Schwerpunktsetzung neu zu beleben. Somit liegt die Frage nahe, was der mittelfristige Haushaltsplan der Europäischen Union zum Erreichen der so genannten Lissabon-Ziele beitragen kann und inwieweit sich diese Ziele in der Struktur des

Prioritätenwechsel in der EU-Finanzpolitik? Die Agenda 2007 im Zeichen der Lissabon-Agenda

Interdisziplinäre Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration in Zusammenarbeit mit der Universität Trier und dem Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim mit Unterstützung der Europäischen Kommission und der ASKO EUROPA-STIFTUNG

Europäische Akademie Otzenhausen, 14.–15. April 2005

Wissenschaftliche Leitung:
Dr. Friedrich Heinemann, ZEW Mannheim
Prof. Dr. Joachim Schild, Universität Trier

Begrüßung und Einführung
Prof. Dr. Joachim Schild

Die Kommissionsvorschläge und die nationale Haushaltspolitik
Dr. Carsten Pillath, Bundesministerium der Finanzen, Berlin
Dr. Christian Weise, Europäische Kommission, Brüssel
Dr. Friedrich Heinemann, ZEW Mannheim

Reform des Eigenmittelsystems der Gemeinschaft
Peter Becker, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
Peter Schönberger, Europäischer Rechnungshof, Luxemburg
Prof. Dr. Rolf Caesar, Universität Hohenheim

* Philipp Hessel, studentischer Mitarbeiter am Lehrstuhl für vergleichende Regierungslehre von Prof. Dr. Schild an der Universität Trier.

1 Wim Kok: Die Erweiterung der Europäischen Union: Errungenschaften und Herausforderungen, Bericht an die Europäische Kommission, Brüssel 2003, abrufbar unter: http://80.237.230.157/download/pdf/kok_report.de.pdf (letzter Zugriff 14.06.05).

zukünftigen Haushalts niederschlagen werden. Antworten auf diese Frage versuchten die Teilnehmer und Referenten auf der vom Arbeitskreis Europäische Integration in Zusammenarbeit mit der Universität Trier sowie dem Mannheimer Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) mit finanzieller Unterstützung der ASKO Europa-Stiftung veranstalteten Tagung zu finden. Sie fand also vor den beiden Verfassungsreferenden – und mit Blick auf die Position der Bundesregierung und der Ankündigung von Neuwahlen sowie dem Treffen des Europäischen Rats zum Abschluss der luxemburgischen Präsidentschaft statt.

Reform der Strukturpolitik: ein Beitrag zur EU-Wettbewerbsfähigkeit?
Prof. Dr. Ingeborg Tömmel, Universität Osnabrück
Thomas Wobben, Verbindungsbüro des Landes Sachsen-Anhalt bei der EU, Brüssel

Lissabon-Agenda und Agenda 2007
Dr. Georg Licht, ZEW Mannheim
Dr. Pascal Hector, Auswärtiges Amt, Berlin
Raoul Wirtz, Außenministerium des Großherzogtums Luxemburg

Joachim Schild oblag es, in die Thematik einzuführen. Er betonte, dass die Umsetzung der Lissabon-Agenda zunächst einmal Sache der Mitgliedstaaten sei. Dabei habe die Europäische Kommission in erster Linie die Aufgabe der Politikkoordinierung. Dadurch stelle sich auch erst in zweiter Linie die Frage, inwieweit der Haushalt der Europäischen Union zur Umsetzung der Lissabon-Agenda beitragen kann. Nichtsdestotrotz erscheine es grundsätzlich wichtig, nach dem Zusammenhang zwischen Erreichen der Lissabon-Ziele und dem zukünftigen Haushalt der Europäischen Union zu fragen, gehe es für den Zeitraum von 2007 bis 2013, laut dem Vorschlag der Kommission, doch immerhin um eine Summe von rund 1.025 Milliarden Euro an Verpflichtungsermächtigungen und 900 Milliarden Euro an Zahlungsermächtigungen. Der Einsatz dieser öffentlichen Gelder sollte sich dabei an den Herausforderungen und Prioritäten für das Handeln der Europäischen Union messen lassen. Ein unbefangener Beobachter vom Mars, so Schild, würde im Unionshaushalt wohl zunächst nur wenig entdecken, was dem Erreichen der Lissabon-Ziele und besonders dem Ziel verbesserter Wettbewerbsfähigkeit diene. Weiterhin finde sich auch im so genannten Sapir-Bericht[2] die nüchterne Feststellung, dass der Haushalt der Europäischen Union ein historisches Relikt sei, das mit dem heutigen und künftigen Stand das Integration nicht konsistent sei. Betrachte man den Vorschlag der Kommission, so sei dieser eher als konservativ zu bewerten, nehme er doch an der derzeitigen Struktur der Haushaltsentwicklung keine dramatischen Änderungen vor. Dies sei jedoch zu einem großen Teil auf die Kenntnis der Kommission über die Standpunkte der meisten Mitgliedsländer sowie die Erfahrungen aus den vergangenen Verhandlungen zurückzuführen. Allerdings seien auch einige Versuche sichtbar, Akzente für das Erreichen der Lissabon-Ziele zu setzen. Zu nennen seien diesbezüglich zunächst die Stabilisierung der Agrarausgaben und eine Reduzierung ihres Anteils am Gesamthaushalt sowie die betonte Konzentration der Kohäsionspolitik auf eine begrenzte Anzahl von Gemeinschaftsprioritäten. Darüber hinaus falle die deutliche Erhöhung der Mittelansätze für die Forschungs- und Technologiepolitik und die drastische Erhöhung der Mittel für transeuropäische Netze auf. Eine deutliche Steigerung der Mittelansätze könne man im Vorschlag der Kommission auch für die allgemeine und berufliche Bildung und den sehr umstrittenen und mittlerweile nicht mehr auf dem Tisch befindlichen Vorschlag für einen Wachstumsfonds beobachten.

2 André Sapir/Philippe Agnion/Giuseppe Bertola/Martin Hellwig/Jean Pisami-Ferry/Dariusz Rosati/José Viñals/Helen Wallace: An Agenda for a Growing Europe, Bericht an die Europäische Kommission, Oxford 2004, auch abrufbar unter: http://www.euractiv.com/ndbtext/innovation/sapirreport.pdf (letzter Zugriff 14.06.05).

Die Agenda 2007-Verhandlungen könnten dabei zur ersten schweren Bewährungsprobe der erweiterten Europäischen Union werden. Beim Vergleich der laufenden Verhandlungen mit vorherigen Verhandlungssituationen würden deutliche Unterschiede auffallen. So fänden die derzeitigen Verhandlungen in einem veränderten politischen und wirtschaftlichen Kontext statt, der seinen Ausdruck in der gewachsenen Mitgliederzahl, der Heterogenität ihrer wirtschaftlichen Situation und Dynamik, aber natürlich auch in der deutlich verringerten Finanzierungsbereitschaft der bisherigen Nettozahler finde. So sei es 1988 beim so genannten Delors-I-Paket noch möglich gewesen, eine Erhöhung der Haushaltsmittel zu Gunsten europäischer Integrationsprojekte durchzusetzen, da diejenigen Staaten, die beispielsweise die Verwirklichung des Binnenmarkts vorantreiben wollten, noch die Bereitschaft zu Kompensationszahlungen zu Gunsten wirtschaftlich schwächerer Staaten besessen hatten. Heute scheine ein ähnliches integrationspolitisches Großprojekt, zu dessen Gunsten die Nettozahler bereit wären, ihre Geldbörse zu öffnen, nicht in Sicht zu sein. Ein wichtiges Teilbudget, das Agrarbudget, sei darüber hinaus bereits festgezurrt, so dass sich die Verhandlungsdynamik auf andere Haushaltsposten konzentriere. Aus diesem Grund befürchtete Schild, dass genau die Haushaltsrubriken gekürzt werden könnten, die zur Verwirklichung der Lissabon-Agenda von Nöten wären, namentlich die Forschungs- und Technologiepolitik sowie die Kohäsionspolitik.

Der Zusammenhang zwischen nationaler Haushaltspolitik und dem Unionshaushalt

Zu Beginn seines Vortrags wies *Carsten Pillath* darauf hin, dass er gerne hinter der zweiten Überschrift des Tagungstitels ebenfalls ein Fragezeichen gesehen hätte. Er empfahl in diesem Zusammenhang die Lektüre der Lissabon-Schlussfolgerungen des Jahres 2000, da diese aus gutem Grund lediglich ganz geringe Referenzen zum EU-Budget enthielten. So tauche der Zusammenhang de facto erstmals mit dem Vorschlag der Kommission vom Februar 2004 auf. Damit würde die Lissabon-Agenda als wunderbarer Legitimationsgrund für zusätzliche Mittelaufwendungen herhalten. Nachdem die ländliche Entwicklung laut Kommissionsvorschlag ein zentraler Bestandteil der Lissabon-Agenda sei, bleibe nur noch abzuwarten, bis auch die letzte der fünf Haushaltsrubriken, nämlich die Verwaltungsausgaben, dieser ebenfalls zugeordnet werden würde.

