

integration

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

25. Jg. / Juli 2002

3/02

INHALT

AUFSÄTZE

JÖRG MONAR

Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Herausforderung des internationalen Terrorismus 171

CHRISTIAN JOERGES

Das Weißbuch der Kommission über „Europäisches Regieren“: Ein missglückter Aufbruch zu neuen Ufern 187

FRIEDRICH HEINEMANN UND MATHIAS JOPP

Der vergessene Konsument: Nachteile eines unvollendeten Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen 200

RAFAEL BIERMANN

Stabilitätspakt und EU-Balkanpolitik: Von der Stabilisierung zur Integration? 210

FORUM

KLAUS HÄNSCH

Aus der aktuellen Arbeit des Konvents: Stand und Perspektiven 226

MATHIAS JOPP / JAN RECKMANN / ELFRIEDE REGELSBERGER

Ansatzpunkte und Optionen zur institutionellen Weiterentwicklung von GASP und ESVP 230

KARSTEN VOIGT

EU-USA: Transatlantische Beziehungen in der Bewährungsprobe 238

LITERATUR

CHARLIE JEFFERY

Auf den Spuren einer neuen deutschen Europapolitik 244

integration

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

www.zeitschrift-integration.de

Herausgeber

Prof. Dr. Heinrich Schneider

Geschäftsführende Redaktion

Dr. Barbara Lippert, Berlin (verantwortlich);
Dr. Mathias Jopp, Berlin; Jan Reckmann, M.A.,
Redaktionsassistent, Berlin; Meike Leube,
Redaktionsassistentin für den Arbeitskreis
Europäische Integration, Bonn.

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 Weiden-
feld, München; Prof. Dr. Wolfgang Wessels,
Köln.

Verlag: Europa Union Verlag GmbH, Bachstr. 32, D-53115 Bonn, Tel. (0228) 729 00 11,
Fax: (0228) 729 00 13, E-Mail: Service@eu-verlag.de; Geschäftsführer: Stefan A. Entel; Vertrieb und
Anzeigen: Rainer Mertens, Rainer.Mertens@eu-verlag.de.

Druck: WAZ-Druck, Duisburg.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement integration (vierteljährlich, 4 Hefte und Register) 24 €, für
Schüler, Studenten u.a. (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung) 18 €. Einzelheft inte-
gration 8 €. Unsere Preise verstehen sich einschließlich Mehrwertsteuer zuzüglich Versandkosten.
Das Abonnement kann nur schriftlich bei Einhaltung einer Frist von sechs Wochen zum Ende eines
Kalenderjahres gekündigt werden.

Urheberrechte: Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind
urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgeset-
zes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfälti-
gungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung, Verarbeitung und Übermitt-
lung 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: Ungefragt zugesandte Manuskripte werden in ein Gutach-
terverfahren 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, 2002

ISSN 0720-5120

Institut für Europäische Politik e.V.

Seit 1959 ist das Institut für Europäische Politik
auf dem Gebiet der europäischen Integration
tätig. Es erstellt wissenschaftliche Analysen zu
Problemen europäischer Politik, erarbeitet
Handlungsoptionen und regt die praktische
Anwendung der Forschungsergebnisse an. Das
IEP ist Gründungsmitglied der Trans European
Policy Studies Association (T.E.P.S.A.), Brüssel.
Weitere Informationen unter: www.iep-berlin.de.

Arbeitskreis Europäische Integration e.V.

Der 1969 gegründete AEI ist eine interdiszi-
plinäre wissenschaftliche Vereinigung, die sich
mit Fragen der Europäischen Integration und
der EG/EU-Entwicklung beschäftigt. Mitglie-
der sind Hochschullehrer, Mitarbeiter von For-
schungsinstituten und Angehörige verschie-
denster 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.

Die EU als Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und die Herausforderung des internationalen Terrorismus¹

Jörg Monar

Nur knapp zweieinhalb Jahre nach der formellen Einführung des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ (RFSR) durch den im Mai 1999 in Kraft getretenen Vertrag von Amsterdam wurde dieses jüngste und nach der Wirtschafts- und Währungsunion gegenwärtig vielleicht ehrgeizigste Integrationsprojekt der Europäischen Union mit einer unerhörten Herausforderung konfrontiert: Die vernichtenden Terroranschläge in den Vereinigten Staaten vom 11. September 2001 offenbarten nicht nur eine neue Dimension der Rücksichtslosigkeit und Handlungskapazität des internationalen Terrorismus, sondern auch die enorme Verwundbarkeit moderner Staats- und Gesellschaftssysteme gegenüber dem Phänomen des internationalen Terrorismus. Der Schock auf dieser Seite des Atlantiks war um so größer, als die Anschläge in den USA nicht nur den wichtigsten internationalen Partner der Europäischen Union, sondern auch die einzig verbliebene und trotz ihrer enormen militärischen und zivilen Sicherheitsinstrumente offenbar weitgehend unvorbereitete Supermacht getroffen hatten.

Obwohl die vertraglichen Bestimmungen zum RFSR die Terrorismusbekämpfung nicht zentral behandeln – diese wird als Ziel eher beiläufig in Artikel 29 und 30(e) des Vertrages über die Europäische Union (EUV) genannt – betrifft die Herausforderung des internationalen Terrorismus dennoch den Kern des durch Artikel 2 EUV zu einem fundamentalen Integrationsziel erhobenen RFSR. Tatsächlich gründet sich der RFSR wesentlich auf den Gedanken eines gemeinsamen Raumes der inneren Sicherheit, der – wie in Artikel 29 EUV und 61(e) des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) formuliert – den Bürgern „ein hohes Maß an innerer Sicherheit“ bieten soll. Das angestrebte „hohe Maß an Sicherheit“ im Rahmen des RFSR wurde auch in den für den RFSR nach wie vor grundlegenden Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere im Oktober 1999 betont, wobei sich die Staats- und Regierungschefs bei dieser Gelegenheit auch erstmalig auf „unser Territorium“ (im Singular) bezogen.² Der Gedanke eines gemeinsamen – wenn auch nicht notwendigerweise einheitlichen – Sicherheitsraums, entspricht auch der Logik des seit 1999 in die Europäische Union eingegliederten Schengen-Systems, das durch die Aufhebung der Binnengrenzkontrollen und umfangreiche Ausgleichsmaßnahmen an den Außengrenzen und in anderen Bereichen, wie etwa der polizeilichen Zusammenarbeit, de facto ebenfalls Elemente einer gemeinsamen Zone der inneren Sicherheit konstituiert. Betrachtet man somit den Gedanken der Europäischen Union als eines gemeinsamen Raumes der Sicherheit als den Kern des RFSR, dann kann kein Zweifel daran bestehen, dass der internationale Terrorismus mit seiner am 11. September deutlich gewordenen globalen Bedrohungskapazität eine grundlegende Herausforderung für die Handlungsfähigkeit und Glaubwürdigkeit der Europäischen Union in diesem Bereich darstellt. Hierbei allerdings ist zu betonen, dass der internationale Terrorismus aufgrund seiner außenpolitischen, wirtschaftlichen, finanziellen und potenziell militärischen Implikationen wesentlich eine „säulenüber-

Prof. Dr. Dr. Jörg Monar, Direktor, Sussex European Institute, University of Sussex, Brighton

greifende“ („cross-pillar“) Herausforderung darstellt, die die Grenzen der Vertragsbestimmungen zum RFSR im Rahmen der „ersten“ und „dritten Säule“ in mehrfacher Hinsicht überschreitet.

Im Folgenden werden zunächst die Antworten der Europäischen Union auf den 11. September 2001 analysiert,³ woran sich eine Bewertung der bislang erzielten Fortschritte und fortbestehenden Defizite anschließt. Auf dieser Grundlage werden dann abschließend Gedanken zu den Möglichkeiten und Grenzen der Weiterentwicklung der Handlungspotenziale der Europäischen Union bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus entwickelt.

Die Antworten der Europäischen Union auf den 11. September 2001

Die Herausforderungen und der Aktionsplan des Rates

Die Terroranschläge des 11. September 2001 stellten die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten vor drei Herausforderungen, auf die sie jeweils unter erheblichem Zeitdruck zu reagieren hatten:

- Die durch die Terroranschläge geschaffene neue Bedrohungssituation verlangte nach spezifischen internen Anti-Terror-Maßnahmen, die den RSFR zentral betrafen und vor allem im Rahmen der „dritten Säule“ beschlossen und durchgeführt werden mussten.
- Die internationale Dimension der neuen Bedrohungssituation mit ihren erheblichen außen- und sicherheitspolitischen Implikationen verlangte parallel hierzu externe Maßnahmen auf der internationalen Ebene, die vor allem im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), aber auch unter Nutzung von Instrumenten der „ersten“ und „dritten Säule“, beschlossen und durchgeführt werden mussten.
- Die Tatsache, dass die Terroranschläge mit den USA den wichtigsten politischen und sicherheitspolitischen Partner der Union getroffen hatten, versetzte die Union in die Notwendigkeit, ihrer Solidarität mit den USA durch neue Formen der Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung Ausdruck zu verleihen, die aufgrund des relativen Entwicklungsrückstandes der transatlantischen Beziehungen in den Bereichen der „dritten Säule“ vor allem diese betreffen mussten.

Von zentraler Bedeutung waren zunächst eine rasche politische Stellungnahme und die Entwicklung einer gemeinsamen Strategie, die allen diesen Herausforderungen gleichermaßen gerecht werden konnte. Trägt man dem notwendigen Koordinierungsaufwand und den unvermeidlichen Einschätzungsunterschieden zwischen den fünfzehn Regierungen und den EU-Organen Rechnung, so kann man die Schlussfolgerungen der Sondersitzung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten am 12. September⁴ und die am 14. September veröffentlichte „Gemeinsame Erklärung“⁵ der Staats- und Regierungschefs, der Präsidenten des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission sowie des Hohen Vertreters der GASP, welche die Solidarität mit den USA betonte und interne und internationale Maßnahmen ankündigte, durchaus als eine äußerst rasche Reaktion bewerten. Gleiches gilt für den auf der Grundlage der Vorarbeiten des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und der

Schlussfolgerungen der Sondersitzung des Rates Inneres und Justiz am Vortag⁶ bereits am 21. September von der Sondertagung des Europäischen Rats in Brüssel angenommenen Aktionsplan.⁷ Dieser dann mehrfach ergänzte und konkretisierte Aktionsplan, der nach wie vor Gültigkeit besitzt, umfasste in der Gestalt des vom Rat im Oktober angenommenen „Fahrplans“ („road map“) bereits nicht weniger als 72 Bereiche mit über 200 Einzelmaßnahmen⁸, deren Schwerpunkt zwar bei innen- und justizpolitischen Aktionen liegt, die sich aber auch auf die „zweite“ und „erste Säule“ erstrecken. Mit seiner Festlegung sowohl von Zielen als auch Umsetzungsleitlinien sowie seiner säulenübergreifenden Ausrichtung erfüllt der Aktionsplan durchaus Anforderungen an eine umfassende und integrierte Strategie. Seine Annahme in so kurzer Zeit ist als eine beachtliche Leistung des Unionssystems zu werten, vor allem wenn man dies mit der Langwierigkeit der Entscheidungsprozesse bei früheren Krisen- und Konfliktsituationen (im ehemaligen Jugoslawien zum Beispiel) oder bei der Entwicklung der „Gemeinsamen Strategien“ der GASP vergleicht. Der Aktionsplan wies jedoch auch noch zu behandelnde Defizite auf, und auch bei seiner Umsetzung ist es zu nicht unbeträchtlichen Problemen gekommen.

In den folgenden drei Abschnitten werden die wichtigsten Maßnahmen und Probleme der Reaktion der Union auf den 11. September getrennt nach den oben aufgewiesenen drei hauptsächlichen Herausforderungen betrachtet.

Interne Maßnahmen

Nach den Anschlägen vom 11. September wurde schnell deutlich, dass die Europäische Union zwar auf eine Reihe von generellen rechtlichen Handlungsmöglichkeiten und Strukturen zurückgreifen konnte, nicht aber auf einen hinreichenden, spezifisch auf die Bekämpfung des Terrorismus ausgerichteten rechtlichen Besitzstand. So fehlte es insbesondere an einer gemeinsamen Definition von Terrorismus und der dabei anzuwendenden Strafmaße, aber auch an den notwendigen Voraussetzungen zur raschen Auslieferung von mutmaßlichen Terroristen, die durch die Auslieferungsübereinkommen vom 10. März 1995 und vom 27. September 1996, die zudem noch immer nicht von allen Mitgliedstaaten ratifiziert waren, nicht gegeben waren. Gleiches galt für Maßnahmen gegen die finanziellen Grundlagen des internationalen Terrorismus, die aufgrund der offenkundigen internationalen Ressourcen der an den Anschlägen des 11. September beteiligten Terroristen besonders erforderlich erschienen. Der Aktionsplan setzte daher auch einen Schwerpunkt bei der Annahme legislativer Maßnahmen, was angesichts des Zeitdrucks – die Staats- und Regierungschefs erwarteten abschließende Einigungen der Innen- und Justizminister bereits für deren Sitzung am 6. und 7. Dezember 2001 – einen besonderen Testfall für die Leistungsfähigkeit der Verfahren und Strukturen im Rahmen des RFSR darstellte.

Bei den gesetzlichen Maßnahmen handelte es sich vor allem um die Einführung eines die gegenwärtigen umständlichen Auslieferungsverfahren ersetzenden, nach Ausfertigung durch die Justizbehörde eines Mitgliedstaates weitgehend automatisch in allen Mitgliedstaaten ausführbaren Europäischen Haftbefehls, die Einführung einer gemeinsamen Definition terroristischer Straftatbestände mit dazugehörigen Mindeststrafen und das Einfrieren der Vermögenswerte von Personen und Organisationen, die des Terrorismus verdächtigt werden. Die Verhandlungen im Rat zum Europäischen Haftbefehl und zu einer gemeinsamen Definition terroristischer Straftaten wurde durch den besonderen Umstand erleichtert, dass

die Kommission schon vor dem 11. September erhebliche Vorarbeiten zu diesen Schlüsselthemen geleistet hatte und daher bereits am 20. September dem Rat „Inneres und Justiz“ ausformulierte Entscheidungsvorschläge vorlegen konnte. Dennoch kam es dann in den Verhandlungen zu erheblichen Verzögerungen, die im Falle des Europäischen Haftbefehls vor allem durch Positionsunterschiede zu den Straftaten, auf denen dieser anwendbar sein sollte, und zur Abschaffung des Grundsatzes der doppelten Strafbarkeit bedingt waren, und im Falle der gemeinsamen Definition terroristischer Akte durch unterschiedliche Auffassungen zu den Grenzen der Definition sowie zu den Mindeststrafen. Im Oktober waren die erzielten Fortschritte noch so gering, dass sich der Europäische Rat auf seiner Sitzung am 19. Oktober in Gent veranlasst sah, die Minister in ungewöhnlich scharfer Form an die Notwendigkeit einer Einigung bis zum Dezember zu erinnern.⁹ Aufgrund des Druckes der Staats- und Regierungschefs und unermüdlicher Bemühungen der belgischen Präsidentschaft konnte der Rat dann am 6. und 7. Dezember 2001 dennoch eine Einigung auf einen Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung erzielen. Dieser sieht erstens eine gemeinsame Definition terroristischer Akte als absichtliche Handlungen, die aufgrund ihrer Art oder ihres Kontexts einem Land oder einer internationalen Organisation schweren Schaden zufügen, vor. Zweitens sieht er vor, eine Höchststrafe von mindestens acht Jahren für die Beteiligung an einer terroristischen Vereinigung beziehungsweise eine Höchststrafe von mindestens 15 Jahren für die Leitung einer solchen Organisation in die nationalen Rechtsordnungen einzuführen.¹⁰ Der Rahmenbeschluss ging damit hinsichtlich der Harmonisierung der materiellen Strafrechtsnormen weit über das hinaus, was die Mehrzahl der Experten noch wenige Monate zuvor für politisch möglich erachtet hatten.

Eine gleichzeitige Einigung auf die Einführung des Europäischen Haftbefehls wurde durch italienische Einwände gegen einige der Berlusconi-Regierung offenkundig Sorge bereiten den Delikte auf der Liste (u.a. Bestechung) zunächst verhindert. Nachdem die belgische Präsidentschaft Italien dann aber Zeit bis 2004 angeboten hatte, um eventuell notwendige Verfassungsänderungen durchzuführen, und gleichzeitig für den Fall eines anhaltenden italienischen Vetos auch mit der Nutzung des Instruments der „verstärkten Zusammenarbeit“ durch die übrigen 14 Mitgliedstaaten gedroht hatte, zog die italienische Regierung ihre Einwände am 11. Dezember zurück, so dass die Einigung noch zustande kam.¹¹ Obwohl es am Ende doch nicht möglich gewesen war, den Grundsatz der doppelten Strafbarkeit gänzlich abzuschaffen, bedeutete die Einigung einen Durchbruch für das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung im strafrechtlichen Bereich und einen wichtigen Schritt im Hinblick auf die Bildung eines einheitlichen europäischen Strafverfolgungsraums weit über das Problem des Terrorismus hinaus.

Auch hinsichtlich der Bekämpfung der finanziellen Grundlagen des internationalen Terrorismus konnten in sowohl technisch als auch politisch teilweise sehr schwierigen Verhandlungen beachtliche Ergebnisse erzielt werden. Am 27. Dezember 2001 nahm der Rat eine Verordnung zur Einfrierung der Vermögenswerte und wirtschaftlichen Einkünfte von mit terroristischen Akten in Verbindung gebrachten Personen und Organisationen an.¹² In Ermangelung einer expliziten Vertragsgrundlage für wirtschaftliche Maßnahmen gegen den Terrorismus wurde diese EG-Verordnung auf eine Kombination der Artikel 60, 301 und 308 EGV und der am gleichen Tag verabschiedeten Gemeinsamen Position 2001/931 im Rahmen der GASP gestützt, womit sie formal zu einer außen- und sicherheitspolitisch motivierten Wirtschaftssanktion der Union wurde. Dieses interessante Beispiel von „cross-pillarisation“ in der Terrorismusbekämpfung war unter anderem dadurch gerechtfertigt,

dass die Union mit der Ratsverordnung auch auf die Resolution 1373(2001) des UN-Sicherheitsrates zur Einfrierung terroristischer Vermögenswerte reagierte. Die ebenfalls am 27. Dezember in Form revidierbarer Listen erfolgte Einigung auf die von den Sanktionen betroffenen Personen und Organisationen¹³ verlief nicht ohne politische Probleme, da beispielsweise die spanische Regierung erfolglos darauf drängte, nicht nur die spanische Terrororganisation ETA, sondern auch deren politischen Flügel „Batasuna“ in die Liste aufzunehmen.

Den zweiten Schwerpunkt des Aktionsplans des Rates neben den erwähnten Rechtsakten bildete eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen zur Stärkung der operationellen Kapazitäten in der Union. Hierbei ließen sich drei Hauptaktionsbereiche erkennen:

- *Die stärkere Nutzung bestehender EU-Strukturen für die Terrorismusbekämpfung:* Europol wurde ersucht, in Zusammenarbeit mit den Behörden der Mitgliedstaaten eine Liste in der Europäischen Union tätiger terroristischer Organisationen sowie einen Lagebericht zum Terrorismus in der Union auszuarbeiten, die auch im Dezember dem Rat präsentiert wurden. Die provisorische Eurojust-Einheit erhielt den Auftrag, die Zusammenarbeit zwischen den Staatsanwaltschaften im Anti-Terrorismus-Bereich zu verstärken und hielt bereits am 10. Oktober 2001 in diesem Sinne eine erste Sitzung ab. Die Task Force der Polizeichefs erhielt vom Rat den Auftrag, Sitzungen der Chiefs der Anti-Terrorismus-Einsatzgruppen der Mitgliedstaaten abzuhalten und ein Inventar nationaler Anti-Terrorismus-Maßnahmen und Notfallpläne zu erstellen, woraufhin die Task Force am 31. Oktober auch eine Reihe von Empfehlungen annahm. Es wurde auch beschlossen, die Koordination zwischen Europol, „Pro-Eurojust“ und der Task Force der Polizeichefs zu verstärken, woraufhin es am 29. Oktober zu einem ersten Treffen der Leiter der drei Gremien kam.
- *Die Einführung neuer Strukturen und Mechanismen:* Hierzu zählen in erster Linie die Einführung von regelmäßigen Sitzungen der Leiter der Anti-Terrorismus-Sektionen der Nachrichtendienste der Mitgliedstaaten, die bereits am 11. November erstmalig zusammentraten, sowie der gleichfalls im November erfolgte Aufbau eines besonderen, aus nationalen Experten bestehenden Teams von Anti-Terror-Spezialisten im Rahmen von Europol. Zu erwähnen ist auch die Einführung einer gegenseitigen Evaluierung von nationalen Maßnahmen im Bereich der Terrorismus-Bekämpfung durch die Mitgliedstaaten, die im Verlauf des Jahres 2002 abgeschlossen werden und Stärken und Schwächen der nationalen Maßnahmen identifizieren soll.
- *Sicherheitsmaßnahmen in Teilbereichen:* Hierzu zählen vor allem die temporäre Verstärkung von Kontrollen an den Schengen-Außengrenzen, die Definition von Kriterien für die Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Schengen-Binnengrenzen im Falle außerordentlicher terroristischer Bedrohungssituationen, eine Verstärkung der Zusammenarbeit im Bereich des Zivilschutzes und gemeinsame Maßnahmen im Bereich der Flugsicherheit.

Obwohl als Ergebnis weniger „sichtbar“ als die erwähnten gesetzlichen Maßnahmen, können auch diese operationellen Maßnahmen in ihrer Vielfalt und raschen Umsetzung als wichtiges Element der Reaktion der Union auf den 11. September bewertet werden.

Externe Maßnahmen

Hinsichtlich der externen Dimension der Antwort auf den 11. September ging es für die Union vor allem darum, das ihrige zur Formierung der internationalen Koalition gegen den Terrorismus beizutragen. Ihr Ziel war nicht zuletzt auch, unilaterale Maßnahmen der USA und einer Polarisierung in der internationalen Staatengemeinschaft nach der zu erwartenden – und dann mit britischer Beteiligung im Oktober 2001 auch angelaufenen – militärischen Intervention in Afghanistan vorzubeugen. Hierzu wurden zunächst die diplomatischen Instrumente im Rahmen der GASP genutzt. So wurde nach dem 11. September die Terrorismusbekämpfung von der Union auf die Agenda aller Treffen im Rahmen „politischer Dialoge“ mit Drittstaaten gesetzt, und entsandte die Union bereits vom 24. zum 28. September die Troika in die wichtigsten Länder des Nahen Ostens, Pakistan und den Iran, gefolgt von einer weiteren Mission in die Krisenregion vom 30. Oktober bis zum 2. November und einer Reise von Guy Verhofstadt und Romano Prodi im Nahen Osten, Indien und Pakistan vom 16. bis zum 20. November. Gleichfalls für die diplomatische Initiative genutzt wurden ein Sondertreffen der nicht nur die Beitrittskandidaten und die EFTA-Länder, sondern auch die Balkan-Länder, die Russische Föderation, Moldawien und die Ukraine einbeziehenden Europäischen Konferenz am 20. Oktober, das EURO-MED Ministertreffen am 5./6. November und die Ministerwoche der 56. UN-Generalversammlung Mitte November. Bei jedem dieser Treffen drängte die Union ihre internationalen Partner auch zu raschen Maßnahmen gegen die Finanzierung des internationalen Terrorismus.

Die diplomatische Offensive im Rahmen der GASP wurde von Maßnahmen im Bereich der Außenwirtschaftsinstrumente begleitet. Zu erwähnen sind hier insbesondere die nach beschleunigten Verhandlungen erfolgte Unterzeichnung eines neuen, besondere Hilfsmaßnahmen einschließenden Handels- und Kooperationsabkommens mit Pakistan am 24. November, die Anbahnung der Verhandlungen über ein Handels- und Kooperationsabkommen mit dem Iran noch im November und die bis Mitte Dezember erfolgte Bereitstellung von 321 Millionen Euro an humanitärer Hilfe für Afghanistan.¹⁴

Obwohl natürlich der präzise Einfluss der diplomatischen und wirtschaftlichen Maßnahmen ein schwer messbarer ist, kann kaum ein Zweifel daran bestehen, dass die Union mit ihren externen Maßnahmen effektiv zur Isolation der Taliban in Afghanistan und zur Erhaltung der fragilen internationalen Koalition beigetragen hat. Dies muss insbesondere für ihre Bemühungen um Länder wie Pakistan und den Iran gelten, die für die Koalition von besonderer politischer Bedeutung waren, gleichzeitig aber nicht in den besten Beziehungen zu den USA standen.

Als eigenständiger Akteur völlig abwesend war die Union hingegen im Bereich der militärischen Reaktion auf den 11. September. Der unfertige Entwicklungsstand der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) mit ihrer geplanten schnellen Eingreiftruppe ließ hier kaum eine andere Situation erwarten. Die Meinungsunterschiede unter den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Militärintervention der USA und des Vereinigten Königreichs in Afghanistan hätten jedoch auch im Falle einer voll entwickelten ESVP eine entschiedene militärische Reaktion wohl recht unwahrscheinlich gemacht. Wie wenig die Mitgliedstaaten immer noch bereit sind, sich als Teil einer gemeinsamen militärischen Reaktion der Union zu begreifen, wurde deutlich, als der belgische Außenminister am 14. Dezember der Presse etwas zu enthusiastisch erklärte, dass die Union eine „multinationale“ Friedensstreitmacht

nach Afghanistan senden werde, sogleich im Anschluss aber vom britischen Europaminister Peter Hain und Bundesaußenminister Joschka Fischer mit Nachdruck korrigiert wurde, dass es sich hierbei um eine UN-Streitmacht unter Beteiligung von Verbänden der Mitgliedstaaten und nicht um einen EU-Verband handeln werde.¹⁵

Die transatlantische Dimension

Da die Union aus den oben genannten Gründen nicht in der Lage war, den Vereinigten Staaten mit militärischen Mitteln beizustehen, war es um so wichtiger, den USA gehaltvolle Solidarität durch Maßnahmen im Innen- und Justizbereich zu demonstrieren, handelte es sich hier doch auch in gewissem Sinne um eine neuartige Herausforderung für die transatlantische Sicherheitspartnerschaft. Zwar hatte die Terrorismusbekämpfung bereits seit vielen Jahren Eingang in die transatlantische Agenda gefunden, aber die Zusammenarbeit zwischen Washington und den EU-Organen war nicht über einen eher allgemeinen Informationsaustausch hinausgegangen. Dies lag weniger an der amerikanischen Seite – die sich nach Einführung des „dritten Pfeilers“ und noch mehr nach der Bildung von Europol an einer intensiveren Zusammenarbeit sehr interessiert gezeigt hatte –, als vielmehr an der Zurückhaltung mehrerer EU-Mitgliedstaaten, die einer engeren Kooperation mit den US-Behörden aufgrund der abweichenden Datenschutzregelungen, der polizeilichen Praktiken und der Strafrechtssysteme skeptisch gegenüberstanden. Dies hinderte jedoch andere Mitgliedstaaten nicht, darunter vor allem das Vereinigte Königreich, an einer weitaus engeren bilateralen Zusammenarbeit mit den USA.

Bereits die Schlussfolgerungen des Rates „Inneres und Justiz“ vom 20. September 2001 sahen eine Reihe von Maßnahmen zur raschen Intensivierung der Kooperation mit den Vereinigten Staaten vor, die sich auf gemeinsame Bedrohungsanalysen, intensive Konsultationen und den Zugang von US-Vertretern zu relevanten EU-Gremien und zu Europol-Daten konzentrierten.¹⁶ Zusätzliche Impulse kamen von der US-Regierung selbst, die im Anschluss an das Treffen vom 27. September zwischen dem EU-Ratspräsidenten und dem US-Präsidenten weitergehende konkrete Kooperationsvorschläge unterbreitete.¹⁷ Zwar wurden diese nicht alle umgesetzt, aber es kann kein Zweifel daran bestehen, dass der Rat angesichts der politischen Umstände den Begehren der US-Administration sehr viel weiter entgegenkam, als dies von Experten vor dem 11. September für politisch möglich erachtet worden war. Zu den wichtigsten Neuerungen in der transatlantischen Zusammenarbeit bei der Terrorismusbekämpfung können die folgenden Elemente gezählt werden:¹⁸

- *Die Einladung von US-Vertretern zu zwei gemeinsamen Sitzungen der Arbeitsgruppe „Terrorismus“ („dritte Säule“) und der COTER-Arbeitsgruppe („zweite Säule“) unter jeder EU-Präsidentschaft.* Damit werden US-Vertreter in regelmäßiger Form – immerhin viermal im Jahr – in die Analyse- und Planungsarbeit der wichtigsten spezialisierten Ratsgremien im Bereich der Terrorismusbekämpfung einbezogen.
- *Die Einführung einer regulären Zusammenarbeit von Europol mit relevanten US-Behörden.* Zu diesem Zweck wurde bereits am 6. Dezember 2001 in Brüssel ein erstes Abkommen zwischen Europol und der US-Administration unterzeichnet, das den Austausch strategischer und technischer Informationen im Kampf gegen den Terrorismus und anderen Formen internationaler Kriminalität sowie den Austausch von Verbin-

dungsbeamten vorsieht.¹⁹ Dieses erste Abkommen erstreckt sich noch nicht auf den Austausch personenbezogener Daten – ein für einige Parlamente und Regierungen der Mitgliedstaaten nach wie vor schwieriges Feld. Aber der Rat ermächtigte den Direktor von Europol noch im Dezember Verhandlungen mit der US-Administration über ein zweites, auch bestimmte Kategorien personenbezogener Daten umfassendes Abkommen aufzunehmen. Zudem soll das im Rahmen von Europol eingesetzte Team von Anti-Terror-Spezialisten eng mit US-Experten zusammenarbeiten.

- *Die Mandatierung der Task Force der Polizeichefs, US-Experten in die bereits erwähnte von ihr organisierte Analyse- und Planungsarbeit der Chefs der Anti-Terrorismus-Einsatzgruppen einzubeziehen.* Auch hierbei handelt es sich um eine bemerkenswerte potenzielle „Öffnung“ eines wichtigen EU-Gremiums gegenüber den US-Behörden.
- *Die Einrichtung von Kontakten zwischen Eurojust und der US-Staatsanwaltschaft.* Drei Mitglieder von „Pro-Eurojust“ besuchten zu diesem Zweck bereits am 19. November Washington, und die USA haben mittlerweile eine Kontaktstelle für Eurojust eingerichtet.
- *Die Aufnahme von Gesprächen über ein mögliches Rechtshilfeabkommen mit den USA in Strafsachen.* Dieses Abkommen, das auf die bereits erwähnte neue Vertragsschließungsmöglichkeit gemäß Artikel 38 EUV gestützt werden soll, kann sich neben Verfahrensregelungen auch auf das umstrittene Feld der Auslieferung erstrecken.

Abgesehen von diesen Maßnahmen ist es nach dem 11. September auch zu einer Multiplikation der transatlantischen Kontakte im Innen- und Justizbereich gekommen, so beispielsweise in Form von Besuchen von den hohen Europol-Beamten in Washington und FBI-Beamten in Brüssel und Den Haag sowie durch den koordinierten gemeinsamen diplomatischen Druck seitens der Europäischen Union und der USA auf Drittstaaten zur Bekämpfung der finanziellen Voraussetzungen des Terrorismus.

Trotz der Vielzahl der neuen Initiativen ist die Zusammenarbeit mit den USA aber auch nach dem 1. September kontrovers geblieben. Ein Beleg unter vielen hierfür war die am 13. Dezember 2001 vom Europäischen Parlament angenommene Resolution zur justiziellen Zusammenarbeit mit den USA, die sich kategorisch gegen die Auslieferung von möglicherweise von der Todesstrafe bedrohten Personen an die USA aussprach, den „US Patriot Act“ wegen seiner Diskriminierung gegen Ausländer verurteilte, die vorgesehenen Militärtribunale für unvereinbar mit den Menschenrechten erklärte und erneut ernste Besorgnisse hinsichtlich des Umgangs mit personenbezogenen Daten in den USA äußerte.²⁰

Bewertung: Fortschritte und Defizite

Sowohl das seit dem Vertrag von Amsterdam ausdrücklich bestehende sicherheitspolitische Mandat als auch die in den neunziger Jahren gewachsene rechtliche und strukturelle Handlungskapazität der Union rechtfertigen eine Erwartungshaltung, die nach dem 11. September innerhalb der Union – etwa in den Resolutionen des Europäischen Parlaments – aber auch außerhalb auf internationaler Ebene – vor allem seitens der um eine wirksamere Zusammenarbeit mit der Union bemühten USA – deutlich artikuliert worden war. Bis zu

einem gewissen Grade ist die Union dieser Erwartungshaltung nach dem 11. September sicherlich gerecht geworden. Insofern hat auch der RFSR diesen „Testfall“ nicht ohne Aktiva passiert:

Trotz der unvermeidlichen Positionsunterschiede zwischen fünfzehn Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen politischen Prioritäten und Rechtssystemen, trotz des Problems der notwendigen Einstimmigkeit und eines – durch die Dreisäulenstruktur und eine hochdifferenzierte Gremienstruktur im Rat – sehr komplexen Entscheidungssystems, konnte im Rat binnen weniger Tage eine Einigung auf einen breit angelegten und säulenübergreifenden Aktionsplan erzielt werden. Dieser Aktionsplan konnte dann in einigen seiner ehrgeizigsten und den RFSR zentral betreffenden Gesetzesvorhaben (Europäischer Haftbefehl, gemeinsame Terrorismusdefinition) in so ungewöhnlich kurzer Zeit umgesetzt werden, dass es fraglich erscheint, ob die oft in dieser Hinsicht als effizienter dargestellten nationalstaatlichen politischen Systeme hierzu in ähnlicher Weise in der Lage gewesen wären. Hervorzuheben ist auch, dass die Union in dieser Situation das gesamte ihr zur Verfügung stehende Instrumentarium – von den Ratsstrukturen über Europol und Eurojust bis hin zu den diplomatischen Instrumenten der GASP und den außenwirtschaftlichen Instrumenten der EG – mobilisiert und in der einen oder anderen Form auch eingesetzt hat. Interne und externe Maßnahmen sowie der parallele Ausbau der Zusammenarbeit mit den USA wurden in recht überzeugender Weise miteinander verbunden, wobei das vielbeschworene Prinzip der „cross-pillarisation“ in vielen Fällen – so beispielsweise bei den Maßnahmen gegen die finanziellen Voraussetzungen des Terrorismus und bei der Unterstützung der internationalen Koalition gegen den Terrorismus – auch tatsächlich zur Anwendung gelangte. Die als Antwort auf den 11. September ergriffenen Maßnahmen könnten auch längerfristig einen Beitrag zur Verstärkung der Handlungsfähigkeit der Union im Bereich der Terrorismusbekämpfung leisten, da mit dem Europäischen Haftbefehl und der gemeinsamen Definition terroristischer Akte ein wichtiger prinzipieller Durchbruch im justiziellen Bereich erzielt, existierende Analyse- und Planungskapazitäten – besonders im Falle von Europol und der Task Force der Polizeichefs – ausgebaut beziehungsweise ergänzt und der internationale Aktionsbereich der Union – vor allem durch neue Strukturen der Zusammenarbeit mit den USA – ausgeweitet wurden.

Dennoch sind im Zusammenhang mit der Antwort auf den 11. September auch erhebliche fortbestehende Defizite der Handlungsfähigkeit der Union in der Terrorismusbekämpfung deutlich geworden:

Die letztendliche Einigung auf den Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl darf nicht vergessen lassen, dass das ganze Projekt trotz des enormen Entscheidungsdruckes beinahe an dem Einspruch eines einzigen Mitgliedstaates gescheitert wäre. Für die betreffende Regierung waren Sonderinteressen ausschlaggebend, die mit dem Terrorismusproblem in keiner Weise in Zusammenhang standen. Doch auch ohne das italienische „Intermezzo“ waren die Verhandlungen auf Arbeitsgruppenebene über jeden der geplanten Gesetzesakte wegen zahlreicher Detaileinwände der nationalen Beamtendelegationen zeitweise so zähflüssig, dass Beobachter mehrfach mit einem Scheitern der ehrgeizigen Ziele rechneten: ein Scheitern, das am Ende nur durch massiven Druck der Staats- und Regierungschefs und eine besonders effizient agierende Präsidentschaft vermieden werden konnte. Auch dies war am Ende nur um den Preis einiger nicht unbedeutender „Schön-

heitsfehler“ möglich, wie etwa der Verzögerung der vollen Einführung des Europäischen Haftbefehls bis 2004 und der gescheiterten gänzlichen Aufhebung des Grundsatzes der doppelten Strafbarkeit. Ein anderes markantes Beispiel für die Schwächen des Entscheidungssystems ist der Rahmenbeschluss zur Einsetzung gemeinsamer Ermittlungsgruppen, welche die Bildung gemeinsamer Ermittlungsteams zur Durchführung strafrechtlicher Ermittlungen auch im Bereich des Terrorismus ermöglichen soll.²¹ Dieser Teil des Aktionsplans wurde wiederholt aufgrund von nationalen Vorbehalten verzögert und aufgrund eines noch nicht ausgeräumten dänischen Vorbehaltes bis heute noch nicht durchgesetzt. Bemerkbar machte sich auch das Fehlen einer übergreifenden Rechtsgrundlage für Maßnahmen gegen den Terrorismus, die in mehreren Fällen zu einer kreativen Interpretation der über mehrere Vertragsartikel verstreuten möglichen Rechtsgrundlagen sowie – vor allem im Falle der Maßnahmen gegen die finanziellen Grundlagen des Terrorismus – zur komplexen Kombination verschiedener Rechtsgrundlagen zwang.

Es fehlte auch nicht an Belegen für Schwächen der bestehenden Strukturen. Europol wurden zwar als Reaktion auf den 11. September wichtige Funktionen übertragen, aber die Behörde hatte in ihrer Analysearbeit mit dem üblichen Problem zu kämpfen, dass nationale Behörden sie oft nur zögerlich (und manchmal auch gar nicht) mit den für strategische Bewertungen notwendigen Informationen versorgen. In der unbequemen Position einer Organisation, der die operativen Befugnisse, die eigentlich zur Natur einer Polizeibehörde gehören, bislang von den Mitgliedstaaten verweigert werden, die aber gleichzeitig aufgrund des mangelnden umfassenden Datenzugangs auch die ihr vertraglich zugeordnete Informations- und Analysefunktion nicht voll erfüllen kann, zeigten sich bei Europol Anzeichen einer gewissen Rollenkrise, der wegen Problemen des internen Managements auch nicht abgeholfen werden konnte.²² Von Unsicherheiten hinsichtlich ihrer Rolle und Aufgaben war allerdings auch die Task Force der Polizeichefs betroffen, die sich schwer damit tat, eine Brücke zwischen abstrakten Analysen und operativen Planungen zu schlagen. Hier zeigten sich die Nachteile, der in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre gewachsenen Tendenz der Union, für mehr und mehr Aufgabenfelder neue Sonderstrukturen zu schaffen, ohne zuvor hinreichend klare Vorstellungen über deren präzise Funktionen und die Einbettung in bereits existierende Strukturen entwickelt zu haben. Diese Bewertung gilt teilweise auch für Eurojust, dessen „provisorischer“ Vorläufer zu einer aktiven Rolle in der Zusammenarbeit mit den USA gedrängt wurde, noch bevor endgültige Klarheit über Zusammensetzung und Kompetenzen gewonnen war.

