

integration

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

Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005

Hartmut Marhold

Die britische Ratspräsidentschaft 2005: Zwischen europäischen Erwartungen und innenpolitischen Restriktionen

Kai Oppermann

Erfolge der nordischen Wirtschafts- und Sozialmodelle im europäischen Vergleich

Ognian Hishow

Keine gegenseitige Anerkennung ohne Harmonisierung des nationalen Strafrechts in der EU

Sebastian Weber

Polen nach den Wahlen – Außenpolitische Grundlinien der neuen Regierung

Marek A. Cichocki

Literatur: 25 Jahre Jahrbuch der Europäischen Integration

Europäische Parteien · Deutschland in der Europäischen Union

Arbeitskreis Europäische Integration · Tagungen



Nomos



**Institut für
Europäische Politik**

integration

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

29. Jg. / Januar 2006

1/06

INHALT

AUFSÄTZE

Hartmut Marhold

Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005 3

Kai Oppermann

**Die britische Ratspräsidentschaft 2005: Zwischen europäischen Erwartungen
und innenpolitischen Restriktionen** 23

Ognian Hishow

Erfolge der nordischen Wirtschafts- und Sozialmodelle im europäischen Vergleich 38

Sebastian Weber

**Keine gegenseitige Anerkennung ohne Harmonisierung des nationalen Strafrechts
in der EU** 49

FORUM

Marek A. Cichocki

Polen nach den Wahlen – Außenpolitische Grundlinien der neuen Regierung 61

LITERATUR

Joachim Schild

**25 Jahre Integrationsgeschichte im Jahrbuch der Europäischen Integration –
Vom ehrgeizigen Projekt zum zuverlässigen Werkzeug** 66

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Jane Oispuu

Die Europäischen Parteien: Zwischen Erweiterung und Selbstbehauptung 69

Thomas Gierling und Tanja Leppik

Deutschland in der Europäischen Union – Eine Standortbestimmung 76

ABSTRACTS 85

Beilage: Jahresregister 2005

integration

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

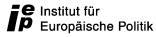
www.zeitschrift-integration.de

Herausgeber

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

Geschäftsführende Redaktion

Dr. Barbara Lippert, Berlin (Schriftleitung, V.i.S.d.P.); Dr. Mathias Jopp, Berlin; Timo Goosmann, Redaktionsassistent, Berlin; Matthias Heddenhausen, Redaktionsassistent für den AEI, Berlin



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

integration wird vom Auswärtigen Amt gefördert.

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

Anzeigen: sales friendly, Bettina Roos, Maarweg 48, 53123 Bonn, Tel. (0228) 97898-0, Fax (0228) 97898-20, E-Mail: roos@sales-friendly.de.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement (vierteljährlich, 4 Hefte und Register) 36,- € (inkl. MwSt.), Studentenabonnement (gegen Vorlage einer entsprechenden Bescheinigung) 25,- € (inkl. MwSt.). Einzelheft 12,- € (inkl. MwSt.) zuzüglich Porto und Versandkosten. Abbestellungen mit Drei-Monats-Frist zum Kalenderjahresende.

Urheberrechte: Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung, Verarbeitung und Übermittlung in, aus und zwischen elektronischen Systemen (inklusive Internet). Fotokopien für den persönlichen und sonstigen Gebrauch dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen daraus als Einzelkopien hergestellt werden.

Hinweise für Autorinnen und Autoren: Über die Veröffentlichung zugesandter Manuskripte wird in der Regel nach Abschluss des Gutachterverfahrens entschieden. Voraussetzung ist, dass die Manuskripte nicht zugleich an anderer Stelle zur Begutachtung oder Publikation eingereicht sind. Sie sind in elektronischer Form (als Word-Datei) an die Redaktion zu schicken. Einzelheiten unter www.zeitschrift-integration.de. Redaktion *integration*, Institut für Europäische Politik, Bundesallee 22, 10717 Berlin, E-Mail: barbara.lippert@iep-berlin.de, Tel. 030-88 91 34 0, Fax 030-88 91 34 99.

Abstracts: Die Beiträge der *integration* werden erfasst in: International Political Science Abstracts, Linguistics and Language Behavior Abstracts, Social Services Abstracts, Sociological Abstracts, Worldwide Political Science Abstracts.

Redaktionskollegium

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



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

Deutsche Europapolitik nach dem Regierungswechsel 2005

Hartmut Marhold*

Europa – kein Wahlkampfthema

Im Bundestagswahlkampf hat die Europapolitik eine untergeordnete Rolle gespielt, Anzeichen für einen tiefgreifenden Politikwechsel hat es nicht gegeben. Das liegt zum einen sicher an einem deutschen Spezifikum: Europa ist kein Streitfall zwischen den Parteien, der Konsens darüber, dass die europäische Integration zur deutschen Staatsräson gehört, reicht weit und lässt Divergenzen allenfalls in konkreten Einzelfällen oder Stilfragen zu.¹ Zum anderen war die Abwesenheit von Europa-Themen im Wahlkampf auf die Lage der Europäischen Union selbst zurückzuführen, auf die ‚Reflexionsphase‘, die die Staats- und Regierungschefs nach den gescheiterten Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden bei ihrem Juni-Gipfel verordnet hatten. Daneben war im Juni auch die Einigung über die mittelfristige Finanzplanung der Union für die Jahre 2007 bis 2013 gescheitert, ein neuer Kompromiss nicht in Sicht. Einige Monate zuvor schien es gelegentlich, als solle das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und der Türkei ein Wahlkampfthema werden, aber die Entscheidung, am 3. Oktober Verhandlungen aufzunehmen, war im Frühjahr längst gefallen (auch wenn die Zypern-Frage noch zu einem Stein des Anstoßes hätte werden können). Schließlich ist die französische Politik schon jetzt durch die Infragestellung der Autorität Jacques Chiracs als Staatspräsident und die Aussichten auf die Wahlen 2007 blockiert, in Großbritannien reicht die Zukunft Tony Blairs nicht mehr sehr weit, in Polen standen ebenfalls für den Herbst 2005 Neuwahlen an – so dass insgesamt die europäische Politik ein unübersichtliches Terrain war und ist, auf dem Blockade, Irritation und Orientierungssuche keine idealen Voraussetzungen für wahlkampfwirksame Positionierungen abgaben.

Bei einer tiefgehenden Analyse stellt sich heraus, dass die Konzentration auf innenpolitische Themen, auf die Reform des Sozialstaates, auf die Wiederbelebung von Wirtschaftswachstum nur scheinbar von Europa absieht: Gerade diese Aufgaben haben, jedenfalls in einem so großen Teilbereich des Europäischen Binnenmarktes wie der deutschen Volkswirtschaft, selbst erhebliche Bedeutung für Europa, für die gemeinsame Währung und für die Finanzierung europäischer Politik. Insofern war und ist die Fokussierung auf Wirtschaftswachstum und Sozialstaatsreformen implizit auch eine europäische Aufgabe für deutsche Politik – viele andere Mitgliedstaaten warten sehnsüchtig auf eine Wiederbelebung der deutschen Wirtschaft, im eigenen und im europäischen Interesse. Im deutschen Wahlkampf den Blick auf die innerstaatlichen Wachstums- und Sozialprobleme zu richten, entspricht durchaus der geltenden Arbeitsteilung zwischen Europäischer Union und Mitgliedstaaten, der zufolge die Union für die Organisation des Binnenmarktes, die Mitgliedstaaten dagegen für Sozialpolitik und für einen Großteil der Wachstumsbedingungen zuständig sind. In dieser Hinsicht ist Europa im deutschen Wahlkampf implizit öfter als auf den ersten Blick erkennbar, und zwar als Rahmenbedingung, unter der die deutschen Regeln für Arbeitsmarkt, Sozialversicherungen, Steuern et cetera neu zu gestalten wären. Andererseits freilich kann

* Dr. Hartmut Marhold, Generaldirektor, Centre International de Formation Européenne, Nizza.

1 Vgl. allgemein zur unmittelbaren Vorgeschichte der hier geschilderten Entwicklungen Josef Janning: Bundesrepublik Deutschland, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2005, Baden-Baden 2005, S. 309-316.

man bedauern, dass ein so wichtiges Instrument der Politikgestaltungsfähigkeit wie Europa nicht in die Debatte um die Zukunftsfähigkeit Deutschlands einbezogen worden ist. Viele, auch sozialstaatliche und wachstumsrelevante Faktoren entgehen mehr und mehr nationaler ‚governance capacity‘, die Gestaltungsfähigkeit auf diesen Gebieten kann allenfalls auf europäischer Ebene wiedererlangt werden, angesichts europaweiter gemeinsamer Herausforderungen wie der demografischen, globaler Herausforderungen wie der wirtschaftlichen Integration der Weltmärkte oder der weltweiten Sicherheitsprobleme. In dieser Hinsicht wurde im Wahlkampf von allen Seiten die Illusion genährt, man könne die in Deutschland auftretenden Probleme mit Mitteln der deutschen Bundespolitik lösen. Ob unter diesen veränderten Umständen die oben angedeutete Arbeitsteilung innerhalb des europäischen Mehrebenensystems noch tragfähig ist, wird intensiv diskutiert, etwa am Beispiel des ‚Europäischen Gesellschaftsmodells‘, wie das informelle Treffen des Europäischen Rats in Hampton Court im Oktober 2005 zeigte.

Auf der anderen Seite waren durchaus unterschiedliche Positionen zwischen den späteren Koalitionspartnern erkennbar gewesen, auch wenn diese zum Teil nur auf die Rollenverteilung zwischen Regierung und Opposition zurückzuführen waren, wie etwa im Falle der Neuverhandlung der Dienstleistungs-Richtlinie. Noch bei ihrer Rede zur Abstimmung des Bundestages über den Europäischen Verfassungs-Vertrag hatte Angela Merkel – als Oppositionsführerin – diese Richtlinie als „von Grund auf richtig“ bezeichnet und kritisiert, dass man „plötzlich in Situationen, in denen es zu bestimmten Entscheidungen kommt, etwas nuanciert und anders“ darstelle, „als man das vorher getan hat“.²

Wie bereits angedeutet, waren auch die Auffassungen über das anzustrebende Verhältnis zwischen Europäischer Union und der Türkei durchaus umstritten. Während die Schröder-Regierung, im Schulterschluss mit Jacques Chirac, eine Vollmitgliedschaft entschieden befürwortete und aktiv für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit diesem Ziel eintrat, hatten sich CDU und CSU für eine Alternative zur Mitgliedschaft, für eine ‚Privilegierte Partnerschaft‘, stark gemacht. Auch im Verhältnis zu anderen europäischen Partnern, vor allem zu den ‚kleineren‘ EU-Mitgliedstaaten, hatten CDU und CSU eine andere Politik gewünscht, Kritik an der ‚Mittelmacht‘- oder ‚Zentralmacht‘-Vorstellung³ geübt, an Vorstellungen von einem ‚deutschen Weg‘,⁴ an der ‚Achsenbildung‘⁵ zwischen Paris, Berlin und Moskau, die von anderen EU-Mitgliedern als Affront und Missachtung empfunden wurde. Dieser Aspekt divergierender Auffassungen leitet über zu Stilfragen im Umgang mit den

2 Angela Merkel: Ja zum Vertrag über die Verfassung in Europa. Rede zur EU-Verfassung im Deutschen Bundestag, 12. Mai 2005, vgl. http://www.cducus.de/section__1/subsection__5/id__1530/Meldungen.aspx (letzter Zugriff: 15.11.05). Vgl. auch die ausführliche Hintergrundanalyse von Isabelle Bourgeois: Directive „Services“: les enjeux du débat allemand, in: Regards sur l'économie allemande Nr. 71/2005, S. 5-14.

3 Vgl. zu diesen und weiteren Begriffen von deutscher „-macht“ u.a. Wolfgang Wessels: Zentralmacht, Zivilmacht oder Ohnmacht? Zur deutschen Außen- und Europapolitik nach 1989, in: Peter R. Weilemann, Hans Jürgen Küsters, Günter Buchstab (Hrsg.): Macht und Zeitkritik. Festschrift für Hans-Peter Schwarz zum 65. Geburtstag. Paderborn, München, Wien, Zürich 1999, S. 299-406; in neuerer Zeit die Kontroverse zwischen Hans-Peter Schwarz und Hanns W. Maull, vgl. Hans-Peter Schwarz: Republik ohne Kompass. Anmerkungen zur deutschen Außenpolitik. Berlin 2005, S. 17 bzw. S. 314.

4 Vgl. zum Begriff „Deutscher Weg“ Klaus Hartung: „Der neue deutsche Weg“, in: Die Zeit, Nr. 42/2003 (09.10.2003). Während Hartung den Begriff innenpolitisch wendet (als spezifisch deutsche Variante von Sozialstaatsreform), analysiert Christian Hacke die außenpolitischen Dimension: Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer: Zwischenbilanz und Perspektiven, in: APuZ 48/2002, S. 7-15. Hackes Analyse wird fortgeführt von Gunther Hellmann: Von Gipfelstürmern und Gratwanderern: „Deutsche Wege“ in der Außenpolitik, in: APuZ 11/2004, S. 32-39.

5 Vgl. „Bricht die Achse Paris-Berlin-Moskau?“, in: Die Welt, 20.07.2005. Die ‚Achsen‘-Debatte in dieser Konstellation war besonders virulent in den Jahren 2001 bis 2003, zumal angesichts der Gegnerschaft der drei Staaten gegen den Irak-Krieg.

EU-Partnern, in denen Regierung und Opposition immer wieder unterschiedliche Herangehensweisen erkennen ließen. Schließlich waren deutliche Unterschiede auch im Hinblick auf das Verhältnis zu den Vereinigten Staaten erkennbar, auch wenn die Einstellungen nicht so konträr geblieben waren wie zur Zeit des Irak-Krieges, als Gerhard Schröder aus eigenem Entschluss den USA die Gefolgschaft aufkündigte, während Angela Merkel Bündnispflichten auch in diesem kritischen Fall konsequent wahrzunehmen bereit gewesen wäre. Inzwischen hatte sowohl die Regierung Schröder wieder Schritte zur Annäherung an die USA unternommen (und auf der Arbeitsebene war ohnehin die Kooperation intensiv), wie auch CDU/CSU von ihrer Bereitschaft, den USA selbst in den Irak zu folgen, längst abgerückt waren.

Alles in allem ließ sich auf Grund des Bundestagswahlkampfes ein hohes Maß an Kontinuität in der deutschen Europapolitik erwarten, wenn man die Abwesenheit von europäischen Themen, den Grundkonsens zwischen den Parteien über Europa, die europapolitische Lage selbst und die wenigen erkennbaren Divergenzen zum Maßstab nimmt.

Auf dem Weg zur Großen Koalition – Kontinuitätserwartungen bestätigen sich

Von Schröder zu Merkel

Der Wahlausgang und der Weg zur Großen Koalition konnten diese Erwartungen nur bestärken. Zwar löste eine CDU-geführte eine SPD-dominierte Regierung ab, eine Kanzlerin Merkel einen Kanzler Schröder – und beider politisches und persönliches Profil ist zweifellos ganz unterschiedlich, mit entsprechenden Auswirkungen auch auf die Europapolitik. Von der neuen Kanzlerin aus dem Nordosten der früheren DDR, mit einem Erfahrungshorizont, der sich vor 1989 nach Osten, nach Polen, in die Tschechoslowakei (wo sie studierte) und – obligatorisch – in die Sowjetunion öffnete, wird man trotz aller seitdem hinzugewonnenen politischen Expertise ein besonderes Verständnis für die neuen EU-Mitgliedstaaten, für Transformationsprozesse und für kleinere EU-Partner erwarten. Dass Angela Merkel schon vor den Bundestagswahlen auf europäischer Bühne ungewöhnlich aktiv und präsent war, dämpfte erheblich die Befürchtung, es werde erst wieder eine längere Lernphase auf der europäischen Szene geben. Die beiden in der Öffentlichkeit wohl am deutlichsten wahrgenommenen Themen, bei denen die CDU-Vorsitzende europäisches Profil gewann, waren einerseits die Türkei-Frage, in der sie die europäischen Christdemokraten in der Europäischen Volkspartei (EVP) stark beeinflusste, und andererseits die Auswahl des amtierenden Kommissionspräsidenten: Mit keinem anderen als jemandem aus dem eigenen Lager wollte sich Angela Merkel nach dem Wahlsieg der EVP bei den letzten Europawahlen zufrieden geben, Barroso war vor allem ihre Wahl. Durch europaskeptische Positionen war sie dagegen nicht aufgefallen, im Gegensatz zu ihrem Vorgänger, der vor seinem Amtsantritt noch als Zweifler am Nutzen der Währungsunion galt, sich dann aber über mehrere Zwischenschritte und Umwege zum engagierten ‚Europäer‘ wandelte – der Weg von seinen zuletzt vertretenen Ansichten zu Angela Merckels ersten europapolitischen Positionsbestimmungen ist dann nicht mehr weit gewesen,⁶ so dass es wenig überraschen konnte, den Noch-Bundes-

6 Übereinstimmungen sind etwa mit Ausgleich, Wettbewerb – Soziale Marktwirtschaft, Angewiesenheit Deutschlands auf Europas Gestaltungsfähigkeit in der globalisierten Welt, Begrenzung der EU-Gesetzgebung auf Kernkompetenzen, Wertorientierung der europäischen Integration vorhanden, wie ein Vergleich zwischen Schröders Beitrag unter dem etwas überraschenden Titel: „Auf die Kleinen ist Verlass“, in: Die Zeit, Nr. 43/2005, 20.10.2005 und dem Interview mit Angela Merkel eine Woche später zeigt: „Merkel drängt in der EU-Finanzpolitik auf Sparsamkeit“, in: Handelsblatt, 27.10.2005. Vgl. dagegen Hackes Rede von „Fischers post-nationaler Einstellung zur Außenpolitik“, Hacke: Die Außenpolitik der Regierung Schröder/Fischer.

kanzler zum Sozialgipfel nach Hampton Court zu schicken, um ihn dort gegenüber den britischen Vorschlägen Auffassungen vertreten zu lassen, mit denen Angela Merkel übereinstimmen konnte.

Von Fischer zu Steinmeier

Kontinuität verheißt auch der Verbleib der SPD in der Regierung, zumal sie nicht nur durch die Partei, sondern auch durch Ämter und Personen verbürgt wird. Das gilt insbesondere für den neuen Außenminister Frank-Walter Steinmeier, der schon in Niedersachsen zu Gerhard Schröders Team gehörte, dann in seiner Regierung als Kanzleramtsminister fungierte und in dieser Eigenschaft für die Kohärenz der gesamten Politik der Bundesregierung zuständig war – eine Aufgabe, die ihn zweifellos auch als Außenminister prägt. Der Unterschied zu seinem Vorgänger Joschka Fischer ist weniger in anderen außenpolitischen Optionen, als vielmehr in einem Paradigmenwechsel von Außenpolitik überhaupt gesehen worden. Während Fischer als einer der letzten Vertreter ‚klassischer‘ Außenpolitik gedeutet wurde, glauben manche Kommentatoren in Steinmeier den ersten Anwalt „postklassischer“, das heißt mit anderen Politiken integrierter, vernetzter Außenpolitik sehen zu können.⁷ Das ist etwas anderes und weit mehr als nur ein administratives, bürokratisches Verständnis von Außenpolitik und lässt sich auch nicht auf reinen Pragmatismus reduzieren. Vielmehr prädisponiert eine solche (Außen-)Politikdefinition gerade zum Verständnis des komplexen europäischen Mehrebenen-Systems, eines föderalen Integrations- und Kooperationsverbundes, in dem die Unterscheidung zwischen Innen- und Außenpolitik keine große Relevanz mehr hat, jedenfalls nicht unter den Mitgliedstaaten.⁸ Wenn es dieses Profil ist, das der neue Außenminister pflegt und entwickelt, dann wird keine Fremdheit in der Europapolitik auftreten, und selbst die Rolle des Auswärtigen Amtes als Haupt-Koordinator der deutschen Europapolitik kann davon profitieren. Insoweit dagegen die Schrödersche Außen- und Europapolitik vom besonderen persönlichen Stil des früheren Bundeskanzlers geprägt war – und mutatis mutandis gilt das auch vom früheren Außenminister Fischer –, lässt sie sich ohnehin kaum von einem anderen fortsetzen.