Zum Grundverständnis der Debatte um die Lissabon-Agenda und den EU-Haushalt erklärte Pillath, dass es wichtig sei, die Diskussion in dem Dreieck von Haushaltserfordernissen auf europäischer Ebene, der Lissabon-Agenda sowie der nationalen Haushaltskonsolidierung zu betrachten. So sei nicht völlig von der Hand zu weisen, dass die Forderung nach einer Festschreibung der Bruttonationaleinkommen-Abführungen auf ein Prozent sicherlich eine kommunikative Komponente aufweise, dies aber nicht den Kern der Argumentation darstelle. Vielmehr sei vor dem Hintergrund der Konsolidierungsbemühungen in Deutschland und den eindeutigen Empfehlungen der Kommission, keine Steuererhöhungen durchzuführen, eine Ausgabensenkung eine logische Konsequenz. Auch in den Gesprächen mit anderen Mitgliedstaaten hätte sich zunehmend herauskristallisiert, dass die Bruttoabgaben als eigentlicher Lastindikator für die Mitgliedstaaten zu begrenzen seien. Dadurch sei auch sehr schnell klar geworden, dass man auf ein Ziel hinsteuern würde, das eine Begrenzung um den relativen Anteil Status quo von etwa einem Prozent festschreibt. Dies habe entgegen der Argumentation der Kommission und einiger Mitgliedstaaten jedoch nichts mit einem Einfrieren des Haushalts zu tun.

Zum Verständnis der Größenordnung führte Pillath aus, dass die Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig rund 22 Milliarden Euro jährlich in den EU-Haushalt einzahle. Würde man im Kommissionsvorschlag, entgegen dem gegenwärtigen Zahlenwerk, die Inflation

berücksichtigen, so stiege am Ende der kommenden Periode der durchschnittliche jährliche Beitrag der Bundesrepublik auf über 35 Milliarden Euro an. Auch bei einer Obergrenze von einem Prozent würde eine Zusatzbelastung von zirka 6,2 Milliarden Euro jährlich für Deutschland hinzukommen. Die Frage laute somit nicht, Einfrieren der Zahlungen oder nicht, sondern in welcher Höhe die Bruttoabführungen ansteigen werden. Erschwerend komme hinzu, dass nicht geklärt sei, wie die Ermahnung zur nationalen Haushaltskonsolidierung und die Aufforderung zu einer Erhöhung der Abführungen an den Haushalt der Europäischen Union zusammenpassen.

Das Zeitfenster für eine Einigung sei durch die anstehenden Wahlen im Vereinigten Königreich und das französische Referendum extrem knapp. Sollte es tatsächlich zunächst zu keiner Lösung kommen, stelle dies jedoch keineswegs den Zusammenbruch Europas dar. Angesichts der schwierigen Verhandlungsposition des Vereinigten Königsreich sei es jedoch unwahrscheinlich, dass unter britischer Ratspräsidentschaft ein Kompromiss erreicht werden könne, wodurch alles auf die österreichische Ratspräsidentschaft hinauslaufen würde. Grundsätzlich zeigte sich Pillath jedoch optimistisch, dass eine Lösung gefunden werde, mit der die Europäische Union funktionieren und arbeiten könne.

Christian Weise erläuterte zunächst den Vorschlag der Kommission zur nächsten Finanziellen Vorausschau 2007 bis 2013. So zeigte er auf, dass die Mittel der Ausgabenkategorie 1a „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung", also die so genannte Lissabon-Linie, nach dem Vorschlag der Europäischen Kommission in etwa auf das Doppelte steigen werden. Mittels der Ausgabenkategorie 1b „Kohäsion für Wachstum und Beschäftigung" solle bis etwa zum Jahre 2011 erreicht werden, dass ungefähr so viele Gelder in die neuen wie in die alten Mitgliedstaaten fließen. Ausgabenkategorie 2 „Nachhaltige Bewirtschaftung und Schutz der natürlichen Ressourcen" bleibe hingegen in der Höhe stabil. Weiterhin erklärte Weise, dass die Ausgabenkategorien 3, die man vielleicht mit „Die EU für den Bürger" betiteln könnte, und 4, also „Die EU als globaler Partner", in der Summe haushaltspolitisch nicht allzu brisant seien, auch wenn diese teilweise deutlich steigen würden.

Zur Nettozahlerproblematik im Spannungsfeld zwischen EU-Haushalt und der nationalen Haushaltslage wies Weise darauf hin, dass es näher liegend sei, auf die Nettosalden zu blicken, auch wenn sich die Bundesregierung auf die Bruttosalden fokussiert habe. Allgemein sehe man sich mit mindestens drei Problemfeldern konfrontiert, nämlich wie man Nettosalden erfassen, messen und schließlich auch bewerten solle. Dabei könne man im Hinblick auf die Erfassungsproblematik etwa die traditionellen Eigenmittel, die Agrarabschöpfungen und die Verwaltungsausgaben nicht sinnvoll berücksichtigen. Auch sollte man daran denken, dass mit den Nettosalden lediglich eine Zahlungsinzidenz ausgedrückt werden könne, aus ökonomischer Sicht jedoch die Frage nach den tatsächlichen Wirkungsinzidenzen der Ausgaben im Mittelpunkt stehen sollte. Da das Nettozahlerkonzept aber in den letzten Jahren immer populärer geworden sei und auch die Europäische Kommission mittlerweile die Argumentation aufgegriffen habe, stelle sich nun die Frage, wie Nettosalden in sinnvoller Weise gemessen werden könnten. Dabei seien Angaben in absoluten Größen wenig befriedigend. Sinnvoller sei es vielmehr, Nettosalden entweder in Pro-Kopf-Angaben oder als Anteil am nationalen Bruttoinlandsprodukt auszuweisen. Schwieriger zu beantworten sei allerdings die Frage nach der Bewertung der ermittelten Nettozahlerposition, da ein Vergleich der Nettosalden in gewisser Weise der Funktion des EU-Haushalts widerspräche, stelle dieser doch keinen bloßen Transfer von armen zu reichen Ländern dar. So sei zum Beispiel die Agrarpolitik von ihrer Grundanlage her ein Verteilungsinstrument zu Gunsten wirtschaftlich schwächerer Mitgliedstaaten.

Als Konsequenz aus der Diskussion über die Nettosalden habe die Europäische Kommission bereits einen allgemeinen Korrekturmechanismus, aufbauend auf dem so genannten Briten-Rabatt, vorgeschlagen, da man der Ansicht sei, dass das bestehende System aus zwei Gründen nicht mehr zeitgemäß sei. Erstens habe seit der Gewährung des Briten-Rabatts eine relative Wohlstandsverschiebung zu Gunsten des Vereinigten Königreichs stattgefunden. Zweitens bestehe ein Konflikt zwischen der Tatsache, dass Großbritannien nicht vollständig an den Kosten für die Erweiterung beteiligt sei, gleichzeitig aber die neuen Mitgliedstaaten den Briten-Rabatt mit zu finanzieren hätten. Die politische Wirkung eines solchen Korrekturmechanismus sei jedoch nicht eindeutig vorhersehbar. Dieser könne zu einem Zuwachs an ausgabenintensiven Politiken führen, da mehr Mitgliedstaaten in die Finanzierung des EU-Haushalts miteinbezogen würden. Es könne daraus aber auch ein geringerer Reformdruck resultieren, da die Länder mit bisherigen Spitzenbelastungen zukünftig von Haushaltsbeschlüssen nicht mehr voll getroffen würden. Dies sei jedoch Spekulation und das Ergebnis derzeit noch nicht abzusehen.

Zum Spannungsfeld zwischen dem nationalen und dem EU-Haushalt erklärte Weise, dass der Finanzierungsanteil Deutschlands am EU-Budget in Prozent des Bruttonationaleinkommens durch den Vorschlag der Kommission relativ stabil bleibe. Es sei jedoch die Frage nach der Dynamik, das heißt der Entwicklung der Haushalte zu stellen. So zitiere der Europaabgeordnete Böge in einem Bericht des Europäischen Parlaments einen durchschnittlichen Anstieg der Haushalte der Mitgliedstaaten im Zeitraum von 1996 bis 2002 um real 22 Prozent. Dagegen sei der Haushalt der Europäischen Union in der gleichen Periode lediglich um acht Prozent angewachsen. Langfristig sei deutlich zu erkennen, dass die Differenz zwischen den Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts und der Ausgaben der Europäischen Union stetig zunehme.