Die erwähnten positiven Beispiele der „cross-pillarisation“ dürfen nicht übersehen lassen, dass die Mehrzahl der internen Maßnahmen im justiziellen und polizeilichen Bereich nicht von einer parallelen Nutzung der außenpolitischen Instrumente der „zweiten Säule“ und/oder der finanziellen Instrumente der „ersten Säule“ begleitet wurden. Bei den Bemühungen um die internationale Koalition gegen den Terrorismus im Rahmen der GASP wurde nur in einigen wenigen Fällen auf die im Rahmen des RFSR verfügbaren Strukturen und Expertise zurückgegriffen. Außerdem wurde nur ein geringer Teil der Drittstaaten zur Verfügung gestellten finanziellen Unterstützungen auf die Schaffung von Kapazitäten im Innen- und Justizbereich ausgerichtet. Neue internationale Kooperationsstrukturen im Innen- und Justizbereich wurden nur mit den Vereinigten Staaten als drängendem Sonderfall entwickelt, nicht aber mit anderen potenziell wichtigen Partnern, wie etwa der Russischen Föderation.

Insgesamt negativ bemerkbar machte sich auch – zumindest anfänglich – das Fehlen eines im Grundansatz einheitlichen Konzepts und einer längerfristigen Strategie der Terrorismusbekämpfung, wie es diese im Bereich der Bekämpfung des organisierten Verbrechens nun doch schon seit einigen Jahren gibt. Dies führte zum hastigen Schnüren eines imposanten Maßnahmenbündels. In dessen nach wie vor wucherndem Dickicht von mehr oder weniger kurzfristig zu realisierenden Verbesserungen sind jedoch klare längerfristige Prioritäten und Zielsetzungen nur schwer auszumachen. Letztere freilich hätten eine Basis an gemeinsamer Analyse- und Evaluierungskapazität vorausgesetzt, die keine der am 11. September vorhandenen Strukturen leisten konnte.

Nur kurz angedeutet werden kann hier auch ein Defizit gänzlich anderer Natur, nämlich das der demokratischen Legitimität. Ein nicht unerheblicher Teil der nach dem 11. September angenommenen oder geplanten Anti-Terror-Maßnahmen kann potenziell erhebliche Auswirkungen auf die Rechte von Einzelnen haben. Dafür sind die veränderten Verfahren hinsichtlich der Auslieferung innerhalb der Europäischen Union nur das offenkundigste Beispiel. Ebenso wie die in vielen Mitgliedstaaten angenommenen nationalen Maßnahmenpakete sind auch die Aktionen auf EU-Ebene in wesentlichem Maße auf größere Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten der Behörden ausgerichtet worden, was dann auch zu teilweise massiver Kritik an der „repressiven Tendenz“ der Union²³ und den angeblich von ihr geführten „Krieg gegen Freiheit und Demokratie“²⁴ führte. Man mag manche dieser kritischen Bewertungen für übertrieben halten, aber es kann auch kein Zweifel daran bestehen, dass jede potenziell die Rechte von Einzelnen berührende Ausweitung von Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten staatlicher Behörden ausreichender demokratischer Legitimation bedarf. Dies ist zwar formell durch die nationale parlamentarische Legitimation der Minister im Rat der Europäischen Union gegeben, aber die Beteiligung des Europäischen Parlaments war qua Anhörung, also ohne Mitentscheidungsrechte, nur auf die rechtlich bindenden Akte beschränkt. Einige wichtige Texte – wie etwa das Abkommen zwischen Europol und den USA und die am 27. Dezember 2001 erstellten Listen der von den finanzrechtlichen Sanktionen betroffenen Personen und Organisationen – wurden dem Parlament zu seiner nicht geringen Frustration erst gar nicht vorgelegt. Auch einige der nationalen Parlamente wurden hinsichtlich der auf EU-Ebene beschlossenen Maßnahmen größtenteils vor vollendete Tatsachen gestellt. Zudem fehlte es seitens des Rates und der Mitgliedstaaten auch an größeren Anstrengungen, um durch Erklärungen und Informationskampagnen „demokratische Öffentlichkeit“ hinsichtlich des Maßnahmenpakets herzustellen, was in den kritischen Medien den Eindruck verstärkte, dass in Brüssel unter dem willkommenen Vorwand des 11. September hinter verschlossenen Türen eifrig an einem repressiven Überwachungs- und Strafverfolgungssystem gearbeitet würde.

Möglichkeiten und Grenzen der Weiterentwicklung der Handlungspotenziale der Europäischen Union

Rechtliche Reformen

In den letzten zehn Jahren ist die Handlungsfähigkeit der Union im Bereich der Innen- und Justizpolitik vor allem durch die sukzessiven Vertragsreformen gestärkt worden. Die nächste EU-Regierungskonferenz ist bekanntlich bereits für 2004 vorgesehen, so dass ein Blick auf mögliche Vertragsreformen im Zusammenhang mit der Terrorismusbekämpfung nahe

liegt. Man muss jedoch davon ausgehen, dass Vertragsrevisionen in diesem Bereich enge Grenzen gezogen sein werden. Ein Grund hierfür ist, dass aus der Sicht aller Mitgliedstaaten Maßnahmen auf EU-Ebene gegen den Terrorismus nationale Sicherheitsmaßnahmen nur ergänzen, nicht aber ersetzen können. Die Mitgliedstaaten werden im politisch hochsensiblen und Souveränitätsrechte berührenden Bereich der inneren Sicherheit zu gemeinsamen Aktionen auch weiterhin wahrscheinlich nur immer dann und nur dort bereit sein, wenn und wo ihre nationalen Kapazitäten offenkundig inadäquat sind. Hierzu bieten die jetzigen Vertragsgrundlagen einigen Spielraum, der noch längst nicht voll ausgeschöpft ist. Damit aber wird die EU-Ebene auf zunächst noch unabsehbare Zeit ein subsidiärer Handlungsrahmen bleiben, dem die Mitgliedstaaten keine umfassenden Kompetenzen, geschweige denn solche exklusiver Natur, werden übertragen wollen. Angesichts der Tatsache, dass es in mehreren Mitgliedstaaten auch terroristische Bedrohungen gibt, die zwar gewisse grenzüberschreitende Aspekte haben, im Wesentlichen aber doch nationale politische Probleme sind, die in erster Linie nationale Maßnahmen erfordern, erscheint diese Beibehaltung der nationalen Ebene als primärer Handlungsrahmen auch weitgehend gerechtfertigt. Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass schon jetzt die ergriffenen Maßnahmen in mehreren Mitgliedstaaten bis an die Grenze dessen gehen – und nach Auffassung der italienischen Regierung offenbar auch schon darüber hinaus –, was im Rahmen gegenwärtig geltenden nationalen Verfassungsrechts an neuen EU-Verfahren und Strukturen noch möglich ist. Eine Übertragung operativer Kompetenzen an Europol-Beamte in der Terrorismusbekämpfung würde beispielsweise sehr wahrscheinlich in mehreren Mitgliedstaaten Verfassungsrevisionen notwendig machen, die sich in einigen Fällen als innenpolitisch recht problematisch erweisen könnten.

Kaum weniger schwierig als die Übertragung von Kompetenzen würde die vertragliche Einführung von Mehrheitsentscheidungen in Schlüsselbereichen der Terrorismusbekämpfung sein. Zwar wäre dies – wie die durch fortwährende nationale Einwände erheblich erschwerten Verhandlungen über den Europäischen Haftbefehl und die Terrorismusdefinition erneut gezeigt haben – im Sinne der Entscheidungsfähigkeit des Rates durchaus sehr wünschenswert. Aber kaum einer der Mitgliedstaaten dürfte wirklich dazu bereit sein, aufgrund einer Mehrheitsentscheidung eventuell auch gegen seinen Willen wichtige Elemente des nationalen Strafrechts oder der Arbeitsweise seiner Polizeibehörden ändern zu müssen. Auch in diesem Zusammenhang sind mögliche Probleme der nationalen Verfassungsordnung nicht zu unterschätzen, so etwa in Deutschland die Zuständigkeiten der Länder im Polizei- und Ordnungsrecht, die es der Bundesregierung zweifellos nicht leicht machen würden, in diesen Bereichen das Prinzip vertraglicher Mehrheitsentscheidungen zu unterstützen.

Dennoch sollten mögliche Vertragsänderungen als Mittel zur Steigerung der Handlungsfähigkeit nicht gänzlich ausgeschlossen werden. So könnte die Bekämpfung des Terrorismus beispielsweise als ein ausdrückliches Handlungsziel in jede der drei Säulen eingeführt werden. Dies wäre insbesondere im Falle des EG-Vertrags sinnvoll, wo ein solches Ziel bislang gänzlich fehlt, obwohl – wie sich nach dem 11. September gezeigt hat – die wirtschaftlichen und finanziellen Handlungsmöglichkeiten der Gemeinschaft für die Terrorismusbekämpfung durchaus relevant sein können. Denkbar wäre auch die Einführung einer Art „Querschnittsklausel“ zur Terrorismusbekämpfung in den Titel VI EUV, die als Rechtsgrundlage für eine Kombination von Maßnahmen im Rahmen des RFSR mit Instrumenten der „ersten“ und „dritten Säule“ dienen könnte. In Erwägung zu ziehen wäre schließlich auch

die vertragliche Einführung der Möglichkeit einer verbindlichen „Gemeinsamen Strategie“ – ähnlich dem gegenwärtigen Instrument im Rahmen der GASP – im Bereich der Terrorismusbekämpfung, die zwar einstimmig beschlossen werden müsste, deren Umsetzungsmaßnahmen dann allerdings auch qualifizierten Mehrheitsentscheidungen unterworfen werden könnten.²⁵

Strukturelle Reformen

Die bereits eingerichteten strukturellen Grundlagen der Europäischen Union haben sicherlich noch nicht ihre volle Leistungsfähigkeit erreicht. Im Bereich der Entscheidungsstrukturen des Rates wäre oberhalb der Arbeitsgruppenebene die Einsetzung einer hochrangigen „multidisziplinären“ Koordinationsgruppe – wie es sie im Bereich der Bekämpfung der organisierten Kriminalität bereits gibt – zu prüfen, die sich auf säulenübergreifende Maßnahmen und Strategien konzentrieren könnte. Dies könnte sich zwar mit den jüngst im Rat wieder hervorgehobenen „Querschnittsaufgaben“ des Ausschusses der Ständigen Vertreter (ASTV) im Bereich der Terrorismusbekämpfung²⁶ überschneiden, aber aufgrund der Überlastung seiner Agenda und teilweise auch der mangelnden fachlichen Expertise des letzteren könnte hier sicherlich eine sinnvolle Arbeitsteilung unter Wahrung der Position des ASTV und des Ausschusses nach Artikel 36 gefunden werden.

Zur besseren Ausnutzung der Kapazitäten von Europol, der Task Force der Polizeichefs und von Eurojust wären klarere Aufgabendefinitionen und Prioritätensetzungen im Bereich der Terrorismusbekämpfung sinnvoll, wobei gleichzeitig ein regelmäßiger „Dialog“ zwischen diesen Schlüsselgremien eingerichtet werden sollte, mit der Möglichkeit, dem Rat gemeinsame Empfehlungen zu neuen Maßnahmen und Schwerpunkten bei der praktischen Weiterentwicklung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit unterbreiten zu können. Von zentraler Bedeutung ist auch die Sicherstellung eines umfassenden Informationszugangs von Europol und Eurojust zu Daten und besonderen Kenntnissen nationaler Behörden, die bislang in vielen Fällen noch nicht gegeben ist. Dies ist weniger von neuen Ratsentscheidungen abhängig, als vielmehr von einem Einstellungswandel der relevanten nationalen Behörden, dem notfalls auf der politischen Ebene nachzuhelfen sein wird. Gleiches gilt für die praktische Kooperationsbereitschaft nationaler Dienststellen, die für den institutionellen Neuling Eurojust²⁷ besonders wichtig sein dürfte.

Zur Stärkung der operativen Kapazitäten sollte die Arbeit der Task Force der Polizeichefs auf die Evaluierung der Möglichkeiten gemeinsamer Anti-Terror-Operationen der nationalen Polizeikräfte sowie deren Planung ausgerichtet werden. Die Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen im Anti-Terror-Bereich sollte – nach der hoffentlich baldigen Annahme des betreffenden Rahmenbeschlusses – aktiv gefördert werden, wobei sich zunächst an diesen Teams nur einige Mitgliedstaaten beteiligen könnten, wie es gemäß des Rahmenbeschlusses auch durchaus möglich ist. Schließlich sollte auch von der durch Artikel 30(2) EUV eröffneten Möglichkeit der Initiierung und Koordinierung nationaler Ermittlungsoperationen durch Europol im Bereich der Terrorismusbekämpfung vollauf Gebrauch gemacht werden. Den nationalen Behörden sollte die Durchführung solcher Operationen auf Anfrage von Europol in noch zu definierender Form zur Pflicht gemacht werden. Zu prüfen wäre auch, ob die Einsetzung einer gemeinsamen Task Force der Geheimdienste für Fragen der Terrorismusbekämpfung nicht einen nützlichen Beitrag sowohl zur operativen Kooperation

als auch zur entscheidungsvorbereitenden Analyse leisten könnte, diese natürlich in regelmäßigem Austausch mit Europol, den Polizeichefs und Eurojust.

Schließlich könnte auch eine Ausweitung von gemeinsamen Trainingsmaßnahmen im Bereich der Terrorismusbekämpfung vor allem für Polizeibeamte und Staatsanwälte von beträchtlichem Nutzen sein, die auf der Identifizierung von „best practices“ innerhalb und außerhalb der Union beruhen sollte. In diese Trainingsmaßnahmen sollten frühzeitig auch Vertreter der Beitrittskandidaten einbezogen werden, denen es in vielen Fällen an besonderer Expertise in diesem Bereich fehlt. Hierfür sollten zusätzliche Haushaltsmittel bereitgestellt werden. Die gegenwärtig freilich noch in ihren Anfängen befindliche Europäische Polizeiakademie könnte in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle übernehmen.

Verbindung interner und externer Maßnahmen und „cross-pillarisation“

Angesichts der internationalen Dimension der terroristischen Bedrohung sollten Maßnahmen innerhalb des RFSR auch immer von geeigneten Maßnahmen auf der internationalen Ebene begleitet werden. Dies bedeutet zunächst die Entwicklung einer geeigneten umfassenden Strategie, die parallel zu den angestrebten internen Fortschritten auch Zielsetzungen für die Beziehungen zu bestimmten für den Kampf gegen den Terrorismus besonders relevanten Drittstaaten oder gemeinsame Vorgehensweisen in internationalen Organisationen (insbesondere den UN-Organen) definiert. Dies ist teilweise im Rahmen der Umsetzung des Aktionsplans vom September 2001 schon geschehen, aber die systematische Berücksichtigung der Außendimension sollte zu einem festen Bestandteil eines halbjährlich oder jährlich zu definierenden Strategiepapiers werden. Zu erwägen wäre auch die Einführung der Zusammenarbeit in der Terrorismusbekämpfung als obligatorischer Punkt in alle Vertragsverhandlungen mit Drittstaaten oder -staatengruppen. Die Union ist bereits dazu übergegangen, Rückführungsklauseln im Bereich der Asyl- und Einwanderungspolitik systematisch in alle Verhandlungen mit Drittstaaten einzubringen, und es ist nicht einzusehen, warum dies in ähnlicher Form nicht auch für die Terrorismusbekämpfung möglich sein sollte, wobei die konkreten Ziele einer solchen Zusammenarbeit wahrscheinlich von Fall zu Fall unterschiedlich wären. Wirtschaftliche und finanzielle Konzessionen im Rahmen der „ersten Säule“ könnten somit auch für die Zwecke der Terrorismusbekämpfung genutzt werden. Denkbar wäre auch der Abschluss spezifischer, auf die Terrorismusbekämpfung ausgerichteter Abkommen unter Nutzung des Artikels 38 EUV, wofür das in Vorbereitung begriffene Rechtshilfeabkommen mit den USA ein erstes Beispiel liefern könnte.

Die angesprochenen Möglichkeiten der verstärkten Nutzung externer Instrumente würden auch einen Beitrag zur „cross-pillarisation“ in der Terrorismusbekämpfung auf EU-Ebene leisten. Der Union stehen vor allem im Rahmen des EG-Vertrages („erste Säule“) sowohl hinsichtlich des Binnenmarktes als auch hinsichtlich der Außenwirtschaftsbeziehungen eine Reihe von Instrumenten zur Verfügung, die Zielsetzungen der Terrorismusbekämpfung im Rahmen des Titels VI EUV („dritte Säule“) wirksam ergänzen oder zumindest begleiten können. Ähnliches gilt auch für den Bereich der GASP („zweite Säule“). Die Nutzung der potenziell sehr wirksamen Synergieeffekte hängt sowohl von der Definition entsprechender übergreifender Strategien ab – wofür die längerfristigen „Strategien“ im Rahmen der Bekämpfung der organisierten Kriminalität teilweise als Modell fungieren könnte – als auch von einer effektiven Interaktion zwischen den unterschiedlichen Entscheidungssträngen der

einzelnen Säulen. Gemeinsame Sitzungen von Schlüsselgremien der einzelnen Säulen – wie etwa die der COTER-Arbeitsgruppe der GASP und der „Terrorismus“-Arbeitsgruppe im Rahmen der „dritten Säule“ – sind hierfür unerlässlich und sollten daher noch deutlich ausgeweitet werden.

Stärkung der demokratischen Legitimität

Nicht zuletzt auch aufgrund der in einigen Mitgliedstaaten relativ schwachen parlamentarischen Kontrolle von EU-Entscheidungen im Bereich des RFSR führt hinsichtlich der Stärkung der demokratischen Legitimität von EU-Maßnahmen im Anti-Terror-Bereich kein Weg am Europäischen Parlament vorbei. Es sollte auch erwähnt werden, dass sich das Europäische Parlament bei der Behandlung der zahlreichen und in rascher Folge vom Rat verabschiedeten Maßnahmen nach dem 11. September insgesamt recht pragmatisch verhalten und bemerkenswert rasch seine Positionen formuliert hat. Das formelle Anhörungsrecht des Parlaments sollte daher auch auf nicht rechtsverbindliche Programmdokumente des Rates ausgeweitet werden. Es wäre auch zu überlegen, ob Akte des Rates mit so weitgehenden Auswirkungen auf die nationalen Rechtssysteme und die Rechte von Einzelnen wie der Rahmenbeschluss zum Europäischen Haftbefehl in Zukunft nicht einem Mitentscheidungs- oder zumindest Zustimmungsrecht des Europäischen Parlaments unterworfen werden sollten. Dies würde freilich eine Vertragsänderung erforderlich machen, die 2004 angesichts der gegenüber Kompetenzerweiterungen des Europäischen Parlaments im Innen- und Justizbereich besonders wachsam nationalen Parlamente nicht leicht zu erreichen sein wird.

Auch ein größeres Bemühen um die Herstellung von Öffentlichkeit und Transparenz könnte die Legitimität der Union als Akteur in der Terrorismusbekämpfung verstärken. Mit der vom Rat eingegangenen Verpflichtung, dem Europäischen Parlament jährlich einen zur Debatte offenstehenden Bericht zur Terrorismus-Situation in der Union vorzulegen (bezeichnet als „Terrorism Situation and Trends“-Bericht, kurz: „TE-SAT“), wurde ein erster Schritt getan. Der Rat „Inneres und Justiz“ und die zuständigen Generaldirektionen von Kommission und Rat sollten jedoch sehr viel umfassendere Anstrengungen unternehmen, um die Öffentlichkeit über die Gründe für bestimmte Maßnahmen und den erhofften Sicherheitsgewinn für die Bürger aufzuklären. Der RFSR gehört bislang zu den am wenigsten aktiv der Öffentlichkeit vermittelten Integrationsprojekten des europäischen Einigungswerkes. Gerade im Bereich der Terrorismusbekämpfung bestehen durchaus Möglichkeiten, den europäischen Bürgern den Mehrwert grenzüberschreitender Maßnahmen deutlich zu machen. Zugleich besteht die Gefahr einer wachsenden Erosion der demokratischen Legitimität der Union, sofern man auf Unionsebene glauben sollte, sich in diesem schwierigen Feld mit dem traditionellen Arkanverhalten von Organen der inneren Sicherheit begnügen zu können.

Anmerkungen

1. Dieser Beitrag gründet sich auf ein im Rahmen des Projekts „Zukunft der Sicherheit“ der Bertelsmann-Stiftung erstelltes umfangreicheres Gutachten. Er trägt dem Entwicklungsstand bis zum 1. Mai 2002 Rechnung.
2. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere, 15./16. Oktober 2002, Ratsdokument Nr. SN 200/99, Paragraphen 3 und 40.

3. Mit Ausnahme der von der Union zur Überwindung der wirtschaftlichen Konsequenzen des 11. September ergriffenen Maßnahmen, die nicht zur Terrorismusbekämpfung im eigentlichen Sinne gerechnet werden können.
4. Ratsdokument Nr. 11795/01.
5. Auswärtiges Amt: http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/eu_politik/aktuelles/gemeinsame_erkl_html.
6. Ratsdokument Nr. SN 3926/6/01.
7. Ratsdokument Nr. SN 140/01.
8. Siehe Ratsdokument Nr. SN 14925/01.
9. Ratsdokument Nr. SN 4296/2/01.
10. Ratsdokument Nr. 14845/1/01 (aufgrund von Parlamentsvorbehalten war die formelle Annahme erst im Juni 2002 zu erwarten).
11. Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl und für die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, Ratsdokument Nr. 14867/1/01 (aufgrund von Parlamentsvorbehalten war die formelle Annahme erst im Juni 2002 zu erwarten).
12. Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 des Rates, in: Amtsblatt der EG Nr. L 344 vom 28.12.2001, S. 70-75.
13. Amtsblatt der EG Nr. L 344 vom 28.12.2001, S. 95.
14. Ratsdokument Nr. 14925/01.
15. Siehe Agence Europe, 15. und 16.12.2001 und Guardian, 15.12.2001).
16. Ratsdokument Nr. SN 3926/6/01.
17. Ratsdokument Nr. SN 4296/2/01.
18. Einzelheiten gemäß Ratsdokument Nr. 14925/01.
19. Ratsdokument Nr. 14586/01.
20. Resolution des Europäischen Parlaments PE T5-0700/2001.
21. Ratsdokument Nr. 14242/01.
22. Diese Schwierigkeiten wurden in dem im Dezember 2001 vorgelegten Bericht der belgischen Präsidentschaft zur Umsetzung der Schlussfolgerungen von Tampere (Ratsdokument Nr. 14926/01) in ungewöhnlich offener Form behandelt.
23. A. Boumediene-Thiery u.a. in Le Monde am 29.11.2001.
24. Statewatch Bulletin, 11/2001, <http://www.statewatch.org/swbul.html>.
25. Ein mögliches Modell findet sich im Bereich der GASP in Gestalt von Artikel 23(2) EUV.
26. Ratsdokument Nr. 14574/1/01 (Enfopol 141).
27. Die definitive Rechtsgrundlage für Eurojust wurde erst am 28. Februar 2002 geschaffen; vgl. Amtsblatt Nr. L 63 vom 6.3.2002.

Das Weißbuch der Kommission über „Europäisches Regieren“: Ein missglückter Aufbruch zu neuen Ufern¹

Christian Joerges

Als Präsident Romano Prodi am 15. Februar 2000 in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament das Projekt eines Weißbuchs ankündigte, in dem die Kommission neue Perspektiven für ein demokratisch reformiertes „Europäisches Regieren“ erarbeiten würde,² hat er hohe Erwartungen geweckt. Dies war eine neue Sprache, in der die entschlossene Bereitschaft zum Ausdruck kam, Lehren aus dem Scheitern der Santer-Kommission zu ziehen. Es war die Sprache attraktiver Innovationen: Angekündigt wurde eine demokratischere Partnerschaft zwischen den verschiedenen Ebenen europäischen Regierens, eine intensive Zusammenarbeit von politischen Akteuren und Zivilgesellschaft. „Governance“ war das Schlüsselwort des neuen dritten Weges, der die gleichzeitig in Angriff genommene administrative Reform³ und den in Nizza auf den Weg gebrachten konstitutionellen Prozess⁴ zu begleiten und zu fördern versprach. Ein „Governance-Team“ aus Kommissionsbeamten verschiedener Generaldirektionen mit Jérôme Vignon, zuvor Direktor der „Forward Studies Unit“ bei der Generaldirektion XII, an der Spitze wurde mit der Ausarbeitung der Reformagenda betraut.⁵ Zwölf Arbeitsgruppen wurden eingerichtet, Experten hinzugezogen, Seminare organisiert, Begleitforschung angeregt und gefördert. All diese Aktivitäten dokumentierte eine Website der Kommission, auf der man zudem wichtige wissenschaftliche Beiträge zur Governance-Debatte findet.⁶ Dass dieser Aufbruch zu neuen Ufern auch Vorbehalten begegnete, lässt sich denken. Nicht nur bewegte sich die Governance-Initiative in einem jedenfalls juristisch nicht recht greifbaren Raum. Sie brach auch mit den Traditionen konkreter und problemorientierter Reformvorhaben, die in der Vergangenheit im Kleinen und im Großen viel bewegt hatten.

Europa regieren

Ob die Modernisierer oder die Skeptiker die besseren Gründe hatten, sei vorerst dahingestellt. Richtig ist jedenfalls, dass mit dem Governance-Projekt das Kern- und Dauerproblem des Integrationsprojekts schlechthin in einer neuen Form aufgegriffen wurde. Dies allein ist Grund genug, das Weißbuch zum Regieren⁷ ernst zu nehmen. Um diese nun allerdings selbst begründungsbedürftige Deutung in einem Thesenbündel vorwegzunehmen: Das Stich- und Modewort „Governance“ – mit „Regieren“ so gut wie eben möglich übersetzt – reagiert auf die Entwicklung genuin transnationaler nicht-staatlicher, nicht-gouvernementaler „Herrschafts“-Strukturen („governance structures“) in Europa – und anderswo. Es bezeichnet eine neuartige Problemlage. Ein transnationaler Herrschaftsverband⁸ war bereits entstanden, als die Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft übereinkamen, mehr als nur intergouvernementale Beziehungen zueinander zu unterhalten und mehr als eine internationale Organisation zu errichten. Die erste Phase dieser Entwicklung stand im Zeichen der „Integration durch Recht“. Mit ihr hat Europa sich spätestens seit dem Jahre

Prof. Dr. Christian Joerges, Abteilung für Rechtswissenschaft, Europäisches Hochschulinstitut, Florenz

1963 vertraut gemacht und – wenn auch mit graduellen Unterschieden – identifiziert, als der Europäische Gerichtshof erkannte, dass die Römischen Verträge nicht als zwischenstaatliche Vereinbarungen zu begreifen und die europäischen Befugnisse in bloß völkerrechtlichen Begriffen nicht zu legitimieren seien.⁹ Spätestens seit der Einheitlichen Europäischen Akte des Jahres 1987 ist der Europäische Verbund auch über jene Gemeinschaft hinausgewachsen, die dem Europäischen Gerichtshof 1963 vor Augen stand, als er fand, dass die Mitgliedstaaten, „wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt“ hätten und so eine neue Rechtsordnung entstanden sei, „deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind“. „Governance“, der Leitbegriff des Weißbuchs, ist immerhin eine positive Bezeichnung dieses sonst immer bloß negativ umkreisten *aliud* oder einer Polity, die kein Staat werden soll, die aber doch regiert werden will. Dies ist freilich nur der erste Teil der Botschaft, die im Folgenden näher entfaltet werden soll. Der zweite Teil ist weniger erfreulich. Er betrifft die Legitimität jener Formen des Regierens, die mit der Governance-Analytik bezeichnet werden, wobei „Legitimität“ nicht etwa bloß die tatsächliche Hinnahme, das Funktionieren und die soziale Akzeptanz Europas bezeichnet, sondern auch die normative Frage umfassen soll, ob dieses Regieren die Fügsamkeit der Regierten, ob es Anerkennung verdient. Auf diese Frage gibt das Weißbuch mit der Metapher vom „guten Regieren“ und der Losung „Die Gemeinschaftsmethode stärken“ unzulängliche Antworten. Diese Antworten stellen das gesamte Projekt in Frage. Wenn man jene transnationalen Governance-Strukturen, auf die das Weißbuch, wie analytisch unscharf auch immer, verweist, nicht negieren kann, so besagt dies nichts anderes, als dass die Legitimität der Union deshalb prekär geworden ist, weil die „constitutional charter“, über die Europa verfügt, nicht mehr zureichend sei, ohne dass klar wäre, welche Art von Verfassung jene Charta ablösen solle.

Ist es angebracht, das Weißbuch mit solchen Fragen zu konfrontieren? Wer seine jedenfalls dem Umfang nach bescheiden ausgefallene Endfassung zur Hand nimmt, ohne sich die mit den vorbereitenden und begleitenden Arbeiten¹⁰ verbundenen Ansprüche zu vergegenwärtigen, wird dies nicht finden. Indessen: Die Antworten des Weißbuchs sind programmatisch gemeint und in der Sache alles andere als bescheiden. Sie befassen sich tatsächlich mit der Legitimität transnationalen Regierens. Wer sich mit diesen Antworten auseinandersetzen will, muss dazu weiter ausgreifen, als das Weißbuch selbst dies tut, und, so muss man hinzufügen, tun durfte. Das soll im Folgenden in zwei Schritten geschehen. Der erste ist historisch und theoretisch. Er wird an frühe rechtswissenschaftliche Begründungen legitimer transnationaler Herrschaftsstrukturen erinnern. Der zweite Schritt wird die Antworten des Weißbuchs auf diese allgemeine Frage in einem konkreten Feld, dem der regulativen Politik, analysieren.

Rechtswissenschaftliche Begründungen transnationaler Herrschaftsstrukturen: Ein Rückblick auf deutsche Traditionsbestände

Die heute so verbreitete Meinung, die Europäische Union sei kein Staat, aber sie brauche eine Verfassung, bezieht seine Anziehungs- und Sprengkraft daraus, dass man mit dem Begriff der Verfassung die Forderung nach einer *demokratischen* Legitimation verbindet, die der des Verfassungsstaates gleichwertig sein, aber eben ohne einen Staat auskommen soll. Dies ist ein Maßstab, den sich auch das Weißbuch zu eigen zu machen scheint, wenn es auf das „zweifache demokratische Mandat“ der Union verweist, um dann fünf „Grundsätze

des guten Regierens“ – „Offenheit“, „Partizipation“, „Verantwortlichkeit“, „Effektivität“ und „Kohärenz“ – als demokratisch-rechtstaatliche Prinzipien vorzustellen, die in allen Regierungsebenen stärker zur Geltung kommen sollen.¹¹

In der Sache hat jenes als „Demokratiedefizit“ bezeichnete Legitimationsproblem die Rechtswissenschaft gleichsam von Anfang an beschäftigt. Sie hat hierauf nur anders reagiert, als dies in der gegenwärtigen Debatte weithin üblich ist: Sie hat – wenngleich vielfach in der verschlüsselt-doktrinellen Weise der Jurisprudenz und ohne sich um die Übersetzung ihrer Begriffe in die Kategorien und Fragestellungen anderer Disziplinen oder öffentlicher Diskurse zu kümmern – für eine Institutionalisierung von Rationalitätskriterien plädiert,¹² die ein transnationales „Regieren“ rechtfertigen können, das den Maßstäben der nationalstaatlich organisierten Verfassungsstaaten nicht genügen mag, mit ihnen aber dennoch verträglich ist. So kann man die Antworten aus der formativen Phase des Europarechts aktualisieren: Europa habe sich eine „Verfassung“ gegeben, mit der ein von dem Modell nationalstaatlicher Demokratien grundsätzlich abweichendes Legitimitätsmuster institutionalisiert wurde, ja, werden musste. Für diese Antwort gibt es in der deutschen Rechtstradition Begründungen, die sich geschichtlich zumindest bis in die Weimarer Republik zurückverfolgen lassen. An sie konnte das deutsche Europarecht anknüpfen, als es sehr früh und in einer unbelasteten Tradition so nicht zu erwartender konzeptioneller Stringenz auf die Frage reagierte, wie Europa als ein über dem Recht der Mitgliedstaaten stehender „Herrschaftsverband“ möglich sei. Diese Begründungen waren uneinheitlich – und sind gerade wegen ihrer Differenzen aufschlussreich.

Ordoliberalismus: Die Einheit von nationaler und europäischer Wirtschaftsverfassung

Im Rahmen seiner Studien zur Privatrechtsgeschichte hat Knut Wolfgang Nörr zwei Konzepte in der (deutschen) Wirtschaftsrechtsgeschichte identifiziert.¹³ Bei beiden handelt es sich in aktuellerer Sprechweise um deutsche *varieties of capitalism*; „organisierte Wirtschaft“ nennt Nörr die eine, „sozialen Marktwirtschaft“ heißt die andere Variante. Die „organisierte Wirtschaft“ sieht Nörr als eine Erblast aus der Weimarer Republik, freilich eine, deren Vorläufer in der Epoche des „organisierten Kapitalismus“ des 19. Jahrhunderts zu finden seien. Die zweite Variante, die „soziale Marktwirtschaft“, repräsentiert für Nörr die bessere Tradition. Ihren ordnungspolitischen Kern bildet der Ordoliberalismus. Diese Konzeption haben in der Nationalökonomie vor allem Walter Eucken, Alexander Rüstow und Wilhelm Röpke kongenial mit dem Juristen Franz Böhm, am Ende der 1920er Jahre entwickelt – angesichts und gleichsam auf dem Höhepunkt der wirtschafts- und verfassungspolitischen Krise der Weimarer Republik. In diesem Kontext entstand die ordoliberale Forderung nach einem „starken“ Staat, der eine dem Wirtschaftsgeschehen immanente, freilich schutzbedürftige, *ordo* ohne politische Rücksichtnahmen durchsetzen sollte.¹⁴

Eben dieser Kerngedanke war es denn auch, den der Ordoliberalismus in der formativen Phase zunächst der Bundesrepublik und dann der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Geltung brachte. Im Innern wurde der politischen Verfassung die Wirtschaftsverfassung an die Seite gestellt, um so die Marktwirtschaft gegen diskretionäre politische Zugriffe abzusichern. Die ordoliberale Theorie der Wirtschaftsverfassung beantwortete gleichzeitig die Frage nach der Legitimität europäischen „Regierens“: Sie verstand die im Vertrag über die

Europäische Wirtschaftsgemeinschaft verbürgten Freiheiten, die Öffnung der Volkswirtschaften, die Diskriminierungsverbote und Wettbewerbsregeln als gemeinschaftliche Grundsatz-Entscheidung für eine marktwirtschaftliche Ordnung.¹⁵ Und gerade der Umstand, dass Europa als bloße Wirtschaftsgemeinschaft auf den Weg gebracht worden war, verlieh der ordoliberalen Argumentation Plausibilität: Mit der Deutung der wirtschaftsrechtlichen Bestimmungen der Europäischen Gemeinschaft als einer auf Recht gegründeten und auf die Sicherung wirtschaftlicher Freiheiten verpflichteten Ordnung, gewann die Gemeinschaft eine eigene, von den Institutionen des demokratischen Verfassungsstaates unabhängige Legitimität, aus der sich zugleich Schranken für die Gestaltung dieser Gemeinschaft ergaben.

Die Disjunktion von „organisierter Wirtschaft“ und europäischer Technokratie

Die ordoliberale Theorie hat einen faktisch-normativen Doppelstatus. Ihre Aussagen über die Ordnungsmuster der Wirtschaft bezeichnen wirtschaftliche Abläufe, institutionelle Vorstellungen, wirtschaftspolitische Programmatiken; ihre Wohlfahrtsversprechen „gelten“ empirisch, wenn der institutionelle Rahmen „gilt“, den die Ordnungstheorie postuliert. Deshalb ist der Ordoliberalismus durch eine politische Praxis, die seinen Vorstellungen nicht entspricht, kaum in Verlegenheit zu bringen. So eindeutig ist das Verhältnis von Theorie und Praxis aber ohnehin nicht. Die deutsche Politik hat den Leitbildern, Konzeptionen, Institutionalisierungen im ordoliberalen Sinne immer wieder ihre Reverenz erwiesen; sie hat andererseits eine ordnungspolitische Indifferenz an den Tag gelegt, die ein Paktieren mit der „organisierten Wirtschaft“ einschloss.¹⁶ Und sie konnte sich darauf berufen, dass der Ordoliberalismus im Staats-, Verfassungs- und Verwaltungsrecht nur sehr verhalten unterstützt wurde – dort bestimmte die wirtschaftspolitische Gestaltungsfreiheit des demokratisch beglaubigten Gesetzgebers über die „Verfassung“ der Wirtschaft. Nörr bezeichnet deshalb „als ein Grundphänomen in der Entstehungsgeschichte der Bonner Republik... [ihre] wirtschaftspolitische und wirtschaftsverfassungsrechtliche Zweigleisigkeit“; und „für die Wirtschaftsordnung, die den neuen Staat prägen sollte, müssen wir geradezu von einer doppelten Inszenierung sprechen, von zwei Aufführungen desselben dramatischen Stückes, die voneinander keine Notiz nahmen.“¹⁷ Die Weigerung des Bundesverfassungsgerichts, dem Grundgesetz eine rechtlich bindende Wirtschaftsverfassung zuzuschreiben,¹⁸ belegt dies Nörr zufolge am nachdrücklichsten.¹⁹

Die Institutionalisierung beider Rationalitätsmuster nebeneinander, des ordnungspolitischen wie des politisch-diskretionären, ließ sich theoretisch nicht auflösen. Praktisch-politisch war jener „Gegensatz und Widerspruch“,²⁰ das belegt die wirtschaftliche Erfolgsgeschichte der jungen Bundesrepublik, ohne weiteres aushaltbar. Mit dem Projekt der Integration Europas aber entstand eine neue Lage. Der Ordoliberalismus kam, weil seine Theorie der Wirtschaftsverfassung diese gerade dem parlamentarisch-majoritären Zugriff entziehen sollte, mit den Suprematieansprüchen des Gemeinschaftsrechts grundsätzlich ohne weiteres zu Recht – jedenfalls, wenn und soweit dieses sich an der Programmatik der Herstellung eines „Systems unverfälschten Wettbewerbs“ orientierte. Demgegenüber stellten die Diskrepanzen zwischen den Prinzipien der parlamentarischen Demokratie und den so nicht legitimierten Befugnissen der Gemeinschaft für die „zweite Tradition“ ein Problem dar, dessen Lösung eine alternative Legitimation und Beschränkung europäischer Gestaltungsansprüche verlangte.