Pacta sunt servanda – Kontinuität, auch im Falle der Türkei-Frage

Kontinuität ist auch das entscheidende Merkmal der Koalitionsverhandlungen gewesen, soweit sie die Europapolitik betreffen und sich im Koalitionsvertrag niederschlagen. ‚Pacta sunt servanda‘ ist die Regel, die von Angela Merkel selbst auf den Gebieten akzeptiert worden ist, auf denen die früheren Positionen voneinander abweichen. Auf die Frage eines Journalisten, ob „das Thema der türkischen EU-Beitrittsverhandlungen zur Sollbruchstelle der großen Koalition“ werde, antwortete sie: „Nein. Die Entscheidung ist gefallen, dass die EU mit der Türkei verhandelt. Wir werden uns jetzt nach dem Prinzip ‚Pacta sunt servanda‘ auf die Verhandlungen einrichten [...] Unabhängig davon halten wir als Union an dem Ziel der privilegierten Partnerschaft der EU mit der Türkei fest“.⁹ Ob die Formel, die der Koalitions-

7 Vgl. seine Rede zur Verabschiedung von Christoph Bertram bei der SWP am 21.9. 2005, http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1428 (letzter Zugriff: 06.01.2005). Vgl. zu Steinmeier auch: „An der Seite der Kanzler“, in: *Der Tagesspiegel*, 14.10.2005, S. 3. Vgl. auch „Das Vorstellungsgespräch“, in: *Die Zeit*, 49/2005, 1. Dezember 2005, S. 4. Dort heißt es u.a.: „Fischer wollte klassische Machtpolitik betreiben. Steinmeier ist postklassisch“, was heißen soll, dass er „die Außenpolitik mit offenen Rändern zur Sicherheits- und Entwicklungspolitik“ sieht. Als Bildunterschrift findet sich hier die Formel „Arbeitsminister des Äußeren“.

8 Vgl. „Das Vorstellungsgespräch“, in: *Die Zeit*, Nr. 49/2005, S. 3: „Das Postklassische muss Steinmeier auch zum Europa-Geschäft ziehen, wo die Grenzen von Außen- und Innenpolitik verschwimmen und die Wirkungen von Kommissionsrichtlinien auf die heimische Chemieindustrie zu prüfen sind“.

9 Angela Merkel, Interview im Handelsblatt, 27.10.2005.

vertrag enthält – dort ist nicht von ‚privilegierter Partnerschaft‘, sondern („sollte die EU nicht aufnahmefähig oder die Türkei nicht in der Lage sein, alle mit einer Mitgliedschaft verbundenen Verpflichtungen voll und ganz einzuhalten“) von einem „privilegiertem Verhältnis“¹⁰ die Rede – genau das gleiche meint, oder ob zwischen ‚Verhältnis‘ und ‚Partnerschaft‘ Nuancen bestehen, lässt sich kaum erkennen. Bei einer Analyse mit diesem Detailgrad ist denn auch daran zu erinnern, dass der neue Kanzleramtsminister de Maizière generell zum Koalitionsvertrag anzumerken hatte, er sei „keine Bibel“.¹¹

Europäischer Verfassungsvertrag

Bei den meisten anderen Themen ist die zu vermutende Kontinuität noch ausgeprägter. Das gilt für die Zukunft des Europäischen Verfassungsvertrages, der ohnehin nicht das Werk einer Partei oder Regierung, sondern ein Konsensunternehmen europäischer Dimension par excellence war. Dementsprechend hatte Angela Merkel auch bereits in ihrer Rede vom 12. Mai, anlässlich der Bundestagsabstimmung über die europäische Verfassung, weit gehende Übereinstimmung zum Ausdruck gebracht – und bei dieser Gelegenheit ihre europapolitische Marschrichtung verdeutlicht –, bestätigt durch eine parteiübergreifende Mehrheit bei der dann folgenden Abstimmung. Aber auch in der Reaktion auf die Ablehnung des Verfassungsvertrages bei den Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden am 29. Mai beziehungsweise am 2. Juni waren sich Regierung und Opposition einig und konnten relativ mühelos zur gemeinsamen Festlegung im Koalitionsvertrag gelangen: „Wir stehen zum Europäischen Verfassungsvertrag. [...] Deshalb treten wir dafür ein, die Ratifizierung [...] fortzuführen und unter deutscher Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 neue Anstöße zu geben.“¹² Darin kommt neben dem Kontinuitätsbekenntnis auch die Einsicht zum Zuge, dass die Bestimmung des Verfassungsvertrages selbst, der zufolge der Europäische Rat mit dem Problem der Ratifizierung „befasst wird, wenn nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung des Vertrages [...] Schwierigkeiten [...] aufgetreten sind“,¹³ nicht mehr der aktuellen Lage gerecht wird. Zudem wird an dieser Stelle wie an vielen anderen im europapolitischen Teil des Koalitionsvertrages deutlich, dass sich die Erwartung einer neuen europapolitischen Dynamik an die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 knüpfen, und dies nicht nur aus Gründen, die in Deutschland liegen, wie bereits angemerkt wurde. Das Festhalten am Ratifizierungsziel¹⁴ hindert die Große Koalition nicht, wie sich noch auf einzelnen Politikfeldern zeigen wird, für die Anwendung bestimmter Be-

10 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit, 11.11.2005 (zu Europa und Außenpolitik S. 126-140), S. 130; siehe auch <http://www.zeit.de/online/2005/46/eckpunkte> und <http://www.educsu.de/upload/2C2581D5821FD61A7A4DEA71E3C644CA11376-by1b0oli.pdf> (letzter Zugriff: 14.11.2005).

11 Volkery/Weiland zitieren Äußerungen des Kanzleramtsministers aus einer Talkshow: „Man solle den Text nicht überbewerten, wenn er Ende der Woche stehe, so der Vertraute der künftigen Kanzlerin Angela Merkel. ‚Der Koalitionsvertrag ist keine Bibel‘, betonte de Maizière. Da entstehe ‚eine Scheinplanung über vier Jahre‘, die später gar nicht so eintreten werde. Die Wirklichkeit sei ‚viel intelligenter‘, als das, was aufgeschrieben werde.“ Carsten Volkery/Severin Weiland: „Koalitionsvertrag ist keine Bibel“, abrufbar unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,384233,00.html> (letzter Zugriff: 21.12.2005). Nebenbei sei angemerkt, worauf Helmut Kohl in seinem gerade erschienenen zweiten Memoirenband hinweist: Im Unterschied zu den 191 Seiten des gegenwärtigen hatte der Koalitionsvertrag von 1983 nur sechs Seiten, Helmut Kohl: Erinnerungen 1982-1990, München 2005, S. 116.

12 Koalitionsvertrag, S. 127.

13 Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE), Europäische Gemeinschaften 2005, Erklärung Nr. 30 der Schlussakte, S. 472.

14 Zumindest der Hinweis ist hier vonnöten, dass auch in Deutschland der Verfassungsvertrag noch nicht ratifiziert ist – erst die Unterschrift des Bundespräsidenten beendet das Verfahren, und der wartet bekanntlich auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtshofes, nach einer Klage gegen die Rechtmäßigkeit des VVE.

stimmungen „schon vor Inkrafttreten des Verfassungsvertrages“ einzutreten, so etwa für „die Anwendung des Subsidiaritäts-Frühwarnsystems [...], wozu es keiner Vertragsänderung bedarf“ und das die frühere Einbindung der nationalen Parlamente in den europäischen Gesetzgebungsprozess sichern soll.¹⁵

Trotz dieser integrationsprogressiven Festlegung auf das Verfassungsziel ähneln sich die Aussagen des ehemaligen Bundeskanzlers und der Bundeskanzlerin auch zur Integrationsbegrenzung. Hatte Schröder noch zuletzt von der „Überdehnung der europäischen Kompetenzen“, von der Gefahr eines „schleichenden Souveränitätsverlusts“ gesprochen, von „europäischen Regelungen [...], die gar nicht erforderlich sind“ (und frühere Beispiele für seine entschiedene Opposition zur Europäischen Kommission lassen sich leicht erinnern), so verlangte Angela Merkel schon in ihrer Bundestagsrede vom 16. Juni eine Antwort auf die Frage, „welche politische Selbstbeschränkung sich Europa auferlegt“, eine „Notwendigkeitskontrolle“, bekundete Verständnis für die „Sorgen“ der Bürger, „wenn sie hören, dass es 400, 500 oder 600 neue Richtlinien geben könnte“, und forderte „eine politische Kontrolle dessen [...], was in der Kommission an Richtlinien verabschiedet wird.“¹⁶ Angesichts dieses Gleichklangs wird es nicht schwierig gewesen sein, in den Koalitionsvertrag die Forderungen einzubauen, „unnötige Bürokratie abzubauen und die europäische Gesetzgebung auf das tatsächlich Notwendige zu beschränken [...], um einer Aushöhlung der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten vorzubeugen“. Die Skepsis gegenüber der Kommission reicht hier bis zu der Auffassung, der Europäische Rat müsse „im Einzelfall von seinem Recht Gebrauch machen, die Kommission aufzufordern, einen Gesetzgebungsvorschlag zurückzuziehen“.¹⁷

Haushalt, Finanzen, Stabilitätspakt

Zwar hatte die Opposition die Bemühungen der Schröder-Regierung um eine Neufassung des Stabilitäts- und Wachstumspakts heftig kritisiert, aber die große Koalition hat sich schnell darauf geeinigt, an der im März unter luxemburgischer Ratspräsidentschaft reformierten Version festzuhalten und das Neuverschuldungs-Ziel nach dann vier Jahren Verfehlung 2007 wieder zu erreichen – also nicht bereits 2006, was angesichts der kurzen Zeit, die zur Sanierung der deutschen öffentlichen Haushalte dann nur zur Verfügung stünde, ein illusionäres Ziel gewesen wäre. Allerdings muss die Einhaltung des Stabilitätspaktes im Jahr 2007 durch Maßnahmen (Gesetzgebung wie Haushaltsvorbereitungen) in den ersten Monaten des Jahres 2006 vorbereitet werden, und in dieser Phase könnte es durchaus zu Konflikten zwischen den Koalitionspartnern sowie zwischen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission kommen. So wie auch hier Kontinuität – jedenfalls generell hinsichtlich des Stabilitätspaktes¹⁸ – gilt, so in nicht weniger hohem Maß im Hinblick auf die mittelfris-

15 Vgl. zur möglichen Umsetzung außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischer Elemente des VVE vor dessen Ratifizierung Christoph Heusgen: Nach den gescheiterten Referenden: Was wird aus dem Außenminister der Union und dem Europäischen Auswärtigen Dienst?, in: *integration* 4/05, S. 336-340.

16 Angela Merkel: Ein einfaches ‚Weiter so‘ wird Europa zerstören. Rede zur Regierungserklärung des Bundeskanzlers, 16. Juni 2005; vgl. http://www.cdacus.de/section__1/subsection__6/id__3601/Meldungen.aspx (letzter Zugriff: 15.11.2005).

17 Koalitionsvertrag, S. 127. In ihrer Rede vom 12. Mai zum Verfassungsvertrag hatte Angela Merkel auch ein Thema aus dem letzten Wahlkampf wieder aufgenommen – damals von Edmund Stoiber und Wolfgang Clement in parteiübergreifender Einigkeit vorgetragen –, indem sie „Diskussionen“ darüber anmahnte, „ob nicht Kompetenzen, die Europa schon einmal hatte und die in dem viel gelobten Acquis communautaire verankert sind, wieder an die Nationalstaaten zurückgegeben werden.“ Angela Merkel: Ja zum Vertrag über die Verfassung in Europa. Rede zur EU-Verfassung, 12.05.2005, vgl. http://www.cdacus.de/section__1/subsection__6/id__3467/Meldungen.aspx (letzter Zugriff: 15.11.2005).

18 Vgl. „Berlin wehrt sich gegen schärferes Defizitverfahren“, in: FAZ 05.12.2005, S. 1.

tige Finanzplanung der Union für die Jahre 2007 bis 2013. Die deutsche Position war von der Regierung Schröder bereits im Jahr 2003 festgelegt worden, als die sechs ‚Nettozahler‘ in einem gemeinsamen Schreiben die Begrenzung des EU-Haushalts auf 1 Prozent des BIP der Mitgliedstaaten gefordert hatten. Diese Forderung hatte sich die Opposition schon vor den Wahlen zu eigen gemacht, im gemeinsamen Widerspruch gegen Europäische Kommission und Europäisches Parlament, die deutlich über diese Schwelle hinauszugehen wünschten. In ihrer Rede zur Regierungserklärung des Bundeskanzlers nach der Tagung des Europäischen Rates kritisierte Angela Merkel am 16. Juni die Vorschläge des Europäischen Parlaments (Böge-Bericht)¹⁹ und wies darauf hin, dass Regierung und Opposition – „ob Sozialdemokraten oder Christdemokraten“ – in der Frage der Haushaltsplanung für die Europäische Union „die gleiche Perspektive“ einnehmen und sich „hier nicht vorwerfen“ sollten, was die Europaabgeordneten aller Parteien für weiter gehende Pläne entwerfen. Zwei Tage zuvor hatte Peter Hintze, europapolitischer Sprecher der CDU/CSU-Fraktion, in einem Interview Gerhard Schröder beim bevorstehenden Gipfel die Unterstützung der Union für das Ziel zugesagt, „eine für Deutschland belastungsneutrale Lösung in der Nähe von ein Prozent des BIP“ zu erreichen: „Zuviel darüber kann er nicht gehen.“²⁰ Bekanntlich wurde beim Juni-Gipfel eine Einigung nicht erreicht, und die Frage, wie viel über einem Prozent eine für Deutschland akzeptable Lösung liegt damit unbeantwortet gelassen. Immerhin hatte Gerhard Schröder, indem er die strikte ‚1-Prozent-Position‘ der sechs Nettozahler aufgegeben und Jean-Claude Juncker für seinen bei 1,06 Prozent liegenden Kompromissvorschlag Zustimmung signalisiert hatte, eine Verhandlungsmarge und -dynamik zugelassen, die Angela Merkel dann nutzen konnte.

Binnenmarkt, Dienstleistungsrichtlinie, Agrarpolitik

Die Koalitionsverhandlungen haben auch frühere Divergenzen in Sachen Dienstleistungsrichtlinie und Agrarpolitik glätten können. Nun ist von der Notwendigkeit die Rede, die vorgesehene Liberalisierung des Dienstleistungssektors – ein entscheidender Baustein des Binnenmarktes – mit Rücksicht auf deutsche Branchen-Interessen neu zu gestalten, dabei sollen „nicht zu rechtfertigende Hürden für deutsche Dienstleister im europäischen Ausland“ sowie „das Herkunftslandprinzip noch einmal auf den Prüfstand“, wie Angela Merkel es im Interview formulierte.²¹ Allerdings wartet die Europapolitik nicht immer auf Deutschland: Im November 2005 hat der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments die fragliche Richtlinie in einer überarbeiteten Fassung angenommen, das Mitentscheidungsverfahren geht seinen Weg. In ähnlicher Weise schwenkt die neue Regierung in der Agrarpolitik auf Kontinuitätskurs ein. Auch hier ist der gleiche Mechanismus des Wandels von einem behutsam-kritischen Oppositionskurs zur Fortsetzung der Regierungsposition am Werk: Wandel ist nur von der Opposition zur Regierung erkennbar, in der Haltung der aufeinander-

19 Vgl. zum Böge-Bericht die ausführliche Synthese und Stellungnahme des EP-Präsidenten Josep Borrell: Josep BORRELL speaking about the financial perspective: „The Böge report aims to be both ambitious and realistic“; http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?SAME_LEVEL=1&LEVEL=4&NAV=X&DETAIL=&PUBREF=-//EP//TEXT+PRESS+NR-20050511-1+0+DOC+XML+V0//EN (letzter Zugriff: 05.01.2006); ein kurzes Resümee des Zahlenwerkes im Böge-Bericht unter <http://www.robert-schuman.org/lettre/lettreal212.htm#26> (05.01.2006). Der Bericht selbst (vom 11.05.2005) unter <http://www.europarl.eu.int/omk/sipade3?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2005-0090+0+DOC+WORD+V0//EN&L=EN&LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y> (letzter Zugriff: 05.01.2006).