Der deutsche Nettosaldo habe, je nach Berechnungsmethode, im Jahr 2003 bei 0,36 beziehungsweise 0,41 Prozent und der Bruttobeitrag bei 0,9 Prozent des Bruttonationaleinkommens gelegen. Die Staatsquote betrug im Jahr 2003 48,8 Prozent und das Haushaltsdefizit durchschnittlich 3,8 Prozent. Die Höhe der Staatsquote der EU-15 belief sich dagegen im Jahr 2003 im Durchschnitt der Mitgliedstaaten auf 48,5 Prozent und das Defizit im Euroraum auf 2,8 Prozent. Das Defizit Deutschlands ohne den Nettobeitrag hätte ohne die Abführungen an Brüssel immer noch 3,4 Prozent betragen.

Abschließend merkte Weise an, dass Politik in erster Linie mittels eines *Bottom-up*-Ansatzes zu bewerten sei, man sich also die Einzelpolitiken anschauen sollte, um die Frage nach deren effizienter Gestaltung beantworten zu können. Daneben müsse Politik natürlich auch aus einer *Top-down*-Perspektive bewertet werden, um eine gewisse finanzielle Schmerzgrenze nicht zu überschreiten. Allerdings werde momentan zu viel über die reine Ausgabenobergrenze und zu wenig über die tatsächlichen Politiken geredet. Auch seien mögliche Einsparpotenziale für ihn unklar. So seien die Agrarausgaben bereits auf mehrere Jahre hinweg festgelegt und die Strukturfondszahlungen an die neuen Mitgliedstaaten politisch nur schwer antastbar, wodurch im Wesentlichen nur noch die Strukturausgaben an die alten Mitgliedstaaten oder die so genannten Lissabon-Politiken für substanzielle Kürzungen übrig blieben.

Den Hintergrund der Ausführungen von *Friedrich Heinemann* bildeten am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung durchgeführte Berechnungen, die es erlaubten, einige der derzeit im Hinblick auf die Ausgestaltung der Finanziellen Vorausschau diskutierten Optionen zu bewerten. In seinem Vortrag standen das Verhältnis der nationalen Haushaltspolitik zum EU-Budget sowie die Verteilungswirkungen und damit verbundene politische Optionen im Zentrum der Untersuchung. So wies Heinemann darauf hin, wie

auffällig parallel die Fronten und Mehrheitsverhältnisse für verschiedene Reformvorschläge zur Trennlinie zwischen Nettozahlern und -empfängern verlaufen würden. Ungeachtet möglicher normativer Kritik an dem Konzept, sei es als Faktum anzusehen, dass die Mitgliedstaaten ihre Position entlang dieser Linie definierten und damit die Frage nach der Verteilungswirkung sehr bedeutend bleibe.

Das normative Ziel einer Maximierung des europäischen Mehrwerts sei sehr misstrauisch zu betrachten, wenngleich dies der Schlüssel zur Bewertung einer Aufgabenverlagerung von der nationalen auf die europäische Ebene sei. Die historische Erfahrung zeige jedoch, dass die Entscheidungen in der Regel von den Verteilungswirkungen bestimmt wurden und nicht vom Ziel einer Maximierung des europäischen Mehrwerts. So hätten verschiedene Studien nachgewiesen, dass große Staaten ihre relative Macht zu einer Erhöhung ihrer Nettosalden eingesetzt hätten und diese sozusagen ein Proxy für nationales Interesse seien. Da das EU-Budget sehr stark verteilungsorientiert bleibe, sei auch die Frage nach dem Nettosaldo weiterhin entscheidend zur Bewertung einzelner Politiken. In einem System von fiskalisch unitarischen Staaten, die keine Präferenz hätten, an welche Ebene das Geld zurückfließt, wäre der Nettosaldo sicherlich der einzig relevante Indikator. Da diese Bedingungen jedoch nicht erfüllt seien, blieben Bruttobeiträge auch weiterhin wichtige Indikatoren.

Betrachte man den von der Europäischen Kommission vorgelegten Vorschlag zur Finanziellen Vorausschau 2007 bis 2013 unter dem Gesichtspunkt der durchschnittlichen Pro-Kopf-Belastungen, so werde deutlich, dass die größten Verlierer Länder wie Irland und Spanien sein würden. Der Aussage von Weise, das EU-Budget stehe nicht im Konflikt mit der nationalen Haushaltskonsolidierung, widersprach Heinemann. So sei zum Beispiel der Bundeshaushalt strukturell problematisch unterfinanziert. Dies zeige allein, dass die Ausgaben nur zu 75 Prozent von Steuereinnahmen gedeckt seien. Vor diesem Hintergrund sei jeglicher Anstieg des Bundeshaushalts kritisch zu betrachten. Führe die Bundesrepublik derzeit noch rund zehn Prozent der Steuereinnahmen an die Europäische Union ab, so würde man gegen Ende der nächsten Finanziellen Vorausschau bereits bei 13 Prozent anlangen.

Die größten Nutznießer des Vorschlags der Europäischen Kommission wären Frankreich, Dänemark und die Niederlande. Eine vollständige Abschaffung des Briten-Rabatts wäre für Großbritannien mit einer jährlichen Mehrbelastung in Höhe von 6,3 Milliarden Euro verbunden. Die großen Gewinner einer Abschaffung wären dagegen Frankreich und Italien. Aus deutscher Sicht würde hingegen der allgemeine Korrekturmechanismus eine attraktivere Variante darstellen, da Deutschland den Briten-Rabatt derzeit nicht vollständig mitfinanziert.

Abschließend prognostizierte Heinemann eine gute Chance für die Realisierung der Einprozent-Grenze, bezeichnete die Aufhebung des Briten-Rabatts dagegen eher als unrealistisch. Vielmehr seien Kürzungen in der Kohäsionspolitik zu erwarten.

Reform des Eigenmittelsystems der Gemeinschaft

Peter Becker untersuchte in seinem Beitrag den Vorschlag der Europäischen Kommission zur Reform des Eigenmittelsystems in Hinblick auf mögliche Mehrheitsverhältnisse im Rat beziehungsweise dessen Realisierungschance. Der Kommissionsvorschlag gehe dabei auf das Jahr 2000 und die Abfassung der Lissabon-Strategie zurück, aus der die Kommission auch den Handlungsbedarf abgeleitet habe. Nach dem Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems habe sich das gegenwärtige System grundsätzlich bewährt, allerdings genüge es nicht den Kriterien der Transparenz und der Einfachheit. So fehle die Finanzautonomie von den Beiträgen der Mitgliedstaaten und Transparenz hinsichtlich der

Summe, die der Unionsbürger für den Haushalt aufbringen müsse, und der Leistung die er dafür erhalte. Die Europäische Kommission komme zu dem Ergebnis, dass sich die Diskrepanz zwischen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und den Zahlungsverpflichtungen insbesondere der großen Nettozahler verstärke. Der direkte Vergleich der Wohlstandsentwicklung Deutschlands und Großbritanniens im Vergleich zu den übrigen Mitgliedstaaten zeige, dass der Wohlstand in Deutschland relativ gefallen und in Großbritannien gestiegen sei. Daher gebe es ein offensichtliches Missverhältnis zwischen der Haushaltslage und -belastung einiger großer Nettozahler. Auf dieser Problemanalyse aufbauend habe die Kommission zwei Vorschläge unterbreitet: die Einführung eines allgemeinen Korrekturmechanismus sowie eine steuerliche Eigenmittelquelle. Der allgemeine Korrekturmechanismus solle dabei durch die Einführung eines Schwellenwerts als eine Art Sicherheitsnetz für die großen Nettozahler dienen. Damit orientiere sich die Kommission grundsätzlich an dem System des Briten-Rabatts, wobei der allgemeine Korrekturmechanismus prinzipiell jedoch allen Mitgliedstaaten zu Gute käme. Die vorgeschlagenen Übergangsregelungen sollen eine allmähliche Eingliederung Großbritanniens und der anderen Mitgliedstaaten in das System des neuen Korrekturmechanismus bis zum Jahr 2011 erleichtern. Darüber hinaus schlage die Europäische Union vor, die Mehrwertsteuer-Eigenmittelquelle zu teilen und ein Prozent der Einnahmen direkt an den Unionshaushalt abzuführen. Die vorgeschlagene steuerliche Einnahmequelle solle dabei nicht an die Stelle von bisher existierenden Einnahmequellen treten, sondern diese ergänzen.