Solche Alternativen fanden sich. Und wie im Falle des Ordoliberalismus reichen ihre Begründungen in die Zeit der Weimarer Republik zurück. Unter dem Eindruck einer schon damals als rasant erscheinenden technischen Entwicklung und Verwissenschaftlichung formierte sich in Deutschland eine überwiegend konservative Kulturkritik,²¹ in den USA und anderswo etablierten sich eher zuversichtlich gestimmte technokratische Politikkonzepte.²² In den sechziger Jahren erlebten diese Vorstellungen ihre Renaissance. Im deutschen Verfassungsrecht ist hier vor allem an Ernst Forsthoff zu erinnern. Er diagnostizierte in seinem „Staat der Industriegesellschaft“ ein die förmliche Verfassung überlagerndes, ihr existentiell überlegenes Herrschaftssystem.²³ Neben der schon lange – seit 1938 in Übernahme des von Karl Jaspers geprägten Begriffs – fest etablierten „sozialen Realisation“ („Daseinsvorsorge“) kämen Zwänge einer „technischen Realisation“ zur Geltung, die, wie es in einem Begleitaufratz hieß, „dem freiheitlichen Staat eine partielle Identifizierung mit der Technik durch die Bedingungen des technischen Prozesses“²⁴ aufnötigten. Es gebe einen „inneren Kreis, in dem das Sachwissen herrscht und die sachgerechten Entscheidungen getroffen werden“.²⁵ Kongenial erklärte Helmut Schelsky: „An die Stelle der politischen Normen und Gesetze [treten] Sachgesetzmäßigkeiten der wissenschaftlich-technischen Zivilisation..., die nicht als politische Entscheidung setzbar und als Gesinnungs- und Weltanschauungsnormen nicht verstehbar sind“.²⁶

Die sogenannte Technokratie-Debatte, in deren Kontext diese Aussagen gehören, hat der Europäischen Gemeinschaft wenig Aufmerksamkeit gewidmet. Aber sie bot sich als Beleg für die Emergenz einer technokratischen Herrschaft an. In Hans Peter Ipsens Zweckverbandstheorie fand sie eine Fassung, die der technokratischen Vernunft in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft einen institutionellen Ankerplatz verschaffen, deren Geltungsbereich aber auch auf „Wissensfragen“ beschränken und wirklich „politische“ Fragen demokratisch legitimierten Entscheidungsträgern vorbehalten wollte.²⁷ Mit seiner Zweckverbandstheorie hat Ipsen sowohl weiterreichende föderale Integrationsvorstellungen als auch die frühen Deutungen der Gemeinschaft als bloße internationale Organisation zurückgewiesen. Das Gemeinschaftsrecht stellte sich ihm als ein *tertium* zwischen dem (bundes-)staatlichen Recht und dem Völkerrecht dar, das sich durch seine „Sachaufgaben“ konstituiert und durch deren Lösung hinlänglich legitimiert.

„Good Governance“ nach dem Weißbuch der Kommission: Das Exempel der regulativen Politik

Aus historischen Rückblicken können wir keine fertigen Antworten auf neue Problemlagen beziehen. Aber wir können durch sie etwas von der Wirkungsgeschichte der Konzepte erfahren, die wir verwenden, und uns darüber vergewissern, ob wir wirklich mit neuen Konzepten operieren, alte Antworten bloß fortschreiben oder uns Versäumnissen der Vergangenheit stellen. Im Allgemeinen ist all dies gleichzeitig der Fall – und dies gilt auch für das Weißbuch. Die folgenden Bemerkungen werden sich auf die Institutionalisierung der regulativen Politik im Binnenmarkt konzentrieren. Dies ist nicht das einzige, aber doch ein wichtiges Thema des Weißbuchs. Es ist zudem ein Thema, das seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von zentraler Bedeutung war und das Tagesgeschäft der Integrationspolitik beherrscht. Dieser Politik eröffnet das Governance-Weißbuch tatsächlich neue Horizonte. Es bewegt sich aber auch auf alten Pfaden und in alten Sackgassen.

Governance als Schlüsselbegriff

Der Begriff des Regierens, den das Weißbuch als Schlüsselbegriff der Integrationspolitik verwendet, ist gewiss ein Modewort mit schillernden Konnotationen. Aber der Begriff ist nicht konturenlos²⁸ und eignet sich tatsächlich zur Kennzeichnung integrationspolitischer Entwicklungen und Problemlagen. Das Integrationsprojekt stand in seiner ersten, seiner formativen Phase im Zeichen der „Integration durch Recht“. Europa verstand sich als „Rechtsgemeinschaft“, als ein Gemeinwesen, das sich durch Recht konstituieren und im Rechtsmedium handeln sollte. Als dann in den achtziger Jahren die „Vollendung“ des Binnenmarktes zum obersten Politikziel avancierte, sollten sich die Gewichte verschieben. Die neue Binnenmarktpolitik der Delors-Kommission stellte die ökonomische Vernunft über die juristische, nicht um zwischen beiden einen Gegensatz zu konstruieren, wohl aber in der Absicht, die Inhalte und Zielsetzungen der Rechtsintegration an den Imperativen einer ökonomischen Vernunft auszurichten.

Die Adaption des Governance-Begriffs durch das Weißbuch trägt den Erfahrungen und Lernprozessen während und nach der „Vollendung“ des Binnenmarktes Rechnung, der Einsicht vor allem, dass die Binnenmarktprogrammatische ein pro-aktives Handeln in immer neuen Bereichen verlangte, dass die Dynamik der Marktintegration ein auf Dauer gestelltes Management erforderte, das deren ökonomische Implikationen und soziale Dimensionen bearbeitet. Der Governance-Begriff kennzeichnet Aktivitäten und Akteure. „Governance“ ist weder mit dem Handeln von Regierungen und Verwaltungen noch mit Rechtsetzungsaktivitäten oder der Rechtsanwendungstätigkeit von Behörden und Gerichten gleichzusetzen. Es ist all dies „auch“. Aber ein Spezifikum der modernen regulativen Politik ist, dass sie auf das Wissen in der Gesellschaft, die Management-Kapazitäten von Unternehmen und Organisationen baut und angewiesen ist. Sie kann dabei nicht einfach „hoheitlich“ vorgehen; aber auch als „Delegation“ regulativer Aufgaben an nicht-gouvernementale Akteure wären solche Kooperationsverhältnisse nicht angemessen bezeichnet. Governance-Strukturen sind eine Antwort auf Problemlagen der Gesellschaft und des politischen Systems.²⁹

Jérôme Vignon, der Leiter des Governance-Teams, hat diese Entwicklungen mit einer „transformation of the knowledge used in the formation of rules of public life“ in Verbindung gebracht: „Knowledge is no longer ‚given‘ and accessible by the mechanisms of elected representation or by the concentration of specialist expertise, but rather thought to be ‚constructed‘ and renewed in a process of collective learning that draws support from social pluralism“.³⁰ Möchte Vignon auch suggerieren, dass die Veränderungen im Wissen der „Wissensgesellschaft“ und die damit zusammenhängende Umorganisation von Entscheidungsprozessen eine „profound mutation of democracy in the nations of Europe and elsewhere“ bedeuten? Eine solche Gleichsetzung ist kaum gemeint und würde von den Verhandlungen und Berichten der Arbeitsgruppe „Democratising Expertise“ dementiert. Überall ist die regulative Politik auf Expertenwissen angewiesen. Aber dieses Wissen ist immer fragmentarisch, regelmäßig kontrovers. Experten müssen selbst praktisch-normative Diskurse führen und können bei den auf ihren Rat angewiesenen Instanzen keine objektiven Wahrheiten abliefern. Die Organisation der regulativen Politik hat dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die politisch-administrativen Systeme nicht über die Wissens- und Steuerungsressourcen verfügen, die für Problemlösungen mobilisiert werden müssen. Auch innerhalb der Nationalstaaten müsse, so konstatierte Wolfgang Schluchter bereits 1972, die Verwaltung eingestehen, dass ihre „Amtsautorität“ auf „Sachautorität“ angewiesen sei, die sie nicht aus

ihrer Zuständigkeit zur Exekution von Normen beziehen könne.³¹ Deshalb müssen Amts- und Sachautoritäten neue Verbindungen eingehen. Governance-Strukturen müssen entstehen, in denen private Akteure und „die Zivilgesellschaft“ an der „Erfüllung öffentlicher Aufgaben“ teilnehmen. „Governance“ statt Regierung und Verwaltung: Dies ist das Resultat – aber dies ist auch das Problem.

Regulierungsagenturen?

Resultat und Problem haben spezifisch europäische Dimensionen, mit denen das Weißbuch sich auseinandersetzt, und eine Geschichte, die es in dieser Auseinandersetzung fort- und umschreibt. Vom deutschen Ordoliberalismus und seiner Vision einer geordneten Freiheit ist im Governance-Weißbuch recht wenig zu finden.³² Eher kann man in ihr Nachwirkungen der Traditionen der organisierten Wirtschaft und des Funktionalismus finden. Freilich gilt auch dies nur in einem vordergründigen Sinn. Denn die „Sachaufgaben“, deren Lösung Ipsen der europäischen Bürokratie anvertrauen wollte, sind nicht jenen „regulativen Politiken“ gleichzusetzen, die im Zuge der Binnenmarktpolitik seit 1985 eine immer stärkere Bedeutung gewannen, und die Giandomenico Majone zufolge zur Entfaltung eines europäischen „regulatory state“ führen sollen, der seine Aufgaben durch nicht-majoritäre Institutionen wahrnimmt, die sich am Vorbild amerikanischer Agencies orientieren.³³

Majones Vorstellungen kommt die institutionelle Programmatik, die das Weißbuch skizziert, terminologisch entgegen. Die Kommission möchte neue EU-Regulierungsagenturen schaffen, die auf der Grundlage eines klar definierten Mandats Entscheidungen treffen dürfen. Freilich: Die Unabhängigkeit dieser Einrichtungen soll nur „ein gewisses Maß“ haben, ihre Entscheidungsbefugnisse sollen auf Einzelentscheidungen beschränkt bleiben, sich aber nicht auf „politische Ermessensfragen“ erstrecken und ebenso wenig „komplizierte wirtschaftliche Bewertungen“ einschließen.³⁴ Derartiges sei der Kommission vorzubehalten, die sich dank der neuen Agenturen stärker ihren „Kernaufgaben“ widmen können. „Exekutivagenturen“ heißen die neuen Gebilde nach dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates vom 24. April 2001.³⁵ Der Begriff signalisiert, was der Text ausführt. Die Kommission stellt die „Verwaltung“ des Binnenmarktes dar, als vollziehe diese den Willen eines europäischen Souveräns, als fungiere sie in der plastischen Sprache des amerikanischen Verwaltungsrechts bloß als „transmission belt“³⁶ in einer „unitary polity“: In diesem Verwaltungsapparat ist die Exekutivagentur eine Art Gehilfe der Kommission, eben eine „Gemeinschaftseinrichtung mit Rechtspersönlichkeit, die unter Kontrolle und Verantwortung der Kommission damit beauftragt wird, die vom Gesetzgeber festgelegten Gemeinschaftsprogramme mitzuverwalten“.³⁷ Und: „Trotz ihrer Verwaltungsautonomie untersteht die Exekutivagentur der strengen Kontrolle durch die Kommission, die zum einen den Direktor und die Mitglieder des Lenkungsausschusses der Agentur ernennt und andererseits den Inhalt ihres Arbeitsprogramms festlegt“.³⁸

Kritik der Komitologie

Nicht die neuen Agenturen, sondern das seit langem etablierte Ausschusswesen ist die signifikanteste Institutionalisierung des Binnenmarktes. Ausschüsse haben nicht nur die sogenannte „Durchführung“ von gemeinschaftsrechtlichen Rahmenvorschriften in der Hand

(„Komitologie“), sondern fungieren viel umfassender als Foren politischer Prozesse und Koordinationsinstanzen zwischen supranationalen und nationalen, gouvernementalen und gesellschaftlichen Akteuren. Und beide, Agenturen wie Ausschüsse, werden umrahmt von – oder umgeben sich mit – halböffentlichen und privaten Policy-Netzwerken.³⁹

Die funktionale und formale Differenz von Agenturen und Ausschüssen ist wichtig, aber anders als diese Bezeichnungen suggerieren. Die europäischen Agenturen entscheiden nicht autonom über den Marktzutritt von Unternehmen oder die Zulassung ihrer Produkte; sie sollen vielmehr Informationen erheben, die Politik informieren: Sie fungieren als technokratische Zuliefer-Betriebe der Politik. Ihr halbamtlicher Status öffnet sie augenscheinlich privaten beziehungsweise gesellschaftlichen Interessen und stärkt ein technokratisch-unpolitisches, auf Autonomie bedachtes Selbstverständnis. Weder die Zuordnung zu Dienststellen der Kommission noch die Repräsentation von nationalen Akteuren in den Gremien der Agenturen scheint hieran etwas zu ändern.

Demgegenüber sollten die Ausschüsse als Kontrolleure und Agenten nicht nur technokratischer Erfordernisse, sondern auch der politisch-normativen Dimensionen der Vollendung und Verwaltung des Binnenmarktes fungieren. Sie erscheinen häufig als „kleine Räte“, als Foren, in denen die Logik der Marktintegration mit sozial-regulativen Anliegen und Interessen in den Mitgliedstaaten kompatibel gemacht werden muss. Weniger sichtbar, aber keineswegs weniger bedeutsam als das Schisma von Agenturen und Ausschüssen sind die Unterschiede in der Art und Intensität, mit der europäische Institutionen mit der Öffentlichkeit interagieren, sich professionellen Sachverständigen versichern, die Interessendefinitionen privater Akteure erkunden. Das hat mit der Art, in der traditionelle Bürokratien ihr Verhältnis zur Öffentlichkeit definiert haben, nicht mehr viel gemein. Vor allem diejenigen Agenturen, die nicht über formelle Entscheidungsbefugnisse verfügen (und deshalb rechtlich so schwach erscheinen), erweisen sich als höchst aktive Organisatoren europaweiter Meinungsbildungsprozesse.

Agenturen, Ausschüsse, öffentliche und private Netzwerke – sie alle sind institutionelle Produkte, die „so“ nicht geplant waren und sich dennoch als „erforderlich“ erwiesen. Unter ihnen gilt die Komitologie als Aschenputtel.⁴⁰ Und auch das Weißbuch geht auf Distanz: Anzustreben sei ein einfaches Gesetzgebungsverfahren, in dem Parlament und Rat als Legislative fungieren und die Kommission mit der „Durchführung des Gemeinschaftsrechts“ betraut wird. „Die bestehenden Ausschüsse müssten daher auf ihre Existenzberechtigung hin überprüft werden.“⁴¹ In der Tat, wer für Exekutivagenturen unter der Ägide der Kommission eintritt, kann das Ausschusswesen nicht tolerieren. Das Weißbuch ist insoweit konsequent.⁴² Ist es auch vernünftig?

Sackgassen

Die Begründbarkeit transnationaler Herrschaftsbefugnisse, die sich weder aus dem einzelstaatlichen Verfassungsrecht noch aus einer diesen Verfassungen überlegenen Ordnung herleiten, so wurde eingangs geltend gemacht, sei das Kern- und Dauerproblem des Europarechts. Die in der deutschen Tradition entwickelten Integrationskonzepte des Ordoliberalismus und des Funktionalismus, so lautete das zweite Argument, hätten diese Ausgangsproblematik genau gesehen. Die Rationalitätskriterien, die sie auf der europäischen Ebene insti-

tutionalisieren wollten, seien jedoch nicht, jedenfalls nicht mehr, zureichend. Daher sei die Forderung des Weißbuchs, von einer juristischen und ökonomischen Rationalität zu einem europäischen Regieren voranzugehen, grundsätzlich berechtigt.

Wie aber steht es um die Legitimität des Regierens, das im Weißbuch skizziert wird? Die Vorschläge zur regulativen Politik, die hier allein behandelt wurden, insinuierten eine transnationale Polity, die es nicht gibt. Sie setzen voraus, dass Europa hierarchisch geordnet sei, dass es über einen Gesamtsoverän verfüge, dessen Willen eine transnationale Administration umzusetzen befugt sei. Gewiss, in dieser Kennzeichnung ist nichts von dem enthalten, was im Weißbuch über Partizipation, Kommunikation, die Rolle der Zivilgesellschaft und die fünf „Grundsätze des guten Regierens“ gesagt wird. Systematisch kommt diesen Gesichtspunkten eine tragende Rolle zu. Sie sollen jenes „regulative surplus“ domestizieren, mit dem der Ordoliberalismus und der Funktionalismus nicht zurechtkommen; sie sollen dies leisten, indem sie das demokratische Doppel-Mandat, auf das sich das europäische Regieren jetzt schon stütze, durch ein drittes ergänzen. Aber wie ist es um dieses dritte Mandat bestellt? Stellt man in Rechnung, welche Fragen die europäische Gesetzgebung dem Implementationsprozess schon jetzt überlässt, bedenkt man, dass dem Weißbuch zufolge die legislativen Vorgaben noch weiter ausgedünnt werden sollen,⁴³ so wird zunächst einmal deutlich, dass es sich um praktisch höchst bedeutsame und politisch vielfach sensible Problemlagen handeln würde, die in die Regie der Kommission kämen. Was berechtigt die im Weißbuch bezeichneten zivilgesellschaftlichen Akteure und *expert communities* zur Wahrnehmung eines derart weitreichenden politischen Mandats? Mechanismen einer Repräsentation von Interessen werden nicht genannt. Die Akteure ernennen sich selbst? Die Kommission überwacht diese Ernennung? Delegationen rechtsetzender Befugnisse sind in allen Verfassungsstaaten unabdingbar. Sie sind es auch und gerade angesichts der Komplexität des regulären legislativen Prozesses für die Europäische Union. Das Korrektiv des Grundgesetzes ist Artikel 80 Absatz 1, wonach die exekutive Rechtsetzung einer legislativen Grundlage bedarf, „die Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung“ normiert. In allen Verfassungen der Mitgliedstaaten finden sich ebenfalls entsprechend korrigierende Bestimmungen.⁴⁴

Dies alles nötigt dazu, das vom Weißbuch verschmähte Ausschusswesen in Erinnerung zu bringen. Die Komitologie hat gegenüber Agenturen nach amerikanischem Muster und gegenüber Exekutivagenturen, wie sie das Weißbuch befürwortet, den enormen Vorzug, dass sie die regulative Politik auch in ihrer „Durchführungsphase“ pluralistisch auch im Sinne einer Sensibilität für gesellschaftliche Differenzen im „Binnenmarkt“ strukturiert, dass nationale Bürokratien sich mit den Positionen ihrer Nachbarstaaten auseinandersetzen müssen, dass Interessen und Besorgnisse in den Mitgliedstaaten nicht weggefiltert werden können. Sie grenzt die Entscheidungsspielräume ein, die das Weißbuch der Kommission zuweisen möchte. Dabei hat das Ausschusswesen *rebus sic stantibus* Schwächen, die denen der Programmatik des Weißbuchs spiegelbildlich zu entsprechen scheinen: Während das Weißbuch alle Welt zur Partizipation einlädt, aber nicht zu erkennen gibt, wer dann auch wirklich Zutritt erhalten wird, erscheinen die Zugänge, jedenfalls die formell gesicherten, zu den Netzwerken des Ausschusswesens von vornherein zu eng. Es ist aber immerhin vorstellbar, dass in den dezentralen Kommunikationszusammenhängen, denen die Akteure des Ausschusswesens verpflichtet sind, die immer noch primär national organisierten und redenden Öffentlichkeiten ihre Interessen, Besorgnisse und Argumente einbringen, dass diese Öffentlichkeiten sich zur Kenntnis nehmen und das Ausschusswesen zu ihrer Vernet-

zung beiträgt. Und statt diese Pluralität zu beklagen, sollte man fragen, welche Chancen in dem Aufeinandertreffen pluraler Öffentlichkeiten stecken – und wie diese Chancen institutionell stabilisiert werden können.⁴⁵

Als „deliberativen Supranationalismus“ – nicht als „deliberative Demokratie“ – haben Jürgen Neyer und ich in einer Analyse des Ausschusswesens im Lebensmittelsektor⁴⁶ einen doppelten Prozess bezeichnet: Zum einen die Einwirkung auf die „internen“ Entscheidungsprozesse in Verfassungsstaaten, die sich aus der Garantie europäischer Rechte, aus Verpflichtungen zur Rücksichtnahme auf „fremde“ Belange, aus der Bindung der Nationalstaaten an transnationale Prinzipien und Rechtfertigungszwänge ergibt. „Deliberativ“ ist ein solcher Supranationalismus, weil er sich nicht einfach aus einer Hierarchie von Rechtsquellen, sondern aus konstitutionellen Bindungen der Politik herleitet. Die zweite Dimension dieses deliberativen Supranationalismus ist eine unvermeidbare Konsequenz der Interdependenz, die aus den eben benannten Einwirkungen entstehen. In einer Union, die mit begrenzten Kompetenzen ausgestattet ist, deren Mitgliedstaaten durchaus noch aktiv sind, in der es viele Öffentlichkeiten gibt, wird beides auf der Tagesordnung bleiben: die Europäisierung der Nationalstaaten *und* die Entscheidungsbefugnisse jener *Polities*, die sich im Gefolge des Integrationsprozesses etablieren, die kein dem der Verfassungsstaaten entsprechendes demokratisches Mandat in Anspruch nehmen können, sondern nur auf die Qualität ihrer Meinungsbildung und Entscheidungsfindung verweisen können und unauflösbare Differenzen als solche respektieren müssen. In diesem Kontext und in diesem Sinne erscheint mir die Verwendung der „good governance“-Metapher vertretbar; dies vor allem, weil sich im Terminus „Verwaltung“ jenes intergouvernemental-gubernative Element nicht findet, dass für das Management des Binnenmarktes unverzichtbar ist, und weil in der Formel vom „guten“ Regieren immerhin ein normativer Anspruch zum Ausdruck kommt, der das Regieren im Binnenmarkt von einem strategischen Verhandeln abheben soll.⁴⁷

Waren die Modernisierer mit ihrem Aufbruch in die neue Welt des transnationalen Regierens im Recht? Haben die Skeptiker, die lieber in der vertrauten Rechtswelt bleiben wollen, die besseren Gründe für sich? Das Weißbuch ist deshalb ein missglücktes Unternehmen, weil beide Parteien sich bloß blockieren. Die Reformer haben nicht darzulegen verstanden, warum die neuen Formen europäischen Regierens, die sie vorfinden und/oder fördern möchten, Anerkennung verdienen, ob und wie ein solches Regieren der Idee einer rechtlich-konstitutionellen Bindung verpflichtet bleibt. Ihr Dilemma war auch, dass ihnen für die Entfaltung entsprechender Vorstellungen das Mandat fehlte. Aber auch das Kollegium der Kommissare war bei seiner Losung „Zurück zur Gemeinschaftsmethode“ augenscheinlich bemüht, sich nicht in die anstehenden konstitutionellen Debatten einzumischen. Das Dilemma dieser Haltung ist aber, dass mit einer Stärkung der Gemeinschaftsmethode, mit dem Ausbau einer von der Kommission dirigierten Exekutive, für die das Weißbuch plädiert, eine tragfähige Legitimation Europäischen Regierens nicht zu erreichen sein wird. – In seinem Vorwort zu der vom Amt für Amtliche Veröffentlichungen publizierten Ausgabe des Weißbuchs⁴⁸ beklagt Präsident Prodi erneut, wie schon in seiner Rede vom 15. Februar 2000 vor dem Europäischen Parlament, die demokratische Malaise Europas. Dieses Weißbuch kann der Malaise nicht abhelfen.

Anmerkungen

1. Überarbeitete Fassung eines Beitrags für die Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration über „Das Governance-Weißbuch der Europäischen Kommission vom 25. Juli 2001“, Berlin, 18.-19. Oktober 2001.
2. Rede des Kommissionspräsidenten vom 15. Februar 2000: http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/00/4110|AGED&lg=EN.
3. Vgl. Europäische Kommission: Die Reform der Kommission – Ein Weißbuch, KOM(2000) 200 endg. v. 1.3.2000.
4. Vgl. die Feierliche Erklärung von Nizza, 7. Dezember 2000, in: Amtsblatt der EG Nr. C 346/2000, S. 1; und zur Zukunft der Europäischen Union und der Einrichtung des Verfassungskonvents, welcher im März 2002 seine Arbeit aufgenommen hat (<http://european-convention.eu.int>): Erklärung von Laeken, Anlage I der Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Laeken, 14./15. Dezember 2001, <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNDE.pdf>.
5. Europäische Kommission: Ein Weißbuch zur „Governance“ für die Europäische Union, Die Demokratie in der Europäischen Union vertiefen, Arbeitsprogramm, SEK(2000) 1547/7 end, 11.10.2000, <http://europa.eu.int/comm/governance/work/en.pdf>.
6. Governance-Website der Kommission: http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm; bemerkenswert ist insbesondere die Schriftenreihe der Forward Studies Unit und dort Olivier De Schutter/Notis Lebesis/John Paterson (Hrsg.): Governance in the European Union, Luxembourg 2001.
7. Europäische Kommission: Regieren in Europa – Ein Weißbuch, KOM(2001) 428 endg. v. 25.7.2001.
8. Zum deutschen Begriff vgl. M. Rainer Lepsius: Die Europäische Union als Herrschaftsverband eigener Prägung, in: Christian Joerges/Yves Mény/Joseph H.H. Weiler (Hrsg.): What Kind of Constitution for What Kind of Polity? Responses to Joschka Fischer, Europäisches Hochschulinstitut, Florenz/Harvard Law School, 2000, S. 203-218, <http://www.iue.it/RSC/symposium/>.
9. Europäischer Gerichtshof, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1, 23f. – Van Gend en Loos.
10. Inzwischen sind die Abschlussberichte der 12 Arbeitsgruppen, die dem Governance-Team zugearbeitet haben, allgemein zugänglich: <http://europa.eu.int/comm/governance/index/en.htm>.
11. Weißbuch, KOM(2001) 428 endg. v. 25.7.2001, S. 13.
12. Zum Begriff vgl. M. Rainer Lepsius: Max Weber und das Programm einer Institutionenpolitik, in: Berliner Journal für Soziologie, 5/1995, S. 327-333.
13. Knut Wolfgang Nörr: Die Republik der Wirtschaft, Teil I: Von der Besatzungszeit bis zur Großen Koalition, Tübingen 1999, S. 5 ff.
14. Vgl. mit vielen Belegen Philip Manow: Ordoliberalismus als ökonomische Ordnungstheologie, in: Leviathan, 2/2001, S. 179-198.
15. Eingehend mit allen Belegen: Werner Mussler: Die Wirtschaftsverfassung der Europäischen Gemeinschaft im Wandel. Von Rom nach Maastricht, Baden-Baden 1998, S. 58 ff.
16. Vgl. Werner Abelshausen: Die Langen Fünfziger Jahre. Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland 1949-1966, Düsseldorf 1987, S. 21 ff.
17. Knut Wolfgang Nörr: Die Republik der Wirtschaft, Teil I: Von der Besatzungszeit bis zur Großen Koalition, Tübingen 1999, S. 84.
18. Entscheid des Bundesverfassungsgerichts Nr. 7, S. 377 (1958) – Investitionshilfe.
19. Vgl. Knut Wolfgang Nörr: Die Republik der Wirtschaft, Teil I: Von der Besatzungszeit bis zur Großen Koalition, Tübingen 1999, S. 103 ff.
20. Knut Wolfgang Nörr: Die Republik der Wirtschaft. Teil I: Von der Besatzungszeit bis zur Großen Koalition, Tübingen 1999, S. 84.
21. Vgl. Nico Stehr: Arbeit, Eigentum und Wissen. Zur Theorie von Wissensgesellschaften, Frankfurt a. M. 1994, S. 278 ff.
22. Vgl. Claudio Radaelli: Technocracy in the EU, Essex/New York 1999.

23. Vgl. Ernst Forsthoff: Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, 2. unveränderte Auflage, München 1971.
24. Ernst Forsthoff: Technischer Prozess und politische Ordnung, in: Studium Generale, 22/1969, S. 852.
25. Forsthoff: Staat der Industriegesellschaft, a.a.O., S. 84.
26. Helmut Schelsky: Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation, in: ders.: Auf der Suche nach Wirklichkeit, Düsseldorf 1965 (orig. 1961), S. 453.
27. Vgl. Hans Peter Ipsen: Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, S. 1045.
28. Aufschlussreich zu Herkunft und Karriere des Begriffes: Philippe C. Schmitter: What is there to legitimize in the European Union... and how might this be accomplished?, in: Christian Joerges/Yves Mény/Joseph H.H. Weiler (Hrsg.): Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance, Jean Monnet Working Paper 6/01, Cambridge/MA 2002, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010601.html>.
29. Die Definition der Kommission ist nun freilich ausgesprochen vage: „Das Weißbuch ... versteht unter ‚Governance‘ alle Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, die mit der Art der Ausübung der Befugnisse auf europäischer Ebene, insbesondere mit der Verantwortung, der Sichtbarkeit, der Transparenz, der Kohärenz, der Effizienz und der Effektivität zusammenhängen“, wobei die „gegenseitige Abhängigkeit und Interaktion der verschiedenen Entscheidungsträger auf verschiedenen Ebenen“ und die „Mitwirkung nachgeordneter und nichtstaatlicher Akteure“ zu berücksichtigen sei, hieß es im Arbeitsprogramm „Ein Weißbuch zur ‚Governance‘ für die Europäische Union. Die Demokratie in der Europäischen Union vertiefen“, SEK(2000) 1547/7 endg. v. 11.10.2000, S. 4. In der ersten Fußnote (S. 10) des Weißbuchs vom 25.7.2001, KOM(2001) 428 endg. v. 25.7.2001, wird der erste Teil dieser Definition fast wörtlich wiederholt.
30. Jérôme Vignon: Governance and Collective Adventure, in: Olivier De Schutter/Notis Lebevis/John Paterson (Hrsg.): Governance in the European Union, Luxembourg 2001, S. 3.
31. Wolfgang Schluchter: Aspekte bürokratischer Herrschaft: Studien zur Interpretation der fortschreitenden Industriegesellschaft (1972), Neuausgabe Frankfurt a.M. 1985, S. 145-176.
32. Insbesondere die Wettbewerbspolitik soll in der Domäne der Kommission bleiben: „Agenturen dürfen keine Zuständigkeiten zugewiesen werden, für die der Vertrag eine unmittelbare Entscheidungsbefugnis der Kommission vorsieht (z.B. in der Wettbewerbspolitik)“, erklärt das Weißbuch, KOM(2001) 428 endg. v. 25.7.2001, S. 31. Diese Aussage entspricht der überall deutlichen Konzentration der Kommission auf ihre eigene institutionelle Rolle, aber eben nicht der institutionellen Programmatik des Ordoliberalismus.
33. Giandomenico Majone: Regulating Europe, London-New York 1996, S. 284-300.
34. Weißbuch, KOM(2001) 428 endg. v. 25.7.2001, S. 31.
35. Amtsblatt der EG Nr. C 120 E, S. 140-145.
36. Vgl. Richard Stewart: The Reformation of American Administrative Law, in: Harvard Law Review, 88/1975, S. 1674 ff.
37. Abschnitt 3.2 der Einleitung der Mitteilung der Kommission zur Externalisierung der Verwaltung der Gemeinschaftsprogramme und Vorlage einer Rahmenverordnung für eine neuartige Exekutivagentur, KOM(2000), 788 endg. v. 13.12.2000.
38. Abschnitt 3.17 der Einleitung der Mitteilung der Kommission, a.a.O.
39. Vgl. die Beiträge in Christian Joerges/Josef Falke (Hrsg.): Das Ausschußwesen der Europäischen Union. Praxis der Risikoregulierung im Binnenmarkt und ihre rechtliche Verfassung, Baden-Baden 2000.
40. Vgl. als prominente Kritik Joseph H.H. Weiler: In der Unterwelt der Ausschüsse, Interview in: Die Zeit vom 22.10.1998.
41. KOM(2001) 428 endg. v. 25.7.2001, S. 40.
42. Es überrascht kaum, dass auch die sogenannte „Offene Koordinierungsmethode“ im Weißbuch reserviert kommentiert wird; vgl. KOM(2001) 428 endg. v. 25.7.2001, z.B. S. 28f. Auch dies ist unbefriedigend: Der neue Modus gilt den einen als (potenzielle) Auflösung des europäischen Demokratiedefizits (vgl. als aktuelles Beispiel Burkhard

- Eberlein/Dieter Kerwer: Theorizing the New Modes of European Governance, European Integration Online Papers, 6/2002, No. 5, <http://eiop.or.at/texte/2002.005.htm>, den anderen als Spielart der regulativen Konkurrenz (Holger B. Friedrich: Grundzüge einer europäischen Wirtschafts- und Finanzverfassung, CAP Working Paper, München 2002). Allerdings ist es gewiss weder praktisch aussichtsreich noch normativ zureichend, gegen die „Neue Methode“ die traditionelle Gemeinschaftsmethode anzurufen.
43. Weißbuch, KOM(2001) 428 endg. v. 25.7.2001, S. 24 ff.
44. Vgl. Mads Andenas/Alexander Türk (Hrsg.): Delegated Legislation and the Role of Committees in the EU, Den Haag/London/Boston 2000.
45. Und man muss hierbei nicht nur defensiv argumentieren. Der rechtliche Rahmen der Komitologie ist besser als sein Ruf – und entwicklungsfähig; vgl. Christian Joerges: Transnationale „deliberative Demokratie“ oder „deliberativer Suprationalismus“? Anmerkungen zur Konzeptualisierung legitimen Regierens jenseits des Nationalstaats bei Rainer Schmalz-Bruns, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 7/2000, S. 145-161.
46. Vgl. Christian Joerges/Jürgen Neyer: Von internationalem Bargaining zur deliberativen Politik: Gründe und Chancen für eine Konstitutionalisierung der europäischen Komitologie, in: Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Regieren in entgrenzten Räumen, PVS Sonderheft 29, Opladen 1998, S. 207-233.
47. Vgl. Christian Joerges/Renaud Dehousse (Hrsg.): Good Governance in Europe's Integrated Market, Oxford 2002.
48. Europäische Kommission: Regieren in Europa – Ein Weißbuch, Luxembourg 2001.

Der vergessene Konsument: Nachteile eines unvollendeten Binnenmarktes für Finanzdienstleistungen

Friedrich Heinemann und Mathias Jopp

Europas Finanzmärkte gelten seit der Euro-Einführung gemeinhin als in hohem Maße integriert. Dass es sich hier zumindest im Hinblick auf Finanzdienstleistungen für Endverbraucher um eine Fehleinschätzung handelt, wurde jetzt in einer Studie¹ herausgearbeitet, die das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, gemeinsam mit dem Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin, durchgeführt hat.²

Die Projektkonzeption war durch eine weitgehende Konzentration auf die Finanzdienstleistungen geprägt, die für den Endverbraucher relevant sind („retail“). Weniger Aufmerksamkeit wurde den Marktsegmenten gewidmet, auf denen sich große Unternehmen und Institutionelle engagieren („wholesale“). Diese Unterscheidung ist wichtig zur Aufklärung des Missverständnisses vom vermeintlich hoch integrierten europäischen Finanzmarkt: In hohem Maße integriert ist tatsächlich der Wholesale-Bereich. Große Unternehmen und institutionelle Anleger agieren heute bereits in einem wirklich internationalen Finanzmarkt. Bankdienstleistungen und Versicherungsprodukte werden hier nicht nur aus einem EU-Angebot, sondern teilweise sogar aus einem globalen Angebot ausgewählt. Der Euro hat diese Tendenz noch verstärkt: So ist beispielsweise der Interbanken-Kreditmarkt innerhalb der Eurozone heute bereits ein praktisch vollständig integrierter Markt ohne nennenswerte Zinsunterschiede. Auch die Wertpapiermärkte können als hoch integriert eingestuft werden. Aufgrund der Arbitrage-Aktivität institutioneller Investoren gibt es kaum nennenswerte Preisdifferenzen für die gleichen Aktien oder Anleihen zwischen verschiedenen europäischen Börsenplätzen. Im Versicherungsbereich ist es vor allem der Rückversicherungsmarkt, der durch eine globale Struktur von Angebot und Nachfrage gekennzeichnet ist.

Mit der Binnenmarkt-Integration ist es hingegen sehr viel schlechter bestellt, wenn man das Augenmerk vom Großkunden weg auf den Endverbraucher richtet. Auf den Retail-Segmenten der europäischen Banken- und Versicherungsmärkte stellen die Staatsgrenzen auch im Euro-Zeitalter immer noch eine wichtige Hürde dar. Direkte, grenzüberschreitende Kontakte zwischen normalen Privatkunden und ausländischen Anbietern sind die große Ausnahme, wenn es beispielsweise um Konsumenten- oder Hypothekarkredite oder um Lebens- oder Sachversicherungen geht. Preise, Preisgestaltung, aber auch die Verfügbarkeit von Finanzprodukten variieren hier stark zwischen den EU-Staaten. Vor diesem Hintergrund hat sich das Projektteam detailliert mit einigen Retail-Märkten für Finanzdienstleistungen befasst. Im Folgenden werden die Projektergebnisse vorgestellt. Zunächst wird der derzeitige Integrationsstand wichtiger Einzelmärkte dargestellt. Anschließend werden die verschiedenen Ursachen der unvollständigen Integration beleuchtet. Der Beitrag schließt mit einigen wirtschaftspolitischen Schlussfolgerungen.

Dr. Friedrich Heinemann, Senior Researcher, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

Dr. Mathias Jopp, Direktor, Institut für Europäische Politik, Berlin

Der Integrationsstand wichtiger Einzelmärkte

Aufschlussreich ist zunächst der Blick auf einen jungen Markt für Finanzdienstleistungen, den Markt für Online-Broking. Mit diesem Begriff bezeichnet man das Internet-basierte Bankgeschäft rund um die Geldanlage in Wertpapiere. Der Markt für Online-Broking gilt als der am weitesten entwickelte, Internet-gestützte Markt für Retail-Finanzdienstleistungen. Ende 2000 existierten bereits 3,74 Millionen Online-Wertpapierdepots in Europa. Dieser schnell wachsende Teilbereich des europäischen Finanzdienstleistungsmarktes ist ein hilfreiches Studienobjekt zur Beurteilung der Finanzmarktintegration aus Sicht des Privatkunden. So lassen sich hier relativ leicht internationale Preisvergleiche für annähernd homogene Dienstleistungen, beispielsweise eine Aktientransaktion mit einem bestimmten Volumen, ermitteln.