20 Peter Hintze: EU-Finzen – Hintze fordert belastungsneutrale Lösung in der Nähe von ein Prozent des BIP. Interview mit DeutschlandRadio Kultur, vgl. http://www.educsu.de/section_1/subsection_5/ld_1494/Meldungen.aspx (letzter Zugriff: 15.11.2005)

21 Angela Merkel, Interview im Handelsblatt, 27.10.2005.

folgenden Regierungen selbst dagegen dominiert Kontinuität. Als es im Juni um die mittelfristige Finanzplanung der Europäischen Union ging, hatte Angela Merkel noch den Britenrabatt und die Festlegung in der Agrarpolitik gleichermaßen für überholungsbedürftig erklärt – und damit implizit von Frankreich verlangt, den entscheidenden Schritt zur nationalen Kofinanzierung der Agrarpolitik zu tun: „Es kann nicht sein – das ist der Punkt –, dass von der einen Seite Flexibilität erwartet wird und von der anderen Seite gesagt werden kann: Für uns sind diese Dinge sakrosankt.“²² Vor ihrem Regierungsantritt hatte die designierte Kanzlerin sich zwar immer noch gewünscht, „eine verpflichtende nationale Kofinanzierung der EU-Agrarbeihilfen“ einzuführen, zugleich aber versichert: „Wir halten an dem Agrarfinanzkompromiss fest, er wird nicht noch einmal aufgeschnürt“.²³ Und diese letztere Auffassung findet sich dann ohne weitere hoffnungsvolle Zusätze im Koalitionsvertrag wieder: „Die Zusagen aus dem Agrarfinanzkompromiss vom 24./25. Oktober werden nicht in Frage gestellt. Die Reform der Agrarpolitik wird auf dem eingeschlagenen Weg weitergeführt.“²⁴

Sozialpolitik, Lissabon-Strategie

Die neue Bundeskanzlerin hat in ihren Reden und Interviews immer wieder einen Schwerpunkt auf die strategische Bedeutung der (ebenfalls im ersten Halbjahr 2005 unter luxemburgischer Ratspräsidentschaft reformierten) Lissabon-Strategie gelegt: „Diesem Ziel [der Lissabon-Agenda, nämlich „zum dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu werden“] müsste die gesamte Gesetzgebungstätigkeit der Europäischen Union untergeordnet werden.“²⁵ Das ist ein Leitmotiv für Angela Merkel, sie hat keine Gelegenheit ausgelassen, ihm Priorität zuzumessen: „Lasst uns politisch entscheiden, was wir im Sinne des Lissabon-Prozesses, also des Wachstumsprozesses, brauchen und was nicht! Lasst uns Prioritäten setzen!“²⁶, so hieß es am 12. Mai in der Debatte über den Verfassungsvertrag, und fünf Wochen später: „Deshalb unterstütze ich alles, was mit der Lissabon-Strategie zusammenhängt.“²⁷ Dementsprechend erfährt das Thema auch im Koalitionsvertrag eine besonders ausführliche Behandlung, die in dem Satz gipfelt: „Die Lissabon-Strategie bietet den geeigneten Rahmen für die wirtschaftliche und soziale Erneuerung in Europa.“²⁸ Vielleicht hier am ehesten lässt sich eine strategische Perspektive für die Europapolitik der neuen Bundesregierung erkennen, ein „Leitbild“, zumal die Rede von der Lissabon-Strategie immer wieder auch mit der Durchsetzung und dem Erhalt der Sozialen Marktwirtschaft auf europäischer Ebene in Verbindung gebracht wird. In ihrer Rede vom 12. Mai begründete Angela Merkel den Vorrang für Lissabon mit dieser Leitbild-Orientierung: „Es ist [...] von größter Bedeutung, dass es uns gelingt, Europa als Wertegemeinschaft, aber auch als ein Modell für das, was wir soziale Marktwirtschaft nennen, nämlich als Sozialstaatsmodell durchzusetzen“²⁹, und am 16. Juni lautete ihr Credo: „Wir sind einem Ziel verpflichtet, nämlich soziale Marktwirtschaft in Europa in Zeiten der Globalisierung durchzusetzen.“³⁰ Fast die gleichen Formulierungen haben dann den Weg in den Koalitionsvertrag gefunden: „Die Durchsetzung der Grundsätze der Sozialen Marktwirtschaft auf europäischer Ebene wird nur

22 Angela Merkel, Rede vom 16.06.2005.

23 Angela Merkel, Interview im Handelsblatt, 27.10.2005.

24 Koalitionsvertrag, S. 128.

25 Angela Merkel, Interview im Handelsblatt, 27.10.2005.

26 Angela Merkel, Rede vom 12.05.2005.

27 Angela Merkel, Rede vom 16.06.2005.

28 Koalitionsvertrag, S. 128.

29 Angela Merkel, Rede vom 12.05.2005.

30 Angela Merkel, Rede vom 16.06.2005.

gelingen, wenn wir unsere Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig verbessern und zugleich den berechtigten Schutzbedürfnissen der Menschen Rechnung tragen.³¹ Ob und wie sich aus solchen Prioritäten und ihrer Verknüpfung mit Zielvorstellungen in der Tat ein kohärentes und umfassendes Leitbild für die europäische Integration – im Sinne etwa eines „Europäischen Gesellschaftsmodells“ – als Perspektive deutscher Europapolitik entwickeln lassen, bleibt eine später zu erörternde Frage.

Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Eine ‚Gemeinsame‘ EU-Politik oder deutsche Sonderwege?

Diskontinuitätsvermutungen gab es im Vorfeld der Regierungsbildung insbesondere auf dem Feld der Außenpolitik. Von einer CDU-geführten Bundesregierung unter Angela Merkel ist eine deutlich US-freundlichere, eine Russland-kritischere und eine besser europäisch integrierte, weniger (mittel-)machtorientierte deutsche Außenpolitik³² erwartet worden. Auch für diesen Bereich war bereits erwähnt worden, dass schon lange vor den Wahlen eine konvergente Entwicklung zwischen der Schröder-Regierung und der Merkel-Opposition eingesetzt hatte. Der Punkt der größten Distanz war vor Ausbruch des Irak-Krieges erreicht worden, schon bald danach bewegten sich die beiden Antagonisten wieder aufeinander zu, jedenfalls hinsichtlich ihres Verhältnisses zu den USA. Damit soll nicht geleugnet werden, dass ein gewisser Abstand zwischen den Positionen weiter bestand und die Erwartung rechtfertigte, dass Angela Merkel das Verhältnis zu den USA in die Tradition früherer deutscher Regierungen einfügen werde, das heißt in NATO und deutsch-amerikanischen Beziehungen ein Gleichgewicht – jedenfalls auf außen-, verteidigungs- und sicherheitspolitischem Gebiet – zur europäischen Integration und zur engen Freundschaft mit Frankreich wiederherstellen werde. In der Tat scheint diese Absicht im Koalitionsvertrag verankert zu sein, auch wenn hier schwer zu unterscheiden ist zwischen diplomatischen Bekenntnissen hohen Allgemeingrades und praktischen politischen Akzenten. Der Abschnitt des Koalitionsvertrages, der unter dem Titel ‚Transatlantische Zusammenarbeit und europäische Sicherheitspolitik‘ steht, zielt auf dieses Gleichgewicht, es ist davon die Rede, dass beide zueinander „nicht in Konkurrenz“ stehen, dass Europa „nicht als Gegengewicht, sondern als Partner“ der USA aufzufassen sei, dass sich „europäische Außenpolitik und atlantische Partnerschaft im gemeinsamen Handeln bewähren“ müssen.³³ Möglicherweise sind die inzwischen erkennbaren Akzentsetzungen und Herausforderungen aussagekräftiger als der Koalitionsvertrag selbst: die Bestellung eines herausragenden Mitgestalters der Europäischen Sicherheitsstrategie ins Bundeskanzleramt, das Bemühen Angela Merkels, die NATO in Richtung eines Forums politischer Partnerschaft zu schieben (und damit vom militärischen Auftrag zu entlasten?) sowie vor allem die Auseinandersetzung um CIA-Flüge und –Verhaftungen über und in Deutschland – darauf wird zurückzukommen sein.

Vom Koalitionsvertrag zur Regierungsbildung – Strukturen der deutschen Europapolitik

Auf die Frage: „Wer wird in der künftigen Bundesregierung die Europapolitik verantworten?“, antwortete Angela Merkel: „Die Europapolitik verantwortet immer der Kanzler beziehungsweise die Kanzlerin und alle, die in den Ressorts Verantwortung tragen.“³⁴ Diese diplomatische Formel lässt alle Bedeutung in dem unscheinbaren „und“ verschwinden, denn

31 Koalitionsvertrag, S. 128.

32 Vgl. Anmerkungen 3 bis 5.

33 Koalitionsvertrag, S. 131.

34 Angela Merkel, Interview im Handelsblatt, 27.10.2005.

gerade auf das Verhältnis zwischen Kanzleramt *und* den Ressorts kommt alles an. Dass es keine radikale Wende zu Gunsten einer Zentralisierung bei der Bundeskanzlerin, unter dem Hut eines Europaministers, geben würde – im Unterschied zu früheren Plänen –, war schon vor der Wahl klar. Eine Europa-Abteilung allerdings soll im Kanzleramt erhalten bleiben, sicher wiederum betraut vor allem mit den Vorbereitungen des Europäischen Rates, das heißt mit den Auftritten der Kanzlerin selbst auf europäischer Bühne. Freilich lassen Strukturen auch immer Raum für die Entfaltung von Persönlichkeiten: Reinhard Silberberg, bisheriger Leiter der Europaabteilung im Kanzleramt und hier Bürge dafür, dass der Output der relativ kleinen Abteilung weit über ihrer quantitativen personellen Ausstattung lag, wechselt als Staatssekretär ins Auswärtige Amt; sein Nachfolger wird Uwe Corsepius. Dagegen wird neben der Europaabteilung Christoph Heusgen als außen- und sicherheitspolitischer Berater der Bundeskanzlerin fungieren – und sicher aus seiner bisherigen Leitungstätigkeit im Politischen Stab von Javier Solana besonderes Interesse an der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, und hier wieder vor allem im Rahmen der Europäischen Union – mitbringen. Möglicherweise wird sich dementsprechend eine Aufgaben- und Arbeitsteilung einstellen, bei der sich die Europaabteilung im Bundeskanzleramt auf die Themenbereiche der wirtschaftlichen Integration konzentriert.³⁵

Im Auswärtigen Amt herrscht ebenfalls eher Bedarf an Arbeitsteilung denn an Konzentration. Mit Reinhard Silberberg, dem bisherigen europapolitischen Sprecher der SPD-Fraktion Günter Glöser und Gernot Erler, ebenfalls SPD-Politiker, sind gleich drei Staatsminister beziehungsweise -sekretäre (trotz der ihnen zugewiesenen unterschiedlichen Schwerpunkte) auch mit Europa befasst. Wie zwischen ihnen, ihrem Minister, der Europaabteilung des Auswärtigen Amtes (weiterhin unter der Leitung von Eckart Cuntz) die europapolitische Koordination aufgeteilt, abgestimmt und organisiert wird, bleibt abzuwarten.

Nicht weniger kompliziert gestalten sich die Verhältnisse in anderen Ministerien. Die ehemalige Europaabteilung des Bundeswirtschaftsministeriums scheint ein Nomadenschicksal zu haben: Nach ihrer Abwanderung ins Bundesfinanzministerium vor sieben Jahren, auf Initiative von Oskar Lafontaine, tritt nun wenigstens ein Großteil, inklusive der Koordinierungsfunktion, den Weg zurück ins Wirtschaftsministerium an, so gewünscht von und zugestanden an Edmund Stoiber, eine Abmachung, die auch nach seinem Rückzug und seiner Ersetzung durch Michael Glos beibehalten wurde.³⁶ Während im Bundeswirtschaftsministerium der dort neue Staatssekretär und ehemalige bayerische Europaabgeordnete Joachim Würmeling die Europa-Abteilung aufzubauen hat, verbleiben im Bundesfinanzministerium unter dem bisherigen Leiter Carsten Pillath diejenigen Teile der Abteilung, die sich mit Fragen der Geld- und Finanzpolitik sowie insbesondere mit der Währungsunion im engeren fachlichen Sinne befassen. Damit wird eine wichtige europapolitische Schaltstelle, die in der Vergangenheit – neben dem Bundeskanzleramt und dem Auswärtigen Amt – auch Koordinierungsfunktionen ausgeübt hat, dem Nachfolger von Hans Eichel, Peer Steinbrück, teilweise entzogen und in ein CSU-geführtes Ministerium eingegliedert.

Natürlich verzichten auch andere Ministerien, die von europäischen Politiken betroffen sind, nicht auf ihre Europa-Abteilungen. Darunter könnte die des Innenministeriums angesichts der stark gewachsenen Aufgaben gemeinsamer innerer Sicherheitspolitik an Bedeutung gewinnen, zumal auch sie unter die Federführung eines erfahrenen ‚Europäers‘ in der Bundespolitik

35 Vgl. zum Personaltableau und seiner politischen Bedeutung auch Sabine Herre: Achse Tallinn-Berlin-Madrid, in: die tageszeitung, 23.11.2005, vgl. <http://www.taz.de/pt/2005/11/23/a0145.nf/textdruck> (letzter Zugriff: 05.12.2005).

36 Die genaue Regelung findet sich im Organisationserlass der Bundeskanzlerin vom 22. November 2005, Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 71, 25. November 2005, S. 3197f.

gestellt wird: Der Saarländer Peter Altmaier, mit eigener Erfahrung als Kommissionsbeamter und langjähriger Bundestagsabgeordneter, aktiv im Europa-Ausschuss, übernimmt hier den Staatssekretärsposten, unter einem Minister Schäuble, dessen europapolitisches Interesse – man denke zurück an die beiden ‚Schäuble-Lamers Papiere‘ von 1994 und 1999 (und viele andere Stellungnahmen und Funktionen) – ihn auch als Innenminister nicht verlassen wird.

Das gesamte Tableau der Verteilung europapolitischer Aufgaben in der Bundesregierung wird damit eher noch bunter als bisher, von Zusammenfassung und Konzentration kann keine Rede sein.³⁷ Die Gewichte sind auf komplizierte Weise zwischen dem CDU-geführten Bundeskanzleramt (Kanzlerin Merkel mit Heusgen und Uwe Corsepius), dem SPD-geführten Auswärtigen Amt (Minister Steinmeier mit Gloser, Silberberg und Erler als Staatsminister beziehungsweise -sekretäre und mit Cuntz als Abteilungsleiter), dem CSU-geführten Wirtschaftsministerium (Minister Glos mit Würmeling als Staatssekretär und einer neu aufzubauenden, koordinierenden Europaabteilung) aufgeteilt, es folgen das SPD-geführte Finanzministerium (Minister Steinbrück als SPD-Minister, Europaabteilung unter Leitung Pilath) und das wiederum CDU-geführte Innenministerium (Minister Schäuble mit Altmaier als Staatssekretär). Koordination bleibt damit sicher die Hauptaufgabe im ‚shaping‘ der deutschen Europapolitik, aber ob sich damit das Auswärtige Amt noch deutlicher als Koordinator profilieren kann oder ob im Bundeskanzleramt das Gravitationszentrum entsteht muss vorerst dahingestellt bleiben.

Jedenfalls erscheint es verfrüht, aus der personellen und strukturellen Konstellation zukünftige Konflikte zwischen der angeblichen Fortsetzung einer Schröderschen Außenpolitik einerseits und einer christdemokratisch-Merkelschen andererseits abzuleiten³⁸ – einige Kommentatoren haben den Versuch unternommen, hier Konfliktpotenzial mit Sprengkraft für die Große Koalition insgesamt aufzufinden.³⁹ Anlass war unter anderem ein Interview von Christoph Heusgen, der das deutsche Streben nach einem UNO-Sitz als eine „Illusion“ bezeichnet hatte und von Gernot Erler dafür gerügt wurde, dass er den Koalitionsvertrag nicht ernst nehme⁴⁰ – dort heißt es allerdings sibyllinisch: „Deutschland bleibt bereit, auch mit der Übernahme eines ständigen Sicherheitsratssitzes mehr Verantwortung zu übernehmen. In der Perspektive streben wir weiterhin einen ständigen Sitz für die EU an.“⁴¹ Diese Kontroverse hat aber kaum für Konfliktstoff über den zeitlichen Horizont journalistischen Interesses hinaus gesorgt, und selbst in den meisten Pressebeiträgen dominiert die Annahme von Kontinuität in der deutschen Europa- und Außenpolitik – trotz der personellen Neubesetzungen und strukturellen Nuancen zwischen Kanzleramt und Ministerien, vielleicht aber sogar wegen der noch gewachsenen Systematik von ‚Checks and Balances‘, von vielfältigen Akteuren⁴², die zu koordinieren immer mehr auch diplomatisches Geschick verlangen wird,

37 Auch in dieser Hinsicht trägt die neue Lage der Hoffnung Jannings auf eine „wirksame Bündelung des Regierungshandelns“ nicht Rechnung, Janning: Bundesrepublik Deutschland, hier S. 316.

38 Diese Ansicht teilt Sabine Herre: „Achse Tallinn-Berlin-Madrid“, in: die tageszeitung, 23.11.2005. Ähnlich Jan Ross: „Das Vorstellungsgespräch“, in: Die Zeit, 4/2005, S. 4.

39 So Stefan Kornelius: „Außen vor“, in: Süddeutsche Zeitung, 24.11.2005, S. 4: „Vermutlich gibt es kein anderes Fach der neuen Regierungspolitik, wo das Konfliktpotenzial so offensiv verschwiegen wurde.“ Vgl. dagegen die entgegengesetzte These von Andreas Rinke: „Eine Köchin, drei Köche“, in: Handelsblatt, 20.10.2005.

40 So auch Herre: „Achse Tallinn-Berlin-Madrid“.

41 Koalitionsvertrag, S. 136.

42 So auch Andreas Rinke, Handelsblatt 20.10.2005: „Gegen einen radikalen Bruch spricht schon, dass in Berlin künftig eine Köchin und gleich drei Nebenköche die deutsche Europapolitik bestimmen werden. Nach einem Fortschritt gegenüber der Konstellation ‚Koch und Kellner‘ unter Kanzler Schröder und Außenminister Joschka Fischer sieht dies erst einmal nicht aus. Stattdessen werden die von der SPD geführten Außen- und Finanzressorts eiferstüchtig über ihre Zuständigkeiten wachen.“

eine Überlegung, die einerseits für eine starke Rolle des Auswärtigen Amtes im Zusammenspiel mit dem Bundeskanzleramt spricht, andererseits auch letzterem selbst eine stärker ausgeprägte Schiedsrichterrolle zuweisen könnte. Nicht zuletzt wird die Rolle des deutschen Botschafters im Ausschuss der Ständigen Vertreter entscheidend sein, auch wenn sie weisungsgebunden ist – mit Wilhelm Schönfelders Verbleib an dieser wichtigen Schaltstelle zwischen deutschen und europäischen Institutionen ist auch hier für Kompetenz und Kontinuität gesorgt.

Damit nicht genug: Auch der Bundestag, auch die Bundesländer nehmen Einfluss auf die deutsche Europapolitik, ihre strukturellen Positionen im Gefüge der Akteure gilt es zu beachten. Die Bundesländer haben in zwei Schritten ihre Stellung befestigt, ja gestärkt, zum einen bei der Abstimmung über den Europäischen Verfassungsvertrag, zum anderen im Rahmen der Einigung, die die Föderalismus-Reform-Kommission während der Koalitionsverhandlungen erzielt hat.

Bereits im Mai hatten die Bundesländer durchsetzen können, dass ihre europapolitische Rolle, wenn auch nur um Nuancen, gestärkt wird – im Gegenzug waren sie bereit, noch vor dem französischen Referendum dem Europäischen Verfassungsvertrag zuzustimmen und so ein (freilich seine Wirkung verfehlendes) Signal nach Frankreich zu senden. Das Ergebnis dieses Interessenausgleichs zwischen Bund und Ländern ist ein Gesetz, das zwar erst mit Inkraft-Treten des Europäischen Verfassungsvertrages seinerseits in Deutschland in Kraft treten soll, angesichts der unsicheren Perspektive der Verfassung nun schon früher wirksam werden könnte. Dabei geht es insbesondere um die Umsetzung des so genannten Frühwarnsystems, das der VVE vorsieht und demzufolge die nationalen Parlamente früher als bisher in den Gesetzgebungsprozess der Union eingeschaltet werden sollen, so früh, dass sie gegebenenfalls Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip vor dem Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens aufhalten können. Freilich lässt sich das vom VVE vorgesehene Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof nicht vor Inkraft-Treten der Verfassung umsetzen, wohl aber die Einbeziehung der nationalen Parlamente – und das heißt in Deutschland eben beider Kammern, auch des Bundesrates und damit der Länder. Das schon verabschiedete Gesetz „über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union“⁴³ sollte zeitgleich mit dem VVE in Kraft treten, könnte aber jedenfalls hinsichtlich der Teile, die nicht vom VVE abhängig sind, schon bald angewandt werden⁴⁴.

Der zweite Schritt, mehr zur Präzisierung als zur Stärkung der Länderbeteiligung an der Europapolitik, wurde in der Föderalismus-Kommission getan und hat Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden. Demzufolge soll der Absatz 6 des Art. 23 GG geändert werden, ganz auf der Linie der Föderalismus-Reform im Allgemeinen: Die Länderkompetenzen sollen enger begrenzt, dafür die Länder aber mit eindeutigerer Autonomie ausgestattet werden. Statt der Formulierung, dass Ländervertreter dann im Ministerrat Rechte wahrnehmen „sollen“, wenn „im Schwerpunkt ausschließliche Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind“, heißt es nun präzise, dass „auf den Gebieten der schulischen Bildung, der Kultur oder des Rundfunks“ die Wahrnehmung der Rechte den Ländern übertragen „wird“.⁴⁵

43 Bundesgesetzblatt 2005, Teil I, Nr. 71, S. 3178, 17. November 2005, <http://217.160.60.235/BGBL/bgb11f/bgb1105s3178.pdf> (letzter Zugriff: 16.12.2005).