Bei den Verhandlungen im Ministerrat stünden der allgemeine Korrekturmechanismus sowie der Briten-Rabatt, die auf der Einnahmeseite zusammen behandelt würden, im Mittelpunkt. Dabei würden sich andere Koalitionsbildungen abzeichnen, als man sie auf der Ausgabenseite beobachten könne. Der Vorschlag zur Einführung des allgemeinen Korrekturmechanismus spalte sowohl die Nettozahler als auch die Nettoempfänger. Auf der Seite der Nettozahler sei, neben Großbritannien, vor allem die Dreiergruppe Deutschland, Schweden und die Niederlande zu finden, die ein eigenes ‚non-paper' vorgelegt habe, in welchem sie vor allem die Verbindung von Ausgaben- und Einnahmeseite herzustellen versuche. Frankreich und Österreich würden, so wie einige Nettoempfänger-Länder, dagegen jeden Rabatt oder Korrekturmechanismus ablehnen. Darüber hinaus hätten sich Spanien, Ungarn, die baltischen Staaten und Tschechien gegen einen Korrekturmechanismus ausgesprochen.

Die Folgen des allgemeinen Korrekturmechanismus für die Nettozahler seien eine Nivellierung der Unterschiede in den Nettozahlerpositionen, wodurch das System an Gerechtigkeit gewinnen würde. Durch eine mögliche Ablösung der Mehrwertsteuer-Eigenmittelquelle durch eine vollständige Bruttonationaleinkommen-Eigenmittelquelle würde Dänemark relativ, mit einen Minus von 2,66 Prozent des Bruttonationaleinkommens, und Italien absolut, mit einem Minus von rund 2,5 Millionen Euro, am meisten verlieren. Für die Bundesrepublik wäre eine derartige Umstellung auf eine vollständige Finanzierung des EU-Budgets über Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel mit einem Verlust in Höhe von 180 Millionen Euro verbunden. Jedoch sei dies eher ein Randthema der derzeitigen Verhandlungen.

Abschließend äußerte Becker die Befürchtung, die Verhandlungen könnten an der Frage des Briten-Rabatts und dem allgemeinen Korrekturmechanismus scheitern. Die englische Regierung könnte aber ein Interesse daran haben, die Agenda 2007-Verhandlungen nicht mehr als Ballaststoff mit in ihre eigene Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2005 zu nehmen. Dadurch öffne sich ein kleines Zeitfenster Ende Mai bis Anfang Juni, in dem eventuell ein Kompromiss gefunden werden könnte. Jedoch müsse dies eine Lösung sein, die vor allem auch im Hinblick auf

ein mögliches Referendum über den europäischen Verfassungsvertrag den Wählern in Großbritannien als Erfolg verkauft werden könnte. Wahrscheinlich sei bei alldem keine umfassende Reform des Systems sondern eine europäische Kompromisslösung, die an mehreren Stellen Änderungen vornimmt. Die Einführung eines allgemeinen Korrekturmechanismus sei aus deutscher Sicht sicherlich wünschenswert, jedoch nicht aus europäischer, da damit ein Systembruch im Eigenmittelsystem verankert werden würde. Unbedingt zu verhindern seien zwei unterschiedliche Rabattsysteme. Ideal wäre es laut Becker, die Einführung eines allgemeinen Korrekturmechanismus mit der Reform des Eigenmittelsystems zu verbinden, um somit den Systembruch, der durch den allgemeinen Korrekturmechanismus entstehen würde, zu kompensieren.

Peter Schönberger wies in seinem Beitrag darauf hin, dass, würden die Ausgaben der Europäischen Union der Vergangenheit betrachtet werden, man den Eindruck erhalte, dass die Augen oftmals „größer als der Mund und sicher größer als der Magen" gewesen seien. Für das Jahr 2003 seien Ausgaben in Höhe von 102,76 Milliarden Euro vorgesehen gewesen. Tatsächlich seien jedoch nur 90,558 Milliarden Euro ausgegeben worden, und damit zehn Prozent weniger als vorhergesehen. Deswegen sei es auch ein strategischer Fehler der Europäischen Kommission gewesen, sich nahezu ausschließlich auf die Neugestaltung der Ausgaben zu konzentrieren und die Reform der Einnahmeseite praktisch auszuklammern.

Im besten Falle würden der Verfassungsvertrag und ein neuer Beschluss über das Eigenmittelsystem zeitgleich in Kraft treten, um sicherzustellen, dass die im Verfassungsvertrag formulierten Ziele auch stabil finanziert werden können. Dabei werde in diesem von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas gesprochen, ihre Zukunft gemeinsam zu gestalten. Dadurch werde klar, dass sich die Finanzierung der Europäischen Union zukünftig auf zwei Pfeilern gründen solle. Diese Idee wurde von der Europäischen Kommission in ihrem Bericht über das Funktionieren des Eigenmittelsystems aufgegriffen. Erstrebenswert seien danach also Beiträge von Seiten sowohl der Bürgerinnen und Bürger als auch der Mitgliedstaaten. Leider, so auch im Bericht über das Eigenmittelsystem, finde man keinen wirklichen Vorschlag für eine Reform des Eigenmittelsystems, sondern nur eine unverbindliche Handlungsanweisung an die Europäische Kommission zur weiteren Prüfung des bestehenden Systems und zur Vorlage eines möglichen Reformpakets. Vorgeschlagen wurde dementsprechend auch nur ein verbesserter Status quo, das heißt die Beibehaltung des bisherigen Systems mit einer einzigen Neuerung, dem allgemeinen Korrekturmechanismus.

Das bestehende System gestalte sich dabei aus den folgenden Komponenten: den traditionellen Eigenmitteln, den so genannten Mehrwertsteuer-Eigenmitteln und den Eigenmitteln, die auf Grundlage der Bruttonationaleinkommen berechnet werden. In Zahlen ausgedrückt bedeute dies, dass im Jahr 2003 10,8 Milliarden Euro an traditionellen Eigenmitteln eingenommen wurden, 21,2 Milliarden Euro aus Mehrwertsteuer-Mitteln und 51,2 Milliarden Euro an Bruttonationaleinkommen-Mitteln. Historisch betrachtet habe die Bedeutung der Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel stark zugenommen und liege für das laufende Jahr über der Grenze von zwei Dritteln. Auch sei anzunehmen, dass der Anteil der Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel im gegenwärtigen System weiter steigen werde. Die traditionellen Eigenmittel, vor allem die Zölle, lassen sich dabei im Grunde nicht einzelnen Mitgliedstaaten zuordnen, sondern gehören der Europäischen Union, die ja gerade auch eine Zollunion sei. Allerdings werden die Zölle von den Dienststellen der Mitgliedstaaten erhoben, die sich dafür geradezu fürstlich entlohnen ließen. Seit dem Eigenmittelbeschluss des Jahres 2000 könnten diese pauschal 25 Prozent der erhobenen Zölle als so genannte Erhebungskosten einbehalten. Es

sei ein offenes Geheimnis, dass seinerzeit diese Erhöhung der Pauschale von zehn auf 25 Prozent ein Rabatt insbesondere zu Gunsten der Niederlande und Belgiens war, die in der Regel mehr an traditionellen Eigenmitteln einnehmen als zum Beispiel Italien. Das Hauptrisiko bei den traditionellen Eigenmitteln bestehe in der Hinterziehung von Zöllen, entweder durch falsche Angaben bei der Deklarierung der Güter oder durch Schmuggel. Dieses Risiko lasse sich zwar nicht exakt beziffern, sei jedoch in der Summe erheblich und man müsse sich fragen, ob das gegenwärtige System ausreichende Anreize für die Mitgliedstaaten bereithalte, diesen Anteil zu minimieren. Des Weiteren stütze sich die Berechnung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel zum Großteil auf makroökonomische Berechnungen, weshalb die Kommission von einer statistischen Mehrwertsteuer-Einnahme spreche. Die Kontrolle dieser Berechnungen sei auf Grund der Komplexität entsprechend schwierig und der Missbrauch schlage direkt auf die eigenen Mittel der Europäischen Union durch. Zwar würden die fehlenden Einnahmen durch die Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel aufgestockt, das Problem liege jedoch auch weiterhin in der fairen Lastenverteilung zwischen den Mitgliedstaaten. Die Möglichkeit einer reinen Finanzierung des Unionshaushalts durch Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel hätte sicherlich den Vorteil der Einfachheit, würde aber eine höhere Verlässlichkeit der Zahlen voraussetzen. Leider lasse deren Qualität, wie jüngst der Fall des griechischen Defizits gezeigt habe, oftmals sehr zu wünschen übrig.