Die Resultate sind ernüchternd: Das Preisniveau unterscheidet sich deutlich zwischen verschiedenen EU-Staaten. Die Bandbreite in Europa ist dabei bedeutend größer als Preisunterschiede für Online-Broking im US-Markt. Aufschlussreich ist auch das Verhalten europaweit agierender Online-Broker: Obwohl das Internet die technischen Möglichkeiten schafft, Kunden ortsunabhängig zu bedienen, kommt es auch in diesem Markt nur in Ausnahmefällen zu direkten, grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen Anbieter und Kunde. Will ein Anbieter aus einem EU-Staat Kunden in einem anderen EU-Staat bedienen, so gründet er in der Regel im Zielland eine Tochtergesellschaft oder übernimmt einen dort ansässigen Anbieter. Diese Tochtergesellschaft verfolgt dann eine eigenständige Preispolitik, die sich an den Wettbewerbsverhältnissen im Zielland orientiert. Diese Beobachtungen sind eine Enttäuschung für alle diejenigen, die dem Internet eine bedeutsame integrierende Kraft zutrauen. Selbst auf diesem am weitesten entwickelten Internet-Markt für Finanzdienstleistungen sind die nationalen Grenzen alles andere als bedeutungslos, es herrscht kein einheitliches europäisches Preisniveau und es kommt kaum zu grenzüberschreitenden Kundenbeziehungen.

Mit dem europäischen Markt für Investmentfonds wurde ein weiterer wichtiger Markt untersucht, der ebenfalls noch weit von einem Zustand vollständiger Integration entfernt ist. Der Fondsmarkt spielt aus Sicht privater Haushalte eine immer wichtigere Rolle für die Vermögensbildung. Die Fondsanlagen pro Kopf der EU-Bevölkerung haben sich zwischen 1995 und 2000 von 4000 auf 11 600 Euro fast verdreifacht. Auch im Rahmen der privaten Altersvorsorge kommt einer leistungsfähigen Fondswirtschaft eine große Bedeutung zu. Um so wünschenswerter ist es, dass hier ein wirklich europäischer Markt mit großer Auswahl und hoher Wettbewerbsintensität entsteht.

Eigentlich sollten hier die Vorbedingungen für Integration nicht schlecht sein. Immerhin stammt die grundlegende EU-Richtlinie, die den einheitlichen „Pass“ zum europaweiten Vertrieb von Fondsprodukten geschaffen hat, schon aus dem Jahr 1985. Hinzu kommt, dass auch der Informationsstand der Konsumenten über ausländische Produkte inzwischen recht gut ist: Die einschlägige Finanzpresse informiert sowohl über die Qualität von in- als auch von ausländischen Fonds im Rahmen von Ranking-Listen. Dennoch fördert die Analyse auch hier eine erschreckende Zersplitterung zu Tausenden. Längst nicht alle EU-Konsumenten verfügen heute über ein Fondsangebot, das als zufriedenstellend betrachtet werden kann. Ein Indikator ist hier die Zahl der in jedem Land registrierten Fonds. Nur wenn ein Fonds registriert ist, kann er im Allgemeinen vom Verbraucher im jeweiligen Land ohne

gravierende steuerliche Nachteile gekauft werden. Die Zahl der registrierten Fonds variiert beträchtlich. Während die Anleger in einem Land wie Deutschland die Wahl unter mehr als 4000 registrierten Fonds haben, können Anleger in kleineren Staaten nur unter einigen hundert Produkten wählen. Das Schlusslicht bildet dabei Dänemark, wo im März 2001 gerade einmal 300 Fonds zugelassen waren. Aber auch die Situation in den großen Ländern zeichnet sich nicht durch eine hohe Integration aus. Zwar sind oft viele Auslandsfonds registriert, diese haben aber bislang kaum Markterfolg. Die Marktanteile ausländischer Fondsanbieter erreichen in keinem der großen Staaten mehr als 15 Prozent, meistens liegen sie sogar weit darunter. Faktisch dominieren also immer noch die heimischen Investmentgesellschaften das Geschäft. Der europäische Fondsmarkt stellt sich also auch heute noch als Summe von 15 einzelnen Märkten und nicht als ein einziger integrierter Markt dar.

Weitere Beispiele unvollständiger Integration lassen sich für fast alle Finanzdienstleistungen, die für die privaten Haushalte von Bedeutung sind, finden: So werden Versicherungen eigentlich nie grenzüberschreitend verkauft. Ähnliches gilt für Konsumenten- oder Hypothekarkredite. Zwar kommt der Konsument indirekt in den Kontakt mit ausländischen Anbietern, wenn diese im Inland Tochtergesellschaften gründen oder einen bestehenden Anbieter übernehmen. Da sich diese dabei aber an den Rahmenbedingungen des jeweiligen nationalen Marktes orientieren, kann der indirekte Kontakt den eigentlich wünschenswerten Direktkontakt nicht ersetzen. Denn nur der transnationale Zugang zu den Produkten des Auslandsmarkts stellt sicher, dass der Kunde unmittelbar von einer größeren Auswahl und einem wachsenden Wettbewerbsdruck des Binnenmarkts profitieren kann.

„Natürliche“ und „politikbedingte“ Ursachen der unvollständigen Integration

Ein wesentliches Erkenntnisziel der Untersuchungen war nach der Bewertung des bereits erreichten Integrationsstands die Identifikation der Ursachen für die fortdauernden Unvollkommenheiten im Zusammenwachsen der Märkte. Untersucht man diese Ursachen, so ist zwischen zwei Kategorien zu unterscheiden. Ganz offenkundig gibt es in Europa natürliche Integrationshindernisse. Hier sind sowohl kulturelle Faktoren als auch unterschiedliche Traditionen im Verbraucherverhalten zu nennen; an erster Stelle steht aber die Sprachenvielfalt. Ein deutscher Arbeitnehmer tut sich eben auch deshalb schwer, eine französische Lebensversicherung zu kaufen, weil er bei einem so wichtigen Vertrag das Kleingedruckte in seiner Muttersprache lesen will. Daneben gibt es aber auch politikverursachte Integrationshemmnisse. Ein Beispiel dafür ist etwa die Fortexistenz nationaler Währungen in Dänemark, Schweden und Großbritannien – ein Umstand, der tendenziell zu einer Abschottung dieser Finanzdienstleistungsmärkte führt, welche Gründe auch immer für die Beibehaltung der nationalen Währungen sprechen mögen.

Es ist nun wichtig, diese beiden Kategorien von Ursachen richtig zu gewichten. Wenn nämlich die heutige Situation unvollständiger Integration in erster Linie natürliche Ursachen hätte, dann könnte die Politik eben nicht viel anderes tun, als sich mit dem Erreichten zufrieden zu geben und abzuwarten. Die ZEW-IEP-Studie zeigt nun aber, dass dem nicht so ist. Zwar sind die natürlichen Barrieren in Europa bedeutsam, so dass es unrealistisch wäre, in kurzer Zeit einen Integrationsstand wie den in den USA existierenden erreichen zu wollen. Dennoch könnte durch entsprechende politische Entscheidungen wesentlich mehr

erreicht werden. Die Bedeutung der politikverursachten Hindernisse im Finanzbinnenmarkt wird sichtbar, wenn man die oben beschriebenen Märkte daraufhin noch einmal betrachtet.

Ein Grund, dass die Grenzüberschreitung im Markt für Online-Broking nicht gelingt, liegt in den national unterschiedlichen Vorschriften über Informationspflichten, Marketing und Konsumentenschutz begründet. Die Anbieter scheuen sich vor der grenzüberschreitenden Ansprache von Kunden, weil sie wegen dieser verschiedenen gesetzlichen Regeln rechtliche Schwierigkeiten befürchten. Eine einheitliche Website genügt unter Umständen überhaupt nicht den Vorschriften, die die 15 verschiedenen nationalen Gesetzgeber jeweils erlassen haben. Ein weiteres Hindernis, das in der Branche immer wieder genannt wird, bilden die bislang hohen Kosten grenzüberschreitender Überweisungen. Weil mit einer Bankverbindung im Ausland solche Überweisungen zahlreich anfallen würden, ist hier ein nachvollziehbares Problem gegeben, das jetzt allerdings durch die verabschiedete EU-Verordnung über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro³ bereits angegangen worden ist.

Auch der Fondsmarkt bietet reichliches Anschauungsmaterial für politikverursachte Hindernisse. Zunächst ist es die zu geringe Reaktionsgeschwindigkeit des europäischen Gesetzgebers, die hier eine Rolle spielt. Der „einheitliche Pass“ für Europafonds gilt nur für solche Produkte, die in der entsprechenden Richtlinie definiert sind. Diese Definition war aber zuletzt völlig veraltet, so dass selbst so wichtige Fondsarten wie Geldmarktfonds jahrelang nicht für die europaweite Zulassung in Frage kamen. Zwar ist die Aktualisierung der EU-Richtlinie⁴ soeben erfolgt, dennoch ist damit das Problem einer geringen Reaktionsgeschwindigkeit in der Gesetzgebung für die Zukunft nicht unbedingt gelöst.

Schwerer wiegen im Fondsmarkt aber noch zwei weitere Hindernisse: die Registrierungsprozedur und steuerliche Diskriminierungspraktiken. Erfüllt ein Fonds die Definition der EU-Richtlinie, so ist er dennoch in jedem EU-Staat, in dem er vertrieben werden soll, auch zu registrieren. Diese Registrierungsprozedur ist kostspielig und zeitaufwändig. Zum Teil sind dabei auch stark unterschiedliche Bedingungen je nach Zielland zu erfüllen. Im Grunde muss eine Fondsgesellschaft hier also für jeden Zielmarkt eine Eintrittskarte lösen. Der Anbieter wird diese Investition nur auf sich nehmen, wenn das Potenzial des jeweiligen nationalen Marktes dies rechtfertigt. Das hat eine Art Zwei-Klassen-Gesellschaft im europäischen Fondsmarkt zur Folge: Während sich der Markteintritt in großen Mitgliedsstaaten wie Deutschland, Frankreich oder Italien rechnet, werden kleinere Märkte wie Dänemark, Portugal oder Griechenland links liegen gelassen. In den letzteren Fällen lohnt der „Kauf der Eintrittskarte“ in Form der Registrierungsprozedur eben nicht. Dieses Problem würde erst entfallen, wenn die Notwendigkeit zur Registrierung im jeweiligen Zielmarkt ganz entfallen würde.

Am schwersten wiegen unter den politikverursachten Hindernissen im Fondsmarkt aber wohl die vielfältigen subtilen oder sogar offenkundigen steuerlichen Diskriminierungstatbestände. In den meisten EU-Staaten werden Inlandsfonds steuerlich gegenüber den Produkten ausländischer Anbieter favorisiert.⁵ Längst nicht das einzige, aber ein besonders deutliches Beispiel bietet Dänemark: Hier werden bei der Besteuerung der Fondserträge sogar registrierte Auslandsfonds gegenüber den Produkten heimischer Anbieter soweit schlechter gestellt, dass der dänische Fondsmarkt dadurch praktisch vollständig gegenüber ausländischer Konkurrenz abgeschottet ist.

Weitere Hindernisse, die von der Finanzindustrie immer wieder beklagt werden, liegen im Bereich der Finanzmarktaufsicht. Zwar gibt es im europäischen Aufsichtsrecht ein großes Maß an Harmonisierung durch die einschlägigen EU-Richtlinien. Nationale Besonderheiten in der gesetzlichen und administrativen Umsetzung dieses Harmonisierungsniveaus sind aber immer noch in hohem Maße relevant. Dies bedeutet, dass der neue Markteintritt in einen anderen europäischen Staat immer auch mit einem kostspieligen Informationsprozess verbunden ist.

Ähnliches gilt auch für das aus Sicht des Verbrauchers an sich wichtige Gebiet des Konsumentenschutzes: Hier beanspruchen die nationalen Gesetzgeber immer noch eine erhebliche Eigenständigkeit. Dies hat zur Folge, dass jenseits europäischer Mindeststandards völlig unterschiedliche nationale Regelungsniveaus bestehen und von einem einheitlichen Binnenmarkt in diesem Bereich keine Rede sein kann. Damit aber nicht genug: Zu den existierenden Integrationshindernissen kommen sogar ständig neue hinzu. Eines der Beispiele besteht in der deutschen Rentenreform. Bekanntermaßen wird hier mit dem Motiv des Anlegerschutzes minutiös geregelt, wie genau die förderfähigen Altersvorsorgeprodukte aussehen müssen. Das hat zur Folge, dass die betreffenden Produkte zunächst erst einmal entsprechend diesen gesetzlichen Anforderungen neu geschaffen werden müssen. Unter dem Integrationsaspekt ist die Riestersche Reform damit in hohem Maße problematisch: Eine ausländische Fondsgesellschaft oder Versicherung kann dem deutschen Arbeitnehmer nicht einfach für die förderfähige Altersvorsorge bewährte, bereits existierende Produkte verkaufen, sondern muss gemäß den Anforderungen des deutschen Gesetzgebers erst einmal neue Produkte entwickeln. Mit einer solchen Vorgehensweise der Mitgliedstaaten hat aber ein einheitlicher europäischer Markt für Altersvorsorgeprodukte keine Chance. Die Folge ist eine Marktzersplitterung, eine fehlende Ausnützung von Skalenerträgen und ein geringer Wettbewerbsgrad mit einem tendenziell schlechteren Preis-Leistungsverhältnis der betreffenden Produkte. Angesichts der unstrittigen Bedeutung der kapitalgedeckten Eigenvorsorge in der Alterssicherung kann durch nationale Alleingänge gerade hier der Binnenmarkt seine effizienzsteigernde Wirkung nicht entfalten.

Vorteile eines höheren Integrationsgrads

Der unvollständige Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen wird vor allem vom europäischen Konsumenten bezahlt. Für die Größenordnung dieser Kosten wurden in der ZEW-IEP-Studie einige Anhaltspunkte genannt. Beispielsweise werden private Bauherren durch unnötig hohe Zinsen von Hypothekenkrediten belastet. Das Ausmaß dieser Zusatzkosten wurde durch eine Analyse der Zinsanpassungen von Hypothekenbanken berechnet. Hier unterscheiden sich die EU-Staaten ganz erheblich. Während in den Staaten mit großer Wettbewerbsintensität sinkende Kapitalmarktzinsen schnell an den Kunden in Form von sinkenden Hypothekenzinsen weitergegeben werden, lassen sich die Banken in Staaten mit geringerer Wettbewerbsintensität dafür wesentlich mehr Zeit. Diese unterschiedlichen Anpassungsgeschwindigkeiten sind eine direkte Folge der unvollständigen Marktintegration. In einem vollständig integrierten Markt für Hypothekenkredite kann es solch unterschiedliche Geschwindigkeiten bei der Zinsüberwälzung nicht geben. Kunden, die durch eine zu langsame Reaktion der nationalen Anbieter belastet würden, würden ja sofort auf das Angebot ausländischer Kreditgeber ausweichen. Mit vollständiger Integration käme es also zu einer einheitlichen Geschwindigkeit der Zinsanpassung. Diese Geschwindigkeit würde sich

dank des dann existierenden hohen Wettbewerbsgrads mindestens auf dem Niveau bewegen, das heute den nationalen Markt mit der schnellsten Anpassung auszeichnet.

Diese Überlegungen erlauben nun eine Simulationsrechnung, die folgende Frage beantwortet: Welche Zinskosten hätten europäische Kreditnehmer einsparen können, wenn sich bereits in der Vergangenheit die Zinsanpassung der Hypothekenbanken auf dem Niveau des schnellsten Marktes nivelliert hätten? Die Resultate dieser Simulation sind eindrucksvoll. Bezogen auf einen Hypothekenkredit von 100 000 Euro hätten vor allem die Bauherren in Italien, Spanien, Portugal und Irland in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre erheblich profitiert. In diesen Ländern waren die Banken besonders langsam, die sinkenden Kapitalmarktinzinsen in diesen Jahren an die Kundschaft weiterzugeben. Zwischen 700 und 2600 Euro jährlich hätten die Bauherren in diesen Ländern gespart, wäre die Zinsanpassung so zügig wie im schnellsten Land (es handelt sich hier um Deutschland) vor sich gegangen.

Auch für den europäischen Fondsmarkt lassen sich quantitative Größenordnungen für die Kosten der Zersplitterung berechnen. Die Aufteilung des Marktes in nationale Fondsmärkte hat die unmittelbare Folge einer vergleichsweise geringen Durchschnittsgröße der Fondsvolumina. Weil Fondsprodukte in Europa in der Regel in nationalen Varianten vertrieben werden müssen, können pro Fonds nur geringere Mittel als bei einem echten europaweiten Fonds eingesammelt werden. Ein durchschnittlicher US-Fonds war 2001 mit 910 Millionen Euro dann auch mehr als fünfmal so groß wie ein durchschnittlicher EU-Fonds mit 176 Millionen Euro. Diese geringen Volumina haben zur Folge, dass Skalenerträge im Management eines Fonds nicht ausgenutzt werden können. Viele Kosten eines Fondsprodukts wie die Erstellung des Prospekts, der Rechtsbeistand und vor allem die Portfoliooptimierung haben aber einen Fixkostencharakter. Das bedeutet, dass die durchschnittlichen Managementkosten eines Fonds mit seinem Fondsvolumen fallen. Für diese Beziehung zwischen Managementkosten und Fondsgröße gibt es aufgrund existierender Studien zuverlässige Quantifizierungen. Diese erlauben nun eine Berechnung für Kosteneinspareffekte, die mit größeren europäischen Fondsvolumina verbunden wären. Auch hier weisen die Resultate auf nicht geringe Kosten der heutigen Zersplitterung hin: Bezogen auf die aktuelle Größe der europäischen Fondswirtschaft könnten 5,3 Milliarden Euro jährlich an Managementkosten eingespart werden, wenn die durchschnittlichen Fondsvolumina das amerikanische Niveau erreichen würden.

Natürlich ist damit noch nicht gesagt, wem diese Kosteneinsparungen zugute kommen würden, dem Anbieter oder dem Kunden. Es lässt sich aber argumentieren, dass mit mehr Integration ja nicht nur die Fondsvolumina, sondern auch die Wettbewerbsintensität ansteigen würde. Letzteres impliziert, dass ein substanzieller Teil dieser Ersparnisse auch an den Konsumenten weitergegeben würde.

Weitere Vorteile eines höheren Integrationsgrades lassen sich aus Konsumentensicht nennen: So würde beispielsweise die Auswahl an Finanzprodukten gerade für Verbraucher der kleineren EU-Staaten zunehmen. Ein dänischer Anleger hätte eben nicht mehr nur die Wahl unter wenigen hundert Fonds, sondern könnte dann aus Tausenden von Fondsprodukten auswählen.

Hinzu kommt schließlich, dass sich mehr Integration vermutlich auch positiv auf den Diversifikationsgrad in den privaten Anlage-Portfolios auswirken würde. Momentan sind

diese Portfolios ja immer noch durch einen beachtlichen „Home Bias“, einen zu großen Anteil von Wertpapieren des jeweiligen Heimatlandes, gekennzeichnet. Dies verschlechtert die Ertrags-Risiko-Relation im Vergleich zu einem international diversifizierten Portfolio ganz erheblich. Größere Marktanteile ausländischer Anbieter von Finanzdienstleistungen würden dieser Fehlallokation der privaten Vermögen entgegenwirken, weil die Präferenz für die heimischen Wertpapiere hier kaum gegeben wäre.

Im Vorhergehenden wurden die Kosten des unvollständigen Binnenmarkts aus Sicht des Konsumenten beleuchtet. Vieles spricht dafür, dass es zusätzlich auch erhebliche makroökonomische Kosten in Form von Wachstumsverlusten gibt. Es ist inzwischen ein etabliertes Faktum der Finanzmarktliteratur, dass die Finanzmarktentwicklung eine wachstumsrelevante Größe ist.⁶ Je reifer die Finanzmärkte einer Volkswirtschaft, desto weniger Kapital geht im Intermediationsprozess verloren, und desto effizienter wird es in die produktivsten Verwendungen geleitet. Damit begünstigen hoch entwickelte Finanzmärkte nicht nur die Akkumulation von physischem Kapital, sondern auch von Kapital in Form von technischem Know-how und Wissen (Humankapital).

Für die Finanzmarktentwicklung ist es aber wiederum von Bedeutung, wie gut nationale Märkte in die Weltfinanzmärkte integriert sind. Ein hoher Integrationsgrad wird tendenziell auch die Leistungsfähigkeit nationaler Finanzmärkte durch mehr Wettbewerb und einen höheren Innovationsdruck beflügeln. Tatsächlich lassen sich im Rahmen von Ländervergleichen diese Überlegungen auch empirisch stützen: Ein hoher Integrationsgrad von Finanzmärkten ist mit einem höheren Maß an Finanzmarktentwicklung und damit auch mit einer signifikant höheren gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate verbunden.⁷ So zeigen beispielsweise länderübergreifende Studien, dass Unterschiede in der Integration der Finanzmärkte zwischen den ausgewählten Staaten bei einer Standardabweichung von 1 bei den relevanten Integrationsindikatoren jährliche Differenzen von 0,5 bis 0,7 Prozent im gesamtwirtschaftlichen Wachstum erklären können.

Nicht zuletzt würde ein höheres Maß an Finanzmarktintegration in Europa auch die internationale Rolle des Euro stützen. Die hegemoniale Position des US-Dollar als Weltwährung stützt sich unter anderem auf die Tatsache, dass die USA über eine Finanzdienstleistungsbranche verfügen, die weltweit als Innovationsführer gilt und kostengünstige Produkte anbietet. Insofern wäre ein neuer Schub für die Vollendung des europäischen Marktes für Finanzdienstleistungen auch konsistent mit der Zielsetzung, die Position des Euro im Wettbewerb mit dem Dollar zu stärken.

Wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen

Diese Einsichten erlauben zunächst einmal eine Reihe allgemeiner wirtschaftspolitischer Schlussfolgerungen: Es besteht zusätzlicher politischer Handlungsbedarf, und auch Handlungsspielraum. Keineswegs erledigen Markttrends, wie etwa die zunehmende Verbreitung des Internet oder die wachsende Zahl an grenzüberschreitenden Übernahmen von Finanzdienstleistern, alle Probleme wie von selbst. Die Analyse hat gezeigt, dass das Internet trotz seiner enormen technischen Möglichkeiten als neuer Vertriebskanal alleine eben nicht in der Lage ist, nationale Grenzen zu überwinden. Auch die grenzüberschreitenden Übernahmen lösen das Problem nicht, dass der Kunde momentan kaum direkten Zugang zu den Produk-

ten in einem anderen EU-Staat findet. Auch die integrierende Macht des Euro wird vielfach überschätzt. Die Einheitswährung alleine nützt beispielsweise einem Italiener wenig, der zu Hause mit zu teuren Hypothekenkrediten konfrontiert ist und faktisch keinen Zugang zu ausländischen Angeboten findet. Der Handlungsspielraum der Politik ist klar gegeben, weil eben nicht alle Probleme unvollständiger Integration auf die natürlichen Barrieren wie Sprache und Kultur geschoben werden können. Diese Faktoren können zwar einiges, aber längst nicht alles erklären.

Nun gibt es in der europäischen Politik durchaus auch positive Ansätze. Im Aktionsplan für Finanzdienstleistungen verfolgt die Europäische Kommission beispielsweise ein verdienstvolles Projekt und setzt sich mit vielen der relevanten Probleme auseinander.⁸ Ein Beispiel ist die nun eingeleitete Beschleunigung der Finanzmarktgesetzgebung im Rahmen des „Lamfalussy-Approaches“. Danach soll sich die eigentliche Legislative (Rat und Parlament) auf die Definition der großen Rahmendaten beschränken, während schneller handelnde Komitees die kurzfristigen Anpassungen an die sich verändernden Marktbedingungen vornehmen.

Dennoch bleibt mehr auf der europapolitischen Ebene und vor allem auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten zu tun. So sollte die Kommission eine noch härtere Gangart in Sachen steuerlicher Diskriminierungen an den Tag legen. Diese Forderung hat nichts mit der Forderung nach Steuerharmonisierung zu tun. Es gilt lediglich sicher zu stellen, dass Mitgliedstaaten endlich die Diskriminierung von Auslands- gegenüber Inlandsprodukten beenden. Zeigen sich die betreffenden Mitgliedstaaten nicht einsichtig, dann sollte öfter der Gang zum Europäischen Gerichtshof angetreten werden. Angesichts dessen Rechtsprechung ist nicht zu erwarten, dass er viel Verständnis für diese offensichtlichen Verstöße gegen geltendes EG-Wettbewerbsrecht und etablierte Binnenmarktprinzipien aufbringen würde. Der in Verhandlung befindliche Kodex gegen unfaire Steuerpraktiken ist in diesem Zusammenhang nicht von Nutzen: Dieser Kodex zielt darauf ab, die steuerliche Privilegierung von ausländischen Firmen zu unterbinden. Hier geht es aber um das Gegenteil, um das Problem der Diskriminierung ausländischer Anbieter.

Grundsätzlich neuer Überlegungen bedarf es beim wichtigen Thema Konsumentenschutz. Es zeigt sich immer deutlicher, dass das bisherige Prinzip der Harmonisierung von Mindeststandards nicht mehr immer ausreichend ist. Der nationale Gestaltungsspielraum oberhalb dieser Mindeststandards wird ganz offenkundig auch zur Durchsetzung protektionistischer Interessen missbraucht. Hier ist zu prüfen, ob nicht zumindest für einige Märkte das notwendige Konsumentenschutzniveau auf europäischer Ebene abschließend geregelt werden sollte. De facto wirkt der nationale Gestaltungsspielraum oft nicht mehr konsumentenschützend, sondern zum Nachteil des Konsumenten: Unter dem Deckmantel des Konsumentenschutzes werden politisch einflussreiche Lobbies gepflegt und der Verbraucher um die Vorteile eines echten Binnenmarktes gebracht.

Zum Teil besteht wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf auch einfach auf der Ebene der Informationspolitik. Beispielsweise gibt es seit kurzer Zeit eine unter Integrationsaspekten sehr hilfreiche neue Institution, das so genannte FIN-NET: Es handelt sich hier um ein Netzwerk nationaler Ombudsmänner, an die sich der Verbraucher bei Streitigkeiten mit seiner Bank oder Versicherung wenden kann.⁹ Diese Innovation ist sehr verdienstvoll, weil sie ein natürliches Hindernis aus Konsumentensicht – die Angst vor grenzüberschreitenden

rechtlichen Auseinandersetzungen – relativiert. Das Problem mit dieser Institution ist aber heute, dass außer einigen Kommissionsbeamten eigentlich niemand von der Existenz dieser Einrichtung weiß. Ohne einen gewissen Bekanntheitsgrad ist FIN-NET aber völlig nutzlos. Hier besteht also erheblicher Aufklärungsbedarf, bei dem vor allem auch die Finanzindustrie selber gefordert ist, aktiv zu werden.

Schließlich besteht erheblicher Diskussionsbedarf hinsichtlich des derzeit existierenden Ansatzes in der Finanzmarktaufsicht. Trotz Binnenmarkt und Währungsunion werden Finanzdienstleister prinzipiell einer nationalen Aufsicht unterzogen, selbst wenn sie gesamt-europäisch agieren. Diese Zersplitterung der Aufsicht lässt sich kaum auf Dauer aufrechterhalten. Kurzfristig mögen viele Probleme durch eine bessere Koordination der nationalen Behörden noch zu lösen sein. Auf Dauer spricht gerade unter dem Integrationsaspekt aber vieles für die Etablierung einer europäischen Aufsichtsbehörde. So könnten beispielsweise die faktischen Unterschiede in den Aufsichtsstandards, die nach der Erweiterung der Europäischen Union auf 27 Mitgliedstaaten zunehmen werden, zu immer mehr Wettbewerbsverzerrungen und Integrationsproblemen führen. Ein erster Schritt könnte die Ergänzung der nationalen Behörden um eine europäische Aufsicht sein, wobei die Anbieter für eine Aufsicht durch diese europäische Behörde optieren könnten. Dies würde dem heutigen US-System entsprechen. Dieses System würde zunächst die Eigenständigkeit der nationalen Behörden unangetastet lassen. Langfristig ist aber auch eine echte Europäisierung der Aufsicht zu prüfen. Um hier die Vorteile dezentraler Lösungen mit den Vorteilen einheitlicher europäischer Strukturen zu verbinden, käme eine Lösung nach dem Vorbild des Europäischen Systems der Zentralbanken in Frage. Die nationalen Finanzaufsichtsbehörden könnten unter dem Dach einer europäischen Behörde in einem Europäischen System der Aufsichtsbehörden zusammengefasst werden.

Die Analyse macht eins überaus deutlich: Auch auf Europas Finanzmärkten klafft immer noch eine breite Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Die pompöse Rhetorik europäischer Gipfelerklärungen passt oftmals nicht zu den tatsächlich verfolgten Politiken. Diese Kluft ließe sich durch zielgerichtete Maßnahmen verringern. Die nationalen Regierungen und die europäische Politikebene hätten also tatsächlich Instrumente in der Hand, dem ehrgeizigen Ziel von Lissabon, Europa zum weltweit führenden Wirtschaftsraum zu machen, näher zu kommen. Leider wiegen aber immer noch oft die Interessen nationaler Lobbies und Besitzstandswahrer schwerer als eine solche integrationspolitische Zielsetzung.

Anmerkungen

1. Friedrich Heinemann und Mathias Jopp: The Benefits of a Working European Retail Market for Financial Services, Berlin 2002. Die Studie ist zusammen mit zehn Hintergrundpapieren zugänglich über www.zew.de/erf/studyresults/. Dankbar anerkannt wird die finanzielle Unterstützung des Forschungsprojekts durch den European Financial Services Roundtable, eine Gruppe führender europäischer Finanzdienstleister.
2. Beteiligt an der Erarbeitung der Studie waren neben den federführenden Wissenschaftlern des ZEW und des IEP auch Finanzmarktexperten der Universität Bochum, des Instituts für Weltwirtschaft, Kiel, und des Centre for European Policy Studies, Brüssel. Beraten wurde das Forscherteam durch ein aus Wissenschaftlern und Praktikern international zusammengesetztes Advisory Board unter dem Vorsitz von Paolo Cecchini, dem Na-

- mensgeber der einflussreichen Binnenmarktstudie von 1988 (Commission of the European Communities: The Economics of 1992, in: *European Economy*, 35/1988).
3. EG-Verordnung Nr. 2560/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2001 über grenzüberschreitende Zahlungen in Euro, in: *Amtsblatt L 344*, 28.12.2001, S. 13-16.
 4. Richtlinie 2001/107/EC, in: *Amtsblatt L 41*, 13.2.2002, S. 20-34 und Richtlinie 2001/108/EC, in: *Amtsblatt L 041*, 13.2.2002, S. 35-42.
 5. Details dieser Diskriminierungspraktiken finden sich in: FEFSI und Pricewaterhouse Coopers: *Discriminatory Tax Barriers in the Single European Investment Funds Market: a Discussion Paper, Report to the European Investment Funds Industry*, London 2000.
 6. Vgl. den Überblick in *World Bank: Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World*, Washington D.C. 2001.
 7. Zur Berechnung dieser potenziellen Wachstumsgewinne siehe: José De Gregorio: *Financial Integration, Financial Development and Economic Growth*, in: *Estudios de Economía*, 2/1999, S. 137-161.
 8. Zum Stand dieses Maßnahmenbündels vgl. *European Commission: Financial Services, Europe Must Deliver on Time, Fifth Progress Report*, Brussels, 30 November 2001, CAOM (2001) 712 final, http://europa.eu.int/comm/internal_market/de/finances/actionplan.
 9. Vgl. für Details: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/consumer/adr.htm.

Stabilitätspakt und EU-Balkanpolitik: Von der Stabilisierung zur Integration?

Rafael Biermann

Die Europäische Union war von Anfang an ein Motor des Stabilitätspaktes für Südosteuropa. Kaum verwunderlich, dass viele den Stabilitätspakt mit der Union identifizieren, den Stabilitätspakt gar für eine genuine Veranstaltung der Union halten. Die Bedeutung der Europäischen Union in dem Pakt lässt sich an wenigen Momenten exemplarisch aufzeigen: Die ursprüngliche Idee sowie das Gründungsdokument, im deutschen Auswärtigen Amt geboren und im Bundessicherheitsrat abgestimmt, wurden zunächst im Europäischen Rat indossiert, bevor andere Länder und weitere internationale Organisationen einbezogen wurden.¹ Die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union behielten sich von Anfang an vor, den Sonderkoordinator aus ihren Ländern auszuwählen: zunächst Bodo Hombach, dann Erhard Busek. Die Union stellt über das CARDS-Programm² bis 2006 Mittel in Höhe von 4,65 Milliarden Euro bereit – hinzu kommen noch die Mittel der nationalen Regierungen – und ist dadurch mit Abstand der größte Geldgeber für den „westlichen Balkan“, dabei sind die Hilfen des PHARE-Programmes für Bulgarien und Rumänien nicht einmal eingerechnet. Die Europäische Union hat zusammen mit der Weltbank die bisherigen Geberkonferenzen des Stabilitätspaktes organisiert. Schließlich trägt sie zum Stabilitätspakt den entscheidenden Reformimpuls bei: die Perspektive eines Beitritts nun auch der Länder des „westlichen Balkans“ zur Union.

Wer viel in den Ländern der Region reist, dem wird bewusst, welche Hoffnungen die Menschen auf dem Balkan inzwischen mit dieser Perspektive verbinden. Dies gilt zwar nicht für alle Regierungen der Region gleichermaßen – manche verharren noch immer in nationalistischem „Infighting“ und parochialer Rückwärtsgewandtheit – aber doch für viele. Viele sehen dieses Licht am Ende des Tunnels. Ähnlich wie die Menschen in Mittel- und Osteuropa seit 1989 verbinden sie mit einem Beitritt zur Union Frieden, Stabilität und Wohlstand, also all das, was sie schmerzlich vermissen. Differenziert ist das Bild von „Europa“ natürlich auch in diesen Ländern kaum, was sich allerdings ändern wird. Aber das ganz banale und doch existenziell empfundene Gefühl, „dazu gehören“ zu wollen, Anteil an der über fünfzig Jahre gewachsenen Stabilitätszone in Westeuropa zu gewinnen, ist inzwischen tief verwurzelt und setzt enorme Reformanstrengungen frei.

Die Europäische Union im Stabilitätspakt

All dies heißt aber auch, dass keine internationale Organisation so viel Verantwortung für das Gelingen des Stabilitätspaktes trägt wie die Europäische Union – und dass keine andere internationale Organisation so sehr mit dem Erfolg oder dem Scheitern des Stabilitätspaktes verbunden wird. Dabei ist die Europäische Union im Stabilitätspakt nur ein Akteur unter vielen. Jede internationale Organisation und jede nationale Regierung betreibt ihre eigene

Dr. Rafael Biermann, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn

Politik nach eigenen Prioritäten, Richtlinien und Finanzierungsinstrumenten. Wie alle anderen hat die Union auch ihr eigenes Programm, den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP), ihr eigenes Finanzierungsinstrument, das CARDS-Programm, und ihre eigenen Vergaberichtlinien. All dies wird nur lose und unverbindlich mit dem Sonderkoordinator des Stabilitätspakt koordiniert. Die Union behält sich zwar die Benennung des Sonderkoordinators vor, doch steht dieser außerhalb der Union, ja außerhalb des gesamten Strukturgeflechts der internationalen Organisationen. Unter Bodo Hombach kam es gar zu einem deutlichen Antagonismus zwischen dem Sonderkoordinator und der Kommission der Europäischen Union. Die Entfremdung schien tief zu gehen. Grund dafür war nicht nur die mangelnde „Chemie“ zwischen den relevanten Akteuren, strukturelle Gründe kommen hinzu. Zwar hat die Europäische Union den Co-Vorsitz in der „High Level Task Force“, dem höchsten Koordinierungsgremium des Stabilitätspaktes. Die Abstimmung der Maßnahmen mit dem Koordinator des Stabilitätspaktes bleibt jedoch informell und punktuell, die Atmosphäre vielfach gespannt. Die Generaldirektion Außenbeziehungen der Kommission mit ihrem Direktorat Westlicher Balkan betreibt ihre eigene Politik. Manche dort fragen, wofür es überhaupt des Stabilitätspaktes bedarf. Der Sonderkoordinator des Stabilitätspaktes wiederum fordert, die Kooperation mit der Kommission müsse eine „Zweibahnstraße“ werden, auch die Kommission müsse kooperationswilliger werden. Kompetenzranneleien, die auch aus unklarer Kompetenzzuweisung resultieren, sind unübersehbar.

Ursächlich dafür ist die ambivalente Führungsstruktur des Stabilitätspaktes, wie sie bereits im Gründungsdokument angelegt ist. Der Sonderkoordinator ist keineswegs der Europäischen Union untergeordnet, auch keiner anderen internationalen Organisation, sondern steht über beziehungsweise neben allen involvierten Akteuren – vermittelnd, koordinierend, Transparenz sichernd. Tatsächliche Machtbefugnisse besitzt er qua Amt kaum. Im Räderwerk der vielfach rivalisierenden Akteure des Stabilitätspaktes, die sich nur ungern „koordinieren“ lassen, ist er mit seinem kleinen Mitarbeiterstab ohne signifikante Hausmacht und Finanzen. Dieses Problem, das sich im Prinzip überall dort stellt, wo das System der „interlocking institutions“ Anwendung findet, wirkt sich beim Stabilitätspakt besonders fatal aus, schon aufgrund der enormen Vielzahl der beteiligten Akteure. Es fehlt eine klare Führungskompetenz, die dem Stabilitätspakt eine strategische Ausrichtung gibt und sichert, klare Prioritäten vorgeben und auch durchsetzen kann, federführend eine deutlichere Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen internationalen Organisationen im Stabilitätspakt erreichen kann, und insbesondere auch festlegt, was *nicht* zu verwirklichen ist, um sich organisatorisch und finanziell nicht zu verzetteln.

Die Europäische Union hat begonnen, sich vermehrt dieser Aufgabe zu stellen. Die Defizite, die dieser Mangel an Führung mit sich bringt, waren allzu offensichtlich. Die Union hat den neuen Sonderkoordinator aufgefordert, fünf bis sechs Prioritäten für die Arbeit des Stabilitätspaktes in diesem Jahr zu benennen und im Rat vorzutragen.³ Auch hat sie mit der Etablierung des „Informal Consultative Committee“ (ICC) ein Koordinierungsgremium zwischen Stabilitätspakt und EU-Kommission geschaffen, um die Kohärenz der Maßnahmen beider Organisationen zu erhöhen. Insbesondere die Wortwahl der Rede von Erhard Busek am 7. März 2002 in Belgrad, in der er die Schwerpunkte seiner künftigen Tätigkeit programmatisch markiert hat, ist verheißungsvoll: Immer wieder wird darin die Notwendigkeit hervorgehoben, die Aktivitäten des Stabilitätspaktes zu „straffen“ und sie zu „refokussieren“: „Weniger Treffen, mehr Handeln“⁴ ist seine Devise. Allerdings bleibt abzuwarten, wie weit es gelingt, die guten Vorsätze auch umzusetzen.