44 Vgl. dazu auch allgemeiner Daniela Kietz: Der Bundestag in der Europapolitik. Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2005 (SWP-Aktuell 19), http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1265 (letzter Zugriff: 16.12.2005).

45 Koalitionsvertrag, Anhang: Ergebnis der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismus-Reform, S. 28: IV: Europa-tauglichkeit.

Die letztgenannte Komponente ist wohl die einzige, die die Strukturen deutscher Europapolitik vereinfacht. Alle anderen genannten Arrangements struktureller, personeller und institutioneller Natur bestätigen oder komplizieren gar noch weiter den komplizierten politischen Prozess auf dem Weg zu einer einheitlichen, kohärenten, abgestimmten und möglichst früh erkenn- und handhabbaren deutschen Position.

Erste Schritte der neuen Regierung – Reisesymbolik

In einem gewissen Widerspruch zu der geringen Bedeutung europäischer Themen im Wahlkampf ist die erste politische Aktivität, die die neue Bundesregierung nach ihrer Wahl am 22. November 2005 entfaltet hat, europäischer Natur gewesen: Die ersten Tage im Amt haben die neue Bundeskanzlerin und ihr Außenminister auf Reisen in Europa verbracht. Dabei lag die Aktivität selbst wesentlich im Reisen an sich, nicht so sehr in der Lösung substanzieller Probleme europäischer Politik: Die Reihenfolge der Besuche hatte symbolische Bedeutung, und der Stil der Begegnungen ist vielfachen Interpretationen ausgesetzt gewesen.

Paris

Die erste Reise führte Angela Merkel und Frank-Walter Steinmeier am Tag nach der Wahl der Regierung, am 23. November, gemeinsam nach Frankreich, zu Jacques Chirac, der beide mit ausgesuchter, seinerseits zu weitreichender Deutung Anlass gebender Höflichkeit empfing. Die Geste dieses Besuches und die Gesten während des Aufenthaltes in Paris bedeuteten europapolitische Kontinuität (einmal mehr) hinsichtlich der herausragenden Rolle, die das Verhältnis zu Frankreich für die deutsche Politik spielt.⁴⁶ Obwohl ein solcher Antrittsbesuch in Frankreich inzwischen eine Art Gepflogenheit für gerade neu gewählte deutsche Bundeskanzler ist, waren doch der überaus prompte Antritt der Reise und der besonders zuvorkommende Empfang nicht allein Routine, umso weniger als während des Bundestagswahlkampfes sowohl der französische Staatspräsident als auch der Premierminister Dominique de Villepin keinen Hehl aus ihrer Sympathie für einen Wahlsieg Gerhard Schröders gemacht hatten, der eine so enge Anbindung an Frankreich, an Chirac zumal, gefunden hatte, dass jede Alternative für die französischen Staatslenker nur schlechter scheinen konnte. Zudem war auch noch vorausgesagt worden, dass Angela Merkel das Verhältnis zu Frankreich lockern und dagegen eine offenere Partnerschaft, mit anderen, ausgleichenden Gewichten, etwa Großbritannien und den kleineren wie östlicheren EU-Partnern, anstreben werde. Darüber hinaus fürchtete man in Frankreich, sie werde auch eine US-freundlichere Politik betreiben und Frankreich damit wieder mit seiner Resistenz gegen Amerika allein lassen. Nicolas Sarkozy, Innenminister und chancenreicher Kandidat für die Präsidentschaftswahlen 2007, gehörte zu den wenigen, die von Anfang an auf Angela Merkel gesetzt hatten. Die Reise nach Paris war unter diesen Umständen mehr als eine freundliche Routine-Übung, sie bestätigte den herausragenden Rang Frankreichs als Partner Deutschlands gegen Zweifel, unabhängig von konkreten Einzelinteressen – solche scheinen bei dieser Gelegenheit nicht zur Sprache gekommen zu sein oder waren schon zuvor durch Festlegungen im Koalitionsvertrag harmonisiert worden, wie vor allem der Agrarkompromiss des Jahres 2002.

46 Dies gilt nicht nur für die Politik, sondern auch für das Bewusstsein der Öffentlichkeit: Auf die Frage nach dem engsten Verbündeten antworten die befragten Deutschen mit deutlicher relativer Mehrheit (33%) „Frankreich“, gefolgt von den USA (28%); vgl. Ralf Beste/Georg Mascolo/Ralf Neukirch: „Kalter Frieden“, in: Der Spiegel, 48/2005, 28.11.05, S. 22-25.

Brüssel

Die zweite Etappe derselben Reise gab nicht weniger Anlass zu Deutungen, sie führte Kanzlerin und Außenminister, immer noch einträchtig auf gemeinsamem Antrittsbesuch – gedeutet als Zeichen großkoalitionärer Übereinstimmung –, nach Brüssel und dort gleich zu drei Besuchsgesten, zuerst zur NATO (zu ihrem Generalsekretär), dann zur Europäischen Union (zum Kommissions- und Parlamentspräsidenten) und schließlich zum belgischen Regierungschef. Es geht wohl zu weit, auch noch in der Reihenfolge der Brüsseler Agenda – *erst* NATO, *dann* Europäische Union – Bedeutung zu suchen, aber soviel ist gewiss, dass gleich nach dem wichtigsten bilateralen Freund und Partner Frankreich die beiden beziehungsweise supranationalen Organisationen standen, dass mithin die Außenpolitik Deutschlands europäisch und transatlantisch sein will, multi- und supranational mehr als zwischenstaatlich. Auch dieses Signal ist bedeutsam, und kann auf einen Unterschied zu Schröders mehr und mehr an nationalstaatlichen Eigeninteressen orientierter Außenpolitik deuten: Keine Rede mehr von ‚Mittelmacht‘ oder ‚Zentralmacht‘, sondern Wiedereingliederung in den Mainstream europäischer Integration und transatlantischer Partnerschaft, und zwar mit gleichem Nachdruck auf beiden – so lässt sich die Zeichensprache der Reisesymbolik deuten.

Kaum zur Geltung kam in der Öffentlichkeit eine weitere nicht unwichtige Nuance dieser Inszenierung von politischen Gesten, die doch gerade auf der erwarteten Linie liegt, nämlich das Zusammentreffen Angela Merkels auch mit dem belgischen Premierminister Guy Verhofstadt – und schon am Vorabend ihrer Wahl zur Bundeskanzlerin hatte sie in Berlin den luxemburgischen Premier Jean-Claude Juncker empfangen: Kleinere EU-Partner zählen auch, so die Botschaft, eine Stilfrage und doch mehr als das, zwar kein Kontinuitätsbruch mit der deutschen Europapolitik, aber sehr wohl eine Änderung in der Rolle und Haltung Deutschlands im Kreis der EU-Partner gegenüber Schröders Neigung, sich um das Gefühl der ‚Kleinen‘, als *quantité négligeable* behandelt zu werden, keine Sorgen zu machen.

London

Erst nach Brüssel trennten sich die Wege von Kanzlerin und Außenminister, letzterer reiste weiter in die Niederlande und rundete damit die Benelux-Besuche ab, Angela Merkel flog – erst jetzt oder schon jetzt? – nach London, wo man sich ebenfalls Sorgen um und Hoffnungen auf eine wieder engere, weil vielleicht liberalere und amerikafreundlichere deutsche Partnerin machte. Vielleicht war dieser Besuch am meisten auf die bloße Geste der Höflichkeit gegenüber dem nächstgrößeren EU-Partner zu reduzieren, denn Substanz für die heimliche Hoffnung Tony Blairs und seiner Regierung wurde nicht geliefert.⁴⁷

Warschau

Von größerer Signifikanz war der nächste europäische Besuch der Kanzlerin, auch wenn einige Tage vergingen, bis es dazu kam: Polen war das nächste Ziel, und hier galt es nicht nur, charmante Gesten auszutauschen, sondern handfeste aktuelle Verstimmungen zu dämpfen oder auszuräumen, und dies im Kontakt mit einer neuen, rechtskonservativen Regierung.

⁴⁷ Jannings Hoffnung auf ein deutsch-französisch-britisches Trio, das nicht nur Blockade-, sondern auch Gestaltungsmacht aufbringen würde, scheint nicht in Erfüllung zu gehen, Janning: Bundesrepublik Deutschland. Auch die Einigung über die mittelfristige Finanzplanung, obwohl ihr Kernstück die Vermittlung zwischen französischen und britischen Interessen durch Angela Merkel ist, deutet nicht auf ein Dreigestirn hin, sondern lässt eher die traditionellen Konturen eines deutsch-französischen Tandems plus rücksichtsvoller Einbeziehung kleinerer (oder der ‚Großen unter den Kleinen‘, wie Polen) erkennen.

die nicht zuletzt durch ihren europa- und deutschlandkritischen Wahlkampf an die Macht gekommen war. Insbesondere das in Berlin geplante ‚Zentrum gegen Vertreibungen‘ erweckte auf polnischer Seite Befürchtungen, vorgetragen vor allem vom neuen polnischen Präsidenten Lech Kaczynski. Die Formel im Koalitionsvertrag, der zufolge „ein sichtbares Zeichen“ der Erinnerung an das „Unrecht der Vertreibungen“ (immer auch wird nicht nur von der Vertreibung der Deutschen, sondern von „Vertreibungen“ im Plural gesprochen) gesetzt werden solle, ließ Angela Merkel immerhin Spielraum für Entgegenkommen in Warschau. Der zweite Stein des Anstoßes, der für die Bundeskanzlerin in Warschau lag, betraf die zwischen ihrem Vorgänger und seinem Freund Putin geplante Ostsee-Gaspipeline, die zum Leidwesen Polens (und der baltischen Staaten) eine Ausklammerung der polnischen (und baltischen) Interessen bedeutete, zu Gunsten einer deutsch-russischen Interessengemeinschaft – in polnischen Zeitungen wurde der Begriff des „Schröder-Putin-Paktes“ bemüht.⁴⁸ Auch hier konnte die Kanzlerin auf polnische Ängste eingehen, indem sie eine gemeinsame Arbeitsgruppe zur weiteren Entwicklung des Projekts sowie möglicherweise eine Stichpipeline nach Polen in Aussicht stellte – Nuancen der Einlösung des angekündigten Versprechens, mehr als Gerhard Schröder auf Vermittlung mit kleineren und insbesondere ostmitteleuropäischen EU-Partnern zu setzen.

Erste europapolitische Aufgaben und Herausforderungen

Die Polen-Reise befand sich bereits im Übergang von den symbolischen Eröffnungsgesten der neuen Bundesregierung hin zu konkreten Aufgaben, die sich bei den folgenden Treffen und Besuchen – bei Jacques Chiracs Gegenbesuch in Berlin am 8. Dezember etwa – immer mehr in den Vordergrund schoben und schon vier Wochen nach dem Regierungsantritt einen Gipfel erreichten, bei dem Erfolg oder Misserfolg der britischen Ratspräsidentschaft, und weit mehr als das, nämlich Einigung oder Scheitern in der Auseinandersetzung um die mittelfristige Finanzplanung der Europäischen Union auf dem Spiel standen. Damit war ein fliegender Wechsel von Symbolik zu handfesten Verhandlungen innerhalb weniger Tage vorgegeben, der die neue Kanzlerin – vor allem sie, denn ihr neuer Außenminister Steinmeier hatte gleichzeitig mit der Problematik von CIA-Flügen und möglicherweise sogar Entführungen in, aus und über Deutschland zu kämpfen – mehr noch als die vorangegangenen Besuche als Vermittlerin forderte. In der Tat lagen die Positionen im Finanzstreit so weit auseinander, dass es viel zu vermitteln gab.⁴⁹

Nach Vorschlägen der Kommission und des Europäischen Parlaments hatte der luxemburgische Premierminister Jean-Claude Juncker bereits im Juni eine Einigung versucht, in der alle Parameter berücksichtigt waren, die auch jetzt miteinander in Einklang zu bringen waren, an erster Stelle die Opposition zwischen dem britischen Insistieren auf dem Rabatt und dem französischen Beharren auf der finanziellen Ausstattung der Agrarpolitik. Daneben gab es aber auch das Gegenüber zwischen den Nettozahlern auf der einen und (vor allem) den neuen EU-Mitgliedstaaten auf der anderen Seite – während die ersteren an einem Haushaltsvolumen von nicht (viel) mehr als ein Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens festhalten wollten, waren die letzteren an einer Erhöhung zur Förderung ihrer nachholenden

48 So das polnische Magazin *Wrpost*, zitiert nach: Daniel Wortmann: Deutsch-polnische Beziehungen auf dem Prüfstand, vgl. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1798889,00.html> (letzter Zugriff: 05.12.2005); zum Hintergrund vgl. Roland Götz: Die Ostseegaspipeline. Instrument der Versorgungssicherheit oder politisches Druckmittel?, Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2005 (swp-aktuell 2005/41), http://swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1391 (letzter Zugriff: 16.12.2005).

49 Allerdings ist hier nicht der Raum, die ganze Problematik der Finanziellen Vorausschau auszubreiten.

Entwicklung interessiert. Beide Konflikte waren miteinander verknüpft, insofern eine Reduktion des britischen Rabatts bedeutet, dass Großbritannien auch stärker an den Erweiterungskosten beteiligt wird und zudem die Belastung für die Nettozahler sich verringern würde – Gleiches gilt auch für eine Infragestellung (und als Folge davon der Verringerung) der Kosten für die Agrarpolitik. Schließlich hing eine Einigung über die Verteilung von Lasten und Nutzen natürlich auch vom Gesamtvolumen des Pakets ab.

Offensichtlich war, dass die britischen Vorschläge – in ihrer ursprünglichen wie in ihrer revidierten Fassung – nicht konsensfähig waren und auch keine Kompromisslinie erkennen ließen⁵⁰. Ein Scheitern auch des – nach dem luxemburgischen – zweiten Versuchs, sich auf die Finanzielle Vorausschau zu einigen, war demnach durchaus nicht unwahrscheinlich. Dann hätte freilich die Last der Einigung auch noch die deutsche Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 ereilen können – die britische Präsidentschaft hatte verlauten lassen, dass es 2006 keine Einigung geben werde, wenn jetzt keine erzielt würde –, und die Finanzierung der Europäischen Union am Anfang der Periode 2007-2013 in schwere Turbulenzen gebracht.

Noch am 15. Dezember schätzten Beobachter „Merkels Ausflug ins blockierte Europa“ als nahezu chancenlos ein: Eine „Einigung über den EU-Haushalt ist in weiter Ferne“, „mit Gerhard Schröder fehlt ein erfahrener Vermittler. Merkel versucht sich zwar in der Rolle, weiß aber selbst, dass sie noch nicht für voll genommen wird. ‚Nach drei Wochen im Amt wäre das Hybris‘, heißt es in der Regierung.“⁵¹ Die Spannung vor dem Gipfel war jedenfalls übergroß, die Erwartungen an die deutsche Kanzlerin dagegen sehr gedämpft – die Überraschung und Anerkennung für den Erfolg im gleichen Maße unerwartet. Denn nur zwei Tage später, nach dem Gipfel, am 17.12., titelte die Süddeutsche Zeitung bereits „Der Merkel-Gipfel“⁵², und am Tag darauf schwang sich die FAZ zu dem Titel „Angela, der Gipfel-Engel“⁵³ auf, ein Enthusiasmus, den die Bild am Sonntag teilte, indem sie auf der ersten Seite von „Merkels Triumph-Nacht“⁵⁴ sprach.

Der Erfolg hatte damit begonnen, dass Angela Merkel und Frank-Walter Steinmeier die britischen Vorschläge nicht rundweg als inakzeptabel bezeichnet, sondern Verhandlungsbereitschaft signalisiert und dafür geworben hatten. Der zweite entscheidende Schritt war die Vorlage eines mit Frankreich abgestimmten Kompromissvorschlags, der den französischen Partnern die Sicherheit gab, dass das übliche Tandem funktionierte und Deutschland nicht irgendwo zwischen Frankreich und Großbritannien seinen Platz sucht. Dieser Vorschlag lag ziemlich genau auf der Hälfte der von der britischen Präsidentschaft zuletzt angebotenen Gesamtsumme von 849 Mrd. Euro und dem luxemburgischen Vorschlag von 872 Mrd. Euro, nämlich bei 862 Mrd. Euro – auf diese Summe hat sich der Gipfel dann schließlich in der Tat geeinigt. Drittens ist si-

50 Trotz einer britischen Strategie, den eigenen Rabatt durch individuelle ‚Geschenke‘ an einzelne Partner zu retten, so etwa durch Entgegenkommen an Deutschland bei der Nettozahlerposition oder bei Ausnahmeregelungen in Sachen Dienstleistungsrichtlinie – eine Strategie, der Elmar Brok „teuflische Genialität“ bescheinigte, die aber letztlich nicht zu mehr Zustimmungsbereitschaft, sondern zu genereller Empörung führte, zitiert nach Cornelia Bolesch: „Spalter Blair. Neue EU-Mitglieder werfen London brutale Politik vor“, in: Süddeutsche Zeitung, 15.12.2005, S. 6.

51 Carsten Volkery: „Merkels Ausflug ins blockierte Europa“, Spiegel online Politik, 15.12.2005; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,390540,00.html> (letzter Zugriff: 18.12.2005). Die skeptische Erwartungshaltung wurde von vielen Beobachtern geteilt.

52 Süddeutsche Zeitung, 18.12.2005; <http://www.sueddeutsche.de/,tt3m3/ausland/artikel/398/66332/> (letzter Zugriff: 18.12.2005).

53 FAZ.NET, <http://www.faz.net/s/Rub99C3EECA60D84C08AD6B3E60C4EA807F/Doc--EA471A20AD84C469A9A38DC5F17CC8C2E--ATpl~Ecommon~Scontent.html> (letzter Zugriff: 18.12.2005).