Zum Abschluss wies Schönberger auf die großen Vorteile hin, die Exportnationen, allen voran Deutschland, durch den Binnenmarkt und die Erweiterung genießen würden. Ein Ausweg aus dem Problem der Nettosalden könnte die Einführung einer EU-Steuer sein, zum Beispiel eine Kerosinsteuer. Der wichtigste Vorteil einer solchen Steuer läge darin begründet, dass diese nicht eindeutig den einzelnen Mitgliedstaaten zuzuordnen sei und zusätzlich einen normativen Nutzen hätte.

Rolf Caesar konzentrierte sich in seinem Vortrag auf das Thema einer eigenen Steuerkompetenz für die Europäische Union, was seit langem für Zündstoff und unterschiedlichste Meinungen sorgt. Den Hintergrund bildeten dabei nicht nur die Forderungen der Europäischen Kommission, sondern auch der Europäische Verfassungsvertrag. So könnte Art. I-54 VVE bei genauer Betrachtung als Einfallstor für eine selbstständige Besteuerungskompetenz dienen, ermögliche dieser doch die Einführung neuer Einnahmekategorien. Die harmlos anmutende Formulierung dieses Artikels ziele eindeutig auf eine eigene Steuerkompetenz ab. In diesem Zusammenhang betonte Caesar, dass sich das Finanzierungssystem der Europäischen Union deutlich von dem der Mitgliedstaaten unterscheide und die Finanzverfassung auch immer ein Spiegel der Staatsverfassung sei. Allerdings sei die Europäische Union jedoch kein Staat und daher auch von den Beiträgen der Mitgliedstaaten abhängig, wodurch die Entscheidungsautonomie der Kommission erheblich eingeschränkt sei. Natürlich hätten die Kommission und das Europäische Parlament ein starkes Interesse, sich von diesen Zwängen zu befreien, jedoch könne eine Erhöhung der Finanzautonomie auch negativ als eine Beseitigung der Schranken für die Bestimmung eigener Einnahmen verstanden werden. Vor diesem Hintergrund sei die Frage nach der Aufgabe einer Finanzverfassung zu stellen. Aus traditionell-ökonomischer Sicht solle eine gute Finanzverfassung eine effiziente Verteilung von Ausgaben und entsprechenden Einnahmen auf Staatsebene sicherstellen. Das ökonomische Modell der Suche nach einer effizienten Mittelverteilung sei jedoch durch eine polit-ökonomische Sichtweise zu ergänzen, die Effizienz ganz anders definiere. So richte diese Sichtweise ihr Augenmerk nicht auf die allokative, sondern auf eine konstitutionelle Effizienz.

Anschließend diskutierte Caesar die Frage, ob es wohlfahrtsökonomische Gründe für eine Steuererhebungskompetenz der Europäischen Union gebe. Als zentrales Argument werde

häufig die fiskalische Äquivalenz genannt, also die Übereinstimmung von Nutzenempfängern und Entscheidungs- und Finanzierungsträgern. Für die Europäische Union werde dabei argumentiert, dass die fiskalische Äquivalenz nicht gegeben sei, da die Entscheidungen über die Ausgaben und die Einnahmen getrennt gefällt werden würden. Eine Steuererhebungskompetenz, so die Argumente einiger Wissenschaftler, würde die Entscheidung über die Einnahmen besser mit der über die Ausgaben verknüpfen und damit die fiskalische Äquivalenz verbessern. Dies könne aber auch durch eine Beitragsfinanzierung erreicht werden. Darüber hinaus sei der Haushalt der Europäischen Union zu 80 Prozent ein Umverteilungshaushalt, für den das Argument der fiskalischen Äquivalenz gerade nicht gelte. Aus wohlsfahrtsökonomischer Sicht sei seiner Meinung nach mit Ausnahme der Zölle eine Steuererhebungskompetenz nicht erforderlich.

Die politischen Argumente für eine EU-Steuer bezeichnete Caesar als nicht überzeugend, würde eine solche Steuer doch zum Beispiel den Steuerwettbewerb einschränken. Auch sei eine mögliche Lockerung der Budgetbeschränkung kritisch zu betrachten. Entgegen den Argumenten der Kommission würde außerdem die Einführung einer EU-Steuer mit Sicherheit ein zusätzliches Aufkommen bedeuten. Sein Fazit aus wohlfahrtsökonomischer Sicht lautet daher, dass Zölle als EU-Steuern als sinnvoll zu betrachten seien, weitere Steuern beim derzeitigen Integrationsstand jedoch nicht wünschenswert wären, solange es keine andere Art von EU-Aktivitäten in Form europaweiter öffentlicher Güter gebe.

Reform der Strukturpolitik: ein Beitrag zur EU-Wettbewerbsfähigkeit?

Ingeborg Tömmel beleuchtete in ihrem Vortrag in erster Linie die Strategie der Kommission, die Strukturpolitik in die Lissabon-Agenda einzubeziehen. Bei der Zielvorstellung der Strukturpolitik falle auf, dass diese völlig anders als zuvor definiert werde. So solle die Strukturpolitik zukünftig den drei prioritären Zielsetzungen Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit und Kooperationen dienen. Als einziges inhaltlich relevantes Ziel bleibe jedoch nur das der Wettbewerbsfähigkeit übrig, welches unschwer als Kernziel der Lissabon-Agenda zu erkennen sei. Damit zeige sich bereits in der allgemeinen Zielformulierung, dass es der Europäischen Kommission bei der Reform der Strukturpolitik um die Verwirklichung der Lissabon-Agenda gehe. Durch den Versuch, viele einzelne Politiken zu bündeln und mit einem einzigen Ziel zu verbinden, betreibe die Kommission die Wiederbelebung eines integrativen Großprojekts, das mit dem Binnenmarktprogramm vergleichbar sei. Jedoch fehle diesem Projekt, anders als beim Binnenmarktprogramm, die Unterstützung der Mitgliedstaaten. So liege das Problem der Lissabon-Strategie darin, dass die Kommission eigentlich keine Kompetenzen zu deren Umsetzung besäße und die Mitgliedstaaten diese bisher nur sehr zögerlich umgesetzt hätten.

Die Ziele der Lissabon-Strategie nähmen nicht nur in der allgemeinen Zielformulierung einen prominenten Platz ein, sondern würden sich wie ein roter Faden durch die gesamten konkreten Zielformulierungen sowie die Beschreibungen der einzelnen Maßnahmen ziehen. Am deutlichsten sei das Ziel 2 auf die Lissabon-Agenda hin umformuliert worden und heiße nun im Kommissionsvorschlag „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung". Laut Aussage der Europäischen Kommission bestehe auch eine generelle Übereinstimmung von über 50 Prozent zwischen den Zielen der Strukturpolitik und der Lissabon-Strategie. Allerdings konstatiere die Kommission auch, dass es dabei erhebliche Disparitäten gebe. So könnten die wohlhabenden Regionen die Ziele von Lissabon mittels der Strukturpolitik bis zu 85 Prozent, die ärmeren Region diese Ziele nur zu 18 bis 33 Prozent umsetzen. Dadurch werde deutlich, dass die eigentlichen Adressaten der Strukturpolitik sehr viel weniger in der Lage seien, diese Ziele zu verwirklichen. Jedoch sei der Versuch, auch die Ziel

1-Regionen in die Strategie einzubeziehen, als Versuch zu werten, diese auch in die ärmeren Regionen zu transportieren.

Grundsätzlich lasse sich ableiten, dass die Umsetzung der Lissabon-Strategie für die Kommission mehr als ein Lippenbekenntnis sei und dass sie Verbündete zur Umsetzung ihrer Vorstellungen suche. Schließlich sei die Kommission bereits dabei, Vorschläge für konkrete Umsetzungsmaßnahmen einzuholen und die entsprechenden Leitlinien zu formulieren. Tömmel schlussfolgerte, dass die Vorschläge zur Reform der Strukturpolitik eine von der Kommission bewusst eingeschlagenen Strategie zur konkreten Umsetzung der Lissabon-Agenda seien, wobei sie sich eines altbekannten Musters bediene, nämlich neue Politiken in eine bereits eingefahrene Implementationsschiene einzugliedern. So hätten zum Beispiel die Strukturfonds in den Achtzigerjahren dazu gedient, die Forschungs- und Technologiepolitik salonfähig zu machen und auch die europäische Beschäftigungspolitik sei in den Neunzigerjahren durch die Strukturfonds finanziert worden. Im Falle der Lissabon-Strategie gehe dies jedoch über die bisherigen Entwicklungen hinaus, da diese kein einzelnes Politikfeld, sondern eine breite Bündelung von Politikfeldern sei, die alle schon seit Jahren auf europäischer Ebene diskutiert, jedoch nie wirklich umgesetzt worden wären.