Notwendig erscheint, dass die Europäische Union zunehmend selbstbewusst eine Führungsrolle im Stabilitätspakt beansprucht und als Schrittmacher Richtung und Tempo vorgibt, wenn auch natürlich in enger Abstimmung mit den Partnern. Die USA betreiben, auch wenn sie im Stabilitätspakt durchaus eine beachtliche Rolle spielen, weiterhin ihre eigene *South East European Cooperative Initiative* (SECI), und dies in deutlicher Konkurrenz zum Stabilitätspakt. Ohnehin ziehen sich die USA wegen der weltweiten Terrorismusbekämpfung immer weiter aus dem Balkan zurück und wollen stattdessen die Europäer in der Verantwortung sehen. Russland spielt im Stabilitätspakt kaum eine Rolle, aufgrund mangelnder finanzieller Mittel sowie aufgrund der ablehnenden Haltung der meisten Länder gegenüber einem erneuten Einfluss Russlands in der Region. Die Arbeit der internationalen Finanzorganisationen ist vorwiegend auf den „Zweiten Arbeitstisch“ des Stabilitätspaktes (wirtschaftlicher Wiederaufbau) beschränkt, wo sie auch weiterhin in Abstimmung mit der Europäischen Union eine zentrale Rolle behalten werden. Die NATO hat sich von Anfang an im Stabilitätspakt, auch im „Dritten Arbeitstisch“ (innere und äußere Sicherheit), sehr zurückgehalten. Die OSZE schließlich hat sich zwar deutlicher in konkreten Projekten engagiert, ist auch formell „Schirmherrin“ des Stabilitätspaktes, hat sich jedoch längst nicht so sehr politisch exponiert wie die Europäische Union.

In Bosnien und im Kosovo zeigt sich jedoch, welche Empfindlichkeiten geweckt werden, wenn auch nur der Anschein einer Über- beziehungsweise Unterordnung zwischen den internationalen Organisationen entsteht, wenn die Handlungsautonomie einzelner Organisationen und nationaler Akteure eingeschränkt zu werden droht und damit vermeintliche Präzedenzfälle geschaffen werden.⁵ Bodo Hombach resümierte am Ende seiner Tätigkeit auf dem Balkan selbstkritisch: „Europa muss erwachsen werden. Konkurrenzdenken, intransparente Verfahren und institutionelle Konkurrenz in der EU bremsen die Entwicklungen einer effektiven Südosteuropa-Strategie. Wollen die Institutionen und Partner wirklich koordiniert werden?“⁶

Wichtig ist es, auf der Basis von „lessons learned“ die personelle und die inhaltliche Neuausrichtung des Stabilitätspaktes, wie sie im Übergang von Bodo Hombach zu Erhard Busek angestrebt wurde, konsequent miteinander zu verknüpfen. Im Ansatz ist beides geschehen. Mittelfristig könnte eine stärkere institutionelle Anbindung des Sonderkoordinators an die EU-Kommission angeraten sein. So könnte der Sonderkoordinator in den Rang eines „Hohen Repräsentanten“ für den Balkan gehoben werden, mit der Perspektive einer vollen Integration in die Strukturen der Union – ein Amt auf Zeit, das nach Auslaufen des Stabilitätspaktes nicht mehr neu besetzt wird. Nicht ein Moderator zwischen allen Stühlen, sondern ein Koordinator mit Führungskompetenz scheint erforderlich, der hinter sich die politische Autorität und die finanzielle Kraft einer der führenden internationalen Organisationen weiß.

Stabilitätspakt und Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess – Komplementarität und Arbeitsteilung

Der Stabilitätspakt begann 1999 mit seiner Arbeit, als die Europäische Union noch auf der Basis des „Regionalansatzes“ von 1995⁷ ihre Südosteuropapolitik abwickelte. Es dauerte Monate, bis der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess konzipiert und bis auch das CARDS-Programm zumindest auf dem Papier eingeführt war. Erst heute beginnt der SAP

in den Ländern der Region mit konkreten Projekten zu arbeiten. Damit stellt sich immer stärker die Frage des künftigen Verhältnisses von Stabilitätspakt und SAP. Erhard Busek hat zu Recht darauf hingewiesen, dass die „Komplementarität“ zwischen beiden Prozessen hergestellt werden müsse.⁸ Mit Sicherheit wird der SAP in den nächsten Jahren das umfangreichste und durchgreifendste Programm der internationalen Organisationen für Südosteuropa. Die Einbettung in den Stabilitätspakt wird auch von der Union politisch gewünscht. Bei guter Koordination wird dieses Programm den Stabilitätspakt keineswegs verdrängen oder gar überflüssig machen. Für beide Programme gibt es Raum zu eigenständiger Entfaltung; beide sind und bleiben für die Region essenziell. Doch muss intern eine immense Koordinationsleistung erbracht werden, soll Doppelarbeit vermieden und Komplementarität sichergestellt werden.

Die Europäische Union hat seit dem Regionalansatz ihren Schwerpunkt auf bilaterale Kooperation mit den Ländern des „westlichen Balkans“ gelegt. Dabei war die Durchführung einzelner Projekte über die Programme OBNOVA, PHARE und ECHO – soweit politisch möglich⁹ – in den Aufbau bilateraler vertraglicher Beziehungen zwischen der Union und einzelnen Ländern der Region (Kooperationsabkommen) eingebettet. Nun hat die Union ein spezifisch auf den „westlichen Balkan“ ausgerichtetes Programm entwickelt, was die gesteigerte Bedeutung der Region für die Union widerspiegelt. Die Zweigleisigkeit von Vertragsbeziehungen (Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen, SAA) und finanzieller Hilfe (CARDS) bleibt dabei erhalten. Damit ist ein primär bilateraler Ansatz der Union auch in Zukunft nahegelegt. Dies steht in sinnvollem Kontrast zur vorwiegend regionalen Ausrichtung des Stabilitätspaktes, der durch länderübergreifend ausgerichtete Projekthilfe das sehr schwach ausgeprägte grenzüberschreitende Miteinander in der Region stärken will. Diese unterschiedliche Schwerpunktsetzung von regionaler Ausrichtung des Stabilitätspaktes und bilateraler Ausrichtung des SAP bietet prinzipiell eine gute Möglichkeit der Abgrenzung und Ergänzung. Allerdings hat die Europäische Union von Anfang an im SAP auch selbst die Notwendigkeit regionaler Kooperation hervorgehoben. Hier unterscheidet sich der SAP deutlich vom Regionalansatz. Die Konditionalitätskriterien von April 1997¹⁰ gelten weiter, doch das Kriterium nachweislicher Bereitschaft zu aktiver regionaler Kooperation als Voraussetzung für die Aufnahme von Verhandlungen über ein SAA ist hinzugekommen. Dahinter steht die berechtigte Annahme, dass regionale Kooperation ein ganz wesentliches Element der Konfliktprävention auf dem Balkan ist und der bisherige, rein bilaterale Ansatz der Europäischen Union diesem großen Defizit in der Region nicht genügend Rechnung getragen hat.

Drei Schlussfolgerungen ergeben sich: Zum einen ist es sinnvoll, dem Stabilitätspakt die primäre Zuständigkeit für regionale Projekte (etwa Flüchtlingsrückkehr oder regionale Rüstungskontrolle), der Europäischen Union dagegen die Zuständigkeit für rein bilaterale Projekte (etwa im Bereich „institution building“) zu belassen. Zweitens jedoch erscheint es auch für die Union angebracht, soweit möglich ihre Projekte ebenfalls regional durchzuführen – schon aus Gründen der Kostensenkung. Dem trägt das „Regional Strategy Paper“ der Europäischen Union Rechnung.¹¹ Zum Dritten ist die aktive Mitarbeit der Regierungen des „westlichen Balkans“ im Stabilitätspakt als wesentliches Kriterium für die Gewährung von Hilfen aus dem CARDS-Programm und für Fortschritte bei der Heranführung an die Union zu sehen. Wer die Bereitschaft zur regionalen Kooperation nicht im Stabilitätspakt unter Beweis stellt, kann nicht mit der Unterstützung der Union rechnen.

Stabilitätspakt und SAP werden sich auch noch in anderer Hinsicht voneinander abgrenzen lassen. Der SAP fokussiert seine Tätigkeit auf die fünf engeren Staaten des „westlichen Balkan“ (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Mazedonien, Serbien und Montenegro), also auf die zentrale Krisenregion. Der Stabilitätspakt nimmt dagegen Bulgarien und Rumänien hinzu, die bereits Kandidaten der Osterweiterung sind. Dies erweist sich gerade für „Brückengebiete“ wie Mazedonien (mit seiner traditionellen Nähe zu Bulgarien) oder die Vojvodina (mit seiner Nähe zu Rumänien und Ungarn) als stabilisierend. Außerdem erlaubt es ein effektiveres Herangehen an Regionalfragen wie die Donauschifffahrt, welche die Anrainerstaaten Bulgarien, Rumänien und Serbien betrifft. Des weiteren bezieht der Stabilitätspakt wichtige Nachbarstaaten wie Slowenien, Ungarn, Österreich, die Schweiz, Griechenland und die Türkei ein, die zum Teil mit ihrer Transformationserfahrung (Slowenien, Ungarn) Vorbildkraft entfalten, beachtlichen Einfluss auf ihnen nahestehende Länder und Regionen ausüben (Griechenland – Serbien; Türkei – Albanien; Ungarn – Vojvodina) und zudem über beachtliche Regionalexpertise verfügen. Ihr Verantwortungsbewusstsein für die Region wird durch diese Einbeziehung in den Stabilitätspakt implizit gestärkt.

Auch kann ein solches Mammutprojekt wie der Stabilitätspakt schon aus finanziellen Gründen nicht ohne eine Zusammenführung der Ressourcen aller wichtigen internationalen Organisationen und nationalen Akteure auskommen. Die Weltbank, der Internationale Währungsfonds, dazu die Vereinigten Staaten und andere sind wesentliche Akteure in der Region, auf die der Stabilitätspakt, nicht jedoch die Europäische Union zurückgreifen kann. Die Weltbank ist der wichtigste Partner der Union bei allen Geberkonferenzen in der Region. Mittel, Fähigkeiten und Reputation der USA sind gerade auf dem Balkan noch immer unverzichtbar, vor allem im akuten Krisenmanagement. Schließlich wird die Europäische Union in allen Fragen der inneren und äußeren Sicherheit auf dem Balkan, also im Rahmen des „Dritten Arbeitstisches“ des Stabilitätspaktes, bis auf weiteres nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die Eindämmung der Proliferation von Kleinwaffen, die Konversion von entlassenem Militärpersonal oder die Beseitigung der Antipersonenminen wird primäre Aufgabe des Stabilitätspaktes bleiben. Eine unpräzise Arbeitsteilung kann hier in Zukunft viel Geld des Steuerzahlers sparen, Reibungsverluste vermeiden und die Kohärenz der Maßnahmen von Europäischer Union und Stabilitätspakt erhöhen.

Die Erweiterungsperspektive für den „westlichen Balkan“ – Inkonsistenzen und Halbheiten

Besonders anschaulich ist die Arbeitsteilung von Europäischer Union und Stabilitätspakt bei der Erweiterungsperspektive für den „westlichen Balkan“. Gerade hier ist eine enge Abstimmung erforderlich. Bezogen auf diese Perspektive beschwor Bodo Hombach die Teilnehmer des Stabilitätspaktes im Oktober 2001 auf der Regionalkonferenz in Bukarest: „This guiding light must always be kept burning“.¹² Diese Aussage ist Quintessenz vieler Gespräche mit den Politikern in der Region. Bodo Hombach hat gerade diesen Punkt immer wieder in seinen politischen Botschaften hervorgehoben. Die Beitrittsperspektive ist es, welche die Menschen auf dem Balkan mit dem Stabilitätspakt zuallererst verbinden. Sie lässt viele Regierungen bereit werden, höchst unpopuläre und eigentlich nicht gewünschte politische Entscheidungen durchzusetzen – wie etwa die Auslieferung mutmaßlicher Kriegsverbrecher oder die Unterzeichnung und Umsetzung des Ohrid-Abkommens vom August 2001 durch die slawisch-mazedonische Führung. Diese Perspektive ist es schließlich auch, die als Licht am Ende des Tunnels die Menschen in der Region motivieren wird, die

vielen bevorstehenden Jahre harter Transformationserfahrung durchzuhalten, wenn Verarmung, Massenentlassungen und Kürzung von liebgewonnenen Sozialleistungen drohen. Ohne diesen Anreiz einer Mitgliedschaft in der Union wird die Kraft fehlen, die Spirale des Nationalismus und Revisionismus in der Region zu überwinden und den Kräften des Ausgleichs und der Reform den Weg zu ebnen. Die Magnetkraft der Beitrittsperspektive wird deshalb für die notwendige umfassende Erneuerung der Gesellschaften auf dem Balkan eine *Conditio sine qua non* sein.

Von Anfang an jedoch war diese europäische Perspektive für die Region, wie sie erstmals im Gründungsdokument des Stabilitätspaktes 1999 formuliert wurde, auch in der Union umstritten. Die Argumente waren vielfältig und durchaus berechtigt. Zwei Fragenkomplexe kristallisierten sich heraus. Der erste betraf die Zukunft der Union an sich und den laufenden Erweiterungsprozess: Kommt die Kommission bei einer nochmaligen Ausweitung ihrer Verantwortlichkeit in der Erweiterungsfrage nicht an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit? Ist es nicht sinnvoll, zunächst die laufenden Verhandlungen zu Ende zu führen oder zumindest die ersten Beitritte in ihren Auswirkungen abzuwarten, bevor man weiteren Staaten eine Beitrittsperspektive eröffnet? Sollte nicht erst einmal prinzipiell geklärt werden, wie weit die Grenzen der Union überhaupt reichen sollen, damit sie nicht eines Tages durch äußere Überdehnung innerlich kraftlos wird?¹³ Der zweite Fragenkomplex wandte sich stärker der Region selbst zu: Sind nicht Länder wie Bosnien oder Albanien in ihrem Entwicklungsstand einfach zu weit hinter dem europäischen Niveau zurück, als dass sie in einem überschaubaren Zeithorizont in die Europäische Union aufgenommen werden können? Werden hier nicht unrealistische Erwartungen geweckt, die sich kaum erfüllen lassen und zu schweren Enttäuschungen führen? Nimmt nicht letztlich die Union selbst Schaden, wenn sie sich aufmacht, das „Pulverfass Balkan“ zu integrieren? Es war wohl nur unter dem Eindruck des Kosovo-Krieges, dass sich die Befürworter der Beitrittsperspektive durchsetzen konnten, und zwar in einer Deutlichkeit, die selbst im Rückblick erstaunt. Kommissar Günter Verheugen hat selbst zugegeben, dass im Gefolge des Kosovo-Konfliktes „Staaten in Südosteuropa eine Beitrittsperspektive zur Europäischen Union bekommen haben, die sonst noch lange darauf hätten warten müssen.“¹⁴

Die Zweifel an der Beitrittsperspektive sind keineswegs abgeflaut. Eher haben sie mit wachsender zeitlicher und damit auch emotionaler Distanz zum Kosovo-Konflikt zusätzliches Gewicht gewonnen – und neue Nahrung. Ernüchterung stellt sich immer wieder ein, etwa im Blick auf den mazedonischen Bürgerkrieg im Jahr 2001, der ein Land erfasste, das jahrelang als Musterbeispiel eines gelungenen, interethnischen Ausgleichs auf dem Balkan galt. Wenn sich selbst die Stabilität in Mazedonien als derart brüchig erweist, so die Skeptiker, wie steht es dann erst um die langfristige Stabilität der anderen Balkanländer? Ähnliches gilt für das Verhalten der neuen Führung in Belgrad, die nur unter äußerstem Druck bereit ist, mutmaßliche Kriegsverbrecher, die schlimmster Verbrechen gegen die Menschlichkeit angeklagt sind, auszuliefern. Ist hier wirklich eine solide Basis gegeben, Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen einzuleiten?

Manche Wendung des SAP erklärt sich aus dieser Widersprüchlichkeit: Für Albanien wurde bereits im September 1999 eine Machbarkeitsstudie (wie für Mazedonien) erarbeitet. Die Union hielt Albanien damals noch für mit am weitesten fortgeschritten auf dem „westlichen Balkan“ und wollte wohl auch die beachtliche Kooperationswilligkeit im Kosovo-Krieg honorieren. Doch die Studie endete mit einem negativen Votum. Inzwischen liegt seit Juni

2001 ein positives Votum der Kommission vor, doch der Beginn der Verhandlungen verzögert sich aufgrund neuer Bedenken immer weiter. Mazedonien schien auf gutem Wege, bis dort der Bürgerkrieg ausbrach. Das SAA wurde trotzdem im April 2001 unterzeichnet, dann jedoch völlig von den Ereignissen im Land überlagert. Mazedonien ist – auch was die „demokratische Reife“ der führenden Politiker im Land anbelangt – weit zurückgefallen. Mehrere Jahre scheinen für Mazedonien im SAP verloren. Hat man die Stabilität und Reife Mazedoniens überschätzt? In Bosnien wiederum harrt die „Roadmap“ der Kommission, die zunächst Schritt für Schritt vor Erstellung einer Machbarkeitsstudie umgesetzt werden muss, weiter der vollen Umsetzung. In Serbien und Montenegro gibt es nach den Verzögerungen wegen der Ungewissheit über die Zukunft „Jugoslawiens“ nun Hoffnung auf ernsthafte Fortschritte in der Gemeinsamen Beratungsgruppe mit der Kommission – vorausgesetzt, die neue Verfassungsordnung wird beschlossen und getreu umgesetzt, was allerdings fraglich ist. Bleibt eigentlich nur Kroatien, wo das im Oktober 2001 unterzeichnete SAA zügig und mit großem Engagement implementiert wird.

Es ist kaum verwunderlich, dass unter diesen Umständen die Zweifel wachsen, was die Beitrittsperspektive für die Staaten des „westlichen Balkan“ anbelangt. Nur in vertraulichen Zwiesgesprächen sprechen Politiker in Brüssel und Berlin diese Zweifel an; offiziell ist man gebunden und will niemanden verletzen. Letztlich erweist sich, dass jenseits aller Rhetorik die Grundfragen nicht endgültig und überzeugend beantwortet scheinen: Ist die Europäische Union wirklich bereit, Länder wie Bosnien und Albanien längerfristig aufzunehmen? Ist sie bereit, den Worten nun auch Taten folgen zu lassen und diese Perspektive konkret mit Leben zu füllen?

So lange diese Grundfragen nicht klar entschieden sind, bleiben Halbheiten. So gibt es kaum eine Rede eines hochrangigen deutschen Politikers, in der dem Bundesbürger die Beitrittsperspektive auch des „westlichen Balkan“ nahegebracht wird oder gar für sie geworben wird. Dagegen bleiben die „potenziellen Kandidaten“ des „westlichen Balkan“ in Reden über die Osterweiterung fast immer unerwähnt. Es ist schon schwierig genug, angesichts der labilen öffentlichen Meinungslage den Beitritt von Polen und Tschechien zu erklären – da spricht man besser erst gar nicht über Kroatien oder Mazedonien. Stattdessen werden immer wieder Alternativmodelle einer institutionalisierten regionalen Kooperation für Südosteuropa lanciert, die bei den Regierungen auf dem Balkan vor diesem Hintergrund nicht zu Unrecht den Verdacht nähren, hier würden Ersatzlösungen für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union angedacht oder gar eine Revitalisierung Jugoslawiens erwogen.¹⁵ Dabei ist im Prinzip eine erhebliche Ausweitung und Institutionalisierung der regionalen Kooperation in Südosteuropa unbedingt erforderlich. Doch lehrt die Geschichte des europäischen Engagements im zerfallenden Jugoslawien seit 1991 viele Politikern der Region, solchen Vorschlägen mit großer Skepsis zu begegnen. Zu lange haben die westeuropäischen Regierungen an der Einheit Jugoslawiens um (fast) jeden Preis festgehalten.

Wenn es stimmt, dass die Beitrittsperspektive nur unter dem Eindruck des Kosovo-Krieges intern unter den Regierungen der Union durchsetzbar war, sollte sie dann unter den gegebenen Umständen erst einmal zurückgestuft werden? Oder sollte sie gar stillschweigend ad acta gelegt werden? Diese Überlegungen gewinnen Raum, auch wenn sie kaum explizit ausgesprochen und diskutiert werden. Natürlich spielte die emotionale Befindlichkeit im Frühjahr 1999 bei der Formulierung der Beitrittsperspektive eine zentrale Rolle. Vor allem die tiefe Frustration über den vierten Balkankrieg in nur einem Jahrzehnt in Folge mit all seinen

politischen, finanziellen, humanitären wie militärischen Folgen für Westeuropa, dazu die schwere Glaubwürdigkeitskrise, in welche die europäischen Institutionen erneut geraten war, hinterließen ihre Spuren. Doch bleibt auch im zeitlichen Abstand mehrerer Jahre die Überlegung von 1999 grundsätzlich richtig: Es gibt keine Alternative zur Beitrittsperspektive, wenn mit der Konfliktprävention auf dem Balkan ernst gemacht werden soll. Dies hatte Hans-Dietrich Genscher bereits 1991 erkannt, als er dafür plädierte, allen Teilrepubliken des zerfallenden Jugoslawiens das Angebot einer Beitrittsperspektive zu machen – als zentraler Anreiz, den Staatszerfall friedlich und unter Wahrung der Minderheitenrechte zu vollziehen. Damals konnte sich Genscher nicht durchsetzen.¹⁶ Erst der Kosovo-Krieg verhalf der Beitrittsperspektive doch noch zum Durchbruch.

Die Erkenntnis war ebenso banal wie weitsichtig: Ein Anreiz von großer Magnetkraft, der von den Menschen in der Region auch so gesehen wird, ist nötig, um den Kräften des Kompromisses, der Moderne und des europäischen Denkens auf dem Balkan langfristig zum Durchbruch zu verhelfen und um die Kräfte des Ethno-Nationalismus, der Abgrenzung und des Revisionismus zu überwinden. Das Ringen zwischen diesen beiden Strömungen, das im 19. Jahrhundert bereits begann und in den Balkankriegen von 1912/13 sowie auch in den Kriegen der neunziger Jahre seine grausamen Kulminationspunkte fand, ist noch längst nicht entschieden. Einen Rückfall kann sich nicht nur die Region nicht leisten, ganz Europa würde erneut Schaden nehmen.

Diese Erweiterungsperspektive für den „westlichen Balkan“ wird jedoch nur dann ihre motivierende und auch disziplinierende Kraft entfalten, wenn es gelingt, ihr tatsächlich Glaubwürdigkeit zu verleihen. Um glaubwürdig zu sein, muss sie jedoch *in den Augen der Betroffenen* von Ambivalenzen frei sein und nachdrücklich und unzweifelhaft von den maßgeblichen Kräften in der Union vertreten werden. Nur wenn diese Glaubwürdigkeit gegeben ist, wird die Beitrittsperspektive die Kräfte freisetzen, die notwendig sind, um den schwierigen Prozess der Transformation in dieser krisengeschüttelten Region gelingen zu lassen. Derzeit gibt es diese Glaubwürdigkeit in den Augen der Menschen und Politiker in der Region kaum¹⁷ – unbeschadet dessen, dass sie selbst viel dazu beigetragen haben, dass dem so ist.

Konzeptionelle Weiterentwicklung der Strategie der Europäischen Union

Bodo Hombach hat in seinem politischen Resümee geschrieben: „Auch die EU muss sich konzeptionell weiterentwickeln. Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess und die Erweiterungsstrategie müssen harmonisiert und miteinander verschränkt werden.“¹⁸ Erhard Busek hat nun auf gleicher Linie argumentiert, dass die „Vereinbarkeit“ von Stabilitätspakt, Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess (SAP) und Erweiterungsstrategie der Union gestärkt werden müsse.¹⁹

Auffällig ist, dass es bisher keine klare Perspektive für die Staaten des „westlichen Balkan“ gibt, wie sie in die Union gelangen können. Bisher ist nur der Weg hin zu einem Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen klar und auch im Detail geregelt.²⁰ Ein solches Abkommen begründet eine „assozierte Mitgliedschaft“ als „potentieller Kandidat“ der Union, wie es in beiden Abkommen heißt, die bisher abgeschlossen wurden. Im Fall Mazedoniens dauert die Umsetzung des Abkommens zehn Jahre, im Fall Kroatiens sechs Jahre. Was jedoch danach geschieht, ist offen. Hier fehlt bisher eine schlüssige Konzeption. Wird

es danach eine Pause von unbestimmter Länge geben? Werden irgendwann wirkliche Beitrittsverhandlungen beginnen? Werden diese noch einmal so lange wie die laufenden Beitrittsverhandlungen mit den bisherigen Beitrittskandidaten dauern? Gibt es einen Mechanismus, vom SAP in den Erweiterungsprozess überzuwechseln, wenn etwa der Reformfortschritt eines „westlichen Balkanlandes“ dies nahe legt? Gibt es konkret für das am weitesten fortgeschrittene Land – Kroatien – eine Möglichkeit, zu Bulgarien und Rumänien aufzuschließen, wie es das erklärte Ziel Zagrebs ist?²¹

Es ist davon auszugehen, dass der Erweiterungsprozess auch für die schnellsten Kandidaten des SAP mehr als ein Jahrzehnt, wenn nicht deutlich länger dauert. Da die innere Differenzierung auf dem „westlichen Balkan“ rasch voranschreitet, ist für Länder wie Bosnien und Herzegowina, wenn überhaupt, mit einem EU-Beitritt erst in mehreren Jahrzehnten zu rechnen. Was mit dem Kosovo oder Montenegro geschehen soll, ist völlig unklar, so lange die Statusfrage für beide offen ist. Für alle drei besteht bereits heute die Gefahr einer Abkoppelung vom Erweiterungsprozess. Wer in Belgrad, Tirana oder Zagreb solche Zeiträume andeutet, erntet ungläubiges Staunen und tiefe Enttäuschung. Die schiere Zahl der Jahre wirkt demotivierend. Einen solch langen Zeitraum des Beitrittsprozesses muss man deshalb strukturieren, wie die Erfahrung des Erweiterungsprozesses nach Mittel- und Osteuropa (MOE) zeigt. Man musste Zwischenziele definieren, neue Etappen einleiten, weitere Instrumente entwickeln, um den politischen Druck, der sich aufbaute, abfedern zu können und den Erweiterungszug nicht entgleisen zu lassen. Die Fahrt erwies sich für die Kandidaten als wesentlich länger als zunächst erwartet. Öffentlich verkündete Zieldaten konnten nicht eingehalten werden. Die Enttäuschung in den Kandidatenländern wuchs – und damit auch die Notwendigkeit, mit immer neuen politischen Signalen die Kandidaten „bei der Stange zu halten“. Der Beitrittsstimulus, der für schwierige Transformationsentscheidungen in den Kandidatenländern unabdingbar war, durfte nicht an Kraft verlieren und musste glaubwürdig bleiben. Der NATO ist es in ihrem Erweiterungsprozess mit ihrer Politik der „offenen Tür“ nicht anders ergangen.

Im MOE-Erweiterungsprozess erschien die Union vielfach aufgrund politischer Notwendigkeiten getrieben, immer neue Zugeständnisse zu machen, die sachlich, also am Reformfortschritt der Kandidaten gemessen, wenig nachvollziehbar waren. Um nicht erneut in eine solche Lage zu kommen, ist frühzeitig zu überlegen, wie der Erweiterungsprozess für Südosteuropa langfristig angelegt werden kann. Denn dieser Prozess wird nach den Beitrittsentscheidungen zum Jahresende 2002 wohl in den Mittelpunkt der Erweiterungsdiskussion rücken.

Diese Fragen stellen sich um so drängender, als auch in Rumänien und Bulgarien nach den Gipfelentscheidungen von Laeken die Unsicherheit wächst, was passiert, wenn sie als einzige der Länder, die um einen Beitritt verhandeln, Ende dieses Jahres nicht eingeladen werden. Wie sollen die Verhandlungen mit beiden Ländern weiterlaufen? Welche Perspektive kann die Europäische Union diesen Ländern bieten? Wie lässt sich die „Zurückweisung“ innenpolitisch verkraften? Welche Wirkung wird diese „Zurückweisung“ auf die westlichen Balkanländer haben? Und wie kann diese Wirkung abgefedert werden?

Die Forderung von Erhard Busek, eine „doppelte Zurückweisung“ durch die Europäische Union und die NATO in diesem Jahr zu vermeiden und Bulgarien und Rumänien eine NATO-Beitrittsperspektive beim Gipfel im November in Prag zu eröffnen, weist in die

richtige Richtung.²² Doch stellt sich unabhängig davon für die Union die Aufgabe, selbst eine Konzeption vorzulegen, wie der Erweiterungsprozess für Südosteuropa (SOE) in den nächsten Jahren konkret gestaltet und strukturiert werden kann. Dies sollte tunlichst zeitgleich mit der Einladung der ersten Beitrittsländer Ende des Jahres unter dänischer Präsidentschaft geschehen. Ähnlich wie die NATO im Gipfelkommuniqué von Madrid vom Juli 1997 wird es einer wohl ausformulierten, sorgsam austarierten Sprache bedürfen, die Perspektiven für die Länder eröffnet, die nicht zur ersten Beitrittsrunde eingeladen werden.

Gerade in Rumänien und Bulgarien kursieren derzeit starke, durchaus nicht unbegründete Bedenken: Wird die Union nach der ersten großen Beitrittsrunde das Interesse an beiden Ländern verlieren, die ohnehin nie im Zentrum politischen Interesses und geostrategischer Aufmerksamkeit standen? Könnte es sein, dass eine politische Linie Oberhand gewinnt, die sich für eine „Pause“ im Erweiterungsprozess ausspricht (ähnlich wie nach dem NATO-Gipfel in Madrid) – eine Pause, die von sehr langer Dauer sein könnte? Könnte dieses Denken Raum gewinnen, wenn etwa bewusst wird, wie schwierig sich die Integration der ersten Beitrittsländer gestaltet, gerade im Fall eines „Big Bang“? Könnte es gar sein, dass Rumänien und Bulgarien auf Kroatien oder auf andere Staaten des „westlichen Balkans“ warten müssen, bevor es zu einer nächsten Beitrittsrunde kommt? Dies alles ist noch nicht entschieden, jedoch auch nicht völlig ausgeschlossen, gerade auch angesichts der reduzierten politischen Aufmerksamkeit, die dem Balkan seit dem 11. September 2001 zuteil wird.

Sicherlich muss sich die Europäische Union ein Maximum an Flexibilität im Erweiterungsprozess gerade nach Südosteuropa erhalten – zu unwägbar ist die Entwicklung in vielen Ländern wie in der Region insgesamt. Sicherlich ist es deshalb auch unsinnig, Zieldaten vorzugeben. Doch im Herbst diesen Jahres Signale der Rückversicherung zu geben, wird besonders wichtig sein, soll der ohnehin noch labile und immer wieder zurückgeworfene Reformprozess in beiden Ländern nicht in Turbulenzen geraten. Auch dieses Signal muss glaubwürdig sein, wenn es Wirkung entfalten soll. Es schafft Berechenbarkeit und Transparenz, motiviert und gibt den Kandidatenländern konkrete Anhalte, was noch zu leisten ist. Ein ähnliches Signal wird für die Verbindung zwischen SAP und Erweiterungsprozess notwendig sein. Die Möglichkeit eines Überwechsels zum Erweiterungsprozess muss zumindest deklaratorisch eröffnet werden, um Länder wie Kroatien zu ermutigen, mit ihrer Transformation entschlossen voranzugehen. Schließlich ist es auch erforderlich, über das Jahr 2003 hinaus aufzuzeigen, wie es mit dem Stabilitätspakt und dem SAP selbst weitergeht. Hier bietet sich folgende Linie an: Stabilitätspakt und SAP gehen in Zukunft Hand in Hand. Beide laufen aus, wenn die Staaten des Balkan der Europäischen Union beigetreten sind. Sie dienen als Brücke, die den heute noch vorhandenen Graben überwinden hilft. Damit wäre auch für den Stabilitätspakt eine einleuchtende Exit-Strategie formuliert. Wer in kürzeren Zeiträumen denkt, sollte sich die Erfahrung der Konfliktnachsorge in Bosnien und im Kosovo vor Augen halten: Konfliktprävention braucht langen Atem, Geduld und Ausdauer. Daran wird auch die Europäische Union nicht vorbeikommen, will sie tatsächlich ihrem Anspruch gerecht werden, selbsttragende Stabilität auf dem Balkan zu erwirken.

Stabilisierungs- und Heranführungshilfe

Der Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess hat, wie schon der Terminus selbst impliziert, zwei zentrale Ziele: Stabilisierung der Region und Heranführung an die Union. Das

erste Ziel ist identisch mit dem, was auch alle anderen internationalen Organisationen anstreben. Beiträge zur Stabilisierung der Region leistet die Europäische Union wie alle anderen internationalen Organisationen auch. Das „Regional Strategy Paper“ nennt als Bereiche, in denen sich die Europäische Union in Südosteuropa über den SAP engagiert, unter anderem grenzüberschreitende Kriminalität, Korruptionsbekämpfung, illegale Migration, Minderheitenschutz, Aufbau von Zivilgesellschaften, Flüchtlingsrückkehr und Stärkung der regionalen Infrastruktur.²³

Im Gegensatz dazu ist das zweite Ziel, Heranführung an die Union, ein spezifisches Ziel der Europäischen Union. Es dient dazu, die Länder gezielt auf einen künftigen Beitritt vorzubereiten. Wer mitverfolgt, wie beschwerlich der Erweiterungsprozess für die Staaten Mittel- und Osteuropas ist, ahnt, welche Aufgaben hier vor den Ländern des „westlichen Balkan“ wie auch vor der Union liegen. Dabei ist die Herausforderung für die Länder des ehemaligen Jugoslawien noch ungleich höher. Nicht nur haben sie zehn Jahre Transformation durch die Kriegswirren des zerfallenden Jugoslawien weitgehend ungenutzt verstreichen lassen. Zudem sind diese Länder aufgrund der Kriegsfolgen politisch, wirtschaftlich, sozial und auch mental auf ein Niveau zurückgeworfen, das deutlich hinter den Stand von 1990 zurückfällt. Die Herausforderung der Transformation ist deshalb präzedenzlos.

Die Harmonisierung der nationalen Gesetzgebung mit dem Acquis wird unter diesen Bedingungen sehr großer Anstrengungen bedürfen. Dabei lässt sich viel von den Erfahrungen im bisherigen Beitrittsprozess lernen. Know-how-Transfer bietet sich, bei allen Unterschieden, nachdrücklich an – zwischen den MOE- und den SOE-Ländern, aber auch innerhalb der Kommission der Europäischen Union zwischen der Generaldirektion Außenbeziehungen und der Generaldirektion Erweiterung, zwischen den Verantwortlichen für das PHARE- und denen für das CARDS-Programm. Dabei ist es erforderlich, zunächst weiterhin die Stabilisierungshilfe in den Vordergrund zu stellen, etwa die Flüchtlingsrückkehr oder die Korruptionsbekämpfung. Denn nur auf der Basis eines Mindestmaßes an Stabilität kann die Heranführung an die Union erfolgreich vorangebracht werden. Wo die politisch-gesellschaftlichen Verhältnisse wie derzeit in Mazedonien noch instabil sind oder wo die gesamtstaatlichen Strukturen wie in Bosnien nicht voll funktionsfähig sind, muss zunächst an der Stabilisierung dieser Verhältnisse gearbeitet werden. Jedoch ist von Anfang an der Blick darauf zu richten, wie der Schwerpunkt der Unterstützung sukzessive sehr gezielt auf die Heranführungshilfe verlagert werden kann. Denn hier liegt das originäre Eigeninteresse der Union, sofern sie es mit der Beitrittsperspektive ernst meint.

Beide Kategorien von Hilfe sind durchaus komplementär, jedoch nicht identisch. Für die Heranführung an die Union hat sich etwa die Unterstützung und Beratung bei der Erarbeitung notwendiger Reformgesetzgebung als essenziell erwiesen. Was die 31 Kapitel des Acquis anbelangt, gibt es einen eklatanten Mangel an Expertise in den Administrationen der Länder des „westlichen Balkan“. Dringend muss eine breitere Schicht fähiger, junger Staatsangestellter mit profunder Europaexpertise herangebildet werden, sonst fehlt schlichtweg das Wissen, wie künftig wenigstens die neue Gesetzgebung europakompatibel ausgearbeitet werden kann. Dies kann und muss schon heute beginnen.

Der Aufbau effektiv arbeitender Verwaltungen in den Kandidatenländern, die diese Gesetze auf allen Ebenen dann auch tatsächlich umsetzen, kommt hinzu. Dies wurde im Erweiterungsprozess als zentrales Problem erst spät in voller Tragweite erkannt. Auch das kann

schon heute beginnen, selbst wenn zeitgleich zentrale Probleme wie die verbreitete Korruption entschieden angegangen werden müssen. Das „Twinning“-Prinzip wird sich hier in besonderer Weise bewähren, auch wenn der finanzielle Aufwand solcher Personalabstellungen über längere Zeiträume zwecks Beratung hoch ist. Denn nur in der langfristigen Arbeit Seite an Seite kann es gelingen, manche tiefsitzenden Strukturen und Mentalitäten auf dem Balkan überhaupt zu durchschauen und dann auch konsequent zu überwinden. Ohne effektive Implementierung ist das beste Gesetz nur ein Stück Papier – gerade auf dem Balkan. Unterstützung im legislativen und administrativen Reformprozess wird von daher längerfristig zu den Schwerpunkten der Heranführungshilfe im Rahmen des CARDS-Programmes gehören. Dabei wird es einige Länder geben, bei denen noch für längere Zeit weiterhin Stabilisierungshilfe im Vordergrund steht, weil zentrale Basisprobleme wie die Flüchtlingsrückkehr nicht gelöst sind. Andere Länder jedoch, die schon weiter vorangeschritten sind und ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen implementieren, können bereits schwerpunktmäßig Heranführungshilfe erhalten. Dies gilt derzeit vor allem für Kroatien. Serbien könnte hinzukommen, wenn die strukturellen Hindernisse, die derzeit noch existieren, überwunden sind.

Allerdings wird die Versuchung noch lange sehr groß sein, den Schwerpunkt eindeutig bei der Stabilisierungshilfe zu belassen. Nach allem, was die Europäische Union veröffentlicht, liegt der Schwerpunkt der Hilfen bisher im Bereich der Stabilisierungshilfe. Die Politikbereiche, die gefördert werden sollen, entsprechen weitgehend den Politikbereichen, die auch der Stabilitätspakt unterstützt: von der Demokratisierungsförderung über Kriminalitätsbekämpfung bis hin zu Infrastrukturhilfen. Man tut, was auch andere internationale Organisationen tun. Zweifelsohne leistet die Union dabei einen beträchtlichen Beitrag zur Stabilisierung der Region. Doch für die gezielte Heranführung der Länder des „westlichen Balkan“ an ihre eigenen Strukturen tut sie vergleichsweise wenig. Diese Unterstützung gibt es zwar, etwa für die Umstrukturierung von Ministerien, doch wird darauf ein nur geringer Teil der finanziellen Mittel verwendet.