54 Bild am Sonntag, 18.12.2005.

cher die hochprofessionelle und effiziente Vorbereitung durch den Außenminister und seine Mitarbeiter im Auswärtigen Dienst, das heißt vor allem in Brüssel selbst, eine Bedingung für den Erfolg gewesen. Allen Beobachtern zufolge sei aber Angela Merks Einsatz während des Gipfels selbst, und insbesondere in seiner kritischen, entscheidenden Phase am Mittag und Nachmittag des Freitags (16.12.2005) den Ausschlag gegeben. Dabei soll sowohl ihre Bereitschaft, unermüdlich in den unterschiedlichsten Gesprächskonstellationen für einen Kompromiss zu werben als auch ihre Fähigkeit, die finanziellen und politischen Implikationen der jeweiligen Vorschläge schnell richtig einzuschätzen, von besonderer Bedeutung gewesen sein, wie letztlich auch ihre von allen Seiten anerkannte Vertrauenswürdigkeit. Es scheint auch Angela Merkel gewesen zu sein, die zunächst eine prinzipielle Einigkeit über die Gesamtsumme herbeigeführt hat, so dass dann, am weiteren Freitag Abend und in der Nacht, über die Details der Aufteilung dieser Summe gefeilscht werden konnte – auch wenn diese Verhandlungen nicht mehr die gleiche Gefahr für den Erfolg bargen wie die Frage der Gesamtsumme, überaus zäh und langwierig waren sie dennoch. Noch einmal und auch in dieser Phase hat Angela Merkel in doppelter Weise einem Durchbruch zumindest den Weg geebnet, indem sie nämlich zunächst Tony Blair dazu bewegen konnte, erhebliche Abstriche an Großbritanniens Rabatt-Hoffnungen zu akzeptieren (und dafür ‚nur‘ die prinzipielle Bereitschaft Frankreichs aufbot, die Finanzierung der Agrarpolitik 2008 im Rahmen einer allgemeinen ‚Revision‘ des EU-Haushalts zu überprüfen)⁵⁵, und dann bereit war, 100 Millionen Euro aus ‚deutschen Anteilen‘ an Polen zur Förderung ostpolnischer Regionen abzutreten. Das machte den polnischen Ministerpräsidenten nach eigener Aussage regelrecht glücklich⁵⁶, und wird sicher mit der Hoffnung auf eine dauerhafte Auswirkung auf die deutsch-polnischen Beziehungen zugestanden worden sein.⁵⁷

Mit alledem sind in der Tat die Hoffnungen auf einen ‚Stilwechsel‘ der deutschen Europapolitik mehr als erfüllt worden, ja es hat sich geradezu eine paradigmatische Konfiguration der bestmöglichen deutschen Rolle herausgeschält, gekennzeichnet durch die folgenden fünf Komponenten: (1a) Auf der Grundlage eines in enger Kooperation mit Frankreich abgestimmten Vorschlages, (1b) der auf deutscher Initiative beruhte, wurde (2) eine Abstimmung mit Großbritannien gesucht und gefunden, (3a) zugleich aber der Eindruck eines „directoire“ vermieden⁵⁸, sondern mit Sensibilität und Rücksicht auf kleinere EU-Partner gehandelt, (3b) unter denen Polen an erster Stelle stand.⁵⁹

55 Vgl. den Beitrag von Kai Oppermann in diesem Heft.

56 Vgl. Wulf Schmiese: „Angela Merkel beeindruckt Europa“, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 18.12.2005, S. 1: „Das war eine wunderbare, bewegende Geste“, lobte der polnische Ministerpräsident Kazimierz Marcinkiewicz die Kanzlerin. ‚Der Sieg schmeckt wie guter französischer Champagner.‘“

57 Dagegen trug dieser Zug der Kanzlerin in Deutschland die Forderung nach Ausgleich von Seiten der ostdeutschen Bundesländer ein; vgl. Cornelia Bolesch/Jens Schneider: Milbradt klagt über Kürzung der EU-Hilfen, in: Süddeutsche Zeitung, 19.12.2005; ähnlich Thüringens Ministerpräsident Althaus: „Über Kompensation verhandeln“, in: Tagesspiegel, 19.12.2005.

58 Auch die Konzeption eines „Führungstrios“, die William Wallace noch vor kurzem diskutierte, wurde damit von Angela Merkel nicht bestätigt, vgl. William Wallace: Das Führungstrio Deutschland – Frankreich – Großbritannien: Europas zentrales Problem?, in: *integration* 4/05, S. 328-331.

59 Es würde hier zu weit führen, alle Fragen an den und nach dem Gipfel zu erörtern, wie etwa die, ob die EU-25 nun – entgegen vielen Erwartungen – ihre Handlungsfähigkeit auch unter den Bedingungen des Vertrages von Nizza bewiesen hat, ob und in welchem Maß Angela Merks Rolle nur einmal so gespielt werden konnte, nämlich als die eines Neulings im Kreis der anderen Regierungschefs, ob es Grenzen des wünschbaren Erfolgs gibt, die man besser nicht überschreitet, um andere Mitgliedern des Europäischen Rates nicht zu deutlich in den Schatten zu stellen – alle diese Fragen sind in den Medien gestellt, wenn auch selten schlüssig beantwortet worden. Zu den Grundzügen und dem Verhaltensmuster der neuen Bundesregierung, vgl. auch Hans-Peter Schwarz: Das Ende der Übertreibungen, in: *Internationale Politik* 8/2005, S. 8-15, wo es heißt: „Das Geheimnis erfolgreicher deutscher Außenpolitik heißt Ausgleich, Mäßigung und Vermittlung.“ S. 8.

Aussichten in weiterem Horizont

Der erfolgreiche Gipfel mit der Einigung über die finanzielle Vorausschau öffnet Perspektiven auf die weitere europapolitische Dimension. Die deutsche Ratspräsidentschaft 2007 wird nun nicht mehr unter dem Zwang stehen, die Finanzen der kommenden Jahre in aller Eile doch noch zu ordnen, der Blick muss sich nicht mehr allein auf den Boden der kleinsten Tatsachen richten, sondern kann erneut die Höhe eines Leitbildes anvisieren.

In dieser Richtung werden drei Perspektiven erkennbar: Zum einen besteht selbst in dieser Kategorie zum Teil Kontinuität zwischen Gerhard Schröder und Angela Merkel in der Hinsicht, dass beide die Globalisierung als die große Herausforderung sehen – und Europa als wesentlichen Teil der Antwort. Schröder hat aber freilich daneben eine bilaterale Außenpolitik mit ausgewählten Partnern (Paris, Moskau) und individuellen deutschen Interessen im Zentrum (UNO-Sitz) betrieben – eine Strategie, die für die europäische Integration keine bedeutende, jedenfalls nicht die herausragende Leitbild-Rolle vorsah. Angela Merkel dagegen könnte darauf zurückkommen, dass angesichts der engen Grenzen nationalstaatlichen Einflusses auf globale Entwicklungen die Union zu einer wirklichen Gestaltungsmacht ausgebaut werden muss – im deutschen Interesse, das sich einmal mehr als deckungsgleich mit dem europäischen erweist. Es scheint, dass die Lissabon-Strategie ein politisches Projekt dieser Tragweite werden könnte, wenn sie denn in der zweiten Hälfte ihrer Laufzeit wirklich als zentrale politische Aufgabe begriffen wird. Dass Angela Merkel ‚Lissabon‘ in vielen ihrer europapolitischen Stellungnahmen an erster, herausragender Stelle genannt hat, wurde schon bemerkt und könnte darauf hindeuten, dass sie hier den Schwerpunkt setzen will. Dafür sprechen auch manche Gemeinsamkeiten zwischen ‚Lissabon‘ und ihrem eigenen politischen Credo: die Privilegierung von Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftswachstum, mittelbar zwar auch mit sozialpolitischen Zielen, aber doch in der spezifischen Konstellation, dass Wettbewerb und Wachstum als Voraussetzungen und beste Mittel zugleich für die Sozialpolitik gesehen werden. Auch der SPD und insbesondere dem Außenminister müsste die Lissabon-Strategie liegen, da sie doch in hohem Maß Vernetzung zwischen unterschiedlichen, innovativen Politikbereichen als Voraussetzung für globale Wettbewerbsfähigkeit annimmt.

Problematisch bleibt die Frage nach der integrationspolitischen Natur der Lissabon-Strategie. Im Unterschied zu früheren mobilisierenden und die Integration vorantreibenden Projekten wie dem Binnenmarkt oder der Währungsunion (und, viel früher schon, der Kohle- und Stahlgemeinschaft) ist die Lissabon-Strategie im Wesentlichen eine Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten, bestimmte Politiken in eigener Regie zu realisieren – europäische Institutionen, europäische Rechtsetzung, europäische Solidarität, gemeinsames Handeln spielen dabei keine herausragende Rolle. Insofern mag die Lissabon-Strategie für die Bewältigung globalisierungsbedingter politischer Aufgaben der Mitgliedstaaten eine bedeutende Rolle spielen, als integrationspolitisches Leitbild, gar als ‚Finalitäts‘-Szenario taugt sie kaum, weil sie keine qualitative Fortentwicklung der Europäischen Union als politisches System, als *polity*, im Gefolge hat.

Immer wieder hat Angela Merkel aber auch die Erneuerung einer Sozialen Marktwirtschaft und ihre Durchsetzung auf europäischer Ebene zu einem vorrangigen Ziel erklärt⁶⁰.

60 Welche Tiefendimensionen ein solches Projekt erreichen kann, auf welchen Grundlagen es ruhen würde, skizziert Bernhard Schulz: „Beruf als Berufung“, in: Der Tagesspiegel, 11.12.2005, wo die These entwickelt wird, „mit Angela Merkel kehre ein protestantisch-nüchterner Politikertyp zurück, wie ihn vor 100 Jahren Max Weber beschrieb“ – eine weit reichende Interpretation, die einerseits der Pragmatik Angela Merkels ein religiöses Fundament unterstellt, zugleich auch die tieferen Rechtfertigungsgründe für ein politisches Projekt wie die Soziale Marktwirtschaft auf europäischer Ebene liefert – zumal wenn man „die protestantischen Wurzeln der Sozialen Marktwirtschaft“ (so der Titel einer von Günter Brakelmann und Traugott Jähnichen im Auftrag der Evangelischen Kirche in Deutschland herausgegebenen Textsammlung, Gütersloh 1994) mit bedenkt.

Ergibt sich aus dieser Zielsetzung ein *polity*-relevantes Leitbild für die Europäische Union? Einer der Gründe für das Scheitern des Verfassungsvertrages, zumindest im französischen Referendum, war die Kritik, die Europäische Union sei zu neoliberal, sei nicht sozial genug, es fehle ihr, kurz gesagt, der Ausgleich zwischen Markt- und Sozialpolitik, eben dieses Gleichgewicht, das für die Soziale Marktwirtschaft konstitutiv ist. Es kann hier dahingestellt bleiben, wie berechtigt diese Kritik gerade am Verfassungsvertrag ist, der doch eher auf einen Angleich dieser Gewichte hinarbeitet, jedenfalls im Vergleich zu den geltenden Verträgen, und gerade um der skizzierten Forderung willen hätte angenommen werden können. Aber die populäre Kritik an der angeblichen sozialpolitischen Kälte der Union legt immerhin den Finger auf ein Charakteristikum des Verfassungsvertrages, das ihn von früheren epochemachenden Verträgen unterscheidet: Er tritt nicht mit einem klar erkennbaren politischen Projekt hervor – einem Projekt, um dessen willen die Europäische Union eine grundlegende Vertragsänderung bräuchte. Demokratisierung, Effizienzsteigerung und Werteorientierung, als *polity*-orientierte Durchbrüche des Verfassungsvertrages, haben offenbar nicht die gleiche Überzeugungskraft wie Binnenmarkt oder Währungsunion, *input*-orientierte Legitimitätssteigerung nicht die gleiche Attraktivität wie das Versprechen eines konkreten *outputs*. Hinzu kommt, dass Schritte zur Etablierung eines am Maßstab der sozialen Marktwirtschaft gemessenen Gleichgewichts der beiden Komponenten zwar im Ersten Teil des Verfassungsvertrages unternommen werden, dass aber der Dritte Teil diesen Weg nicht weiter mitgeht.

Aus dieser freilich sehr verkürzten Analyse könnte sich jedenfalls als strategisches Integrationsziel für die deutsche Europapolitik in der Tat die Einlösung der Forderung nach einer sozialen Marktwirtschaft auf europäischer Ebene ergeben. Nach den großen Integrationsprojekten der letzten Jahrzehnte, Binnenmarkt und Währungsunion im Bereich Vertiefung, europäische Einigung über die ehemaligen Blockgrenzen hinweg im Bereich Erweiterung, läge eine gewisse Logik darin, das Projekt ‚Soziale Marktwirtschaft‘ in Angriff zu nehmen. Wie immer man auch sich ein ‚Weißbuch‘ mit einem Legislativprogramm zur Umsetzung dieses Leitbildes vorstellen mag, ein solches politisches Projekt würde die Lücke füllen, die im Verfassungsvertrag besteht, würde damit den Argumenten der Kritiker entgegenkommen, die Gründe für ihre ablehnende Haltung entkräften und stünde weder im Widerspruch zum Koalitionsvertrag noch zu dem Gebot der Konsensfähigkeit politischer Vorhaben innerhalb einer Großen Koalition in Deutschland. Es scheint, als sei beim EVP-Gipfel vor dem Europäischen Rat vom 15./16. Dezember in diese Richtung gedacht worden: Ein sozialpolitisches Projekt solle der Verfassung an die Seite gestellt werden, sozusagen zu ihrer Ergänzung, damit sie (auch in Frankreich und den Niederlanden) noch einmal und nun mit besseren Chancen zur Abstimmung gestellt werden könne. Ob und wann sich dieses Projekt konkretisiert ist freilich zur Zeit noch nicht absehbar. Sicher wird nicht anzuvizieren sein den redistributiven Teil der Sozialpolitik, sondern allenfalls den regulativen, auf europäische Ebene zu heben. Diese beiden Aspekte voneinander zu unterscheiden, zu klären, wie die Europäisierung des letzteren zu bewerkstelligen ist, wenn der erstere in nationalstaatlicher Regie verbleiben soll – das ist eine lohnende Aufgabe für Think-Tanks und Planungsstäbe, wenn denn das hier angedeutete Leitbild operationalisiert werden soll.

Allerdings wurde beim letzten Versuch, der in der CDU unternommen wurde, diese Leitbilddimension zu ergründen, eine Sozialunion für nicht wünschenswert erklärt – das ‚Zweite Schäuble-Lamers-Papier‘, vom Mai 1999, war eine der ersten konzeptionellen Reaktionen auf die Vollendung der Währungsunion und antwortete schon auf die heute, nach erneutem Amtsantritt einer CDU-Kanzlerin akute Frage nach einem politischen Projekt angesichts der weitgehenden Ausschöpfung der marktwirtschaftlichen Integrationsdynamik. Schäuble und

Lamers sprachen in diesem immer noch aktuellen Entwurf von einem „Wettbewerbsföderalismus“, der ein hohes Maß an Marktintegration, dagegen aber einen Wettbewerb der Sozialsysteme, die in staatlicher Kompetenz bleiben sollten, vorsah – und schließlich wiederum ein hohes Maß an Integration im außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich.

Die zuletzt sich andeutende Variante eines Leitbildes für die nächste Integrationsperiode ist in der Tat die dritte, die der deutschen Europapolitik der nächsten Jahre lohnende Ziele setzen könnte. Ihr Charakteristikum wäre auch ein schwergewichtiges Integrationsprojekt, die Entwicklung einer wirklichen gemeinsamen Außenpolitik, einer Sicherheits- und Verteidigungsunion. Auch dieses Projekt stünde nicht im Widerspruch zur Kontinuität, trotz Schröderscher Alleingänge à la ‚Deutscher Weg‘ sind von deutscher Seite bei Regierungskonferenzen und Konventsdebatten immer erhebliche Schritte zur Vergemeinschaftung dieser Politikbereiche bis hin zur Einführung von Mehrheitsentscheidungen verfochten worden. Einvernehmen unter den Koalitionspartnern müsste sich über ein derartiges Leitbild herstellen lassen. Zudem ist die Integrationsdynamik in den letzten zehn Jahren ohnehin wohl auf keinem anderen Gebiet so kräftig gewesen wie auf diesem. Christoph Heusgen, als außen- und sicherheitspolitischer Berater der Kanzlerin, könnte durchaus in einem solchen Projekt eine besondere Attraktivität erkennen, zumal er selbst an der allseits mit Recht gelobten, prägnanten und anspruchsvollen Formulierung dieses Leitbildes – in Gestalt der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 – maßgeblich beteiligt war. Auch die öffentliche Meinung in Europa steht stabil hinter einem solchen Ausbau der Union auf außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischem Gebiet, auch mit diesem *policy*-Projekt würde man einen Hebel zur Durchsetzung des Verfassungsvertrages gewinnen – es sei daran erinnert, dass schon zu Beginn der 1950er Jahre die Einsicht vorhanden war, es müsse eine verfasste Politische Union geben, wenn eine Verteidigungsgemeinschaft Realität werden solle.

Dem Koalitionsvertrag konnte man vielleicht noch nachsagen, was in der CDU allgemein an Kritik am Wahlkampf formuliert wurde, dass nämlich beide, Wahlkampf und Koalitionsvertrag, zu pragmatisch, zu sehr auf das Nächstliegende fixiert, zu wenig leitbildorientiert waren. Jetzt, nach dem gelungenen Gipfel zur Finanziellen Vorausschau, nach dem über alle realistischen Erwartungen erfolgreichen Start in die Europapolitik, nun ist das Feld frei für eine ausgreifende politische Perspektive – mit dem Erfolg steigen bekanntlich die Ansprüche, auch an die deutsche Europapolitik: Die nächste Etappe könnte die Realisierung des Verfassungsvertrages sein, aber dieser Schritt sollte Teil eines lohnenden Integrationszieles, eines erneuerten Leitbildes für das Europa der Zukunft sein.

Die britische Ratspräsidentschaft 2005: Zwischen europäischen Erwartungen und innenpolitischen Restriktionen

*Kai Oppermann**

Die Übernahme der sechsmonatigen Präsidentschaft des Rates der Europäischen Union macht mitgliedstaatliche Regierungen zu besonders exponierten Adressaten politischer Erwartungen sowohl auf europäischer als auch auf innenpolitischer Ebene. Auf beiden Ebenen wird die amtierende Präsidentschaft eng mit den Ergebnissen zwischenstaatlicher Verhandlungen im Rat assoziiert und für Fortschritte oder Rückschläge in diesen Verhandlungen verantwortlich gemacht. Der britische Ratsvorsitz sah sich einerseits hohen Erwartungen auf europäischer Ebene ausgesetzt, zur Überwindung der gegenwärtigen Krise des Integrationsprozesses beizutragen. Andererseits war der Handlungsspielraum der britischen Regierung, diesen Erwartungen gerecht zu werden, durch zahlreiche innenpolitische Restriktionen eingeschränkt. In diesem Spannungsfeld ist es der britischen Präsidentschaft je nach Politikfeld mit unterschiedlichem Erfolg gelungen, die Agenda der europäischen Integration durch eigene Impulse zu beeinflussen und in mitgliedstaatlichen Konflikten tragfähige Kompromisslösungen einzubringen.

Die Ratspräsidentschaft im Zwei-Ebenen-Kontext

In Folge ihrer herausgehobenen Positionierung im Entscheidungssystem der Europäischen Union steht die Präsidentschaft mehr noch als ‚normale‘ Regierungen von Mitgliedstaaten unter dem Druck, die auf europäischer und innenpolitischer Ebene an sie gerichteten und potenziell widerstreitenden Anforderungen miteinander zu vereinbaren. Der strategische Handlungskontext einer Ratspräsidentschaft entspricht der Logik von Zwei-Ebenen-Konstellationen, nach der die Außenpolitik von Regierungen primär aus dem Imperativ folgt, die sich wechselseitig beeinflussenden internationalen und innerstaatlichen Anreize und Zwänge in Ausgleich zu bringen.¹

Auf europäischer Ebene wird von einer Präsidentschaft in erster Linie erwartet, dass sie effektiv auf das Zustandekommen von Verhandlungslösungen im Rat hinarbeitet.² Erstens gelten Präsidentschaften in dem Maße als erfolgreich, wie sie der Agenda im Rat durch eigene Initiativen und Prioritätensetzungen neue Impulse verleihen. Zweitens werden sie nach ihrer Fähigkeit beurteilt, durch die Vorlage von Kompromissvorschlägen und Paketlösungen aktiv zur Konsensfindung im zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess beizutragen.³

Allerdings ist dieser Bewertungsmaßstab für eine Präsidentschaft auf europäischer Ebene nicht notwendig deckungsgleich mit den Erwartungen, die innenpolitisch an sie gerichtet werden. Innerstaatliche Akteure evaluieren die Performanz ihrer Regierung als Ratsvorsitz

* Dipl.-Pol. Kai Oppermann, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Internationale Politik und Außenpolitik der Universität zu Köln. Ich danke Thomas Jäger, Anna Daun und Alexander Höse für wertvolle Anregungen und Kritik.