Thomas Wobben fokussierte sich in seinen Ausführungen auf die Kernfrage der zukünftigen Mittelausstattung der Strukturpolitik zum Erreichen der Lissabon-Ziele. Die Strukturfonds seien bereits in der Vergangenheit sehr stark auf die Verbesserung der Angebotsbedingungen in den Regionen ausgelegt worden und die Lissabon-Ziele damit bereits Teil der Strukturpolitik gewesen. Die wirklichen Stärken dieses Politikbereichs lägen darin, dass es einen Programmansatz gebe, der die Regionen zwänge, sich über die Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen in der Region Gedanken zu machen und ein indikatorgestütztes Programmmanagement zu installieren, von dem man in der nationalen Regionalförderung noch weit entfernt sei. Im Kontext der innerdeutschen Debatte habe dieser Programmansatz dazu geführt, dass die Mittel nur für die Bereiche eingesetzt werden konnten, die konkrete Ziele verfolgten, wohingegen zum Beispiel beim Solidarpakt eine erhebliche Zweckentfremdung der Mittel stattgefunden habe. Auch müsse man sehen, dass sich insbesondere die ostdeutschen Länder wesentlich bewusster geworden seien, wie sie mit ihren Mitteln umgehen müssen und sich die indikatorgestützte Programmauswertung mittlerweile auf ganz andere Programme auswirke.

Bei der Aufstellung des Finanztableaus habe es innerhalb der Europäischen Kommission offenbar unterschiedliche Zielvorstellungen gegeben. So existierten tiefgreifende Unstimmigkeiten die Frage der Mittelallokation betreffend, das heißt, ob die Exzellenz oder die strukturschwächsten Gebiete gefördert werden sollten. Dies habe zu einer langen Vertagung der Debatte über die Zukunft der Strukturfonds geführt, da über wichtige Punkte keine Einigung erreicht werden konnte. Das Europäische Parlament versuche, seine Rolle in der Strukturpolitik zu vergrößern und spricht sich für die Beibehaltung der rigiden Finanzkontrolle aus. Auch zum Wachstumsanpassungsfonds seien bisher keine negativen Äußerungen von Seiten des Europäischen Parlaments verlautbart worden.

Von Seiten der deutschen Länder gebe es bisher keine direkte Positionierung zur Finanzausstattung, jedoch eine eindeutige Opposition zu dem geplanten Paradigmenwechsel im Ziel 2-Bereich. Wichtig sei weiterhin das Verhältnis zur Ziel 1- und Ziel 2-Förderung in den alten Mitgliedstaaten. Die kohäsionspolitischen Aufgaben seien in der erweiterten Union im Sinne der originären vertraglichen Zielsetzung nicht mehr gegeben. Im Kern gehe es dabei um die Hilfe zu Gunsten der Schwächsten außerhalb der Ziel 2-Förderung.

Lissabon-Agenda und Agenda 2007

Georg Licht bezeichnete den Ausdruck Wettbewerbsfähigkeit, so wie er in der Lissabon-

Strategie vorkomme, als einen Kampfbegriff ohne eigentlichen ökonomischen Inhalt. Mittlerweile habe man jedoch mehrere konkretere Ziele festgelegt, die bis zur Halbzeitüberprüfung jedoch nur mit mäßigem Engagement verfolgt worden seien. Auch sei lange Zeit nicht gesehen worden, dass es deutliche Prioritätenkonflikte gebe. Die Diskussion um die Finanzielle Vorausschau habe gezeigt, dass im Prinzip alles der Lissabon-Strategie zugeordnet werden kann, was Zweifel an der Ernsthaftigkeit des Prozesses zulasse.

Dass die Lissabon-Strategie prinzipiell eine Fortsetzung der Binnenmarktstrategie ist, werde vor allem bei den ersten Punkten, der Reform der Produkt- und Dienstleistungsmärkte sowie der Beschleunigung des Weges in die Bildungsgesellschaft sehr deutlich. Schaue man sich die nationale Politik der vergangenen Jahre an, könne man feststellen, dass nahezu alle Politiken unter die sechs Ziele der Lissabon-Strategie fallen. Damit werde auch das Problem einer zu breiten Definition der Zielsetzung offensichtlich. Jedoch gebe es eine empirische Evidenz für den Zusammenhang zwischen Produktivitätswachstum und den Investitionen in Forschung und Entwicklung. Beim Vergleich mit den USA falle dabei auf, dass das staatliche Engagement in diesem Bereich ähnlich stark ausgeprägt ist, der Unterschied also vielmehr durch die geringeren privatwirtschaftlichen Investitionen zu Stande komme. In der EU-15 herrsche hier eine deutlich geringere Intensität als in Japan und den USA, auch wenn die Ausgaben in den USA im letzten Jahr, wegen fehlender Investitionen in der Automobilbranche und dem Telekommunikationssektor, um eine Milliarde US-Dollar rückläufig waren. Die geringen Investitionen in diesem Bereich in Europa seien eine Folge falscher Regulierung gewesen, die kaum Anreize für neue Technologien und damit Investitionen in Forschung und Entwicklung geboten habe. Daher gehe es für die Politik weniger darum, öffentliche Ausgaben zu erhöhen, als vielmehr die Rahmenbedingungen für eine Erhöhung privater Forschungsausgaben zu schaffen. Dabei seien die Forschungsrahmenprogramme, deren Mittelausstattung vom 1. bis zum 7. Rahmenprogramm deutlich erhöht wurde und heute etwa sieben Prozent der nationalen Ausgaben für Forschung und Entwicklung betrage, ein direktes Instrument der Europäischen Kommission.

Auch wenn es grundsätzlich wünschenswert wäre, dass der Kommissionsvorschlag für die Finanzielle Vorausschau speziell im Bereich Forschung und Entwicklung umgesetzt wird, sei letztendlich die Frage nach der Effizienz entscheidend, also ob Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf EU-Ebene tatsächlich gewinnbringend eingesetzt wären oder ob diese Gelder besser auf nationaler Ebene verausgabt werden sollten. Mit den Mitteln sollen nach dem Kommissionsvorschlag vor allem fünf große Leitlinien verfolgt werden. Der größte Anteil solle dabei in thematische Programme (vor allem Informationsgesellschaft, Transport und Biotechnologie) fließen. Weiterhin soll mit dem European Research Council ein neues Instrument zur Förderung der Grundlagenforschung eingerichtet werden. Die Erfahrung mit den früheren Forschungsrahmenprogrammen habe gezeigt, dass vor allem vorwettbewerbliche, grenzüberschreitende Forschung gefördert werde. Der Wettbewerb um die Forschungsgelder sei dabei kein reiner Exzellenzwettbewerb, sondern verfolge auch deutlich das Kohäsionsziel. Dies zeige sich am Beispiel der thematischen Forschungsgeldervergabe: Würden die Gelder nach dem alleinigen Kriterium der Exzellenz vergeben werden, so wäre für Deutschland ein vergleichsweise hoher Anteil im Automobilbereich und im Maschinenbau zu erwarten, der jedoch nicht festzustellen sei. Dies habe zur Folge, dass die Gelder oftmals weniger effizient genutzt würden, als bei einer Vergabe auf nationaler Ebene. Sehr deutlich sei auch, dass sich die Rückflüsse aus den Rahmenprogrammen sehr stark mit dem prozentualen Anteil der nationalen Beiträge am Haushalt der Union decken würden. Eine Begründung für eine Forschungsförderung auf EU-Ebene sei damit unklar, auch wenn es

wichtige Gründe dafür gebe. Sinnvoll sei beispielsweise eine Kooperation bei internationalen Großprojekten, wie zum Beispiel in der Luft- und Raumfahrtindustrie. Ein weiterer Widerspruch bestehe in der großen Überschneidung mit der nationalen Förderung. Dies spiegele sich nicht nur in der thematischen Förderung wieder, sondern auch darin, dass oftmals die gleichen Unternehmen an den europäischen wie den nationalen Forschungsprogrammen teilnehmen würden. Zusätzlich senke der hohe Koordinierungsbedarf auf europäischer Ebene die Effizienz des Mitteleinsatzes. Viele internationale Kooperationen im Forschungsbereich könnten ohnehin einfacher über direkte Kontakte als den Umweg der Europäischen Union bewerkstelligt werden.