Schaut man sich etwa die Verwendung der CARDS-Mittel an, so ist geplant, dass bis 2006 von den 4,65 Milliarden Euro alleine 1,1 Milliarden Euro, das sind fast 25 Prozent, in das Kosovo zum Wiederaufbau gehen – mit Heranführung an die Union hat dies zunächst einmal wenig zu tun. Der Hauptteil der Gelder des CARDS-Programmes wird mit 2,5 Milliarden Euro, das sind über 50 Prozent, an Montenegro und vor allem an Serbien gehen. Dort wird noch einige Zeit der Wiederaufbau von Wirtschaft und Gesellschaft im Vordergrund stehen. Für die Länder, die bereits ein Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen abgeschlossen haben, also derzeit am ehesten für einen späteren Beitritt in Frage kommen, und die nun aktiv an der Umsetzung des Acquis in nationale Gesetzgebung arbeiten, bleibt da finanziell vergleichsweise wenig übrig. Dies gilt vor allem für Kroatien, das am deutlichsten auf Beitrittskurs liegt und zielstrebig die Umsetzung seines Assoziierungsabkommens vorantreibt. Dort wird die Mittelverteilung im CARDS-Programm mit Skepsis beobachtet.

Auch der Fall Mazedonien, das als erstes Land mitten in der einsetzenden Krise im April 2001 das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union unterzeichnete, ist erhellend. Auf der Geberkonferenz im März diesen Jahres hat die mazedonische Führung von Brüssel 104 Millionen Euro für 2001 und 2002 zugesagt bekommen; 84 Millionen Euro waren bereits zuvor zugesagt. Diese Gelder werden jedoch primär dazu genutzt, das Ohrid-Abkommen umzusetzen, nicht das Assoziierungsabkommen. Letzteres

ist im Zuge der mazedonischen Entwicklung völlig in den Hintergrund getreten. Der Stabilisierungs- und Assoziierungsrat mit der Kommission befasste sich in seinem ersten Jahr fast ausschließlich mit der akuten Staatskrise in Mazedonien. Die Hilfen werden in den nächsten Jahren für Mazedonien vor allem darauf verwendet, die Folgen der Krise aufzufangen: Wiederaufbau zerstörter Infrastruktur, direkte Haushaltszuschüsse oder humanitäre Hilfe. Für die eigentliche Heranführung bleiben da kaum Mittel. Akute Krisenvermittlung und Konfliktnachsohle haben die langfristig angelegte Heranführungshilfe verdrängt.

Dies war wohl angesichts der existenziellen Krise in Mazedonien unumgänglich. Einmal mehr zeigt sich, wie schwer es ist, angesichts der Labilität der Verhältnisse auf dem Balkan die Heranführung an die Union stringent voranzutreiben. Es zeigt aber auch, wie sehr die Europäische Union im akuten Krisenmanagement verhaftet ist und Gefahr läuft, aufgrund kurzfristiger Notwendigkeiten die langfristigen Prioritäten falsch zu setzen. Es sollte nicht vergessen werden, dass die Union seit 1991 vor allem als Akteur im Krisenmanagement auf dem Balkan aktiv war. Hier hat sie eine gewachsene Tradition, die sich auch in den Strukturen der europäischen Außenpolitik widerspiegelt. Dies wird nun noch durch die sich entwickelnde Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik verstärkt, die ihren Schwerpunkt auf dem Balkan hat. Von daher ist es auch für die Union nicht leicht, in der Balkanpolitik den Paradigmenwechsel vom Krisenmanagement zur Heranführung zu vollziehen. Dieser Paradigmenwechsel ist jedoch die Voraussetzung dafür, dass tatsächlich die sukzessive Verlagerung von der Stabilisierungs- auf die Heranführungshilfe erfolgt.

Konsequente Konditionalisierung

Von Anfang an hat die Europäische Union das Prinzip der Konditionalisierung jeglicher Hilfe hervorgehoben. Erst wenn die Konditionalitätskriterien vom April 1997²⁴ erfüllt sind, können Verhandlungen um ein Assoziierungsabkommen beginnen. Ebenso soll jedes Programm und jedes Projekt der Union der Konditionalität unterliegen. Eine Tendenz zur Aufweichung der Kriterien in der konkreten Anwendung ist jedoch unübersehbar, vielleicht auch unvermeidlich. Die Gründe sind vielfältig. Zum einen ist es schwierig, die Konditionalität in konkreten Projekten strikt durchzuhalten. Die Versuchung ist groß, einmal begonnene Projekte auch bei sehr ernsthaften Problemen vor Ort weiterzuführen, denn ein Abbruch würde auch als Misserfolg auf den Geber und die westliche Partnerorganisation zurückfallen. In diesen Projekten entsteht vielfach ein prekäres Abhängigkeitsverhältnis, das Sanktionierungen schwierig und ihre Androhung deshalb wenig glaubwürdig sein lässt. Das wissen auch die Empfänger sehr wohl. Zudem haben der Beitrittsprozess und der SAP an sich inzwischen eine beträchtliche Eigendynamik gewonnen, die sich auch bei neu auftauchenden Problemen in den Ländern nicht einfach anhalten lässt. Immer wieder werden neue Annäherungsschritte vollzogen und Hilfen gewährt, um schwerwiegende politische Rückschläge zu vermeiden, obwohl manchmal die sachlichen Voraussetzungen nur unzureichend gegeben sind. Ein Schritt bedingt den nächsten. Dies ist durchaus verständlich, im Moment auch hilfreich und die leichtere Lösung. Langfristig jedoch ist es kontraproduktiv, weil damit unrealistische Erwartungen geweckt werden, die sich nicht einlösen lassen, und weil es die Motivation zu einschneidenden Reformschritten mindert.

Die Behandlung von Rumänien und Bulgarien im Erweiterungsprozess liefert dafür gute Beispiele. Viele, auch innerhalb der Bundesregierung, hatten Zweifel, ob beide Länder im

Dezember 1999 in Helsinki zu den Erweiterungsverhandlungen eingeladen werden sollten.²⁵ Die Begründung der Befürworter war eine doppelte: Zum einen müsse man nach dem Kosovo-Konflikt ein überzeugendes Signal an den gesamten Balkan aussenden, dass die Union tatsächlich willens ist, auch diese Region aufzunehmen. Zum zweiten musste man Bulgarien und Rumänien versichern, dass sie sich nicht plötzlich in der gleichen „Liga“ wie Albanien und Bosnien wiederfinden. Mit Reformfortschritten hatte dies wenig zu tun. Inzwischen sehen sich jene bestätigt, die sagen, die Einladung zu Beitrittsverhandlungen an beide sei zu früh erfolgt. In den Erweiterungsverhandlungen erweise sich, wie wenig beide Länder mit den anderen Kandidaten mithalten können.

Zwei Jahre später sah sich die Union bereits zu weiteren Signalen an Sofia und Bukarest genötigt. Nun wurden die Visabeschränkungen für Besuche bulgarischer und dann auch rumänischer Bürger in Ländern der Union aufgehoben – im Fall Rumäniens mit größten Bedenken. So wird der Prozess der Annäherung an die Union weiter vorangetrieben, ohne dass strikt auf die Einhaltung notwendiger Bedingungen geachtet wird. Allerdings kommt spätestens dann die „Stunde der Wahrheit“, wenn es um die tatsächliche Einladung zum Beitritt geht. Hier schreckt die Union zurück und hat Schwierigkeiten, den Ländern die aus deren Sicht „plötzliche Zurückweisung“ zu erläutern. Den Regierungen in Bukarest und Sofia zu erklären, warum nur sie Ende dieses Jahres wohl nicht zur ersten Osterweiterung der Europäischen Union eingeladen werden, ist schwierig. Plötzlich wird das Reformdefizit offenbar. Beide Regierungen geraten in Erklärungsnot gegenüber ihrer eigenen Bevölkerung. Die heftige Kritik am Stabilitätspakt durch die vorherige UdK-Regierung in Sofia hat viel mit diesem psychologischen Mechanismus zu tun.

Wenn nicht, so die Quintessenz, im gesamten Prozess die Konditionalität gewahrt wird und Reformdefizite auch offen benannt werden, kommt es irgendwann zu schwerwiegenden Rückschlägen. Letztlich wird die Union von den Regierungen der Kandidatenländer an den Pranger gestellt und für die „Benachteiligung“ verantwortlich gemacht, obwohl sie es eigentlich selbst sind, die nicht energisch genug die Reformen vorangetrieben haben. Durch eine solche Politik riskiert die Union ihre hohe Reputation in der Region, die Beitrittsperspektive verliert an Attraktivität, die Bereitschaft zu Reformen schwindet.

Schließlich gilt für die Konditionalität der Europäischen Union, was auch für alle anderen Programme des Stabilitätspaktes gilt: Wenn nicht auf die tatsächliche Implementierung der Projekte vor Ort geachtet wird, etwa in den lokalen Verwaltungen und Amtsstuben, bleibt vieles nur auf dem Papier bestehen. Die Neigung, das zu unterschreiben, was die internationale Gemeinschaft vorlegt, dann aber doch das zu tun, was man ohnehin tun will, ist groß. Papier ist geduldig, und Brüssel ist weit weg. Im Stabilitätspakt wie im SAP gibt es ohnehin so viele Projekte, dass es kaum möglich ist, die sorgfältige Umsetzung, und das betrifft auch den geregelten Umgang mit den Finanzen, zu überwachen. Wenn jedoch langfristig und nachhaltig Veränderung bewirkt werden soll, so ist nicht das neue Gesetz nach EU-Standard entscheidend, sondern dessen tatsächliche Umsetzung.

Dabei sollte vor Augen bleiben, dass sich beides durchaus vereinbaren lässt: die konsequente Konditionalisierung und das Angebot einer klaren, glaubwürdigen Beitrittsperspektive. Diese Perspektive ist ein hohes Gut. Es zu erwerben, wird enormer Anstrengungen bedürfen. Diese Anstrengungen sind in ihrer ganzen Tragweite darzustellen. Die Länder sind durchaus bereit, die Schritte zu gehen, die erforderlich sind, um in der Heranführung an die

Union voranzukommen, auch wenn es immer wieder zu Blockaden und Rückschritten kommen wird. Letztlich ist der Preis, so die wachsende Einsicht, die Mühen wert. Dafür jedoch bedarf es auf Seiten der Europäischen Union einer klaren Sprache, konsequenten Verhaltens und einer Gleichbehandlung aller Staaten der Region.

Ein „Fenster der Möglichkeiten“ für eine erfolgreiche Stabilisierung des Balkans hat sich heute geöffnet, von dem niemand weiß, wie lange es offen bleibt. Überall gibt es demokratisch gewählte, auf Europa ausgerichtete Regierungen. Überall herrscht Kriegsmüdigkeit und Bereitschaft zur friedlichen Lösung der noch immer vielfältigen Konflikte. Fast überall sind in den Hauptstädten vergleichsweise moderate Politiker an der Macht, die ihre Politik an der europäischen Perspektive ihres Landes ausrichten. Die Rückschläge, die auch nach dem Abtritt Slobodan Milošević auf dem Balkan eingetreten sind, erinnern jedoch daran, dass dieses Fenster keineswegs für immer aufbleiben muss. Dass der Kosovo-Krieg der „letzte Krieg in Europa“ sein würde, hat sich nicht bewahrheitet.²⁶ Die Chance, die das offene Fenster derzeit bietet, ist beherzt zu nutzen. Alles andere mag man später bereuen.

Anmerkungen

1. Zur Genese des Stabilitätspaktes vgl. Rafael Biermann: Der Stabilitätspakt, das Ende des Milošević-Regimes und die neu aufbrechende „albanische Frage“, in: Jahrbuch Internationale Politik 1999/2000, hrsg. von der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, München 2002, S. 138f.; Rafael Biermann: The Stability Pact for South Eastern Europe – potential, problems and perspectives, Discussion Paper des Zentrums für Europäische Integrationsforschung, C 56/1999, bes. S. 12-19; sowie Lykke Friis und Anna Murphy: Negotiating in a time of crisis: The EU's response to the military conflict in Kosovo, revidierte Version eines Papers, das die Autoren am 22./23. Oktober 1999 an der Loughborough University vorstellten.
2. Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization; vgl. Council Regulation on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the former Yugoslav Republic of Macedonia, No 2666/2000, 5.12.2000.
3. Rede Erhard Buseks vor dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten am 11. März 2002, http://www.stabilitypact.org/stabilitypactgi/catalog/cat_list.cgi?cat_id=6&product=1&prod_type=speech&show_upc=1.
4. Erhard Busek in seiner Grundsatzrede vor der G17 in Belgrad am 7. März 2002, http://www.stabilitypact.org/stabilitypactgi/catalog/cat_list.cgi?cat_id=6&product=1&prod_type=speech&show_upc=1.
5. Zur Problematik der „interlocking institutions“ in Bosnien vgl. etwa Friedrich Christian Haas: Das Konzept der interlocking institutions – Realität oder Chimäre im Einsatz? Dargestellt am Beispiel der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit in Bosnien und Herzegowina, in: Rafael Biermann (Hrsg.): Deutsche Konfliktbewältigung auf dem Balkan. Erfahrungen und Lehren aus dem Einsatz, Baden-Baden 2002, S. 285-311 (erscheint in Kürze).
6. Zehn-Punkte-Papier von Bodo Hombach, in: Tagesspiegel vom 15.11.2001.
7. Vgl. etwa Franz-Lothar Altmann: Die Balkanpolitik der EU – Regionalansatz und Prinzip der Konditionalität, in: Südosteuropa, 10-11/1998, S. 503-515.
8. Busek, Grundsatzrede vom 7. März 2002.
9. Vertragsbeziehungen wollte die Europäische Union weder mit Serbien unter Slobodan Milošević noch mit Kroatien unter Franjo Tuđman aufnehmen.
10. Vgl. Council Conclusions on the Application of Conditionality with a view to developing a Coherent EU-Strategy for the Relations with the Countries in the Region, 29./30. April 1999.

11. Demnach will die Europäische Union in den nächsten Jahren 10 Prozent ihrer Mittel aus dem CARDS-Programm in regionale Projekte investieren; vgl. CARDS Assistance Programme to the western Balkans. Regional Strategy Paper 2002–2006, European Commission, External Relations Directorate General, Directorate Western Balkans, Brussels, 2002, www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/index.htm.
12. Opening Statement by the Special Coordinator of the Stability Pact Bodo Hombach. Regional Conference for South Eastern Europe, 25./26. October 2001, Bucharest, www.stabilitypact.org.
13. Diese Überlegungen werden reflektiert etwa in Johannes Varwick: Die EU nach dem Kosovo-Krieg: Ein überforderter Stabilitätsanker, in: Joachim Krause (Hrsg.): Kosovo: Humanitäre Intervention und kooperative Sicherheit in Europa, Opladen 2000, S. 185–200.
14. Interview, in: Süddeutsche Zeitung vom 29.9.1999.
15. So etwa Karl Lamers/Peter Hintze/Klaus-Jürgen Hedrich: Ordnung und Einverständnis. Der Balkan braucht eine selbsttragende politische Ordnung: die Südost-Europäische Union, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.7.2001.
16. Hans-Dietrich Genscher: Erinnerungen, Berlin 1995, S. 966.
17. Vgl. etwa den Beitrag des kroatischen Europaministers Neven Mimica im SOE-Monitor, Themenausgabe „Halbzeitbilanz Kroatien“, hg. vom Zentrum für Europäische Integrationsforschung, 2/2002, S. 2–3.
18. Bodo Hombach, in: Tagesspiegel vom 15.11.2001.
19. Busek, Grundsatzrede vom 7. März 2002.
20. Vgl. dazu Rafael Biermann: Die europäische Perspektive für den westlichen Balkan. Die EU im Zwiespalt, in: Osteuropa, 8/2001, S. 929.
21. So etwa Neven Mimica im SOE-Monitor, Themenausgabe „Halbzeitbilanz Kroatien“, hg. vom Zentrum für Europäische Integrationsforschung, 2/2002, S. 2–3.
22. Busek, Grundsatzrede vom 7. März 2002.
23. CARDS Assistance Programme to the western Balkans. Regional Strategy Paper 2002–2006, European Commission, External Relations Directorate General, Directorate Western Balkans, Brussels, 2002, www.europa.eu.int/comm/external_relations/see/index.htm.
24. Vgl. Council Conclusions on the Application of Conditionality with a view to developing a Coherent EU-Strategy for the Relations with the Countries in the Region, 29./30. April 1999.
25. Gespräche des Autors im Auswärtigen Amt im Herbst 1999.
26. Günter Joetze: Der letzte Krieg in Europa? Das Kosovo und die deutsche Politik, Stuttgart 2001.

Aus der aktuellen Arbeit des Konvents: Stand und Perspektiven

Klaus Hänsch

Was ist wirklich neu an der Schaffung des Konvents zur Zukunft Europas? Ich sehe vor allem drei Elemente:

Zum ersten Mal in der Geschichte der europäischen Staatenwelt nehmen an der Vorbereitung eines internationalen Vertrages nationale und europäische Parlamentarier teil. Die direkt gewählten Vertreter der Völker werden also nicht mehr mit einem von den Regierungen ausgehandelten Vertrag konfrontiert, den sie ratifizieren können oder nicht, sondern haben von Anfang an maßgeblichen Einfluss auf seine inhaltliche Ausgestaltung.

Zum ersten Mal in der Geschichte der Europäischen Union werden die Beitrittskandidaten nahezu gleichberechtigt an der Ausarbeitung eines Vertragsentwurfs beteiligt. Staaten, die noch nicht Mitglieder der Europäischen Union sind, tragen also zur Gestalt der Union, der sie beitreten werden, bei. Im Hinblick auf die Akzeptanz der Europäischen Union ist dieser Umstand von besonderer Bedeutung. Die Europäische Union zeigt bereits im Vorfeld des Beitritts, dass sie die Beitrittskandidaten als dazugehörig ansieht. Das wird eine positive Wirkung auf die Akzeptanz der Europäischen Union in den Kandidatenstaaten haben.

Schließlich findet zum ersten Mal die Ausarbeitung des Entwurfs für eine Vertragsänderung vor den Augen der europäischen Öffentlichkeit statt. Die Reform der Europäischen Union wird nicht mehr allein den undurchschaubaren Verhandlungen von Regierungskonferenzen überlassen, sondern die Öffentlichkeit kann über die Medien und über das Forum der Zivilgesellschaft direkt am Entstehungsprozess der Vertragsreform teilhaben.

Die Einberufung des Konvents ist eine qualitative Veränderung des Verfahrens bei der Ver-

tragsänderung. Hat der Konvent Erfolg, ist er der erste Schritt von der Intergouvernementalität in die Gemeinschaftsmethode bei EU-Reformen. Darin liegt seine strategische Bedeutung für die Fortentwicklung der Einigung Europas.

Was wird ausgearbeitet? Verfassungsentwurf – Verfassungsvertrag – Vertragsreform

Eine häufig und kontrovers diskutierte Frage im Zusammenhang mit der Arbeit des Konvents bezieht sich auf das angestrebte Ergebnis: Ist das Ziel eine Verfassung, ein Verfassungsvertrag oder geht es lediglich um die Reform der bestehenden Verträge? Ich plädiere für ein modernes Verfassungsverständnis. Danach wäre eine europäische Verfassung durchaus möglich, auch wenn nicht alle nationalstaatlich vertrauten Voraussetzungen gegeben sind.

Gleichzeitig plädiere ich aber auch dafür, den Prozess nicht als Verfassungsgebung zu bezeichnen. Das Wort „Verfassung“ hat in den unterschiedlichen Traditionen der Mitgliedstaaten eine so unterschiedliche Bedeutung, dass seine Verwendung mehr Verwirrung als Klarheit stiftet. Schließlich ist der Konvent keine verfassungsgebende Versammlung. Er legt der Regierungskonferenz einen einzigen, in sich geschlossenen, kohärenten Text vor. Juristisch wird das ein internationaler Vertrag sein – politisch sollte er den Inhalt einer Verfassung haben.

So muss sich der Konvent frei nach Kant einem „Konstitutionellen Imperativ“ unterwerfen, der lautet: Prüfe alle seine Vorschläge, ob sie auch tragende Elemente einer europäischen Verfassung sein könnten.

Statt uns zu Beginn der Debatte in nur schwer lösbare begriffliche Auseinandersetzungen zu

Prof. Dr. Klaus Hänsch, MdEP, Mitglied im Präsidium des Konvents über die Zukunft Europas

versteigen, müssen wir uns fragen, welche Reformen mit Blick auf die Erweiterung unternommen werden müssen, die über eine bloße institutionelle Adaption hinausgehen. Und wir müssen uns fragen, was wir mit Blick auf die Erfolge der Union im vergangenen Jahrzehnt tun müssen. Diese Perspektive ist mir besonders wichtig. Der Grund für die Reform der Verträge ist nämlich nicht nur, die Defizite der Vergangenheit aufzuarbeiten, sondern wir müssen auch die Erfolge der Europäischen Union institutionell konsumieren.

Die Diskrepanz zwischen politischer und institutioneller Entwicklung

Es wird insbesondere wichtig sein, die Lücke, die sich in den letzten Jahren zwischen der politischen und der institutionellen Entwicklung der Union deutlich vergrößert hat, zu schließen. Seit Beginn der neunziger Jahre hat sich die Europäische Union politisch sehr stark fort- und weiterentwickelt, institutionell ist sie aber weit hinter den daraus erwachsenen Anforderungen zurückgeblieben.

Ich will einige Beispiele dafür nennen: Die Währungsunion erzwingt eine dichtere Koordination der Mitgliedstaaten in der Finanz- und Wirtschaftspolitik. Ein bloßes Festhalten am Stabilitäts- und Wachstumspakt ist dafür nicht ausreichend. Wie diese Koordination genannt werden wird, ob „Wirtschaftsregierung“ oder nicht, ist unerheblich. Wichtig ist lediglich, dass wir einen Mechanismus schaffen, der es uns über das bisherige Maß erlaubt, die immer noch nationalstaatlichen Wirtschaftspolitiken miteinander zu koordinieren.

Ein zweites Beispiel bezieht sich auf die Rolle der Europäischen Union in der Welt. Es ist richtig, die Europäische Union ist keine Weltmacht. Es ist aber auch richtig, dass sie die Verantwortung einer Weltmacht hat. So, wie sie heute ist, kann sie diese Verantwortung nicht wahrnehmen. Ein wichtiges Hindernis besteht in der nach wie vor unzureichenden Koordinierung des gemeinsamen Handelns. Zwar hat die Europäische Union mit Javier Solana ein profiliertes Gesicht als Hohen Repräsentanten für die Außenbeziehungen bekommen. Solange das außenpolitische Auftreten der Europäischen

Union aber von einem verwirrenden Zusammenspiel zwischen dem Hohen Repräsentanten, einer halbjährlich wechselnden Präsidentschaft und einem Vertreter der Kommission bestimmt wird, kann die Europäische Union ihrer internationalen Verantwortung nicht gerecht werden. Die Europäische Union braucht einen Kopf, der sagt, was die Union will, und sie braucht Mechanismen, die dafür sorgen, dass sie dann auch tut, was sie sagt. Darum sind effektivere Entscheidungsprozesse in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik unabdingbar.

Ein drittes Beispiel ist die Zusammenarbeit im Bereich Inneres und Justiz. Wir sind auf europäischer Ebene dabei, Fragen gemeinsam zu regeln, die in den meisten Mitgliedstaaten Verfassungsrang haben. Deshalb ist es meiner Ansicht nach von größter Wichtigkeit, dass die fragile Balance zwischen dem Sicherheitsbedürfnis der Bürger und ihren Freiheitsrechten durch gewählte Vertreter garantiert wird.

Der vierte Bereich, in dem die institutionelle Entwicklung der Union hinter der politischen zurückbleibt, ist die Erweiterung. Der Übergang zum Mehrheitsprinzip und dem Verfahren der Mitentscheidung in allen Gemeinschaftsbereichen ist von größter Wichtigkeit für die Handlungsfähigkeit einer Union der „27“. Die Reform der Kommission muss vorangetrieben werden. Am wichtigsten und drängendsten ist aber eine Reform des Rates, der unter anderem eine deutliche Trennung zwischen seinen legislativen und exekutiven Funktionen vornehmen muss.

Schließlich bleibt als fünftes Beispiel die notwendige Klärung der Kompetenzen. Eine begrenzte Rückverlagerung von Kompetenzen ist kein Tabu, aber schwer zu realisieren. Eine Einigung auf einen klaren und festen Kompetenzkatalog für die Union ist nicht zu erkennen. Aber die Einhaltung des Prinzips der Subsidiarität muss besser gewährleistet und die Durchgriffstiefe der „EU-Gesetze“ muss begrenzt werden, damit den Mitgliedsländern und ihren Regionen auch in den Bereichen, wo die Europäische Union Recht setzen darf, mehr Raum zu eigener Gestaltung bleibt.

In diesen Bereichen muss die Europäische Union den vorangegangenen politischen Entwicklungen

nun eine entsprechende institutionelle Basis verschaffen.

Zentrale Punkte für die Arbeit des Konvents – Was gehört in das Enddokument?

Ein einheitlicher Text

Ziel des Präsidiums und einer überwältigenden Mehrheit des Plenums ist die Ausarbeitung eines kohärenten Textes. Waren Ende des Jahres 2001 viele noch davon überzeugt, dass ein Dokument mit mehreren Optionen die beste Lösung sei, so scheint sich jetzt die Überzeugung durchgesetzt zu haben, dass der Konvent nur dann einen echten Einfluss auf die nachfolgende Regierungskonferenz haben kann, wenn ein in sich geschlossener, kohärenter Text ausgearbeitet wird.

Die Stellung der Grundrechtecharta

In diesen Text wird die Grundrechtecharta aufgenommen werden. Ich warne in diesem Zusammenhang aber nachdrücklich davor, an der Charta etwas verändern zu wollen, und seien es nur „Details“. Ein solcher Versuch würde einen unkontrollierbaren Diskussionsprozess in Gang setzen, der den Konvent zum Scheitern brächte.

Kompetenzordnung

Dazu zählen die Neubestimmung der Ziele und Aufgaben der Europäischen Union. Dazu zählt auch die Präzisierung der Kompetenzen, die allerdings nicht, wie von einigen Vertretern in der deutschen Debatte gefordert, die Form eines Kompetenzkatalogs annehmen muss. Es wird nahezu unmöglich sein, sich auf einen festen Kompetenzkatalog zu einigen. Im übrigen muss die Europäische Union ihre Flexibilität auch gerade im Hinblick auf die zukünftige Erweiterung behalten und darf sich nicht in das enge Korsett eines Kompetenzkatalogs einschnüren lassen. Im Zusammenhang mit der Kompetenzordnung taucht auch vor allem in der deutschen Debatte hin und wieder die Forderung nach einem Katalog unantastbarer Residualkompetenzen auf. Es ist jedoch unlogisch, auf europäischer Ebene einen Katalog nationaler Kompetenzen zu erstellen, wenn in der Europäischen Union auch in Zukunft die Kompetenz-Kompetenz allein bei

den Mitgliedstaaten liegen wird. Sie allein entscheiden, welche Kompetenzen die Union erhält.

Subsidiaritätsprinzip

Im Zusammenhang mit der Kompetenzverteilung hat das Prinzip der „Subsidiarität“ eine besondere Bedeutung. Im vergangenen Jahrzehnt hat dieses Prinzip in der Europäischen Union eine erstaunliche Entwicklung durchlaufen. Während es anfangs von vielen nicht verstanden und abgelehnt wurde, wird es heute gemeinhin als ein zentrales Prinzip europäischen Handelns anerkannt. Das Prinzip der Subsidiarität hat seinen europäischen Weg gemacht. Eine offene Frage ist, wie die Einhaltung dieses Prinzips kontrolliert werden kann.

Subsidiaritätsausschuss

Ich bin grundsätzlich gegen die Schaffung neuer europäischer Organe, die die Entscheidungswege in der Europäischen Union nur komplizierter und unverständlicher machen würden. Das gilt für eine zweite Parlamentskammer und auch für einen Subsidiaritätsausschuss. Ich zweifle an der Arbeitsfähigkeit eines solchen Gremiums. Zum einen wird seine Größe die Zahl von 100 Mitgliedern deutlich überschreiten, wenn ihm auch nur vier Abgeordnete aus den nationalen Parlamenten und eine entsprechende Anzahl aus dem Europäischen Parlament und dem Rat angehören. Zum anderen ist es in der konkreten Arbeit eher unwahrscheinlich, dass nationale Parlamentarier aus einer Regierungsmehrheit im Subsidiaritätsausschuss gegen die eigene Regierung stimmen, wenn diese eine europäische Regelung für notwendig hält. Und die jeweilige Opposition wird das Subsidiaritätsprinzip zum Vehikel der politischen Ablehnung der Regierungsposition machen – aus oppositionspolitischen Gründen. Also viel politische Interessen, wenig prinzipielle Subsidiarität.

Gerichtliche Kontrolle des Subsidiaritätsprinzips

Doch genauso wenig wie ich glaube, dass die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips durch ein besonderes Gremium kontrollierbar ist, so wenig bin ich von seiner Justiziabilität überzeugt. Darum lehne ich auch eine zusätzliche Gerichts-

instanz ab, die sich mit Fragen der Subsidiarität beschäftigen soll. Subsidiarität muss zum grundsätzlichen Prinzip des Handelns in der Union werden, vor allem der Regierungen, wenn sie im Ministerrat entscheiden. Denn schließlich wird auf europäischer Ebene nichts reguliert, was nicht vom Ministerrat beschlossen wurde. Verantwortlich für die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips sind vor allem die nationalen Regierungen selbst.

Institutionelle Ordnung

Neben der Ausarbeitung einer Kompetenzordnung gehört auch die Klärung der Zuständigkeit der Institutionen und der Entscheidungsverfahren. Ich will dafür ein Beispiel nennen. In Zukunft muss, das ist meine feste Überzeugung, der Präsident der Kommission vom Europäischen Parlament gewählt werden. Die Kommission spielt längst eine politische Rolle in der Europäischen Union, das muss auch in ihrer Bestellung zum Ausdruck kommen.

Entscheidungsverfahren im Konvent

Was die Entscheidungsverfahren innerhalb des Konvents angeht, so kann ein einheitlicher Text nur in breitem Konsens verabschiedet werden. Konsens heißt nicht Einstimmigkeit, aber ich bin gegen Abstimmungen im Konvent. Das Dokument, das der Konvent erarbeitet, wird nur Gewicht haben, wenn alle vier Konstituenten des Konvents einen Konsens erzielen: nationale und europäische Parlamentarier, Vertreter der Mitgliedstaaten und die Vertreter der Kommission. Nur dann wird die Regierungskonferenz den Text nicht einfach ignorieren können.

Weiterer Fahrplan des Konvents

Bis zum Sommer stehen noch Generaldebatten über die Kompetenzverteilung, die Innen- und Justizpolitik, die Rolle der nationalen Parlamente und die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik auf dem Plan. In der Konventssitzung am 6./7. Juni wurden sechs Arbeitsgruppen zu den Themen Subsidiarität, Grundrechtecharta,

Rechtspersönlichkeit, Nationale Parlamente, Komplementäre Kompetenzen und Economic Governance eingesetzt. Arbeitsgruppen zu den Themen Außen- und Sicherheitspolitik sowie Innen- und Justizpolitik sind für September vorgesehen. Weitere Arbeitsgruppen werden je nach den Ergebnissen der Debatten folgen.

Ich hoffe, dass das Präsidium im Spätherbst erste Texte vorlegen wird, damit genug Zeit bleibt, diese Texte zu diskutieren und zu verändern. Das ist im Präsidium noch nicht Konsens. Vielmehr sind einige der Ansicht, es wäre besser, erst später mit konkreten Texten an die Öffentlichkeit zu treten. Ab Anfang Januar 2003 werden wir wohl am endgültigen Text arbeiten, um dann im Mai die Arbeit des Konvents abzuschließen. Dann haben die Regierungen und Parlamente noch genügend Zeit, das Ergebnis bis zur Regierungskonferenz im Januar oder Februar 2004 zu debattieren. Deren Entscheidung folgt dann der Ratifizierungsprozess, dessen Dauer bislang nicht abzuschätzen ist. Dieser Fahrplan ist die Idealvorstellung, die allerdings nicht einfach zu realisieren sein wird. So wollen einige Regierungen, dass zwischen Konventsarbeit und dem Beginn der Regierungskonferenz mehr als sechs Monate liegen. Dies kann der Konvent nicht entscheiden. Seine Verantwortung ist es, den Zeitplan nicht durch eine verlängerte oder inadäquate Konventsarbeit zu verzögern.

Inadäquat wäre das Ergebnis der Konventsarbeit in jedem Falle dann, wenn sich die Mitglieder in der vorgesehenen Zeit nicht auf ein einziges Dokument oder aber lediglich auf einen Nizza II-Text einigen könnten. Dann würde ich das institutionelle Experiment des Konvents als gescheitert ansehen. Denn eins sollten wir nicht vergessen: Der Konvent kann scheitern. Scheitert er, scheitert nicht nur eine neue Methode der Vertragsreform. Es hätte fatale Konsequenzen für die weitere Entwicklung der Europäischen Union. Die Bürger verlören den Glauben an der Reformfähigkeit und damit an die Zukunft der Europäischen Union. Weil das die Mitglieder des Konvents wissen, bin ich davon überzeugt, dass der Konvent nicht scheitern wird.

Der Beitrag beruht auf Ausführungen im Rahmen des IEP-Gesprächsforums „Konvent“ der ASKO EUROPA-STIFTUNG und des IEP.

Ansatzpunkte und Optionen zur institutionellen Weiterentwicklung von GASP und ESVP

Mathias Jopp / Jan Reckmann / Elfriede Regelsberger

Ausgangslage

Im Rahmen des Europäischen Verfassungskonvents wie auch in seinem Umfeld setzt sich die Auffassung durch, dass im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik „mehr Europa“ erforderlich ist. Die Gründe hierfür sind vielfältiger Natur:

► Angesichts der Erfahrungen mit den Balkankriegen und angesichts der Folgen des 11. September ist eine größere Verantwortung der Europäischen Union für Frieden, Stabilität und Sicherheit in Europa und den angrenzenden Regionen überdeutlich geworden. Kein EU-Mitgliedstaat ist zudem in der Lage, den heutigen sicherheitspolitischen Herausforderungen allein begegnen zu können. Schon aus funktionalen Gründen müssen daher die Möglichkeiten der multilateralen Kooperation und europäischen Integration genutzt werden. Gleichzeitig erzielt die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bei Meinungsfragen, in welchen Bereichen die europäische Politik ausgebaut werden sollte, regelmäßige Spitzenwerte.

► Im transatlantischen Verhältnis geht es um eine größere Gleichberechtigung der Europäer im Bündnis mit den USA (vor dem Hintergrund einer sich radikal verändernden NATO) und um eine schrittweise Korrektur der unipolaren Welt-sicherheitsordnung. Auch von amerikanischer Seite ist eine größere Verantwortungsübernahme der Europäer im Sinne einer Entlastung der welt-politischen Rolle der USA erwünscht. Die Euro-päer stehen deshalb vor der Aufgabe, eine wirkungsvollere Außenpolitik und eine tatsächlich

einsatzfähige Europäische Sicherheits- und Ver-teidigungspolitik (ESVP) aufzubauen, andern-falls droht ihnen ein gravierender Bedeutungs-verlust als Kooperationspartner der USA. Nur durch eine Stärkung von GASP und ESVP kann ein „cooperative balancing“ gegenüber den USA gelingen und der Einfluss Europas in der inter-nationales Sicherheitspolitik gewährleistet blei-ben.

► Integrationspolitisch gesehen fehlt dem wirt-schafts- und währungspolitischen Gewicht der Europäischen Union eine außenpolitische Ent-sprechung. Grundsätzlich sind die Ressourcen für eine wirksamere europäische Außen- und Si-cherheitspolitik vorhanden. Sie sind jedoch der-art zwischen den Mitgliedstaaten, der Kommiss-ion und dem Generalsekretariat des Rates auf-geteilt, dass sie nicht effizient eingesetzt werden können. Welche Chancen hier ungenutzt blei-ben, zeigt sich im direkten Vergleich mit den beträchtlichen Erfolgen, die die Union in Berei-chen wie etwa der Handelspolitik (WTO) oder der internationalen Umweltpolitik (Kyoto) er-zielt hat.

► Auch die Erweiterung der Europäischen Union zwingt zu einer Reformierung der GASP, soll eine außenpolitische Lähmung der Union verhindert werden. Zwar stellt die Erweiterung an sich schon eine äußerst erfolgversprechende außenpolitische Strategie der Stabilisierung durch Integration dar. Sie führt aber gleichzeitig zu einer Ausdehnung der Unionsgrenzen bis an instabile Räume im Osten und Südosten, was eine wesentlich handlungsfähigere Union in der Außenpolitik erfordert. Schließlich erfüllt die außen- und sicherheitspolitische Integration

Dr. Mathias Jopp, Direktor, Institut für Europäische Politik, Berlin

Jan Reckmann, M.A., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Europäische Politik, Berlin

Dr. Elfriede Regelsberger, Stellvertretende Direktorin, Institut für Europäische Politik, Berlin

auch eine wichtige vertrauens- und identitätsstiftende Funktion unter den Mitgliedstaaten, deren Anzahl sich in den nächsten Jahren nahezu verdoppeln wird.

Ziele und Prinzipien für die Weiterentwicklung von GASP und ESVP

Bei der Weiterentwicklung der GASP und der ESVP ist auf Grund der bisherigen Erfahrungen und mit Blick auf die Anforderungen an eine europäische Verfassung Folgendes zu beachten:

Ziel einer Reform der zweiten Säule muss die Verbesserung der Effizienz, das heißt der Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit der Europäischen Union trotz steigender Mitgliederzahl sein. Hierbei ist auf die Reduktion von Komplexität Werte zu legen, das heißt auf die Beschneidung von institutionellem Wildwuchs und die Vereinfachung der Verfahren.

Transparenz und Demokratie sind soweit wie möglich auch in der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Leitprinzipien zu beachten. Letztlich lassen sich GASP und ESVP nur entwickeln, wenn sie auch von den Bürgern Europas mitgetragen werden.

Insbesondere gegenüber der NATO, aber auch gegenüber anderen Institutionen und Nicht-EU-Partnern ist das Prinzip des „interlocking“ anzuwenden bei Aufrechterhaltung der Entscheidungsautonomie der Europäischen Union. Eine Abkoppelung von der NATO ist weder bündnispolitisch wünschenswert noch aus operativen Gründen in überschaubarer Zeit machbar. Umso wichtiger ist der Abschluss tragfähiger Rahmenvereinbarungen zwischen der Europäischen Union und der NATO zur Sicherung des Zugangs zu den Planungs- und Führungsmitteln der Allianz, die ja zu einem nicht unerheblichen Teil von den der Europäischen Union angehörigen NATO-Staaten mitfinanziert werden. Mit der Anbindung an die NATO sollte freilich nicht auf eine autonome Handlungsfähigkeit der Europäischen Union verzichtet werden, die in bestimmten Krisensituationen gefordert sein kann und den Anspruch auf sicherheitspolitische Mitwirkung untermauert. Auch wird eine gewis-

se notwendige Duplizierung von NATO-Strukturen unvermeidlich sein, um die militärische Komponente der ESVP überhaupt richtig funktionsfähig zu machen.