- 1 Vgl. Robert D. Putnam: *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level-Games*, in: *International Organization*, 3/1988, S. 427-461.
- 2 Zu den Funktionen der Präsidentschaft vgl. ausführlich Fiona Hayes-Renshaw/Helen Wallace: *The Council of Ministers*, New York 1997, S. 139-150.
- 3 Vgl. Ole Elgström: *Introduction*, in: Ole Elgström (Hrsg.): *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, London 2003, S. 5-7.

vor allem danach, inwieweit sie die von ihnen artikulierten Präferenzen wahr und befördert.⁴ Das Erfordernis der innerstaatlichen Legitimation von Europapolitik ist für Regierungen während ihrer Amtszeit als Ratspräsidentschaft besonders stark ausgeprägt, weil damit eine erhöhte mediale und öffentliche Aufmerksamkeit für diese Politik einhergeht. Gerade der sukzessive Bedeutungszuwachs des Europäischen Rates und dessen Entwicklung zu einem Medienereignis ersten Ranges hat die innenpolitische Sichtbarkeit der Präsidentschaft zusätzlich erhöht.⁵

Aus der theoretischen Perspektive des Zwei-Ebenen-Ansatzes muss die traditionelle Sicht der Rolle der Präsidentschaft als neutraler und desinteressierter Makler somit verworfen werden.⁶ Diese Sichtweise beschreibt einen im wissenschaftlichen wie politischen Diskurs tief verankerten normativen Anspruch an den Ratsvorsitz, eignet sich jedoch nicht als analytischer Ausgangspunkt für die Bewertung individueller Präsidentschaften.⁷ Vielmehr stehen Regierungen in ihrer Funktion als Ratspräsidentschaft grundsätzlich vor der Notwendigkeit, die auf europäischer und auf innerstaatlicher Ebene an sie gerichteten Erwartungen gegeneinander abzuwägen. In Abhängigkeit von der politischen Konstellation auf beiden Ebenen ergeben sich unterschiedliche Ausgangsbedingungen für jede nationale Präsidentschaft.

Eine Analyse des britischen Ratsvorsitzes muss daher in einem ersten Schritt dessen europäische und innerstaatliche Handlungsbedingungen erfassen. Erst auf dieser Grundlage sind in einem zweiten Schritt Aussagen darüber möglich, mit welchem Erfolg es ihm gelungen ist, die Agenda der europäischen Integration durch eigene Impulse voranzutreiben und Kompromisslösungen für mitgliedstaatliche Konflikte zu erarbeiten. Dabei können Ratspräsidentschaften auf zwei Arten politischer Ressourcen zurückgreifen, um die auf beiden Ebenen formulierten Erwartungen zu verarbeiten. Dank der Zuarbeit des Generalsekretariates des Rates und in Folge bilateraler Konsultationen mit den übrigen mitgliedstaatlichen Regierungen profitieren sie erstens von einem Informationsvorsprung über die Verhandlungskonstellation auf europäischer Ebene. Zweitens besitzen Präsidentschaften vielfältige Möglichkeiten der Steuerung des politischen Prozesses auf europäischer Ebene, beispielsweise in dem sie die Frequenz, das Format und die Agenda der Sitzungen des Rates bestimmen oder in dem sie durch das Schnüren von Paketlösungen den Ausgangspunkt zwischenstaatlicher Verhandlungen definieren.⁸

4 Vgl. Jonas Tallberg: The agenda-shaping powers of the EU Council Presidency, in: *Journal of European Public Policy*, 1/2003, S. 4-5.

5 Zur Entwicklung und Bedeutung des Europäischen Rates vgl. Wolfgang Wessels: Das politische System der EU, in: Wolfgang Ismayr: Die politischen Systeme Westeuropas, 3. Aufl., Opladen 2003, S. 785-787; Peter Ludlow: Die Führung der Europäischen Union durch den Europäischen Rat: Übergang oder Krise?, in: *integration*, 1/05, S. 3-15.

6 Diese analytische Perspektive knüpft an jüngere Forschungsergebnisse an, wonach Präsidentschaften im Allgemeinen nicht als ‚ehrliche‘ Makler agieren, sondern eigene Präferenzen durchzusetzen versuchen. Vgl. Jonas Tallberg: The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations, in: *Journal of Common Market Studies*, 5/2004, S. 1019-1020.

7 An prominentester Stelle ist dieser Anspruch im Handbuch des Generalsekretariates des Rates über die Präsidentschaft formuliert: „The Presidency must, by definition, be neutral and impartial. It is the moderator for discussions and cannot therefore favour either its own preferences or those of a particular Member State.“ Vgl. General Secretariat: Council Guide, Vol. I, The Presidency Handbook, Luxemburg 2001, S. 5. Einen Überblick über die Verankerung dieser Sichtweise im wissenschaftlichen Diskurs bietet Ole Elgström: 'The Honest Broker'? The Council Presidency as a Mediator, in: Ole Elgström (Hrsg.): *European Union Council Presidencies: A Comparative Perspective*, London 2003, S. 39-41.

8 Vgl. Tallberg: Power of the Presidency, 2004, S. 1001-1005; David Metcalfe: Leadership in European Union Negotiations: The Presidency of the Council, in: *International Negotiation*, 3/1998, S. 422-426.

Die europäischen und innenpolitischen Handlungsbedingungen

Der europäische Handlungskontext der britischen Ratspräsidentschaft war vor allem durch die aktuelle Krise des Integrationsprozesses geprägt. Nach den gescheiterten Referenden über die Europäische Verfassung in Frankreich und den Niederlanden markiert der Ratsvorsitz Großbritanniens den Auftakt der Reflexionsphase, die sich die europäischen Staats- und Regierungschefs im Hinblick auf die Zukunft der Verfassung verordnet haben. Das zumindest vorläufige Scheitern dieses Vertiefungsprojektes verschärfte die Auseinandersetzungen innerhalb der Union über die in den Bevölkerungen einiger Mitgliedstaaten mehrheitlich ablehnend beurteilte Fortsetzung des Erweiterungsprozesses insbesondere hinsichtlich eines Beitritts der Türkei.⁹ Zugespitzt hatte sich die krisenhafte Entwicklung der europäischen Integration schließlich dadurch, dass es auf dem Europäischen Rat vom 16./17. Juni 2005 nicht gelungen war, eine Einigung über die Finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007 bis 2013 herbeizuführen.¹⁰ Die Verhandlungen endeten mit wechselseitigen Schuldzuweisungen, die in dieser Schärfe nur selten an die Öffentlichkeit gelangen und Ausdruck der starken zwischenstaatlichen Spannungen in dieser Frage waren.

Die britische Präsidentschaft stand vor diesem Hintergrund auf europäischer Ebene unter besonderem Erwartungsdruck, dem Integrationsprozess die gerade in Zeiten der Krise erforderliche politische Führung zuteil werden zu lassen. Im Konkreten wurden der britischen Regierung von ihren europäischen Partnern zwei explizite Prüfsteine angetragen: Ihre Präsidentschaft würde sich daran messen lassen müssen, ob es ihr gelingt, erstens den planmäßigen Beginn der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei sicherzustellen und zweitens eine Vereinbarung über die Finanzielle Vorausschau der Europäischen Union herbeizuführen.

Diese hohen europäischen Erwartungen hat sich die britische Regierung von Beginn ihrer Präsidentschaft an zu Eigen gemacht.¹¹ Darüber hinaus nutzte Tony Blair seine Rede vor dem Europäischen Parlament am 23. Juni 2005, um die Krise des Integrationsprozesses als Chance und Verpflichtung für eine umfassende Debatte über die zukünftige Gestaltung der Europäischen Union zu interpretieren, die unter Führung der britischen Präsidentschaft begonnen werden müsse.¹² Es war nicht zuletzt diese sehr ambitionierte Rede, die den Erwartungsdruck auf die britische Regierung zusätzlich erhöhte und in der Folge häufig als Referenzpunkt für die Kritik an den tatsächlichen Fortschritten der Präsidentschaft zitiert wurde. Darin offenbart sich eine gewisse Parallellität zum ersten Ratsvorsitz New Labours in der ersten Jahreshälfte 1998, der dafür kritisiert wurde, überzogene Ansprüche formuliert und unrealistische Erwartungen geweckt zu haben.¹³

Der innenpolitische Kontext der britischen Präsidentschaft zeichnet sich in vielen Bereichen dadurch aus, dass er ihren Handlungsspielraum auf europäischer Ebene relativ eng begrenzt hat. Erstens haben die traditionell europaskeptische öffentliche Meinung und die mehrheitlich ebenfalls europaskeptisch mobilisierende Presse als langfristige Restriktionen britischer Europapolitik die Fähigkeit New Labours beschnitten, innenpolitische Zustimmung für europapolitische Initiativen und Kompromisspakete zu gewinnen.¹⁴

9 Vgl. Eurobarometer 64, Dezember 2005, Frage 32.4, erste Ergebnisse abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb64/eb64_first_de.pdf (letzter Zugriff: 10.1.2006).

10 Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, 16./17.6.2005, 10255/1/05, Punkt 5.

11 Vgl. The UK Presidency of the European Union: Prospects for the EU in 2005, Cm 6611, June 2005, S. 6-8.

12 Vgl. Tony Blair: Speech to the European Parliament, 23.6.2005, abrufbar unter: <http://www.pm.gov.uk/output/Page7714.asp> (letzter Zugriff: 29.12.2005).

13 Vgl. Peter Ludlow: The 1998 UK Presidency: A View from Brussels, in: Journal of Common Market Studies, 4/1998, S. 580-581; Douglas Henderson: The UK Presidency: An Insider's View, in: Journal of Common Market Studies, 4/1998, S. 564.

14 Vgl. Andrew Geddes: The European Union and British Politics, Houndmills, Basingstoke 2004, S. 211-224.

Zweitens bestätigte sich im Juni 2005 das Potenzial der Europapolitik, zu einem der zentralen Bezugspunkte der politischen Debatte in Großbritannien zu werden. Im Zuge der Kontroverse über den britischen Beitragsrabatt stieg das öffentliche Interesse an dem Thema sprunghaft an. So wurde die Europapolitik in diesem Monat von 19 Prozent (Vormonat: 9 Prozent) der Befragten als eines der wichtigsten Probleme der politischen Agenda benannt. Sie gehörte damit zu den fünf Problemfeldern, die in der britischen Öffentlichkeit die größte Aufmerksamkeit genossen.¹⁵ Dieser Befund ist ein weiterer Beleg für die starke Sensibilität der britischen Öffentlichkeit gegenüber außergewöhnlichen Entwicklungen auf europäischer Ebene, die bereits in der Vergangenheit regelmäßig starke Aufschwünge des öffentlichen Interesses an europapolitischen Fragen angestoßen haben.¹⁶ Die britische Regierung konnte somit nicht davon ausgehen, ihre Rolle als Ratsvorsitzende hinter einem Schleier der öffentlichen Indifferenz ausfüllen zu können.

Vor diesem Hintergrund musste die britische Präsidentschaft ihre Politik drittens mit Blick auf ihre Rückwirkungen in die zwischenparteiliche Auseinandersetzung mit der konservativen Opposition formulieren. Die Europapolitik bietet der europaskeptisch positionierten konservativen Partei eine attraktive Möglichkeit, sich im Wettbewerb um wahlpolitische Zustimmung von der pro-europäischeren Programmatik New Labours abzugrenzen.¹⁷ Dementsprechend ist die Regierung Blair seit ihrem Amtsantritt bestrebt, der Opposition möglichst geringe europapolitische Angriffsflächen zu bieten. In diesem Sinne waren für die britische Präsidentschaft solche Schwerpunktsetzungen opportun, von denen sie nicht erwarten musste, dass sie die europaskeptische Kritik der konservativen Partei mobilisieren würden. Dazu gehören vor allem die Fortsetzung des Erweiterungsprozesses der Europäischen Union, die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik oder die wirtschaftspolitische Liberalisierung und Deregulierung Europas.¹⁸

Viertens sieht sich die Regierung Blair nach ihrer Wiederwahl im Mai 2005 einer sukzessiven Schwächung ihres parlamentarischen Rückhaltes gegenüber. In Anbetracht der schon seit New Labours zweiter Amtszeit erodierenden Fraktionsdisziplin unter den Labour-Abgeordneten im Unterhaus erscheint die auf nur noch 66 Sitze reduzierte Regierungsmehrheit als zunehmend fragile Machtbasis. Dies fand seinen bislang dramatischsten Ausdruck in der Unterhausabstimmung am 9. November 2005 über einen Regierungsentwurf im Rahmen der Antiterrorgesetzgebung, als 49 Labour-Abgeordnete gegen die eigene Regierung stimmten und ihr damit die erste Abstimmungsniederlage ihrer achtjährigen Amtszeit beibrachten.¹⁹ Dieser innerparteiliche Widerstand gegen die Regierungspolitik bringt einen rapiden Autoritätsverlust Tony Blairs gegenüber der eigenen Fraktion zum Ausdruck. Mit seiner Ankündigung, sich noch vor den nächsten Wahlen vom Amt des Premierministers zurückzuziehen, hat Blair erheblich an politischen Ressourcen zur Disziplinierung der Labour-Abgeordneten verloren, deren Loyalitäten sich in Richtung seines potenziellen Nachfolgers Gordon Brown verschoben haben.

Im Ergebnis befanden sich der europäische und der innenpolitische Handlungskontext der britischen Präsidentschaft in einem Spannungsverhältnis zueinander. Die britische Re-

15 Vgl. MORI Political Monitor, Recent Trends: The Most Important Issues Facing Britain Today, abrufbar unter: <http://www.mori.com/polls/trends/issues12.shtml> (letzter Zugriff: 29.12.2005).

16 Vgl. Kai Oppermann: Der europapolitische Wandel der Labour-Partei, in: André Kaiser/Sebastian Berg (Hrsg.): New Labour und die Modernisierung Großbritanniens, Augsburg 2006 (im Erscheinen).

17 Vgl. Philip Cowley/Stuart Quayle: The Conservatives: Running on the spot, in: Andrew Geddes/Jonathan Tonge (Hrsg.): Labour's Second Landslide: The British General Election 2001, Manchester 2002, S. 57-58.

18 Vgl. Michael Howard: Statement to the House of Commons, in: House of Commons Hansard Debates, 20.6.2005, vol. 435, cols. 525-527.

19 Vgl. Philip Webster: „Beginning of the end?“, in: The Times, 10.11.2005, S. 1.

gierung stand vor dem schwierigen Spagat, die auf europäischer Ebene an sie gerichteten hohen Erwartungen mit den engen Restriktionen ihres Handlungsspielraums auf innerstaatlicher Ebene in Einklang zu halten. Die nachfolgenden Abschnitte sollen zeigen, inwieweit es dem britischen Ratsvorsitz in dieser Konstellation gelungen ist, erstens die Agenda der europäischen Integration durch eigene Impulse zu beeinflussen und zweitens zur Vermittlung mitgliedstaatlicher Konflikte beizutragen.

Der britische Einfluss auf die europäische Agenda

Nationale Regierungen nutzen ihre politischen Ressourcen als Ratspräsidentschaft, um die Agenda der europäischen Integration nach eigenen Prioritäten zu prägen. Diese Einflussnahme bezieht sich nicht ausschließlich darauf, auf europäischer Ebene genuin neue Themen zu etablieren. Gerade weil Regierungen bei Übernahme der Präsidentschaft in der Regel eine dicht gestaffelte Agenda nicht abschließend abgearbeiteter Themen vorfinden, manifestiert sich ihr Einfluss vor allem darin, einige dieser Themen mit besonderem Nachdruck in den Vordergrund zu rücken oder sie umgekehrt nicht aktiv zu behandeln und damit zumindest vorläufig von der Tagesordnung zu nehmen.²⁰

Zunächst bietet die Politik des britischen Ratsvorsitzes hinsichtlich der Europäischen Verfassung ein idealtypisches Beispiel für die Möglichkeiten einer Präsidentschaft, bestimmte Themen aus der offiziellen Diskussion im Rat auszuklammern. So hat die Regierung Blair die im Juni 2005 vereinbarte Phase der Reflexion über die Verfassung als Rechtfertigung genutzt, um diese Reflexion in das Jahr 2006 zu verschieben und nicht unter ihrem Vorsitz auf die Tagesordnung zu setzen.²¹ Damit vermied sie eine erneute innenpolitische Debatte über die Verfassung, die von einer breiten Mehrheit der britischen Öffentlichkeit, von der konservativen Opposition und von signifikanten Teilen der Labour-Partei abgelehnt wird. Die von verschiedener Seite geäußerte Kritik an dieser Politik und die Ankündigung der neuen deutschen Bundesregierung, ihre Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2007 dafür zu nutzen, die Europäische Verfassung zurück in das Zentrum der europäischen Agenda zu rücken, stützt das kontrafaktische Argument, dass die britische Haltung nicht alternativlos war, sondern dass eine Präsidentschaft mit einer anderen Interessenlage dazu hätte beitragen können, die Debatte über die Zukunft der Verfassung schon im Jahre 2005 voranzutreiben.²² Der britische Ratsvorsitz besaß in der Frage der Europäischen Verfassung einen diskretionären Handlungsspielraum, den er mit einer Politik der Nichtentscheidung, also der intentionalen Beschränkung des thematischen Raumes politischer Entscheidungen, zur Beeinflussung der europäischen Agenda nutzte.²³

Im Gegensatz dazu sind drei Themenbereiche auszumachen, welche die Regierung Blair mit besonderem Nachdruck verfolgt hat.²⁴ Erstens erhob sie die Diskussion über eine Reform der europäischen Sozial- und Wirtschaftspolitik unter den Bedingungen der Globalisierung von Beginn an zur obersten Priorität ihrer Präsidentschaft.²⁵ Dieser Fokus steht in der

20 Zur konzeptionellen Unterscheidung zwischen *agenda-setting*, *agenda-structuring* und *agenda-exclusion* vgl. Tallberg: *Agenda-shaping powers*, 2003, S. 4-13.

21 Vgl. The UK Presidency of the European Union: Prospects, 2005, S. 6.

22 Vgl. Quentin Peel: „A presidency in danger of irrelevance“, in: *Financial Times*, 24.11.2005, S. 21; Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD: Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit, 11.11.2005, S. 127.

23 Vgl. Peter Bachrach/Morton S. Baratz: *Decisions and Non-decisions: An Analytical Framework*, in: *American Political Science Review*, 3/1963, S. 632-634.

24 Vgl. UK Presidency of the EU 2005: *Priorities for the UK Presidency of the EU 2005*, abrufbar unter: <http://www.eu2005.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1107293521089> (letzter Zugriff: 29.12.2005).