Pascal Hector vertrat in seinem Beitrag vier Thesen zur Lissabon-Agenda und der Finanziellen Vorausschau. Zunächst sei die Lissabon-Strategie primär eine Sache der Mitgliedstaaten und des Privatsektors und nicht eine Sache der Europäischen Union. Darüber hinaus sei die Lissabon-Strategie nicht in erster Linie auf finanzielle Maßnahmen bezogen. Drittens sei die Lissabon-Strategie damit auch kein Begründungstatbestand für höhere Mittelansätze und viertens müsse man bei einem Mittelvolumen von 1,0 Prozent des BIP in der nächsten Finanziellen Vorausschau, vor allem im Hinblick auf die gemeinsame Agrarpolitik, realistisch bleiben und die politischen Rahmenbedingungen beachten, was die Mittelausstattung für die Lissabon-Strategie betreffe.

Schaue man sich die Entwicklung der Lissabon-Strategie genauer an, so falle auf, dass die Strategie von Anfang an eine Koordinierung nationaler Bemühungen gewesen sei. Die Idee sei demnach, in Bereichen ohne originäre EU-Zuständigkeit die Mitgliedssaaten dazu zu bringen, in einer bestimmten Richtung zusammenzuarbeiten. Im Grunde blieben es aber die Mitgliedstaaten, die entscheiden, was gemacht werde, so dass diese lediglich eine Selbstverpflichtung unter der Sekretariatshilfe der Europäischen Union eingehen würden. Dies sei etwas völlig anderes als im Bereich der supranationalen Zusammenarbeit, in dem die Europäische Union Zuständigkeiten besitze und somit auch legislative Vorgaben machen könne. Der Ausgangspunkt der Lissabon-Agenda sei eben auch die Offene Methode der Koordinierung gewesen. In diesem Zusammenhang dürfe man auch den Privatsektor nicht vergessen, hänge der Erfolg der Lissabon-Strategie doch im Wesentlichen von dessen Engagement ab. Dies erhöhe sich jedoch nur, wenn die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen richtig gesetzt würden. Dementsprechend gehe es bei der Lissabon-Strategie nicht darum, große Geldbeträge zu mobilisieren, sondern einen Rahmen für die ordnungspolitische Koordinierung dieser Maßnahmen zu schaffen. Darüber hinaus gelte der *Top-down*-Ansatz auch bei der Lissabon-Agenda. So stehe nur ein begrenztes Maß an Ressourcen zur Verfügung, für das im Vorschlag der Bundesregierung als Grenze 1,0 Prozent des Bruttoinlandsprodukts festgelegt sei. Man müsse also versuchen, diese zur Verfügung stehenden Ressourcen möglichst effizient einzusetzen. Es dürfte die Höhe der Mittel nicht von Bedürfnissen abgeleitet werden, seien letztere doch per Definition stets unendlich.

Die Umorientierung im Rahmen des bestehenden Finanzrahmens sei sicherlich positiv zu bewerten. So hätten die Agrarausgaben in den 1980ern noch 80 Prozent des EU-Haushalts ausgemacht. Diese lägen derzeit jedoch nur noch bei etwa 45 Prozent und würden am Ende der nächsten Finanziellen Vorausschau im Jahr 2013 auf etwa 35 Prozent des EU-Budgets reduziert sein. Diese Entwicklung lasse sich analog auch für die Strukturpolitik beobachten. Diese Einsparungen dürften jedoch nicht an anderer Stelle in unproduktiver Weise verwendet werden, sondern sollten möglichst zu einer Ausgabenreduzierung führen. Darüber hinaus resultiere der Vorschlag der Bundesregierung aus der Überzeugung, dass 1,0 Prozent der Mittel des Bruttoinlandsprodukts ausreichend seien, um alles zu finan-

zieren, was sinnvollerweise auf der Ebene der Europäischen Union geleistet werden muss. Dabei sei die Agrarpolitik kein unmittelbarer Verhandlungsgegenstand, sei diese doch bereits im Jahr 2002 in dem so genannten Brüsseler Kompromiss bis zum Jahr 2013 festgelegt worden, was den Weg für eine Zustimmung Frankreichs zur Osterweiterung ebnete. Zusammenfassend wies Hector noch einmal darauf hin, dass eine Umorientierung, so wie sie im Zuge der Lissabon-Agenda stattfinde, zu begrüßen sei. Auch bedeute der 1-Prozent-Ansatz eine reale Steigerung, beinhalte dieser doch sowohl eine nominelle Steigerung als auch die Berücksichtigung künftigen Wirtschaftswachstums.

Raoul Wirtz verwies zunächst auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Lissabon hin, die eindeutig festlegen würden, dass die Umsetzung des Lissabon-Prozess eine Sache des nationalen Willens sei. Andererseits gebe es in den Schlussfolgerungen den Hinweis, dass die Finanzielle Vorausschau angemessene Mittel zum Erreichen der Lissabon-Ziele bereitstellen solle. Ein spezifischer Punkt der Verhandlungen sei die Tatsache, dass zwei Verhandlungen gleichzeitig stattfänden. So werde neben der eigentlichen Finanziellen Vorausschau parallel über die gesetzlichen Verordnungen verhandelt, was 1999 nicht der Fall gewesen sei. Weiterhin erschwere die Tatsache, dass viele Programme, vor allem in der Rubrik 1a, mittlerweile in Übereinstimmung mit dem Europäischen Parlament beschlossen werden müssen, die Verhandlungen erheblich. Als Konsequenz werde sich der Rat in einem politischen Abkommen, sei es im Juni 2005 oder später, nicht auf absolute Zahlen für die einzelnen Teilrubriken festlegen, da das Europäische Parlament diese Zahlen im Nachhinein recht einfach zurückweisen könne. Auch würde es der institutionellen Logik widersprechen, würde der Rat versuchen, diese Teilrubriken sehr detailliert festzuschreiben. Dieser Aspekt sei wichtig, einerseits im Hinblick auf die Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau und andererseits hinsichtlich der Orientierung verschiedener Politiken. So werde zum Beispiel im Rat sehr engagiert über die Ziele und Rahmenbedingungen der Forschungspolitik diskutiert. Skeptisch äußerte sich Wirtz im Bezug darauf, dass es im Juni 2005 ein gesetzliches Abkommen zur Forschungspolitik geben werde. So habe die Europäische Kommission ihren Vorschlag erst kürzlich vorgelegt und die Arbeit im Rat erst jetzt angefangen. Sollte es wider Erwarten doch ein Übereinkommen im Juni geben, wären die Grundlinien und -prinzipien weiter unklar. Sicher sei, dass es kein politisches Abkommen auf legislativer Ebene geben könne, solange nicht der gesamte Finanzrahmen beschlossen ist.

Wirtz betonte, dass es zahlreiche Länder gebe, die den Kommissionsvorschlag zur Finanziellen Vorausschau unterstützen. Das im Jahre 2003 beschlossene Datum Juni 2005 für die Entscheidung, hatte vor allem das Ziel sicherzustellen, dass die neuen Programme pünktlich Anfang 2007 starten können. Achtzehn Monate seien nicht zu viel Zeit, da die Europäische Kommission erst nach einem Kompromiss über den Finanzrahmen mit der konkreten Planung der Programme anfangen könne. Man wolle die Verspätungen, die es bei der Agenda 2000 gegeben habe, dieses Mal soweit wie möglich verhindern. Dies sei vor allem das Anliegen der Kohäsionsländer. Ob dies machbar sei, scheint jedoch im Moment nur schwer vorherzusagen. Die Präsidentschaft habe mit der so genannten Verhandlungsbox ein Instrument entworfen, welches bereits 1994 sowie 1999 angewandt wurde. Auf der Basis dieses Dokuments versuche man, einen möglichen Kompromiss zu erarbeiten. Klar sei auch, dass ein Großteil der finanziellen Mittel in den Rubriken 1 und 2 liegen, diese jedoch nicht gleich behandelt werden könnten, da die Rubrik 2 die spezifische Entscheidung über die Agrarpolitik von 2002 umfasse, die praktisch unantastbar sei. Es sei ebenfalls richtig, dass verschiedene Delegationen, vor allem aus den Kohäsionsländern, die Unvereinbarkeit dieses Kompromisses mit einem Haushaltsetat von nur einem

Prozent, kritisieren. Dies würde im Vergleich zu dem Vorschlag der Europäischen Kommission de facto einen erneuten Anstieg der klassischen Agrarpolitik bedeuten. Auf der anderen Seite müssen auch Einsparungen in der Strukturpolitik vorgenommen werden, auch wenn die hauptsächlichen Kürzungen wahrscheinlich in der Teilrubrik 1a vorgenommen würden. Den britischen Rabatt betreffend erklärte Wirtz, dass die Grundbedingungen des Rabatts von 1984 nicht mehr erfüllt seien und es unter den Regierungen der Mitgliedstaaten eine breite Kritik an diesem Instrument gebe. Durch den Einstimmigkeitszwang werde ein Kompromiss in dieser Frage jedoch erheblich erschwert, auch wenn Tony Blair am Ende der Verhandlungen wahrscheinlich nicht isoliert dastehen möchte.