Die Weiterentwicklung von GASP und ESVP muss nach einem ganzheitlichen Sicherheitsverständnis erfolgen, das wirtschaftliche, politische, militärische, soziale, ökologische und andere Aspekte von Sicherheit aufgreift und so das volle Spektrum der Möglichkeiten der Europäischen Union ausschöpft. Besonders seit den Anschlägen des 11. Septembers 2001 ist die Verschränkung von äußerer und innerer Sicherheit deutlich geworden. Im Vergleich zu anderen internationalen Institutionen verfügt nur die Europäische Union über ausbaufähige Strukturen, durch die verteidigungspolitische, polizeiliche, justizielle oder ökonomische Maßnahmen (zum Beispiel Vorkehrungen gegen Geldwäsche) bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus gleichzeitig ergriffen werden können.

Grundverständnis

Reformen für die zweite Säule der Europäischen Union sollten sich an Möglichkeiten einer schrittweisen Vergemeinschaftung orientieren. Hierbei gilt es, sich von orthodoxen Vorstellungen auf Grund der besonderen Strukturen der GASP und der ESVP zu lösen, denn es ist davon auszugehen, dass die zweite Säule noch auf längere Zeit primär intergouvernemental verfasst sein wird. Die Dauer der intergouvernementalen Phase wird davon abhängen, inwieweit es gelingt, Mechanismen in der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik zu etablieren, die zu einem Umschlagen in eine neue Qualität führen. Hierfür müssen gemeinschaftsähnliche Elemente eingeführt werden und die Kohärenz beziehungsweise Verbindung zwischen der zweiten und der ersten Säule in der Perspektive einer Überwindung der unvorteilhaften Säulenstruktur gestärkt werden. Darüber hinaus müssen sich die Mitglieder der Europäischen Union dem von ihnen postulierten globalen Gestaltungsanspruch der Union (Artikel 11 EUV) und der ihr zugewachsenen weltpolitischen Verantwortung stellen, mit allen damit verbundenen Konsequenzen einer institutionellen und materiellen Ausstat-

tung und Verantwortungszuweisung innerhalb der Europäischen Union. Die Europäische Union hat weltweite Interessen, denen sie nur mit einer entsprechend ausgerichteten Außen- und Sicherheitspolitik gerecht werden kann.

Vorschläge und Optionen

Verbesserung der Entscheidungsfähigkeit

Eine Schwäche der GASP ist auf die Beschlussfassungsmodalitäten zurückzuführen. Nach wie vor sind Einstimmigkeit oder Konsens die Regel, wobei es im letzten Fall auch konstruktive Enthaltungen geben kann. Qualifizierte Mehrheitsentscheidungen, obwohl im Vertrag in bestimmten Fällen vorgesehen, werden schon allein auf Grund des vorherrschenden Einstimmigkeitsprinzips praktisch nicht angewendet. Zwar ist unbestritten, dass eine europäische Außen- und Sicherheitspolitik vorzugsweise von einer breiten Übereinstimmung getragen werden sollte. Es wird jedoch bei einer auf 27 Mitgliedstaaten anwachsenden Europäischen Union immer schwieriger werden, einen Konsens zu erzielen. Artikel 23 EUV müsste deshalb dahin geändert werden, Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit als grundlegende Regel in der GASP einzuführen (das betrifft auch Artikel 24 EUV zu den Übereinkommen mit Drittstaaten). Davon kann dann bei bestimmten Materien der zweiten Säule entlang existierender Vertragsregeln durch Konsens mit konstruktiver Enthaltung oder Einstimmigkeit, vor allem bei Entscheidungen über Militäreinsätze, abgewichen werden. Um in dieser Richtung voranzukommen, bietet sich gegebenenfalls eine Ausweitung und Differenzierung der bestehenden Hierarchisierung von GASP-Beschlüssen nach bestimmten Instrumenten an (von Demarchen und Erklärungen über gemeinsame Standpunkte und Aktionen bis zu gemeinsamen Strategien und verteidigungspolitischen Fragen).

Die Anwendung der Mehrheitsregel würde im Übrigen nur selten zur Überstimmung einzelner Mitgliedstaaten führen. Die praktische Erfahrung in der Europäischen Union zeigt Verhaltensänderungen bei den nationalen Delegationen, wenn mit qualifizierter Mehrheit entschieden

werden kann: Anstelle des Aufbaus von Vetopositionen rückt das Bestreben nach Kompromissbildung und aktivem „decision-shaping“ in den Vordergrund; zur tatsächlichen Abstimmung kommt es selten, weil sich bereits vorher ein Konsens herausbildet.

Verbesserung der verstärkten Zusammenarbeit

Die Modalitäten der „verstärkten Zusammenarbeit“ sollten neu überdacht, das heißt gerade auch auf den Verteidigungsbereich bezogen werden, so wie dies teilweise von Deutschland und anderen Mitgliedstaaten (Italien und Frankreich) im Vorfeld von Nizza anvisiert worden war. Ziel müsste eine Flexibilität sein, die sowohl Ad-hoc-Koalitionen innerhalb des Vertragsrahmens ermöglicht als auch das mittel- bis langfristig ausgerichtete Vorschreiten in der rüstungs- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit der hieran interessierten Mitgliedstaaten. Die jetzigen Regelungen im Vertrag von Nizza (Artikel 27a-e EUV) verkehren die ursprüngliche Intention nahezu ins Gegenteil, da der verteidigungspolitische Bereich ausgeschlossen bleibt (auf Grund der Widerstände der Briten und Neutralen), und die verstärkte Zusammenarbeit nur für die Implementation zeitlich begrenzter gemeinsamer Aktionen oder gemeinsamer Standpunkte gilt. Sollte dies nicht geändert werden, besteht die Gefahr, dass sich eine Praxis der Ad-hoc-Zusammenschlüsse interessierter und fähiger Staaten herausbildet, die sich außerhalb des bestehenden Vertragsrahmens zusammenfinden – mit möglicherweise negativen Konsequenzen für den Bestand des *Acquis politique*.

Reform des Rotationsprinzips

Eines der Kernprobleme im Bereich GASP und ESVP hängt unmittelbar mit den im Halbjahresrhythmus wechselnden Präsidentschaften zusammen. Dies führt zu Irritationen bei Drittstaaten im außenpolitischen Erscheinungsbild der Europäischen Union und zu Bedeutungsverlust im Konzert der internationalen Mächte im Falle der Präsidentschaft eines kleineren Mitgliedstaates. Auch tauchen Sonderprobleme beispielsweise für das interne Management der

ESVP auf, wenn etwa – wie gegenwärtig der Fall – Dänemark mit einem „Defence-opt out“ die Präsidentschaft inne hat und Griechenland, das mit seiner bisherigen Haltung den Abschluss einer EU-NATO-Rahmenvereinbarung über den automatischen Zugang der Europäischen Union zu NATO-Mitteln erschwert hatte, als nachfolgende Präsidentschaft ersatzweise den Vorsitz bei ESVP-Fragen übernimmt.

Um Kontinuität, Funktionalität und klare Identifizierbarkeit der EU-Außenpolitik im internationalen System zu gewährleisten, werden zur Zeit verschiedene Vorschläge zur Reform des Rotationsprinzips für die Präsidentschaft diskutiert:

► Eine Möglichkeit bestünde in der Einführung einer längeren *Wahlpräsidentschaft* – bei der für die Außen- und Sicherheitspolitik vermutlich ein größerer Mitgliedstaat gewählt würde –, was allerdings unter den kleineren Mitgliedstaaten auf Widerspruch stößt.

► Andere Überlegungen, wie sie im Bericht des Rates an den Europäischen Rat in Sevilla enthalten sind, haben in einem Turnus von zwei bis drei Jahren wechselnde „*Team-Präsidentschaften*“ im Visier, die die GASP-Agenda vorab untereinander aufteilen und dann in eigener Verantwortung abarbeiten. Bei diesem Konzept kommt der Zusammensetzung der jeweiligen Gruppen und deren Anzahl zentrale Bedeutung zu.

Aufwertung des Hohen Repräsentanten für die GASP

Ein weiterer häufig gemachter Vorschlag besteht in der Aufwertung des Hohen Repräsentanten für die GASP zu Lasten der traditionellen Rolle der Präsidentschaft in der europäischen Außenpolitik. Entsprechend dieses Vorschlags würde der Hohe GASP-Repräsentant die Außenvertretung für die Europäische Union anstelle der Präsidentschaft übernehmen und auch den Vorsitz im Außenministerrat. Eine entsprechende Änderung der Artikel 18 und 26 EUV ließe sich auf Grund der auch hier vorhandenen Zurückhaltung der vor allem kleineren Mitgliedstaaten nur im Verhandlungsprozess durch Kompensations-

angebote (etwa bestimmte Positionen in der Kommission, Besetzung von Leitungsfunktionen künftiger Agenturen, EU-Sonderbeauftragte) erreichen.

Zur Stärkung der Funktion des Hohen Repräsentanten würde auch ein vertraglich fixiertes Initiativrecht gehören, was er bereits faktisch in bestimmten Bereichen ausübt (Sonderbeauftragte, Mazedonien).

Durch die Aufwertung des Hohen Repräsentanten auf die Ministerebene würde zudem die Ernennung eines stellvertretenden Hohen Repräsentanten erforderlich. Dieser könnte beispielsweise dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) vorsitzen, da der Hohe Repräsentant zwar bereits nach der jetzigen Regelung in Krisenzeiten den Vorsitz im PSK übernehmen kann, dies aber – nicht zuletzt aus Prestige Gründen – bisher noch nicht getan hat. Denkbar ist freilich auch, dass die Präsidentschaft bei den zweimaligen Arbeitssitzungen des PSK pro Woche den Vorsitz behält. Dies könnte unter Umständen als Entgegenkommen an jene Mitgliedstaaten gelten, die an sich gegen eine generelle Aufwertung des Hohen Repräsentanten sind.

Schaffung eines europäischen diplomatischen Dienstes

Eine signifikante personelle Aufstockung des dem Hohen Repräsentanten direkt zugeordneten politischen Stabes (Policy Unit), der derzeit lediglich 20 Mitarbeiter umfasst, ist ebenfalls erforderlich – eine mögliche Zielgröße könnte fünf Personen pro Mitgliedstaat und eine entsprechende Zahl Kommissionsvertreter sein. Die Entsendung weiterer Diplomaten aus den Mitgliedstaaten würde deren Verbindung zum Hohen Repräsentanten stärken und das Vertrauen in ihn steigern.

Im direkten Vergleich mit den USA verfügen die Kommission und die Mitgliedstaaten zusammen über mehr als doppelt so viele Diplomaten in fünf Mal so vielen Botschaften und Delegationen. Ein erweiterter politischer Stab des Hohen Repräsentanten, die für die Außenbeziehungen zustän-

digen Mitarbeiter in der Kommission und die Kommissionsdelegationen könnten zusammengekommen den Kern eines zukünftigen Europäischen Diplomatischen Dienstes bilden. Mit der Ernennung von politischen Delegationsleitern im Einvernehmen von Kommission und Rat und der Entsendung von Diplomaten aus den Mitgliedstaaten und dem Generalsekretariat könnten die Kommissionsdelegationen zu Vertretungen der Europäischen Union ausgebaut werden. Diese könnten nationale Botschaften bei ihren politischen Aufgaben entlasten und gegebenenfalls die Interessenvertretung einzelner Mitgliedstaaten vollständig übernehmen.

Personelle Verklammerung von EG-Außenbeziehungen und GASP

Ein anderer häufig diskutierter Vorschlag im Hinblick auf die Klarheit und die Vereinfachung von Strukturen sowie eine bessere Kohärenz zwischen der ersten und der zweiten Säule bezieht sich auf die Ausübung der Ämter des Hohen GASP-Repräsentanten und des EG-Außenkommissars in Personalunion. Als Gründe werden der schwer verständliche institutionelle Dualismus im Auftreten der Europäischen Union gegenüber Drittstaaten und Rivalitäten zwischen Außenkommissar und Hohem GASP-Repräsentanten genannt. Dieser Vorschlag hat zweifellos bestechende Vorteile: Würde beispielsweise der Hohe Repräsentant die Vertretung der Europäischen Union nach außen anstelle der Präsidentschaft übernehmen und gleichzeitig in Personalunion die Funktion des Außenkommissars (etwa als Vizepräsident der Kommission mit einer Sonderstellung), wäre tatsächlich eine identifizierbare Person für die Außenpolitik der Europäischen Union zuständig (mit der berühmten, angeblich von Kissinger verlangten Telefonnummer). Das Ganze würde freilich aus gemeinschaftsorientierter Perspektive nur Sinn machen, wenn langfristig auch die beiden Bürokratien fusioniert und in der Kommission angesiedelt würden, wo die eigentliche Macht beziehungsweise das Geld vorhanden ist.

Kurzfristig – und ohne Vertragsänderung machbar – könnte die Zusammenarbeit zwischen Hohem Repräsentanten und der Kommission

verbessert und institutionalisiert werden, indem der Hohe Vertreter oder ein Stellvertreter an den wöchentlichen Kommissionsitzungen teilnimmt, soweit es um außenpolitische Themen geht.

Unabhängig von der Möglichkeit, derartige Lösungen trotz der Vorbehalte auf britischer und französischer Seite zu realisieren, ist die Ausübung verschiedener Ämter in Personalunion integrationspolitisch nicht gänzlich unproblematisch. Der Hohe Repräsentant müsste einvernehmlich vom Rat und dem Präsidenten der Kommission ernannt werden und möglicherweise einen gewissen Sonderstatus innerhalb der Kommission erhalten, der es ihm etwa erlauben würde, in akuten Krisenfällen Vorschläge an den Rat zu übermitteln, ohne diese erst dem Kollegium vorlegen zu müssen.

Das Modell der Personalunion bliebe nicht ohne Auswirkungen auch auf das Bestätigungsverfahren des Kommissionskollektivs durch das Europäische Parlament und auf die Organordnung mit jeweils unterschiedlicher Rollenzuweisung an Kommission und Rat. Gerade Letzteres wirft mit Blick auf den gegenwärtigen Versuch der Ausarbeitung einer europäischen Verfassung Fragen hinsichtlich der institutionellen Balance und der Gewaltenteilung auf. Wie kann es zur Ausübung verschiedener Ämter in Personalunion kommen, wenn die Kommission Exekutivfunktionen wahrnimmt und der Rat vor allem legislativ tätig wird? Wird allerdings eine klare Trennung zwischen Exekutiv- und Legislativfunktionen auf Ratsseite vorgenommen, so ist durchaus vorstellbar, dass der Hohe Repräsentant der GASP/Außenkommissar den Vorsitz im Außenministerrat ausübt und auch für die Implementierung wesentlicher Teile der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sorgt.

Ein Präsident für die europäische Außenpolitik?

Eine weitere Option besteht in der Wahl eines Präsidenten des Europäischen Rates für fünf Jahre durch die Staats- und Regierungschefs, der in gewissem Umfang für die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäi-

schen Union zuständig wäre und vorzugsweise ein ehemaliger Regierungschef sein sollte. Sie wurde von französischer und britischer Seite auch als Alternative (oder Ausgleich) zum Vorschlag der politischen Stärkung der Kommission durch die Wahl ihres Präsidenten seitens des Europäischen Parlaments ins Spiel gebracht. Das dahinterstehende Denkmodell macht teilweise Anleihen beim französischen politischen System, das bekanntlich nicht frei von Konkurrenz zwischen Staatspräsident und Premierminister ist, insbesondere wenn beide aus unterschiedlichen politischen Familien kommen. In dieser Option sehen manche eine Möglichkeit, die stark intergouvernemental orientierte britische und französische mit der gemeinschaftsfreundlicheren deutschen Sichtweise hinsichtlich der künftigen Ausgestaltung der Europäischen Union zu verbinden. Dementsprechend wäre dann eine kontinuierlichere Außenvertretung der Union durch eine hochrangige Persönlichkeit möglich, die unmittelbarer Ansprechpartner für den amerikanischen oder den russischen Präsidenten sein könnte.

Es stellen sich jedoch eine ganze Reihe weitreichender integrationspolitischer Fragen hinsichtlich der institutionellen Balance, denkbarer Rivalitäten zwischen Kommissionspräsident und Europäischem Präsident, sowie hinsichtlich der Kohärenz zwischen der ersten und der zweiten Säule. Zu fragen wäre auch nach dem Verhältnis des Präsidenten zum Europäischen Rat und zum Rat der Außenminister. Würden die Staats- und Regierungschefs „ihren“ Präsidenten immer stützen? Wäre er dem Rat in allen außen- und verteidigungspolitischen Fragen übergeordnet? Wie wären überhaupt die Kompetenzen des Präsidenten zu definieren – jenseits möglicher exklusiver Zuständigkeiten in der militärischen Sicherheitspolitik – und über welchen bürokratischen Unterbau sollte er verfügen? Würde er sich hinsichtlich des operativen Alltags der GASP auf einen weiterhin vorhandenen Hohen Repräsentanten stützen, der zugleich der Kommissar für Außenbeziehungen ist? Diese Fragen sind nicht leicht zu beantworten. Sie verdienen in jedem Fall eine eingehende Erörterung, denn mit ihrer Beantwortung verbinden sich über den Bereich von GASP und ESVP hinaus Richtungsentscheidungen für die zukünftige Ent-

wicklung des politischen Systems der Europäischen Union.

Parlamentarische Kontrolle von GASP und ESVP

Gegenwärtig ist auf europäischer Ebene die parlamentarische Kontrolle von GASP und ESVP unterentwickelt. Zwar besteht vereinbarungsgemäß eine Verpflichtung des Ratsvorsitzes, das Europäische Parlament „in regelmäßigen Abständen“ über die Entwicklung und auch die Durchführung gemeinsamer Aktionen zu unterrichten. Aber bei über den Gemeinschaftshaushalt finanzierten gemeinsamen Aktionen zur Krisenbewältigung sollte das Parlament nicht nur ordnungsgemäß konsultiert, sondern in die Lage versetzt werden, die Verwendung der Mittel tatsächlich kontrollieren zu können.

Über seine aufzuwertende Rolle im Haushaltsbereich hinaus verfügt das Europäische Parlament lediglich über Informations-, Anhörungs-, Frage- und Empfehlungsrechte. Eine Stärkung dieser Rechte gilt es zumindest durch intensivere und verbindlichere Konsultationen zwischen Rat und Europäischem Parlament bereits im Vorfeld von GASP-Beschlüssen anzustreben, trotz der Widerstände vor allem auf britischer und französischer Seite. So wären etwa monatliche Konsultationen des Hohen Vertreters mit dem außenpolitischen Ausschuss und eine häufigere Präsenz im Plenum des Europäischen Parlaments wünschenswert. Auf diese Weise könnten auch die Informationsdefizite abgebaut werden, die bisher bei solchen GASP-Aktivitäten bestehen, die nicht über den Gemeinschaftshaushalt finanziert werden.

Intensivere Konsultationen mit dem Europäischen Parlament sind zwar bei akuten Fragen der internationalen Politik, die eine rasche Reaktion erfordern, weniger leicht möglich. Anders sieht dies aber zum Beispiel bei gemeinsamen Strategien aus, deren Entwicklung in der Regel mehrere Monate beansprucht. Geheimhaltungsaspekte, die besonders gerne im Bereich der ESVP als Abschottungsargument gegenüber parlamentarischem Einfluss genutzt werden, sollten analog zur Praxis des Bundestages und

anderer nationaler Parlamente geregelt werden.

Eine intensivere europäische Einbindung der nationalen Parlamente selbst, die hinsichtlich der mitgliedstaatlichen Verteidigungshaushalte und des Einsatzes der nationalen Streitkräfte in den meisten Fällen die alleinige Zuständigkeit haben, könnte sich als sinnvoll und notwendig erweisen, wenn es um militärisches Krisenmanagement durch die Europäische Union geht. Dadurch ließe sich die parlamentarische Legitimation der ESVP zusätzlich zur Rolle des Europäischen Parlaments stärken. Hierzu könnten die halb-jährlichen Sitzungen des einschlägigen EP-Ausschusses mit den Vorsitzenden der Außen- und Verteidigungsausschüsse der nationalen Parlamente formalisiert und aufgewertet werden, beispielsweise durch eine Erklärung im Anhang des Vertrags. Auch könnte die Anzahl der teilnehmenden Parlamentarier erhöht werden. Von der Schaffung einer gelegentlich geforderten neuen Institution, die ausgehend vom Modell der WEU-Versammlung zur exklusiven Kontrolle der ESVP mit Vertretern der nationalen Parlamente besetzt würde, ist jedenfalls aus Gründen der Reduktion von Komplexität und des Risikos einer Schwächung des Europäischen Parlaments dringend abzusehen.

Finanzierung von GASP und ESVP

Die Finanzierung der GASP ist im operativen Bereich unzulänglich. Sie sank trotz zunehmender Aktivitäten (zum Beispiel Wahlbeobachter, Sonderbeauftragte, internationale Konferenzen, Sofortmaßnahmen) von 47 Millionen Euro im Jahr 2000 über 36 Millionen Euro im Jahr 2001 auf 30 Millionen Euro in 2002. Dieser Rückgang relativiert sich nur teilweise dadurch, dass die Finanzierung der Sonderbeauftragten in den administrativen Einzelhaushalt des Rates verlagert wurde. Auch wenn zur Finanzierung von GASP-Aktivitäten die B 7-Linien für externe Politiken (Relax) oder das administrative Budget des Rates herangezogen werden können und wurden (möglicherweise auch, um das Europäische Parlament nicht zu involvieren), ist aus Gründen der Haushaltstransparenz und -klarheit eine signifikante Aufstockung (mindestens eine

Verdreifachung) der gegenwärtigen B 8-Linie für die GASP erforderlich. In der jetzigen Situation ist es so, dass der GASP-Haushalt praktisch nur für ein Drittel des Jahres reicht. Danach ist der Hohe Repräsentant gezwungen, die Mitgliedstaaten um zusätzliche finanzielle Mittel für die Durchführung von GASP-Aktivitäten zu bitten.

Vor dem Hintergrund leerer nationaler Haushaltskassen neigen die Regierungen aber bisher ohnehin dazu, die operativen GASP-Kosten über den Gemeinschaftshaushalt zu decken und schwierige Debatten über nationale Kostenübernahmen zu umgehen. So spielen etwa bei der künftigen Polizeimission in Bosnien die Anschubfinanzierung (14 Millionen Euro in 2003) und auch der jährliche Anteil an den laufenden Kosten von 20 Millionen Euro für 2003 bis 2005, die jeweils aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert werden, eine gewichtige Rolle. Ohne eine signifikante Aufstockung der GASP-Haushaltslinie für 2003 und die Folgejahre wäre ein derartiger Finanzierungsbeitrag aus Gemeinschaftsmitteln nicht möglich. Wenn die Europäische Union militärisches Krisenmanagement zu ihrem erklärten Ziel gemacht hat, ist auch nicht einzusehen, warum etwa eine Initialfinanzierung für militärische Operationen zum Beispiel im Falle von Peacekeeping weiterhin nach Artikel 28 EUV ausgeschlossen bleiben soll. Eine entsprechende optionale Lösung wäre in Absatz 3 des Artikels vorzusehen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedenfalls, dass die Reaktionsfähigkeit der Europäischen Union auch von schnell verfügbaren gemeinschaftlichen Haushaltsmitteln abhängt.

Weiterführende Überlegungen zur ESVP

Für die künftige Entwicklung der ESVP ist ein europäisches Sicherheitskonzept erforderlich, das die umfassenden wirtschaftlichen, politischen, diplomatischen, militärischen, ökologischen und sozialen Möglichkeiten der Europäischen Union einbezieht. In diesem Zusammenhang ist vor allem an eine Stärkung der zivilen Komponente von Konfliktprävention und Krisenmanagement, die häufig in der öffentlichen Debatte zur ESVP übersehen wird, zu denken. Hierzu gehört eine Überarbeitung des zivilen Headline Goal und über den damit verbundenen

Polizeibereich hinaus die Verstärkung der geplanten Kapazitäten an Aufbauhelfern, Juristen, technischen Beratern, Verwaltungstrainern.

Für das militärische Krisenmanagement wird das Headline Goal weitgehend im Jahre 2003 erreicht werden. Allerdings wird die Europäische Union erst in einigen Jahren die Fähigkeit erlangen, wirklich alle Aufgaben des Krisenbewältigung (auch im „oberen Bereich“ der Petersberg-Aufgaben) auszuführen. Nach einer Phase von Übungen und dann auch praktischen Einsätzen von Teilen der EU-assignierten Reaktionsstreitkräfte müssen Mittel und Aufgabestellungen angepasst werden. Regelmäßige Treffen der Verteidigungsminister sind aus fachlichen Gründen und mit Blick auf eine stärkere EU-Sozialisation des Verteidigungsestablishments notwendig. Ein Schritt in diese Richtung vollzieht sich durch die reguläre Hinzuziehung der Verteidigungsminister zu dem vom Europäischen Rat in Sevilla im Juni 2002 neu formierten „Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“, in dem zukünftig neben der klassischen Außenpolitik auch die Sicherheits- und Verteidigungs- sowie die Außenhandels- und die Entwicklungspolitik zusammengefasst werden.

Auf Dauer wird auch eine stärkere Integration von Streitkräfteelementen der Mitgliedstaaten (European System of Force Elements) und die Frage ihrer Führungsstruktur anstehen. Die Frage einer europäischen Beistandspflicht ist vorläufig noch im WEU-Vertrag gut aufgehoben, bis eine Angliederung eines Artikels 5 an den EU-Vertrag im Zuge flexibler Lösungen durch ein Protokoll unterzeichnungswilliger Mitgliedstaaten möglich wird. Mit Blick auf kommende ESVP-Einsätze ist aber zumindest das für alle EU-Mitglieder geltende Solidaritätsgebot des Artikels 11 Absatz 2 so zu verstärken, dass es ausdrücklich auch die Phasen des Krisenmanagements einschließt.

Im Rüstungsbereich sollte längerfristig an die Streichung von Artikel 296 EGV gedacht werden, der Rüstungsproduktion und Waffenexporte wegen „wesentlicher Sicherheitsinteressen“ eines Mitgliedstaates aus dem Geltungsbereich des Gemeinsamen Marktes ausschließt. Der Auf-

bau einer Europäischen Rüstungsagentur zur Koordination und Steuerung von Beschaffungsprogrammen ist längst überfällig, um einerseits Duplizierung und Verschwendung im Rüstungsbereich zu beenden und andererseits die Defizite bei den militärischen Kapazitäten abzubauen sowie das in den fragmentierten Märkten vorhandene technologische Know-how zusammen zu führen. Parallel dazu ist eine europäische Rüstungsexport-Kontrollagentur vorzusehen, damit gemeinsam Beschafftes nicht nach den günstigsten nationalen Kontrollregeln exportiert werden kann.

Schlussbetrachtung

In der gegenwärtigen europapolitischen Debatte verlaufen die Diskussionslinien zur Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik zusehends wieder entlang der alten gemeinschaftsorientierten oder intergouvernemental ausgerichteten Leitbilder. Während die einen auf eine schrittweise Vergemeinschaftung der zweiten Säule setzen, werden die anderen genau diese „Kontamination“ der zweiten Säule durch Mechanismen der ersten zu verhindern suchen. Im Europäischen Verfassungskonvent und während der Regierungskonferenz 2004 wird die Kunst des Aushandelns deshalb in der Identifizierung der größtmöglichen Schnittmenge liegen, die es trotz unterschiedlicher Grundverständnisse erlaubt, die Handlungsfähigkeit und die Legitimität der Europäischen Union in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik entscheidend zu stärken. Da bei vielen mitgliedstaatlichen Regierungen die intergouvernementale Sichtweise dominiert, wenn es um die Verfassung von GASP und ESVP geht, hat der Konvent gegenüber der Regierungskonferenz durch seine Zusammensetzung einen zentralen Vorteil: Er bietet aufgrund der Dominanz der in ihm vertretenen nationalen und europäischen Parlamentarier, die transnationalen Parteienfamilien angehören, die einmalige Chance, einen Entwurf zur Neukonstituierung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik vorzulegen, der sich vornehmlich am Gesamtinteresse der Europäischen Union und an den weltpolitischen Anforderungen orientiert. Es bleibt daher nur zu hoffen, dass diese Chance auch genutzt wird.

EU-USA: Transatlantische Beziehungen in der Bewährungsprobe

Karsten D. Voigt

In seiner Rede im Reichstag am 23. Mai 2002 hat Präsident Bush die Zäsur deutlich gemacht, die der 11. September für die USA bedeutet hat. Um die Aussagen des Präsidenten richtig einordnen zu können, muss man sich noch einmal die mörderischen Angriffe an diesem Tag vergegenwärtigen: Die Anschläge in New York und Washington forderten mehr Opfer als der Angriff auf Pearl Harbor 1941. Ihre Schockwirkung ging auch tiefer: Die amerikanische Nation konnte am Bildschirm mitverfolgen, wie Amerika das erste Mal seit den britischen Angriffen auf Washington im Jahre 1814 im Herzen attackiert und Symbole amerikanischer Macht zerstört wurden. Die in Europa vorher belächelte Sorge amerikanischer Politiker, Opfer eines asymmetrischen Angriffes werden zu können, erwies sich als berechtigt. Der Mythos, unverwundbar gegenüber Angriffen von außen zu sein, fand ein Ende.

Stimmungswandel in den USA

Die oberste Priorität der amerikanischen Außenpolitik ist, den „Krieg“ gegen den internationalen Terrorismus zu gewinnen. Dabei weiß die amerikanische Regierung sowohl die politische Klasse als auch das Land hinter sich geeint. Die Amerikaner sind entschlossener denn je, sich für die „Idee Amerika“, also die Vision von den USA als unbesiegbarem Hort von Freiheit und Demokratie, einzusetzen und gegen den internationalen Terrorismus oder Bedrohungen mit Massenvernichtungswaffen zu verteidigen. Eine Konsequenz daraus ist das amerikanische Streben, eine Abschreckungsfähigkeit auch gegen asymmetrische Angriffe herzustellen, worunter sowohl das Homeland-Security- und das Raketenabwehr-Projekt als auch die Fähigkeit, Vergeltung gegen jeden Angreifer zu üben, fallen.

Für die amerikanische Regierung steht die Verpflichtung, gegen den internationalen Terrorismus vorzugehen, in einer Reihe mit den erfolgreichen amerikanischen Missionen in der Vergangenheit gegen andere totalitäre Herausforderungen, wie etwa durch den Nationalsozialismus oder den Kommunismus. Während das „Haus der Freiheit“ gebaut wird – so Präsident Bush in seiner Reichstagsrede –, müssen Gefahrenherde gegebenenfalls auch präventiv mit offensiven, durchaus auch mit militärischen Mitteln beseitigt werden.

Der Stimmungswandel in Amerika wird umso deutlicher, wenn wir ihn mit der Reaktion in Europa auf den 11. September vergleichen. Hier legte nach dem 11. September die spontane Solidarität der Menschen auf der Straße und die Entschlossenheit der Politiker, gemeinsam mit den USA den Kampf gegen den Terrorismus aufzunehmen, einerseits Zeugnis von transatlantischer Solidarität ab. Die Europäer begriffen, dass sich die Anschläge nicht alleine gegen die USA als mächtigstes Symbol der demokratischen Wertegemeinschaft, sondern auch gegen uns als Teil dieser Gemeinschaft richteten. Andererseits war Europa nicht direkt angegriffen. Europa blickt auf eigene Erfahrungen mit Terrorismus zurück. Als der amerikanische Präsident zum „Krieg“ gegen den internationalen Terrorismus aufrief, schreckten zudem viele zurück, weil die Erinnerungen an die schrecklichen Zerstörungen durch zwei Weltkriege insbesondere in Deutschland eine Neigung zur militärischen Zurückhaltung und Vorsicht begünstigte. Europa hat sich daran gewöhnen müssen, mit der eigenen Verwundbarkeit zu leben. Dem Risiko künftiger Zerstörungen versucht es, wie mit dem Projekt der europäischen Einigung, primär mit politischen und ökonomischen Mitteln sowie multilateralem

Karsten D. Voigt, Koordinator für die deutsch-amerikanische Zusammenarbeit im Auswärtigen Amt, Berlin

Vorgehen – auch im Bereich der Sicherheitspolitik, wie mit der NATO und der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) – zu begegnen. Wegen dieser Unterschiede in Erfahrung und in der Konzeption war es für Europa schwer nachzuvollziehen, wie tief der 11. September die USA verletzt hat und wie die amerikanische Reaktion ausfallen würde.

Stereotypen anstelle von Argumenten

Diese Unterschiede geben eine Erklärung für transatlantische Verstimmungen, die sich weniger in den Beziehungen zwischen den Regierungen selber, als vielmehr in der Medienberichterstattung und in Demonstrationen während des Besuches von Präsident Bush manifestierten. Im Kern geht es bei den Reibungspunkten darum, mit welchen Methoden die Auseinandersetzung mit dem internationalen Terrorismus und das Ringen um internationale Sicherheit – Stichwort Irak – fortgesetzt werden soll.

Anstelle von Argumenten wird jedoch vielfach mit Stereotypen um sich geworfen: Hier die amerikanischen Cowboys oder Rambos, wie auf dem Titelblatt des „Spiegels“ im Februar, dort die europäischen naiven Bedenkenträger oder „EU-nuchen“, so provokativ „The Economist“ im März. Weder ist das Ausleben anti-amerikanischer Vorurteile in Europa oder anti-europäischer in den USA hilfreich, noch sind die verwendeten Stereotypen korrekt: Amerikanische Präsidenten mögen sich einer vereinfachenden und manichäischen Sprache bedienen. Jedoch ist dies die Sprache, die von amerikanischen Bürgern verstanden wird und die erforderlich ist, um in der stärker populistischen US-Demokratie Zustimmung für eine rationale und langfristige Politik zu gewinnen. Präsident Bush hat zu Recht in einer Passage seiner Berliner Rede darauf hingewiesen, dass wir uns in der Sache auseinandersetzen müssen und nicht über innenpolitische Rhetorik streiten sollten.

Entgegen mancher europäischen Befürchtung hat die amerikanische Regierung nach dem 11. September sehr kalkuliert und rational gehandelt. Dabei war es gerade das Ziel der Terroristen gewesen, die USA zu einer unbesonnenen Reaktion zu provozieren. Diese sollte wiederum in

der Region, um die es Terroristen eigentlich geht – nämlich die islamische Welt – Destabilisierung herbeiführen. Ebenfalls – entgegen mancher europäischen Wahrnehmung – hat sich die amerikanische Politik auch nicht nur auf Kriegsführung beschränkt, sondern umfasst etwa in Afghanistan Elemente von humanitärer Hilfe bis hin zu dem zuvor insbesondere unter amerikanischen Konservativen verpönten „Nation-building“. So hat Präsident Bush hier in Berlin auch einen viel breiteren Ansatz beim Kampf gegen den internationalen Terrorismus aufgezeigt, als von Europäern erwartet. Insofern führt die amerikanische Rhetorik, vor allem um das Wort „Krieg“, in Europa zu einer verzerrten Wahrnehmung der Strategie des US-Präsidenten. Im Mai diesen Jahres unterzeichneten die USA und Russland einen Abrüstungsvertrag, der zusammen mit der Strategischen Erklärung und der Gründung des NATO-Russland-Rates endgültig einen Schlussstrich unter das Zeitalter des Kalten Krieges zog und der auch europäischen Zielen und Interessen entsprach. Umgekehrt tragen die Europäer wesentlich mehr bei, auch militärisch, als manche amerikanischen Kommentatoren wahrnehmen wollen. Über die rhetorische Dramatisierung – hier Europa, dort die USA – wird übersehen, dass innerhalb der USA eine kritische Auseinandersetzung mit einzelnen Elementen der amerikanischen Anti-Terrorismuspolitik eingesetzt hat.

Einmal mehr wäre zu wünschen, dass beide Seiten mit ihren Meinungsverschiedenheiten gelassener und nüchterner umgingen.

Multilaterale Option

Dass auf beiden Seiten des Atlantiks die Vorstellungen über die richtigen Methoden auseinanderfallen, beschränkt sich jedoch nicht auf den Anti-Terrorismus-Bereich, sondern zeigt sich auch auf anderen Feldern. Ich nenne nur die Stichworte Kyoto-Protokoll, Internationaler Strafgerichtshof, Abrüstungsvereinbarungen. Unter dem Strich wird auf allen diesen Feldern ein kultureller Unterschied sichtbar, der zwischen den USA und den meisten europäischen Staaten besteht. Europa hat in einer realistischen Einschätzung seiner eigenen Kräftepotenziale

meist auf den Multilateralismus als außenpolitisches Instrument zur Förderung seiner Interessen gesetzt. Im Gegensatz dazu können es sich die USA auf Grund ihres militärischen, politischen und kulturellen Selbstverständnisses leisten, einen selektiven Multilateralismus zu praktizieren. Unilateralismus ist nicht das gegenwärtig dominierende Konzept in den USA. Aber unilaterales Handeln bleibt für die USA anders als etwa für Deutschland auch in Zukunft eine der möglichen militärischen Optionen.

Die USA fühlten sich durch die Angriffe auf New York und Washington in der Legitimität ihrer Werte und Interessen bestärkt und werden im Bewusstsein dieser Legitimität, ihre Ziele im Notfall auch dann alleine durchzusetzen versuchen, wenn ihnen hierfür keine Partner zur Verfügung stehen. Jedoch haben die USA bei der Bekämpfung des internationalen Terrorismus erkannt, dass sie Partner haben und dass diese Partner für sie nützlich sind. Insofern ist ihr Verhalten in der Praxis multilateral geworden. Dieser Reflex wird auch durch Umfragen in den USA belegt. Die Zahl der Amerikaner, die für militärische Interventionen im Ausland sind, wächst überproportional, wenn diese Politik von Partnern unterstützt wird. Überhaupt stellen US-Umfragen immer wieder fest, dass die amerikanischen Bürger wesentlich multilateral eingestellt sind, als vermutet wird.