25 Vgl. Tony Blair: *Speech to the European Parliament*, 23.6.2005.

Kontinuität der bisherigen Europapolitik New Labours, die solche Reformen bereits zum Ziel ihres ersten Ratsvorsitzes im Jahre 1998 erklärte und sich in der Zwischenzeit als treibende Kraft hinter der Reformagenda des Lissabon-Prozesses profilierte.²⁶

Ihren augenfälligsten Ausdruck fand diese Schwerpunktsetzung in dem Treffen der Staats- und Regierungschefs von Hampton Court am 27. Oktober 2005. Als einzigen Tagesordnungspunkt des informellen Europäischen Rates benannte die britische Präsidentschaft die Chancen und Herausforderungen der Globalisierung.²⁷ Dabei setzte sich die Regierung Blair über die breite Kritik ihrer europäischen Partner hinweg, die insbesondere eine Diskussion über die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 einforderten. Der Gipfel von Hampton Court bestätigt damit die Fähigkeit nationaler Präsidentschaften, der europäischen Agenda kraft ihrer organisatorischen Ressourcen eigene Akzente zu verleihen.

Die konkreten Ergebnisse des Gipfels waren jedoch sehr begrenzt. Sie beschränkten sich im Wesentlichen darauf, dass die Präsidentschaft die breite Zustimmung der Staats- und Regierungschefs zu einem Konzeptpapier der Europäischen Kommission feststellen konnte, das den sozial- und wirtschaftspolitischen Reformbedarf Europas aufzeigt und verschiedene Anstöße für solche Reformen gibt.²⁸ Dies galt jedoch nicht für den Vorschlag eines Globalisierungsfonds, der im Falle von Massenentlassungen als Folge des Wettbewerbsdrucks in einer globalisierten Wirtschaft Gelder zur Reintegration der Betroffenen in den Arbeitsmarkt bereitstellen sollte. Der britische Vorsitz unterstützte die Initiative zwar als taktisches Instrument, um der französischen Regierung Zugeständnisse bei der Reform der gemeinsamen Agrarpolitik zu erleichtern, jedoch wurde der Fonds von den großen Nettozahlern in den EU-Haushalt abgelehnt.²⁹

Neben diesen öffentlichkeitswirksamen Beratungen auf höchster politischer Ebene hat die Präsidentschaft ihre wirtschafts- und sozialpolitische Agenda dadurch verfolgt, dass sie auf die Verabschiedung verschiedener Richtlinien hingearbeitet hat. Die bedeutendste und kontroverseste dieser Richtlinien ist ohne Zweifel die Dienstleistungsrichtlinie. Die britische Regierung hat es als Ziel ihres Vorsitzes definiert, den unter luxemburgischer Präsidentschaft ohne Ergebnis gebliebenen Verhandlungen neue Impulse zu verleihen und die Konsensfindung im Rat voranzutreiben.³⁰ Zwar wurde der Prozess der Gesetzgebung nach dem Mitentscheidungsverfahren weitergeführt, so dass das Europäische Parlament voraussichtlich im Februar 2006 in erster Lesung über einen modifizierten Richtlinienentwurf beschließen wird.³¹ Das britische Bemühen um eine Annäherung der Standpunkte im Rat ist letztlich jedoch ohne entscheidenden Erfolg geblieben, da es die Ablehnung zentraler Aspekte der Richtlinie insbesondere durch die französische Regierung nicht zu überwinden vermochte. Ebenso wenig Erfolg war der britischen Absicht beschieden, die Verhandlungen über eine Neufassung der Arbeitszeitrichtlinie unter ihrer Präsidentschaft zum Abschluss zu bringen.³²

26 Vgl. Wyn Grant: *Economic Policy*, in: Patrick Dunleavy/Andrew Gamble/Richard Heffernan/Gillian Peele (Hrsg.): *Developments in British Politics 7*, Houndmills, Basingstoke 2003, S. 264-267.

27 Vgl. UK Presidency of the EU 2005: Letter of Invitation to Informal meeting of Heads of State and Government at Hampton Court on 27 October from the Prime Minister, abrufbar unter: <http://www.eu2005.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1107293561746&a=KArticle&aid=1129040976862> (letzter Zugriff: 29.12.2005).

28 Vgl. European Commission: *European values in the globalised world, Contribution of the Commission to the October Meeting of Heads of State and Government*, Com (2005) 525, 20.10.2005, Brussels.

29 Vgl. Anthony Browne: „Blair goes global to appease Paris over EU budget“, in: *The Times*, 26.10.2005, S. 32.

30 Vgl. The Federal Trust: *The UK Presidency of the European Union 2005, European Policy Brief*, 13, June 2005.

31 Vgl. Draft European Parliament Legislative Resolution, A6-0409/2005, abrufbar unter: <http://www.entemp.ie/trade/marketaccess/singlemarket/05serv597.pdf> (letzter Zugriff: 10.1.2006).

32 Vgl. Jack Straw: *Statement to the House of Commons*, in: *House of Commons Hansard Debates*, 30.6.2005, vol. 435, col. 1451.

Dabei erwies sich gerade das Anliegen New Labours, auch weiterhin Ausnahmen von der wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 48 Stunden zuzulassen, als größtes Hindernis für eine Einigung.³³

Im Gegensatz dazu kann die britische Präsidentschaft bei zwei weiteren Schwerpunkten ihrer Reformagenda auf Ergebnisse verweisen. So gelangen erstens maßgebliche Fortschritte bei der Implementation und Weiterentwicklung des Aktionsplans Finanzdienstleistungen (FSAP).³⁴ Zweitens hat der Rat die Kommission aufgefordert, ihre Initiativen für neue europäische Richtlinien und Verordnungen ab Januar 2006 auf die durch sie verursachten administrativen Kosten zu überprüfen und entspricht damit dem britischen Eintreten für einen Abbau regulativer Belastungen für Unternehmen auf europäischer Ebene.³⁵ Da diese Fortschritte allerdings Bereiche betreffen, die zwischen den Mitgliedstaaten im Grundsatz wenig strittig waren, erscheint der tatsächliche Beitrag des britischen Vorsitzes dazu eher gering.

Neben der Wirtschafts- und Sozialpolitik kristallisierte sich die Antiterrorpolitik als zweite Priorität der Präsidentschaft heraus. Es waren nicht zuletzt die Terroranschläge vom 7. Juli 2005 in London, die diesem Politikfeld aus Sicht der Regierung Blair zusätzliche Dringlichkeit verliehen haben. In Folge der Anschläge wurde der internationale Terrorismus in der britischen Öffentlichkeit als das mit Abstand wichtigste politische Problem wahrgenommen.³⁶ In dieser Konstellation bot der Ratsvorsitz New Labour eine zusätzliche Ressource, ihre Antiterrorpolitik auf innerstaatlicher Ebene durch eine europäische Dimension zu ergänzen und damit effektiver zu gestalten. Dass die britische Präsidentschaft in diesem Politikfeld mit besonderem Nachdruck versuchen würde, der europäischen Agenda neue Impulse zu verleihen, zeigte sich bereits am 13. Juli 2005, als sie eine Sondersitzung des Rates der Justiz- und Innenminister einberief, um zusätzliche Maßnahmen der Terrorbekämpfung zu diskutieren.

Im Ergebnis sind der britischen Präsidentschaft in diesem Feld zwei signifikante Erfolge zu bescheinigen. Erstens ist es ihr gelungen, die Zustimmung der übrigen Mitgliedstaaten zu ihrer Initiative für eine europäische Antiterrorstrategie zu gewinnen. Zweitens konnte der britische Vorsitz eine Vereinbarung auf europäische Mindestvorschriften zur Speicherung von Telekommunikationsdaten erreichen. Die Regierung Blair hat einer solchen Vereinbarung höchste Bedeutung für eine effektive Terrorbekämpfung beigemessen und dazu einen Vorschlag präsentiert, der jedoch zunächst auf Kritik einiger Mitgliedstaaten stieß. Durch verschiedene Abstriche von ihrem ursprünglichen Entwurf war die Präsidentschaft in der Lage, diese Kritik zu zerstreuen und Anfang Dezember einen Konsens herbeizuführen.³⁷ Schließlich wurden auch in den Verhandlungen über die gegenseitige Anerkennung von Beweismitteln in Strafsachen Fortschritte erzielt, die von der Regierung Blair ebenfalls als zentrales Anliegen ihres Vorsitzes identifiziert wurden.³⁸

33 Vgl. Provisional Conclusions: Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council, 8-9 December 2005, 15201/05, S. 11, abrufbar unter: http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/eu2005_CC_ESPHCA_08-09dec.pdf (letzter Zugriff: 29.12.2005).

34 Vgl. Economic and Financial Affairs Council Conclusions, 11 October 2005, 12800/05, S. 11-12, abrufbar unter: http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/ECOFIN_11October_Conclusions.pdf (letzter Zugriff: 29.12.2005).

35 Vgl. Provisional Conclusions: Economic and Financial Affairs Council, 8 November 2005, 13678/05, S. 11, abrufbar unter: http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/EcofinConclusions_08nov.pdf (letzter Zugriff: 29.12.2005).

36 Vgl. MORI Political Monitor, Recent Trends: The Most Important Issues Facing Britain Today.

37 Vgl. Justice and Home Affairs Council Conclusions, 1-2 December 2005, 14390/05, abrufbar unter: http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/JHA_Conclusions_1-2Dec.pdf (letzter Zugriff: 29.12.2005).

38 Vgl. Andy Burnham: Statement to the House of Commons European Standing Committee, in: House of Commons European Standing Committee Debates, 1.12.2005, cols. 3-5, abrufbar unter: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmstand/euro/st051201/51201s01.htm> (letzter Zugriff: 29.12.2005).

Ein dritter Schwerpunktbereich der britischen Präsidentschaft betraf die Außenbeziehungen der Union.³⁹ Dabei versuchte die Regierung Blair der europapolitischen Agenda vor allem in dreierlei Hinsicht eine eigene Handschrift zu verleihen. Erstens nutzte sie den Ratsvorsitz, um das traditionelle britische Anliegen eines Freihändlerischen Europas voranzutreiben.⁴⁰ Insbesondere war die britische Regierung bestrebt, den diplomatischen Druck für einen erfolgreichen Abschluss der Welthandelsgespräche in Hong Kong zu erhöhen und im innereuropäischen Entscheidungsprozess vor allem Frankreich zu Zugeständnissen bei der Liberalisierung des europäischen Agrarmarktes zu bewegen.⁴¹ Damit gelang es dem britischen Ratsvorsitz, einen Konnex zwischen den Welthandelsgesprächen und den Auseinandersetzungen über die Finanzielle Vorausschau der Europäischen Union herzustellen und Verhandlungsmacht für ihr Anliegen einer Reform der gemeinsamen Agrarpolitik aufzubauen. Einen zählbaren Erfolg ihrer Freihandelsagenda, der zugleich einen wesentlichen Baustein zu der in Hong Kong erreichten Vereinbarung beisteuerte, konnte der britische Vorsitz zudem bei der Reform der Zuckermarktordnung verzeichnen. Nach kontroversen Verhandlungen verständigten sich die europäischen Agrarminister auf einen britischen Kompromissvorschlag, der die Verringerung des Garantiepreises für Zucker um insgesamt 36 Prozent über vier Jahre vorsieht.⁴²

Zweitens forcierte die britische Präsidentschaft die entwicklungspolitische Agenda der Europäischen Union. Damit setzte die Regierung Blair auch auf europäischer Ebene einen inhaltlichen Schwerpunkt, der bereits ihren G8-Vorsitz ausgezeichnet hat und mit dem sie sich spätestens seit den letzten Unterhauswahlen innenpolitisch zu profilieren versucht. Der bedeutendste Erfolg in diesem Bereich war die Annahme eines von ihr initiierten Strategiepapiers zu den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Afrika, das unter anderem auf die Intensivierung des politischen Dialoges mit den afrikanischen Staaten abzielt.⁴³

Schließlich setzte sich die Regierung Blair drittens aktiv für eine Stärkung der Rolle Europas bei der Friedenssicherung in verschiedenen Krisenregionen der Welt ein. Auch darin steht die Präsidentschaft New Labours in der Kontinuität britischer Europapolitik, nach der sich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) weniger an dem Aufbau neuer Institutionen, sondern in erster Linie an ihren militärischen Ressourcen und praktischen Erfolgen in konkreten Aktionen messen lassen soll. Obwohl der exakte Beitrag der britischen Regierung dazu nicht aufzuschlüsseln ist, kann sie als Ergebnis ihrer Amtszeit herausstellen, dass unter britischem Vorsitz insgesamt sieben Missionen der GASP in Gang gesetzt wurden.⁴⁴

Die britische Präsidentschaft als Konfliktlöser

Neben ihrer Rolle als Impulsgeber der europäischen Integration stand die britische Präsidentschaft vor der Herausforderung, in mitgliedstaatlichen Konfliktkonstellationen aktiv zur

39 Vgl. UK Presidency of the EU 2005: Priorities for the UK Presidency of the EU 2005.

40 Vgl. Gordon Brown: Global Britain, Global Europe: A Presidency founded on Pro European Realism, Speech at the Mansion House, London, 22.6.2005, abrufbar unter: http://www.hm-treasury.gov.uk/newsroom_and_speeches/press/2005/press_57_05.cfm (letzter Zugriff: 29.12.2005).

41 Vgl. Larry Elliott: „Blair to pledge ‚monumental struggle‘ on trade“, in: *The Guardian*, 14.11.2005, S. 27.

42 Vgl. Provisional Conclusions: Agriculture and Fisheries Council, 22-24 November 2005, 14178/05, abrufbar unter: http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/eu2005_CC_AgFish_22-24nov.0.pdf (letzter Zugriff: 29.12.2005).

43 Vgl. European Council Conclusions, 15-16 December 2005, 15914/05, abrufbar unter: <http://www.eu2005.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1107293561746&a=KArticle&aid=1134648491679> (letzter Zugriff: 29.12.2005).

44 Vgl. General Affairs and External Relations Council Conclusions, 21-22 November 2005, 14172/05, abrufbar unter: http://www.fco.gov.uk/Files/kfile/GAERC_Ext_21Nov.pdf (letzter Zugriff: 29.12.2005).

Konsensfindung beizutragen. Mit dem Disput über den Beginn der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei sowie den Auseinandersetzungen über die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 standen zwei besonders spannungsgeladene Fragen zur Entscheidung an, welche die Außenwahrnehmung der Präsidentschaft mehr geprägt haben als alle übrigen Themen.

Die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei

Der erste große Konflikt zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union unter britischem Vorsitz betraf die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei. Es fiel in die Verantwortung der britischen Präsidentschaft, einen Konsens über den Rahmen dieser Verhandlungen herbeizuführen, so dass der im Dezember 2004 vereinbarte Termin für ihren Beginn am 3. Oktober 2005 eingehalten werden konnte.⁴⁵ Die britische Regierung gehört innerhalb der Europäischen Union zu den nachdrücklichsten Befürwortern der Beitrittsverhandlungen und betont dabei die strategische Bedeutung der Türkei für das weltpolitische Gewicht der Union und als Brücke in die Krisenregion des Mittleren Ostens. Zudem fungiere die Beitrittsperspektive als Katalysator für demokratische und rechtstaatliche Reformen in der Türkei und wirke als wichtiges Symbol für die Chancen der friedlichen Kooperation zwischen der christlichen und der islamischen Welt.⁴⁶ Gestützt wird die Haltung der britischen Regierung durch ihren wichtigsten Verbündeten auf internationaler Ebene, den USA, die von der Europäischen Union seit Langem die Aufnahme der Türkei einfordern.⁴⁷

Diese Politik New Labours steht in Einklang mit den innenpolitischen Anforderungen an ihre Europapolitik. Zwar wird ein Türkeibeitritt zur Europäischen Union auch in der britischen Öffentlichkeit von einer relativen Mehrheit kritisch beurteilt, ohne dass die Problematik jedoch eine starke Mobilisierungskraft für die öffentliche Meinung besitzt.⁴⁸ Da sich die Regierung Blair in ihrer Türkeipolitik der geschlossenen Unterstützung der eigenen Partei, der konservativen Opposition und selbst des europaskeptischen Segments der britischen Presse sicher sein konnte, wurde ihr Eintreten für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen nicht durch signifikante innenpolitische Restriktionen beeinträchtigt.

Allerdings erwies sich der Auftakt der Beitrittsverhandlungen auf europäischer Ebene als konfliktreicher als im Vorfeld erwartet worden war. Der Konflikt manifestierte sich in zwei Dimensionen, bei denen der britische Vorsitz im Ergebnis entscheidend zu Kompromisslösungen beitragen konnte. Die erste Konfliktdimension stellte sich als Interessengegensatz zwischen der Türkei und der Republik Zypern dar. Ausgangspunkt war dabei die explizite Weigerung der türkischen Regierung, das EU-Mitglied Zypern diplomatisch anzuerkennen und die Zollunion zwischen der Türkei und der Europäischen Union auch im Verhältnis zu Zypern zu implementieren. Im Gegenzug forderte die zyprische Regierung eine Erklärung der Europäischen Union, die der Türkei einen Zeitplan für die Normalisierung der Beziehungen zwischen den beiden Staaten vorgeben sollte. Die türkische Regierung lehnte eine derartige Erklärung als inakzeptabel ab und drohte ihrerseits mit Abbruch des Beitrittsprozesses. In dieser Konstellation erreichte die Präsidentschaft einen Konsens über eine abge-

45 Zur europäischen Erweiterungspolitik hinsichtlich der Türkei vgl. Barbara Lippert: Die Türkei als Sonderfall und Wendepunkt der klassischen EU-Erweiterungspolitik, in: *integration*, 1/05, S. 119-135.

46 Vgl. Jack Straw: Bridging the Bosphorus – Turkey's European Future, Speech at the Institute of Public Policy Research, London, 8.9.2005, abrufbar unter: <http://www.eu2005.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1115146994906&a=KArticle&aid=1125560522451&date=2005-09-08> (letzter Zugriff: 29.12.2005).

47 Vgl. Stephen Castle: „Britain warns of Islamic Backlash if EU snubs Turkey“, in: *The Independent*, 9.9.2005, S. 27.

48 Vgl. YouGov: Survey on Britain, Europe and the G8, 20.-21.6.2005, abrufbar unter: http://www.yougov.com/archives/pdf/RMW050101026_1.pdf (letzter Zugriff: 29.12.2005).

milderte Erklärung der Union, in der die Anerkennung sämtlicher Mitgliedstaaten durch die Türkei als notwendige Komponente des Beitrittsprozesses benannt wird, ohne einen expliziten Zeitrahmen zu formulieren, und die von der türkischen Regierung eine vollständige Implementation ihrer Verpflichtungen hinsichtlich der Zollunion bis 2006 verlangt.⁴⁹ Dabei war es eine wertvolle Ressource des britischen Ratsvorsitzes, dass er in Ankara dank seiner festen Unterstützung der türkischen Beitrittsperspektive als glaubwürdiger Gesprächspartner akzeptiert wurde und türkische Bedenken gegen die Erklärung der Europäischen Union daher ausräumen konnte.

Die zweite Dimension des Konfliktes über die Beitrittsperspektive der Türkei beruhte auf der Forderung Österreichs, einen Beitritt der Türkei zur Union im Verhandlungsmandat der Kommission nicht als ausschließliches Ziel der Verhandlungen festzuschreiben, sondern explizit auf mögliche Alternativen unterhalb der Schwelle einer Vollmitgliedschaft zu verweisen.⁵⁰ Mit dieser Forderung ging die österreichische Regierung hinter bestehende Beschlüsse der Union zurück und sah sich gegenüber den übrigen Mitgliedstaaten weitgehend isoliert. Die türkische Regierung weigerte sich, in einen Verhandlungsprozess einzutreten, der nicht ausdrücklich auf das Ziel einer Vollmitgliedschaft ausgerichtet ist.