Fazit

Während der Tagung wurde ein weiter Bogen von einer spezifischen Politikfeldanalyse bis hin zu tiefen Einblicken in die aktuellen Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau gespannt. Deutlich wurden vor allem die Konflikte zwischen normativen Zielvorstellungen einerseits und realpolitischen Restriktionen andererseits. Einen Kompromiss zwischen den verschiedenen Positionen zu finden, dürfte dabei einer Herkules-Aufgabe gleichen. So wollen die derzeitigen Nettozahler der Europäischen Union künftig weniger in den gemeinsamen Haushalt einzahlen und verweisen auf die schwierigen ökonomischen Rahmenbedingungen. Auch wird bemängelt, dass die Europäische Union ein Glaubwürdigkeitsproblem habe, wenn sie für Europa immer mehr Geld fordere, gleichzeitig aber die Mitgliedstaaten erfolgreich verklagen würde, die wegen zu hoher Haushaltsdefizite gegen den Stabilitätspakt verstoßen. Dem gegenüber stehen die neuen Mitgliedstaaten mit der Forderung nach mehr Solidarität und vor allem mehr Geld aus den Brüsseler Fördertöpfen. Weiterhin wollen auch die Nettoempfänger unter den alten Mitgliedstaaten die finanziellen Mittel aus den Strukturfonds der Europäischen Union nicht verlieren. Auch Großbritannien scheint alles andere als bereit, den eigenen Beitragsrabatt aufzugeben. Vor dem Hintergrund der gestärkten Front der Europakritiker in Großbritannien wird es für die Kommission schwierig, den Rabatt ernsthaft in Frage zu stellen. Somit hatte Großbritannien durch die Ankündigung, die Verfassung durch ein Referendum ratifizieren zu lassen, seine Verhandlungsposition für die nächste Finanzielle Vorausschau gestärkt. Unabhängig von dem letztendlichen Umfang des Unionshaushalts scheint es geboten, die einzelnen Programme genau nach ihrer jeweiligen Effizienz zu untersuchen, wenngleich diese keinesfalls ausschließlich dem Exzellenz-Kriterium folgen, sondern auch in einem großen Maße dem Kohäsionsziel verpflichtet bleiben.

Welche Bedeutung den Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau 2007 aus Sicht der Bundesregierung zukommt, ist wohl daran abzulesen, dass sie mit Finnland die Ratspräsidentschaft getauscht hat, um 2006 nicht erneut in der Rolle der Ratspräsidentschaft verhandeln zu müssen. Es bleibt also weiterhin spannend, wie und wann die 25 letztendlich zu einem Kompromiss über den zukünftigen Finanzrahmen der Europäischen Union kommen werden.

ABSTRACTS

Joachim Schild

The Victory of Fear – the failed French Referendum on the Constitutional Treaty

With the ratification of the Maastricht Treaty in 1992, a precedent was set in France for ratifying extensive treaty reform by referendum. Further supranational integration via the project to establish a „Constitution for Europe", however, failed not merely because of a camp of ‚national-sovereigntists' but equally because of support for a ‚pro-European No'. By closely analysing how the French referendum actually came about as well as the long-term, deeper motives that ultimately led to the rejection of the constitutional treaty, this article makes clear the wider European crisis behind the crisis of ratification. The issues raised, the ideological divides, and especially the line of conflict that the French referendum drew on further enlargement, all point to the supposition that a critical turning point has been reached. Namely, that the expanded EU has not only lost its appeal as an object of identification, but is also increasingly running the risk of becoming a scapegoat for future anxieties.

René Schwok and Stephan Bloetzer

Approaching the Union instead of Full Accession? Switzerland and the EU after the Second Package of Bilateral Treaties

On 26 October 2004, the Swiss Confederation and the European Union signed a second package of bilateral treaties. This sparked a heated debate in Switzerland with the agreement to accede to the Schengen/Dublin system even being put to a referendum on 5 June 2005. The second set of bilateral treaties, however, are somewhat of a paradox: while bringing Switzerland closer to the EU, they simultaneously distance it from the prospect of full membership. One example of this is the Agreement on Interest Taxation. While facilitating relations between Switzerland and the Union on the important area of bank secrecy, it subsequently also makes membership less interesting. As a consequence, the government and also Swiss banks will in future think twice about joining the EU, for accession negotiations would lead to increased pressure to give up Switzerland's bank secrecy. Acceding to the Union therefore also has a price. That is why, with every step towards closer bilateral relations with the EU, Switzerland paradoxically drifts further away from full membership.

Hans-Georg Ehrhart

The EU as a Civil-Military Crisis Manager: Between Reality and Aspiration

Since the establishment of the European Security and Defence Policy in 1999, the EU has embarked on a path that has seen it develop into a civil-military actor in international crisis management. With this development in mind, this article examines how the Union has operated as a crisis manager. The focus, however, is not on its activities in the crisis regions themselves, but rather on the complexity of the decision-making processes. Following a brief examination of the EU's ‚actorness', the article looks at the structures, processes and problems facing the EU in its role as crisis manager. A number of plans and proposals for reform are then examined in order to assess future prospects for the Union in this role. The article comes to the conclusion that one major challenge facing the EU in its attempt to develop a more effective role as a civil-military crisis manager is the need for better institutional coherence. Faced with many real problems in the 21st century, structures and processes will need to be found that go beyond the current reform proposals. Only then will the European Union be able to realise its aspiration of creating a secure Europe in a safer world.

Waldemar Hummer

The Union and its Neighbours: Neighbourhood Policy before and after the Constitutional Treaty

According to Article I-57, Paragraph 1 of the Treaty establishing a Constitution for Europe, the EU „shall develop a special relationship with neighbouring countries". On the one hand, this helps create a ‚ring of friends' or ‚puffer zone' around the Union's borders; on the other hand – and as far as it concerns 'European' states – it offers an attractive alternative to accession. All in all, this applies to 16 countries with a combined population of over 400 million people. The only exceptions are the five countries of the western Balkans (Albania, Bosnia-Herzigovina, FYROM, Croatia, and Serbia & Montenegro), which were granted the chance of accession in the Thessalonica Agenda of June 2003. In terms of substance, the neighbourhood countries have been offered the opportunity of „sharing everything with the EU but institutions", or, in other words, the opportunity of substantial economic cooperation without their involvement in the decision-making bodies.

Klaus Scharioth

New Security Challenges and the International Role of Europe

New security challenges have led the EU to assume strategic responsibility in post-Cold War crisis management. Since the launch of the European Security and Defence Policy in 1999, the EU has developed a wide range of military and civilian crisis management capabilities to this end. In 2003, the EU has launched some first military and civilian ESDP operations and has adopted the European Security Strategy. Recent developments in the area of ESDP include, inter alia, the establishment of the European Defence Agency, the decisions on battle groups, the launch of EUJUST Themis in Georgia and ALTHEA in Bosnia and Herzigovina, the 2010 Headline Goal and the further improvement of civilian crisis management capabilities.

Jackson Janes

Security and Power in the Transatlantic Relationship

The problem in defining global security is the fact that the world is full of imbalances and asymmetries. For the foreseeable future, the United States will remain the most powerful player, whereas the transatlantic links are the strongest the U.S. has within this web. The challenge today for transatlantic relations is to understand that our mutual security is threatened primarily by factors outside the framework of US-EU relations. And it is the particular region of the Middle East that holds the most dangers. At the same time, as the perception of security differs between the respective domestic debates on either side of the Atlantic, there is fertile ground for friction. Just as we need to revise our thinking shaped by the experiences in the Cold War, we also need to revise our understanding of our goals and our self-perceptions.

Mathias Jopp and Gesa-S. Kuhle

Ways out of the Constitutional Crisis – The EU after the failed Referendums in France and the Netherlands

What consequences can be drawn from the failed referendums in France and the Netherlands for the future of the Constitutional Treaty (CT)? Three factors played a role: first, the rejection of national politics; second, discontent with European politics; and, only in third position, criticism of aspects of the CT itself. In this article, the authors recommend taking the anxieties and fears of the EU's citizens seriously. This entails pursuing pro-active European policies of economic growth and employment, which would lower the risk of rejection in further referendums; considerably strengthening public support for Europe at the national level; and the establishment by the European Council of a high-level reflection group in 2006, to analyse prospects for ratification and if necessary propose further options to ensure approval of the CT.