Eine wachsende Differenz zwischen den USA und den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zeigt sich auch bei der Einschätzung der Rolle der nationalen Souveränität. Im Zuge der europäischen Integration sind die europäischen Staaten bereit, immer mehr Souveränitätsrechte auf die Europäische Union zu übertragen. Als EU-Nationalstaaten verlieren sie an Souveränität, gewinnen zugleich aber als Mitgliedsstaaten der Europäischen Union an Einfluss und Handlungsfähigkeit. Angesichts des amerikanischen Gründungsmythos können Amerikaner einen derartigen Verzicht nur schwer nachvollziehen, geschweige denn für den eigenen Staat vorstellen. Sie können sich auch kaum vorstellen, wie demokratische Prozesse im Rahmen von derart komplexen Gebilden wie der Europäischen Union organisiert werden können. Vielmehr neigen sie dazu, in der Übertragung natio-

ner Souveränität auf internationale Organisationen immer auch zugleich einen Verlust an Demokratie zu sehen. Dies erklärt unter anderem die amerikanische Zurückhaltung davor, internationale Organisationen aufzuwerten. Unser Ziel als europäische Verbündete kann nur lauten, die USA zu ermutigen, dem Kurs kooperativen Engagements zu folgen.

Europas Handlungsfähigkeit stärken

Die Kontroverse zwischen Multi- und Unilateralismus dreht sich aber nicht nur um Ideologien und Überzeugungen. Unsere Kritik an Amerika und Amerikas Probleme mit Europa lagen immer und liegen auch weiterhin in Europas Schwäche begründet. Wer als schwach erscheint, wird in den USA nicht als handlungsrelevant angesehen. Auch kann es nicht in unserem Interesse sein, eine zuweilen in Washington angedachte weltweite Arbeitsteilung – „the US fights, the UN feeds, the EU funds“ – zu akzeptieren. Je stärker und besser Europa ist, desto mehr werden in den USA die Anhänger des Multilateralismus an Boden gewinnen. Ich möchte zwei Beispiele geben, die diese Überlegungen stützen: Als im 19. Jahrhundert die USA noch ein junger und im Vergleich zu den europäischen Weltmächten schwacher Staat war, waren die Amerikaner überzeugte Multilateralisten, die der europäischen Machtpolitik ein Ende setzen wollten. Als Wirtschaftsräume stehen die Europäische Union und die USA heute auf gleicher Augenhöhe. Auf diesem Feld erkennen die Amerikaner in der Europäischen Union einen ebenbürtigen Partner.

Jedoch geht es nicht nur darum, von den USA als handlungsrelevant akzeptiert zu werden. Mit dem 11. September ist den europäischen Partnern mehr als bewusst geworden, dass es nach dem Ende des Kalten Krieges Gefahren jenseits von Europa gibt, die direkt oder indirekt unsere Sicherheit beeinträchtigen. Insofern hat der 11. September europäische Anschauungen von der Welt nachhaltig verändert, die mitsamt den Denkmustern sowie der transatlantischen Routine noch stark der Zeit des Kalten Krieges verhaftet waren, auch wenn die Mauer vor über zehn Jahren gefallen ist. Künftig müssen wir Europäer uns mehr mit Fragen der Stabilität am Rande

und außerhalb Europas als im Zentrum Europas beschäftigen. Diese Gefahren beschränken sich nicht auf den internationalen Terrorismus, sondern gehen aus von der weltweiten Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen und Trägersystemen, von Drogen, internationaler Kriminalität, Geldwäsche, die schätzungsweise zwei bis fünf Prozent des Welteinkommens ausmacht, von Seuchen oder von Angriffen auf Computersysteme und damit unter Umständen auf unsere Versorgungssysteme.

Hieraus ergibt sich für uns Europäer die Konsequenz, dass wir unsere Handlungsfähigkeit verbessern müssen, das heißt wir müssen über ausreichend diplomatische, polizeiliche, nachrichtendienstliche und militärische Fähigkeiten verfügen. Die Schaffung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik war ein erster Schritt, um europäische Handlungsfähigkeit zu erreichen. Jedoch können und dürfen wir hier nicht Halt machen. Wir müssen uns Gedanken darüber machen, wie wir die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), ihre Mechanismen und Instrumente insgesamt reformieren können, um effektivere Politikgestaltung und ein einheitliches Handeln der Europäischen Union nach außen zu gewährleisten. Verschiedene Vorschläge liegen auf dem Tisch, beispielsweise eine Personalunion zwischen dem Amt des Hohen Repräsentanten und des Kommissars für Außenbeziehungen oder die Überführung von Entscheidungen im Rahmen der GASP in die qualifizierte Mehrheit. Jedoch dürfen wir die Diskussion nicht auf Strukturfragen verengen. Entscheidend ist letztlich der politische Wille, eine gemeinsame Position in der Europäischen Union schnell zu definieren und diese gemeinsam aktiv nach außen zu vertreten. Wir müssen die Bereitschaft hierzu erhöhen.

Mit solchen Fragen befasst sich der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union. Die Erwartungen an den Konvent sind vor allem seitens der europäischen Öffentlichkeit gerade in Bezug auf die zukünftige Rolle Europas in der Welt groß. Der Konvent und die anschließende Regierungskonferenz müssen diesen Erwartungen gerecht werden. Erforderlich sind Änderungen in den Entscheidungsstrukturen, eine Steigerung des Handlungswillens und die Verbesserung der

benötigten Einsatzmittel. Nur wenn es Europa gelingt, entscheidende Fortschritte auf dem Gebiet der GASP und der Gestaltung der EU-Außenpolitik insgesamt zu erzielen, wird sich die Handlungsrelevanz Europas für die USA erhöhen.

In der Frage der Handlungsrelevanz müssen wir nicht nur „Hardware“ sondern auch „Software“ bieten. Wir stehen mit den USA auf einem Markt der Ideen in einem harten Wettbewerb, in dem es nicht genügt, allein Kritik an amerikanischer Stärke zu üben. Folglich brauchen wir praktikable europäische Konzepte für die Spannungen in Zentralasien, den Nahen und Mittleren Osten, von der globalen Finanzarchitektur bis hin zum knappen Gut Wasser. An dieser Aufzählung zeigt sich einmal mehr, dass der Rahmen des transatlantischen Dialoges viel größer geworden ist. Zum Beispiel stellt auch das Thema „Dialog mit dem Islam“ eine neue Aufgabe für die transatlantische Gemeinschaft dar. Deutschland und Europa haben in der Vergangenheit bewiesen, dass sie in dem Ideenwettbewerb bestehen können, man nehme nur als Beispiel den Stabilitätspakt für Südosteuropa, die Schaffung des NATO-Russland-Rates oder auch den Internationalen Strafgerichtshof, wenn auch letzterer von den USA in der derzeitigen Ausgestaltung abgelehnt wird. Je überzeugender wir hier auftreten und handeln, desto mehr werden wir zum gleichwertigen Partner der USA.

Die Allianz lebt

Sicherheitsfragen werden in der euro-atlantischen Gemeinschaft weiterhin eine wichtige Rolle spielen. Ihrer wird sich auch in Zukunft die NATO annehmen. Am 12. September 2001 hat die NATO den Artikel 5 des Washingtoner Vertrags auf eine Lage angewandt, die sich gänzlich von der Situation unterscheidet, die die Gründer der NATO vor 50 Jahren im Sinn hatten. Für die NATO bedeutet dies, dass der Unterschied zwischen „in“ und „out-of-area“ – den der Bündnisvertrag so nicht hergibt – an Bedeutung verloren hat. Der Bündnisfall hat zudem demonstriert, dass die NATO schon lange nicht mehr gegen Russland gerichtet ist. Die erste Anwendung des Artikels 5 in der

Geschichte der Allianz hat die NATO und Russland vielmehr zusammengeführt. Auf dem gemeinsamen Gipfel Ende Mai in Rom haben beide Seiten eine neue Partnerschaft besiegelt. Diese ist im Übrigen nicht Hindernis, sondern eine unschätzbare Erleichterung für die weitere Öffnung des Bündnisses für neue Mitglieder. Wir alle wissen, dass Europa sicherer wird, wenn Russland eng mit der NATO und der Europäischen Union kooperiert. Für die Lösung der globalen Fragen, sei es die Terrorismusbedrohung, seien es die Probleme bei der Abrüstung, der Kontrolle der Massenvernichtungswaffen und beim weltweiten Klimaschutz, ist eine konstruktive Zusammenarbeit mit einem so großen und wichtigen Land wie Russland unerlässlich. Diese Entwicklung demonstriert eindrucksvoll: Die Allianz lebt! Sie tut das, was ihre Aufgabe im sicherheitspolitischen Umfeld von heute ist. Sie ist ein Bündnis von Nationen, deren Werte und Interessen weitgehend übereinstimmen, und eine Allianz nicht nur taktischer, sondern strategischer Partner. Hier wird der vertrauensvollste Dialog im multilateralen Umfeld gepflegt, hier werden die nationalen Verteidigungs- und Sicherheitspolitiken multilateral integriert. Amerikanische Politiker, allen voran Präsident Bush, haben auch in den letzten Monaten immer wieder ein klares Bekenntnis zur NATO und ihrer überragenden Bedeutung abgelegt. Jetzt gilt es, aus dieser Reformdiskussion praktische Konsequenzen für die künftige Aufgabenbestimmung der NATO zu ziehen.

Handelspolitische Friktionen

Die Anschläge vom 11. September haben Bedeutung und Notwendigkeit der Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union vor Augen geführt. Zwar sind in der Krise die militärischen Entscheidungen in den nationalen Hauptstädten getroffen worden, gleichzeitig haben Beschlüsse der Europäischen Räte am 21. September und 19. Oktober 2001 zur Terrorismusbekämpfung für einen kräftigen Schub in Richtung Vertiefung der Europäischen Union gesorgt, insbesondere in dem Bereich der sogenannten „Dritten Säule“, das heißt Justiz und Inneres, aber auch im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Dies alles wird nicht ohne Einfluss

auf die Beratungen im Vorfeld der EU-Regierungskonferenz im Jahre 2004 bleiben. Es gilt, das gewonnene Momentum für die Reformschritte weiter zu nutzen. Im transatlantischen Binnenverhältnis hat der 11. September der Europäischen Union und den USA mit der Zusammenarbeit im Bereich Innere Sicherheit (Homeland Defense)/Justiz eine Erweiterung des Betätigungsfeldes gebracht. In diesem Binnenverhältnis müssen wir auch Wege finden, wie wir interne Friktionen, insbesondere auf dem handelspolitischen Feld, beigelegt können. Dabei stehen uns die traditionellen Mechanismen, mittels derer die Gesellschaften der euro-atlantischen Gemeinschaft intern Konflikte lösen, wie beispielsweise Wahlen, nicht zur Verfügung. Eine Antwort muss also lauten, den transatlantischen Dialog auf allen gesellschaftlichen Ebenen stetig weiter zu verstärken. Auf der politischen Ebene stellt der Transatlantic Legislator's Dialogue zwischen dem US-Kongress und dem Europäischen Parlament dabei einen wichtigen Ansatz dar. Der Transatlantic Business Dialogue – ebenso wie der Canada-European-Roundtable – ist bereits sehr erfolgreich, an anderen Foren der Europäischen Union und der New Transatlantic Agenda (NTA) muss weiter gearbeitet werden.

Zwar ist der Prozentsatz von transatlantischen Handelsstreitigkeiten im Vergleich zum Gesamtvolumen gering – unter 5 Prozent bei 1,25 Milliarden Euro täglich –, dennoch rufen diese Streitigkeiten große Aufmerksamkeit hervor. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass sich ihre Qualität im Laufe der Jahrzehnte geändert hat. Sie entstehen zunehmend aus Sachverhalten, die bislang zur jeweiligen innenpolitischen Sphäre gezählt wurden. Ich nenne als Beispiel den von der Europäischen Union unterbundenen Zusammenschluss der beiden amerikanischen Firmen General Electric und Honeywell. Auf diesem Feld müssen die Abstimmungs- und Streit-schlichtungsmechanismen verbessert werden. Eine Idee ist es, beispielsweise die verschiedenen Kartellrechtsverfahren zur Genehmigung von Firmenzusammenschlüssen unter anderem zeitlich abzustimmen. In diesem Zusammenhang geht es auch darum, administrative und technische Hindernisse für einen reibungslosen Handels- und Dienstleistungsverkehr abzubauen.

Entgegen mancher Unkenrufe ist der Atlantik in den vergangenen Jahren nicht breiter geworden. Ganz im Gegenteil: Die zur Zeit wahrgenommenen Differenzen sind ein Zeichen für stetig wachsende Nähe, für ein quasi innenpolitisches Verhältnis beider Seiten des Atlantiks zueinander. Nicht zuletzt die zunehmende wirtschaftliche Verflechtung beider Seiten des Atlantiks trägt dazu bei. Zahlreiche globale Konzerne sind heute meist in ihrem Kern euroatlantische Unternehmen.

Gemeinsame Werte und Interessen

Trotz der Dissonanzen, die wir zur Zeit erleben, sollten wir jedoch das Gesamtbild nicht aus den Augen verlieren: Amerikaner und Europäer verbinden gemeinsame Werte, Interessen und letztlich Visionen, wie die Welt im 21. Jahrhundert aussehen sollte: gegründet auf Freiheit, Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit. Selbst bei dem

Ziel der intakten Umwelt liegen Grundüberzeugungen weniger auseinander als der Streit über den Kyoto-Prozess vermuten lässt. Trotz des Gleichklangs unserer Werte und Interessen auch im 21. Jahrhundert sollten wir diese nicht mit einer Werte- und Interessensidentität in allen Bereichen verwechseln.

Die globalen Herausforderungen und Bedrohungen können die USA und ein starkes Europa nur gemeinsam bewältigen. Zu dieser engen transatlantischen Zusammenarbeit hat sich Präsident Bush in seiner Reichstagsrede bekannt. Die neuen, flexiblen Koalitionen, die die USA im Kampf gegen den internationalen Terrorismus geschmiedet haben, bedeuten keine Abwendung von Europa. Die transatlantischen Beziehungen bleiben das Rückgrat amerikanischer Außenpolitik, und die transatlantische Partnerschaft ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für die globale Stabilität und Sicherheit.

Der Beitrag gibt eine überarbeitete Fassung des Vortrags für das Europapolitische Mittagsgespräch des Instituts für Europäische Politik am 4. Juni 2002 in Berlin wieder. Die Veranstaltung wurde im Rahmen des „Dialogs Europa“ von der Otto-Wolff-Stiftung gefördert.

Auf den Spuren einer neuen deutschen Europapolitik

Charlie Jeffery

Die Analyse der deutschen Europapolitik seit dem Fall der Berliner Mauer ist eine der ergiebigsten Wachstumsindustrien der letzten Dekade. Wissenschaftler, Journalisten und Policy-Experten haben in zahllosen Beiträgen nach möglichen Spuren eines „anderen“ Deutschlands als das des „Musterknabens“ der europäischen Kooperation der Nachkriegsära gesucht. Wird die alte, historisch bedingte „Berufung“ zur multilateralen Integration nun qualifiziert oder gar fallen gelassen, nachdem die historischen Vermächnisse des Zweiten Weltkriegs durch das Ende des kalten Krieges hinweggefegt worden sind? Auf den Spuren solcher Entwicklungen sind auch die hier vorgestellten Bücher.

Heinrich Schneider und seine Mitherausgeber vom renommierten Think Tank, dem Institut für Europäische Politik in Berlin, suchen nach Zeichen einer „neuen deutschen Europapolitik“. Michèle Knodt und Beate Kohler-Koch verorten Deutschland zwischen (einer herkömmlichen) Europäisierung und (einer neuen) Selbstbehauptung. Die Ansatzpunkte der Bücher sind unterschiedlich. *Eine neue deutsche Europapolitik?* ist ein Sammelband von und für Experten für deutsche Europapolitik und präsentiert (einen Teil) der Ergebnisse eines mehrjährigen, vom Institut für Europäische Politik durchgeführten Forschungsprojekts. *Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung* stellt das fünfte Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung dar, ein Sammelband, der jedes Jahr unterschiedliche Perspektiven auf ein gemeinsames Problem zusammenbringt. Die in dieser 2000er-Ausgabe des Jahrbuchs vorgenommenen Analysen der deutschen Europapolitik sollen eine gemeinsame theoretische Verankerung in der komparatistischen Literatur zur Europäisierung und zur „Governance“ haben, die die Rolle von Beate Kohler-Koch als Leiterin eines Schwerpunktprogramms der Deutschen Forschungsgemeinschaft „Regieren in der Europäischen Union“ widerspiegelt. Diese unterschiedlichen Ansätze versprechen viel. Was wird geliefert?

Heinrich Schneider / Mathias Jopp / Uwe Schmalz (Hg.): Eine neue deutsche Europapolitik? Rahmenbedingungen – Problemfelder – Optionen, Europäische Schriften des Instituts für Europäische Politik, Bd. 77, Bonn: Europa Union Verlag 2001, 864 Seiten, ISBN 3-7713-0606-X, € 56,-.

Michèle Knodt/Beate Kohler-Koch (Hg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung, Mannheimer Jahrbuch für europäische Sozialforschung, Bd. 5, Frankfurt/Main u.a.: Campus 2000, 474 Seiten, ISBN 3-593-36618-5, € 69,-.

Ein Nachschlagewerk der deutschen Europapolitik an der Jahrtausendwende

Heinrich Schneider, Mathias Jopp und Uwe Schmalz haben sich mit der Herausgabe ihres Bandes eine außerordentliche Aufgabe vorgenommen. *Eine neue deutsche Europapolitik?* stellt mit seinen 22 Beiträgen und 864 Seiten ein Riesenunternehmen dar. Die zwei einleitenden Kapitel nehmen alleine mehr als 130 Seiten ein. Sie stellen die Annahmen und Hypothesen eines mehrjährigen, von der ASKO Europa-Stiftung geförderten Projekts vor. Diese Annahmen behandeln den Gegensatz von Kontinuität und Wandel in der deutschen Europapolitik. Zwei potenzielle Wendepunkte, an denen ein Wandel der deutschen Europapolitik vorstellbar wäre, werden identifiziert: die deutsche Vereinigung 1990 und der Regierungswechsel 1998. *Uwe Schmalz* beginnt mit einer Erläuterung des konzeptionellen Unterbaus des Projekts, diskutiert die bisherige Literatur zum Thema, und führt den Begriff „Pragmatisierung“ ein, der als Alternative zum bekannten „Duo“ von Kontinuität und Wandel oder als mittlere Option angesehen werden kann. *Heinrich Schneider* diskutiert die Rolle des „Leitbilds“ als Triebkraft der deutschen Europapolitik und untersucht die Genealogie der beiden jüngsten programmatischen Statements zur deutschen Europapolitik: Joschka Fischers Humboldt-Rede und den von Gerhard Schröder mitgetragenen Leitantrag zum SPD-Parteitag im November 2001. Beide Einleitungsbeiträge sehen eher eine Kontinuität der deutschen Europapolitik, die die Grundannahmen der Vorvereinigungs-Ära zum Teil in leicht modifizierter Weise auch nach der deutschen Einheit und nach der Wahl der Schröder-Regierung beibehält.

Die Beiträge von *Schmalz* und *Schneider* geben den Ton für die folgenden Teile des Buches an. Diese behandeln: die veränderten Kontextbedingungen deutscher Europapolitik nach 1990; Detailstudien zu besonderen Politikbereichen; und die Palette der Optionen, die der deutschen Europapolitik zur Verfügung steht. An fast jeder Stelle wird die wesentliche Kontinuität traditioneller deutscher Europa-Visionen bei gleichzeitiger „Pragmatisierung“ (das heißt unter Betonung von nationalen Interessen) der europapolitischen Praxis hervorgehoben. Unter den „Kontextbedingungen“ werden sowohl die internationale und globalisierte Umwelt der deutschen Europapolitik als auch die innenpolitischen Rahmenbedingungen des deutschen Auftretens in Europa unter die Lupe genommen. Diese Mischung aus Perspektiven der internationalen Beziehungen und der innenpolitischen Politikformulierung wird dann in sieben Policy-Studien weiter konkretisiert. Diese beziehen sich auf sektorale Politiken – Umwelt, Beschäftigung, Währungspolitik, den zweiten und dritten Pfeiler – sowie Fragen der europäischen Zukunft (institutionelle Reform; Osterweiterung). Der nächste Teil befasst sich mit Optionen für die Gestaltung der künftigen, erweiterten Europäischen Union. Hier treten die deutschen „Leitbilder“ wieder ans Licht: europäische Föderalisierung, Konstitutionalisierung und Flexibilisierung. Abschließende Beiträge von *Mathias Jopp* und *Schneider* runden das Buch ab (obwohl der Beitrag von *Schneider* bereits die Ergebnisse des im Erscheinen befindlichen zweiten Projektbands einbezieht, in dem es sich um die Deutschland-Perzeptionen von Deutschlands europäischen Partnerstaaten dreht).

„Pragmatisierung“: auf der Suche nach einer adäquaten Konzeptualisierung der deutschen Europapolitik

Aus Platzgründen ist es nicht möglich, die Beiträge einzeln zu rezensieren. Einiges lässt sich aber verallgemeinernd sagen. Erstens ist nirgends eine so reiche, umfassende und gut informierte Bestandsaufnahme der deutschen Europapolitik zu finden. Die Beiträge zu den innenpolitischen Bestimmungsfaktoren der auswärtigen Politik dokumentieren besonders wertvoll den Stand der Dinge in Bezug auf die öffentliche Meinung beziehungsweise die Parteiprogrammatik (*Karl-Rudolf Korte/Andreas Maurer*), die interministerielle

Koordinierung (*Simon Bulmer/Andreas Maurer/William Paterson*), die deutschen Länder (*Rudolf Hrbek*) und die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (*Peter-Christian Müller-Graf/Jennifer Lenk*). Hier erhält man ein grundlegendes Verständnis davon, wie mannigfaltig und koordinierungsresistent die innenpolitischen Akteure der deutschen Europapolitik sind. Gleiches gilt für die Analysen besonderer Politikbereiche. *Barbara Lipperts* Diskussion der deutschen EU-Erweiterungspolitik unter Kohl und Schröder ist ein kleines Standardwerk. Ähnliches gilt für die anderen Beiträge in diesem Teil des Bands: Wenn jemand eine Kurzdarstellung und Analyse der deutschen Rolle in der europäischen Umweltpolitik seit (und teilweise vor) 1990 sucht, wird er sie hier bei *Gisela Müller-Brandeck-Bocquet* finden. In diesem Sinne ist das Buch ein außerordentlich wertvolles Nachschlagewerk der deutschen Europapolitik am Ende des 20. Jahrhunderts (obwohl es als solches noch besser dienen würde, wenn es ein Sachregister hätte – warum wird dies im deutschen Verlagswesen so selten gemacht?).

Dafür muss eine gelegentliche Tendenz zur Wiederholung in Kauf genommen werden: Viele Beiträge präsentieren einen mehr oder weniger gleichlautenden Abriss der historischen Kerndaten der deutschen Vereinigung oder der Politik von Bundeskanzler Kohl; andere (beispielsweise *Schmalz* im Einleitungsteil und *Wolfgang Wessels* in seiner Diskussion deutscher Optionen) besprechen eine ähnliche Literaturauswahl über die Ausrichtung der deutschen Europapolitik. Dreimal wird *Joschka Fischers* Humboldt-Rede von *Heinrich Schneider* in seinen drei verschiedenen Beiträgen unter die Lupe genommen. So kann es aber in einem Sammelband sein: Wenige werden das Buch von Anfang bis Ende lesen, die meisten Leser werden sich kurze Abschnitte herausgreifen.

Weniger überzeugt das Buch bei dem Versuch, die deutsche Europapolitik durch den Begriff „Pragmatisierung“ einzufangen. „Pragmatisierung“ wird neben Kontinuität und Wandel als dritter „Idealtyp“ für die Einordnung der deutschen Europapolitik in einer Ära von weitreichenden innen- und außenpolitischen Veränderungen aufgestellt (S. 62). Unter Kontinuität wird eine „fast vorbehaltlose Integrationsbereitschaft“ verstanden, nach der die europäische Integration

ein selbstverständlicher „Kern deutscher Staatsraison“ bleibt (S.64). Die „Wandelthese“ deutet auf die Aufwertung, sogar die „rigorose Durchsetzung“ nationaler Interessen hin, auf nationale Alleingänge, auf eine deutsche Führungsrolle in der Europäischen Union und auf ein „deutschdominiertes Europa“ (S. 65). Unter „Pragmatisierung“ wird eine „Gleichzeitigkeit von langfristiger europäischer Vision und pragmatischer Vertretung nationaler Interessen“ verstanden. Das grundsätzliche Ziel der weiteren Integration bleibt. Jeder Schritt dorthin steht aber „unter Begründungsvorbehalt“ (S. 67).

Es sind hier vier Probleme zu nennen: Das erste ist, dass dieser in der Einleitung von *Schmalz* vorgestellte analytische Rahmen von „Idealtypen“ von den folgenden Beiträgen nicht systematisch als analytischer Ansatz gebraucht wird (was in einem mit so vielen Beiträgen ausgestatteten Buch eigentlich nicht überraschend ist). Einige Beiträge legen „Lippenbekenntnisse“ vor allem für den Begriff der „Pragmatisierung“ ab (S. 262, 450, 574, 829-831). Nur in *Schneiders* Abschlussbeitrag wird der Begriff vertieft. Wie *Schneider* selbst sagt, ist „die idealtypische Konstruktion“ der Pragmatisierung als „dritter Weg“ zwischen Kontinuität und Wandel, zwischen „prinzipieller Grundorientierung“ und „pragmatischer Interessenvertretung“ problematisch (S. 762). Hier liegt das zweite Problem: „Pragmatisierung“ ist nicht zwingend als abstrakter Idealtyp zu verstehen, sondern kann auch als *Dynamik* gesehen werden, die weg vom Europa-Idealismus und hin zu einem Primat der nationalen Interessen führt. Wenn diese Interpretation richtig ist, wie kann man dann wissen, wann (immer) mehr Pragmatismus endlich einem „Wandel“ der deutschen Europapolitik gleich kommt?

Diese Frage ist, drittens, in diesem Buch nicht leicht zu beantworten, da der Begriff „Wandel“ so eng konzeptualisiert wird. Hier geht es um „Alleingänge“, eine „deutsche Führungsrolle“, um Befürchtungen einer deutschen „Hegemonie“ oder „Dominanz“. Das ist ein Wandelbegriff, der vielleicht der Weltanschauung einer Margaret Thatcher entsprechen mag, der aber eben deshalb der Realität von Deutschlands Position in einem dicht vernetzten Milieu der europäischen Kooperation nicht entsprechen kann. Er ist damit kaum mehr als ein „Strohmann“, der leicht ignoriert oder abgelehnt werden kann. Man muss deshalb

mehr oder weniger zwangsläufig zu dem Schluss kommen, dass es bei aller „Pragmatisierung“ einen hohen Grad an Kontinuität gibt. Diese analytische Einengung der Interpretationsmöglichkeiten der „Neuheit“ der deutschen Europapolitik läuft viertens Gefahr, einen inhaltlichen Wandel der deutschen Europapolitik wegen scheinbarer Kontinuitäten der Europa-Rhetorik – der Schneiderschen „Leitbilder“ – zu übersehen. Allerdings stellt *Jopp* abschließend die These auf, dass es zwar eine Kontinuität in den Zielen gibt, nicht jedoch für den Handlungsspielraum und das -repertoire der Bundesregierung. Das führe möglicherweise dazu, dass am Ende doch ein Wandel der deutschen Europapolitik zu konstatieren sei.

Deutschland und das europäische „Governance“

Zuerst soll die Aufmerksamkeit auf das Mannheimer Jahrbuch von Knodt und Kohler-Koch gelenkt werden. Auch dies ist ein ansehnliches Unternehmen mit 18 Beiträgen, das nach zwei einführenden Aufsätzen in vier Teile gegliedert ist. Der erste Teil handelt von Fragen der deutschen Einbindung in Europa, der zweite von transnationalen Netzwerken, der dritte von den Europastrategien deutscher Akteure, und der letzte von einer Auswahl von Politikbereichen. Zwei Beiträge – *Peter Katzenstein* zur „gezähmten Macht“ Deutschlands und *Simon Bulmer* und *Martin Burch* zum Vergleich der Europäisierung der Regierungsinstitutionen in Großbritannien und Deutschland – sind Übersetzungen vielbeachteter Aufsätze, die bereits auf englisch erschienen sind. Tonangebend ist der einführende Aufsatz von *Beate Kohler-Koch*. Dort beschreibt sie ein Verständnis von Europäisierung, das nicht ausschließlich auf die Europäische Union fokussiert ist, und das eine Vielzahl von staatlichen und privaten Akteuren berücksichtigt. Europäisierung ist danach „die Erweiterung des Wahrnehmungshorizontes und des politischen Handlungsraumes um die europäische Dimension“ (S. 22). Hier ist neben der tradierten „vertikalen“ Dimension der Verhältnisse von Mitgliedstaaten zur Union auch eine „horizontale Dimension“ der Transnationalität wichtig: die Bereitschaft, für „grenzenlos gleiche Probleme nicht mehr nach national spezifischen Lösungen zu suchen“ (S. 17-18). „Eine Vielzahl von Akteuren steht im Wettbewerb, um diesen erweiterten [europäischen] Politikraum zu

besetzen, ihn in ihrem eigenen Interesse auszuweiten oder aber sich davon abzugrenzen“ (S. 27). Hier werden Deutschland und deutsche Akteure als plurale Bestandteile eines komplexen Systems des europäischen „Governance“ gesehen, nicht (nur) in den Kategorien „multilaterale Kontinuität“ oder „vom nationalen Interesse geleiteter Wandel“.

Dieser Ansatz hat potenziell eine starke und nuancierte Erklärungskraft. Wie bei Schneider/Jopp/Schmalz wird er aber nicht konsequent in den folgenden Beiträgen weiter entwickelt. Er stellt nur einen sehr losen Bezugsrahmen für die anderen Aufsätze dar: Nur *Thomas Conzelmanns* Analyse der Regionalpolitik in Deutschland ist explizit derselben theoretischen Provenienz. Dort wird die Regionalpolitik als „intensive wechselseitige Verschränkung und Durchdringung unterschiedlicher Ebenen und funktional definierter Handlungsarenen“, als „die Herausbildung einer alternativen Institutionenordnung“ verstanden (S.357-58). Daraus resultiert ein „alternativer Bezugspunkt regionalpolitischer Handlungsstrategien“ (S. 373). Dass die anderen Beiträge Kohler-Kochs Ansatz nicht so explizit operationalisieren, bedeutet aber nicht, dass das Buch seine Ziele verfehlt. Ein Gesamteindruck nicht nur der Akteursvielfalt des „europäisierten“ Deutschlands wird vermittelt, sondern auch die Einsicht, dass diese Akteure weder in einem erkennbar „deutschen“ noch in einem idealistisch-europäischen Interesse agieren; ob die (oder einige der) deutschen Länder (*Knodt*), oder ob die deutsche Rechtswissenschaft (*Knieper*), ob das deutsche Rundfunksystem (*Kleinsteuber* und *Thomass*), ob die deutsche „Umwelt-Öffentlichkeit“ (*Jung*), sie alle agieren in einem selbst definierten, institutionellen Interesse.

Daraus kann eine unterschiedliche Konzeption deutscher Macht und „Selbstbehauptung“ entstehen, wie *Kohler-Koch* „Systemisomorphie“ (S. 19) und andere „institutionellen Export“ genannt haben. Gerade weil deutsche Akteure in europäischen Netzwerken so intensiv engagiert sind, werden deutsche institutionelle Formen und Normen um so öfter als Muster sowohl für die Europäische Union selbst (etwa Wirtschafts- und Währungsunion, Subsidiarität) als auch für andere und künftige EU-Mitgliedstaaten mobilisiert. Ersteres diskutiert *Katzenstein* als „ein europäisches Milieu, in dem sich deutsche politische

Akteure heimisch fühlen können“ (S. 67); letzteres wird in den Beiträgen im zweiten Buchteil „Europäisierung und Selbstbehauptung über transnationale Wege“ behandelt. Dort wird erläutert, wie die deutsche Rechtswissenschaft die Prozesse der Etablierung der Rechtsstaatlichkeit in den postkommunistischen Staaten begleitete und beeinflusste (*Knieper*), wie ein regional organisiertes deutsches Rundfunkmodell „mit dem Aufkommen eines verstärkten Regionalismus in Europa ... vielfach als vorbildlich perzipiert“ wurde (*Kleinsteuber* und *Thomass*, S. 171), und wie das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts der Rechtsprechung des dänischen Oberstes Gerichts in seinem eigenen Maastricht-Urteil als Beispiel und Präzedenzfall diene (*Olsen-Ring*). In diesem Sinn zeigt das Mannheimer Jahrbuch, wie „Deutschland“ in der Ausgestaltung eines integrierten Europas auf eine Weise „mächtig“ sein kann, die mit den eher traditionellen Kategorien von EU-Integration und nationalem Interesse, die die Idealtypen von Schneider/Jopp/Schmalz prägen, wenig zu tun hat.

Deutsche Leitbilder: Kontinuität oder Wandel?

Eines hat der Mannheimer Band mit demjenigen von Schneider/Jopp/Schmalz gemeinsam: die Diskussion der „Leitbilder“ der deutschen Europapolitik. *Markus Jachtenfuchs* identifiziert wie *Schneider* und trotz der Zäsuren der deutschen Einheit und des Machtwechsels Kohl-Schröder eine „große Kontinuität“ (S. 99). Nach wie vor bleibt der „europäische Föderalismus“ die „Leitlinie“ der deutschen Europapolitik (S. 85). *Jachtenfuchs* stützt seine Kontinuitätsanalyse auf die Programme von SPD, CDU/CSU und FDP, *Schneider* bezieht sich auf die Kongruenzen zwischen Fischers Humboldt-Rede, Schröders Leitanspruch und früheren Europavisionen von Helmut Kohl und anderen. Auch *Jachtenfuchs* hat einen „Strohmann“: die „Renationalisierung der deutschen Europapolitik“ (S. 93) beziehungsweise das „Beharren auf nationaler Autonomie“ (S. 92), die dem „europäischen Föderalismus“ gegenübergestellt werden. Wenn Deutschland (hier die deutschen Parteien) nicht auf nationale Autonomie beharrt, müssen sie noch föderalistisch gesinnt sein.

Diese Argumentation ist nicht überzeugend. *Jachtenfuchs* deutet selbst in folgender Aussage

darauf hin: „der Begriff ‚Föderalismus‘ [ist] ... ein vielgestaltiges und schillerndes Konzept“. Es gebe eine Reihe von „Entwicklungsoptionen ...“, die alle als föderal gelten können, weil es immer um die Machtteilung zwischen verschiedenen Ebenen eines Gemeinwesens geht“ (S. 93–4). „Föderal“ kann im EU-Kontext aus unterschiedlichen Mischungen von europäischer und nationaler Kompetenz bestehen. Es kann logischerweise auch „renationalisiert“ werden, ohne dass die föderale Qualität der Europäischen Union notwendigerweise unterminiert würde. Im innerstaatlichen deutschen Föderalismus werden seit einigen Jahren Stimmen laut, die die Kompetenzen der Länder aufstocken und diejenigen der Bundespolitik beschränken wollen. Diese Stimmen sind nicht irgendwie „unföderal“. Genauso ist es auf europäischer Ebene. Man könnte eine andere föderale Balance, auch eine Renationalisierung von gewissen Kompetenzen oder Entscheidungsstrukturen befürworten, ohne unföderal zu sein. Genau solche Forderungen sieht der Rezensent in den großen deutschen Leitbildstatements der letzten Jahre. Fischer wollte die Rolle der nationalen Parlamente stärken, Schröder wollte (Teile) der europäischen Agrarpolitik, der Regionalpolitik und der Beihilfenkontrolle „renationalisieren“. Diese Renationalisierungsinteressen wurden ja neben traditioneller Föderalismus-Überzeugung, neben Vorschlägen zur Stärkung supranationaler Institutionen und neben der Übertragung anderer Kompetenzbereiche auf die europäische Ebene formuliert. Dem Rezensenten scheint aber klar, was da neu ist, wo da ein Wandel zu sehen ist: In gewissen Bereichen will man die Richtung der Föderalisierung umdrehen.

Dieser Wandel wird für Beobachter der deutschen Länder keine Überraschung sein. Wie Knodt treffend analysiert, haben gewisse Länder seit Mitte der neunziger Jahre versucht, diese Richtung umzudrehen und ihre eigenen Kompetenzen innerhalb des Mitgliedstaats Bundesrepublik Deutschland zu verteidigen beziehungsweise von „Europa“ zurückzugewinnen. Knodt interpretiert dies als konservative Landespolitik, als Wahlstrategie der CDU und CSU in Baden-Württemberg, Hessen und Bayern, gegen ein fernes Europa aufzutreten. Neuere Aussagen und

Policy-Statements der SPD-Ministerpräsidenten Clement und Gabriel lassen daran zweifeln. Die Renationalisierung – oder, aus Länderperspektive die Reregionalisierung – ist gemeinsame Sache zumindest der größeren Länder unabhängig von der Parteizugehörigkeit geworden. Das Leitbild dieser deutschen Europapolitik ist anders geworden. Knodt nennt es „eine fundamentale Strategieänderung der Länder im Zuge der Europäisierung“ (S. 239). Und man könnte wohl sagen, dass es wegen der Renationalisierungsforderungen der Länder die gegenwärtige Verfassungsdebatte in Europa gibt (sie haben Schröder dazu in Nizza verpflichtet), und dass die Renationalisierungspassagen in Schröders Leitantrag genau diese Länderforderungen widerspiegeln (via Clement und Gabriel).

Signifikanterweise wurde diese Tendenzwende „als erstes und am nachdrücklichsten“ (S. 247) von Bayern betrieben. „Bayern“ heißt hier die CSU. Obwohl sich die CSU, wie es *Jachtenfuchs* zeigt, immer noch programmatisch zum europäischen Föderalismus bekennt, wird jeder wissen, der die Regierungserklärungen, Reden und Pressemitteilungen der bayerischen Staatsregierung der letzten sechs bis sieben Jahre gelesen hat, dass dieser Föderalismus kein „traditioneller“ ist. Bayern befürwortet einen stark dezentralisierten (oder renationalisierten) Föderalismus in Europa. Hinter dem gleichen Schlagwort steckt damit eine ganz andere Bedeutung. Die Kontinuität ist eine oberflächliche, der Wandel ein genuiner. Man könnte natürlich sagen, das sei nur bayerischer Partikularismus. Dieser „Partikularismus“ ist aber engstens mit dem Kanzlerkandidaten der CDU/CSU, Edmund Stoiber, verbunden. Wenn Stoiber die anstehende Bundestagswahl gewinnt, könnte der bayerische „Partikularismus“, gestützt von wichtigen SPD-Ländern, für Deutschland tonangebend werden. Fischers Humboldt-Rede und Schröders Leitantrag könnten dann lediglich Fußnoten der Geschichte werden. Schade, dass keines der hier vorgestellten Bücher die europaföderale Umgestaltungspolitik der CSU und Stoibers systematisch berücksichtigt. Ab September könnten dort wohl die Spuren einer neuen deutschen Europapolitik zu finden sein.

Dr. Charlie Jeffery, Professor für German Studies und Stellvertretender Direktor des Instituts für Deutschlandstudien, Universität Birmingham