Die britische Präsidentschaft konnte diese Blockade überwinden, indem sie erstens den Verhandlungsdruck auf die österreichische Regierung in bilateralen Gesprächen und durch die Einberufung einer Dringlichkeitssitzung des Rates auf Außenministerebene massiv erhöhte. Zweitens bot sie Österreich an, in den Verhandlungsrahmen einen expliziten Bezug auf die Aufnahmefähigkeit der Europäischen Union als Voraussetzung für einen Beitritt der Türkei aufzunehmen. Dieses Zugeständnis war in der Substanz zwar ohne Bedeutung, weil es lediglich eines der etablierten Kopenhagener Kriterien von 1993 bestätigt. Politisch sollte es der österreichischen Regierung eine Brücke bauen, um den Beitrittsverhandlungen zustimmen zu können. Drittens nutzte der britische Vorsitz den Bericht der Chefanklägerin beim internationalen Kriegsverbrechertribunal in Den Haag, Carla del Ponte, vom 3. Oktober 2005, welcher der kroatischen Regierung ihre volle Kooperation mit dem Tribunal bescheinigte, um einen engen zeitlichen Zusammenhang zwischen dem Beginn von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei und mit Kroatien herzustellen. Dieser Bericht machte den zentralen Hinderungsgrund für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Kroatien gegenstandslos, die von Österreich stark befürwortet wurden. Die Parallelität zwischen den Verhandlungen über diese Themen hat der österreichischen Regierung einen starken Anreiz gegeben, von ihren Forderungen hinsichtlich der türkischen Beitrittsperspektive abzurücken.⁵¹

Die Finanzielle Vorausschau 2007-2013

Den größten mitgliedstaatlichen Konflikt während ihrer Präsidentschaft hatte die britische Regierung jedoch in den Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau der Europäischen Union für die Jahre 2007 bis 2013 zu bewältigen. Bei keinem anderen Thema standen die Erwartungen an den britischen Vorsitz auf europäischer Ebene in einem ähnlich starken

49 Vgl. Declaration by the European Community and its Member States in response to the declaration by Turkey made at the time of signature of the Additional Protocol to the Ankara Agreement, 21.9.2005, abrufbar unter: <http://www.eu2005.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1115146994806&a=KArticle&aid=1125564104376&date=2005-09-21> (letzter Zugriff: 29.12.2005).

50 Vgl. Charles E. Ritterband: „Die Türken vor und in Wien: Österreichs eigenwillige EU-Position in der Türkei-frage“, in: Neue Zürcher Zeitung, 27.9.2005, S. 9.

51 Vgl. Nicholas Watt/Helena Smith: „Ankara and the EU: Sweet and sour climax to Turkey's long march“, in: The Guardian, 4.10.2005, S. 14.

Spannungsverhältnis zu dessen innenpolitischen Restriktionen. Nach dem Auftakt der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei wurde eine Vereinbarung über die Finanzielle Vorausschau noch im Jahre 2005 auf europäischer Ebene als entscheidender Beitrag zur Überwindung der europäischen Integrationskrise betrachtet. Entsprechend scharf war die Kritik, die in zahlreichen europäischen Hauptstädten und von der Kommission an der Verhandlungsführung der britischen Regierung geäußert wurde und die ihr mangelnde Kompromissbereitschaft, unzureichendes Engagement bei der Konsenssuche und die zu späte Vorlage konkreter Textgrundlagen für die Verhandlungen zum Vorwurf machte.⁵² Auf innerstaatlicher Ebene stand New Labour unter großem politischem und öffentlichem Druck, in den Finanzverhandlungen keine wesentlichen Zugeständnisse zu machen, die zu einer Mehrbelastung Großbritanniens führen würden.

Die Konfliktkonstellation auf europäischer Ebene wurde von vier Themenkomplexen dominiert, die zueinander in einem Nullsummenverhältnis standen und daher eine Verhandlungslösung stark erschwerten. Erstens war das Gesamtvolumen der Finanziellen Vorausschau strittig. In seinem Kompromisspapier vom 5. Dezember schlug der britische Vorsitz eine Verringerung der Gesamtausgaben der Union um etwa 24 Milliarden Euro im Vergleich zu dem im Juni gescheiterten Entwurf der luxemburgischen Präsidentschaft vor und bediente damit die Interessen der Nettozahler in den europäischen Haushalt.⁵³ Den Großteil des anvisierten Sparvolumens wollte die britische Präsidentschaft zweitens bei den Strukturfondsmitteln für die neuen Mitgliedstaaten in Mittel- und Osteuropa realisieren. So wies ihr erster Entwurf für die Finanzielle Vorausschau gegenüber dem luxemburgischen Vorschlag eine Kürzung dieser Mittel um insgesamt 14 Milliarden Euro aus. Von den mittel- und ost-europäischen Staaten erwartete die britische Regierung eine weit gehende Kompromissbereitschaft, weil diese ein fundamentales Interesse an einer europäischen Verhandlungslösung besaßen, ohne die sich ihr Zugriff auf die vorgesehenen Fördergelder über den geplanten Zeitraumen hinaus verzögert hätte, und die sich folglich in einer schwachen Verhandlungsposition befanden. Allerdings waren die beabsichtigten Kürzungen so umfangreich, dass vor allem die polnische Regierung, die allein auf sechs Milliarden Euro der versprochenen Subventionen verzichten sollte, den britischen Vorschlag schon aus innenpolitischen Gründen ablehnen musste.

Drittens trat der britische Vorsitz für strukturelle Veränderungen des europäischen Haushaltes ein, die zu einer langfristigen Absenkung der Agrarausgaben führen sollten. Entgegen einer Vereinbarung vom Oktober 2002 verlangte die britische Regierung eine umfassende Überprüfung der Agraraufwendungen bereits im Jahre 2008. Damit geriet der Vorsitz in Konflikt insbesondere zur französischen Regierung, die eine Abkehr von dem Agrarkompromiss aus dem Jahre 2002 kategorisch ablehnte.⁵⁴ Der vierte zentrale Konfliktgegenstand betraf schließlich den so genannten Britenrabatt, einen 1984 von Margaret Thatcher ausgehandelten Ausgleichsmechanismus, nach dem Großbritannien etwa zwei Drittel der Differenz zwischen seinen Aufwendungen für den europäischen Haushalt und seinen Rückflüssen aus diesem Haushalt erstattet bekommt.⁵⁵ Die britische Regierung sah sich bei diesem Verhandlungs-

52 Vgl. Matthew Campbell/Nicola Smith: „Blair’s no help, say EU heads“, in: *The Sunday Times*, 23.10.2005, S. 22.

53 Vgl. UK Presidency of the EU 2005: *European Union Financial Perspectives 2007-13 – United Kingdom Presidency Proposal*, 5.12.2005, abrufbar unter: <http://www.eu2005.gov.uk/servlet/Front?pagename=OpenMarket/Xcelerate/ShowPage&c=Page&cid=1112704221230&a=KArticle&aid=1133771693498&date=2005-12-05> (letzter Zugriff: 29.12.2005).

54 Vgl. James Blitz/Daniel Dombey/George Parker: „Brown warns French on farms policy“, in: *Financial Times*, 22.11.2005, S. 2.

55 Zur Einführung des Mechanismus im Juni 1984 vgl. Stephen George: *An Awkward Partner. Britain in the European Community*, 3. Aufl., Oxford 1998, S. 149-165.

punkt der geschlossenen Kritik der übrigen 24 Mitgliedstaaten gegenüber, die den Rabatt von jährlich mittlerweile etwa fünf Milliarden Euro als unzeitgemäß ablehnen und dessen substanzielle Kürzung in Vorbereitung seiner mittelfristigen Abschaffung einforderten. Gerade als starker Befürworter der Osterweiterung müsse die britische Regierung nunmehr auch einen angemessenen Teil der Kosten dieser Erweiterung tragen. Diesem Verhandlungsdruck versuchte die britische Präsidentschaft mit ihrem Kompromisspapier vom 5. Dezember Rechnung zu tragen, in dem sie gegenüber der aktuellen Regelung eine Verringerung des Rabatts im Umfang von acht Milliarden Euro über die gesamte Planungsperiode anbot.⁵⁶ Allerdings entsprach dieses Zugeständnis bei Weitem nicht den Juni-Vorschlägen der luxemburgischen Präsidentschaft und wurde von ihren Verhandlungspartnern als unzureichend abgelehnt.

Diese schwierige Konfliktkonstellation ähnelt den Ausgangsbedingungen der deutschen Ratspräsidentschaft 1999, der es im Spannungsfeld zwischen Gesamtumfang der Ausgaben, Finanzierung der Osterweiterung und Reform der Struktur- und Agrarpolitik gelungen war, ein Kompromisspaket über die Finanzielle Vorausschau 2000-2006 zu schnüren. Mit dem Anliegen der Bundesregierung, das Problem der deutschen Nettozahlerposition zu entschärfen, ohne damit die Erweiterungsfähigkeit der Union zu gefährden, gehörte auch in diesen Verhandlungen ein spezifisches Eigeninteresse des Ratsvorsitzes zu den zentralen Parametern des Konflikts. Da dieses Interesse jedoch von den übrigen Nettozahlern in den europäischen Haushalt geteilt wurde, war die deutsche Präsidentschaft im Gegensatz zur britischen Regierung in der Frage ihres Beitragsrabatts auf europäischer Ebene nicht isoliert.⁵⁷ Im Vergleich dieser beiden Konstellationen, mussten die Aussichten auf die Vermittlung einer Kompromisslösung über die Vorausschau 2007-2013 unter britischem Vorsitz somit schon aus dieser Perspektive zusätzlich geschmälert erscheinen.⁵⁸ Dies galt umso mehr, weil der Handlungsspielraum New Labours hinsichtlich des Britenrabatts durch starke innenpolitische Restriktionen besonders eng beschränkt war. Wie kein anderes Thema dominierte dieser Gesichtspunkt die britische Medienberichterstattung über die Finanzverhandlungen und rückte damit in den Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit.

An vorderster Stelle bezeichnete die konservative Opposition den Rabatt als unverhandelbares nationales Interesse Großbritanniens.⁵⁹ Unterstützt wurde sie dabei vor allem von den auflagenstärksten Blättern der Boulevardpresse, die bereits die moderaten Zugeständnisse der Regierung Blair in ihrem ersten Verhandlungspapier als „Verrat“ und „Kapitulation“ brandmarkten.⁶⁰ Auch innerhalb des Regierungslagers stand Tony Blair unter erheblichem Druck insbesondere von Finanzminister Gordon Brown, der sich explizit gegen einseitige Kompromisse beim Beitragsrabatt aussprach.⁶¹

In dieser Ausgangslage strebte die britische Regierung zwar nach einer Ausweitung ihres innenpolitischen Handlungsspielraums, indem sie unpopuläre Konzessionen in der Frage des Britenrabatts zunächst an die populäre Forderung einer substanziellen Verkleinerung des europäischen Agrarhaushaltes knüpfte. Parallel dazu versuchte sie, auf europäischer Ebene Verhandlungsmacht für eine solche Paketlösung aufzubauen, indem sie für den Fall weitge-

56 Vgl. UK Presidency of the EU 2005: European Union Financial Perspectives 2007-13 – United Kingdom Presidency Proposal, 5.12.2005.

57 Vgl. Christoph Jessen: Agenda 2000: Das Reformpaket von Berlin, ein Erfolg für Gesamteuropa, in: *integration*, 3/99, S. 167-175.

58 Vgl. David Metcalfe: Leadership in European Union Negotiations, 1998, S. 420-422.

59 Vgl. Graham Brady: Blair's desperate EU dash will not save British presidency, Press Release, 1.12.2005, abrufbar unter: http://www.conservatives.com/tile.do?def=news.story.page&obj_id=126654 (letzter Zugriff: 29.12.2005).

60 Vgl. Benedict Brogan: „The Great Betrayal“, in: Daily Mail, 2.12.2005, S. 2; George Pascoe-Watson: Surrender, in: The Sun, 1.12.2005, S. 2.

61 Vgl. „Stale Summit“, in: The Daily Telegraph, 22.11.2005, S. 19.

hender Zugeständnisse Großbritanniens und angesichts ihrer fragilen parlamentarischen Machtbasis auf ein mögliches Scheitern der innerstaatlichen Ratifikation einer europäischen Vereinbarung verwies.⁶² Letztendlich stand New Labour auf dem abschließenden Europäischen Rat ihrer Präsidentschaft am 15./16. Dezember 2005 jedoch unverändert vor dem Dilemma, sich entweder auf europäischer Ebene dem Vorwurf mangelnder Kompromissbereitschaft auszusetzen und für ein etwaiges Scheitern der Verhandlungen verantwortlich gemacht zu werden, oder auf innenpolitischer Ebene Kritik für eine zu kompromissbereite Verhandlungsführung auf sich zu ziehen.

Vor diesem Hintergrund ist der auf dem Europäischen Rat von Brüssel vereinbarte Kompromiss über die Finanzielle Vorausschau 2007-2013 umso bemerkenswerter.⁶³ Die Verhandlungslösung beruht im Kern auf drei Pfeilern. Erstens wurde das Gesamtvolumen der Vorausschau gegenüber dem ursprünglichen Entwurf der britischen Präsidentschaft um 15 Milliarden Euro auf nunmehr etwa 862 Milliarden Euro ausgeweitet und liegt nur noch neun Milliarden Euro unter dem Vorschlag des luxemburgischen Vorsitzes. Dadurch konnten die Haushaltsmittel für die europäische Strukturpolitik um etwa sieben Milliarden Euro erhöht werden, so dass die finanziellen Einbußen der neuen Mitgliedstaaten Mittel- und Osteuropas im Vergleich zum luxemburgischen Entwurf stark reduziert wurden. Diese Vergrößerung der finanziellen Verteilungsmasse geht zu Lasten der Nettozahler in den europäischen Haushalt und beruht nicht zuletzt auf Zugeständnissen der deutschen Bundesregierung. Zweitens stimmte die französische Regierung einer Klausel zu, die auf der Basis eines Kommissionsberichtes für 2008 oder 2009 die Überprüfung der gesamten europäischen Ausgaben inklusive des Agrarhaushaltes verlangt. Allerdings lässt der Kompromiss das Niveau der Agrarausgaben bis dahin unberührt. Drittens verzichtete die britische Regierung im Vergleich zu ihrem ersten Angebot auf weitere 2,5 Milliarden Euro ihres Beitragsrabatts, der über die gesamte Finanzplanungsperiode somit um 10,5 Milliarden Euro oder etwa 20 Prozent abgeschmolzen wird. Damit bleibt die Gesamtbelastung des britischen Haushalts noch immer um etwa 13 Milliarden Euro geringer als unter den Bedingungen des luxemburgischen Kompromisspapiers, das New Labour im Juni 2005 abgelehnt hatte.

Der erfolgreiche Abschluss der Verhandlungen wird nach den harten Auseinandersetzungen und der zum Teil äußerst massiven Kritik am Vorgehen des britischen Vorsitzes jedoch weniger Tony Blair als der deutschen Bundeskanzlerin angerechnet, die europaweit für ihre Rolle als Vermittlerin und für ihre Kompromissbereitschaft gepriesen wurde. Auf innenpolitischer Ebene entstanden New Labour aus dem Kompromiss über die Finanzielle Vorausschau währenddessen erhebliche politische Kosten. So wurde die Regierung Blair von der europaskeptischen Presse erwartungsgemäß in schärfster Form angegriffen.⁶⁴ Mittelfristig gefährden die Zugeständnisse New Labours in der Frage des Britenrabatts ihre wahlpolitische Unterstützung durch die Murdoch-Presse, die in den letzten drei Unterhauswahlen zu den Erfolgen der Labour-Partei beigetragen hatte. Ebenso erwartungsgemäß hat die konservative Opposition das Verhandlungsergebnis genutzt, um durch pointierte Kritik an der Regierung politisches Kapital zu schlagen.⁶⁵ New Labour hat sich erneut verwundbar gegenü-

62 Vgl. Stephen Castle/Andrew Grice: „Ministers risk parliamentary defeat if EU rebate is reduced, Straw says“, in: *The Independent*, 22.11.2005, S. 20.

63 Vgl. Council of the European Union: *Financial Perspective 2007-2013*, 15915/05, Brussels 19 December 2005, abrufbar unter: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf (letzter Zugriff: 29.12.2005).

64 Vgl. Michael Lea: „Blair’s the £7bn loser“, in: *The Sun*, 17.12.2005, S. 2; „Betrayed by Blair“, in: *The Daily Telegraph* 18.12.2005, S. 22.

65 Vgl. David Cameron: *Statement to the House of Commons*, in: *House of Commons Hansard Debates*, 19.12.2005, vol. 440, cols. 1565-1567.

ber der europaskeptischen Positionierung der konservativen Partei gemacht und damit eine Flanke des politischen Wettbewerbs wiedereröffnet, die sie in den letzten Jahren mühsam geschlossen hielt. Gerade zu einem Zeitpunkt, an dem die konservative Partei unter ihrem neuen Vorsitzenden David Cameron in Umfragen wieder etwa gleichauf mit der Labour-Partei liegt,⁶⁶ bietet ihr die Debatte über den Britenrabatt eine zusätzliche Profilierungschance. Die kurzfristig signifikantesten innenpolitischen Kosten des europäischen Kompromisses sind jedoch innerhalb des Regierungslagers auszumachen. Die kaum verdeckte Kritik von Regierungsmitgliedern an der Vereinbarung ist ein weiteres Indiz für den schwindenden Rückhalt Blairs innerhalb seiner eigenen Regierung. Insbesondere Gordon Brown gilt als scharfer interner Kritiker der Verhandlungsführung von Tony Blair, nicht zuletzt weil er sich in den abschließenden Verhandlungen in Brüssel von Blair bewusst übergangen sieht und als Finanzminister Ausgabenpläne der Regierung kürzen muss, um die vereinbarten Mehraufwendungen für die Europäische Union auszugleichen.⁶⁷ Der seit Langem schwelende Machtkonflikt zwischen Blair und seinem potenziellen Nachfolger Brown gewinnt dadurch zusätzliche Brisanz und Sprengkraft. Der innenpolitische Preis, den die Regierung Blair für den Kompromiss über die Finanzielle Vorausschau zahlen muss, ist somit in mehrerer Hinsicht sehr hoch.

Bilanz

In der Gesamtschau ist es der britischen Präsidentschaft je nach Politikfeld in unterschiedlichem Maße gelungen, sowohl den hohen Erwartungen auf europäischer Ebene als auch den innenpolitischen Anforderungen an ihre Europapolitik gerecht zu werden. So ist für ihre Rolle als Impulsgeber der europäischen Integration eine gemischte Bilanz zu ziehen. Von den drei Themenbereichen, die der britische Vorsitz in den Mittelpunkt seiner Agenda gestellt hatte, konnte er vor allem in der Antiterrorpolitik und in den Außenbeziehungen der Europäischen Union eigene Akzente in Gestalt konkreter Vereinbarungen setzen. Demgegenüber waren die politischen Gegensätze zwischen den Mitgliedstaaten in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu groß, als dass die britische Regierung nennenswerte Erfolge bei der Umsetzung ihrer Reformagenda vorweisen könnte, die über schon im Vorhinein unkontroverse Beschlüsse hinausgehen. Unabhängig von dieser uneinheitlichen Bilanz ist die Politik des britischen Ratsvorsitzes deutlicher Ausdruck der Fähigkeit von Präsidentschaften, die Agenda der europäischen Integration für die Dauer ihrer Amtszeit in einer Weise zu strukturieren, die ihren innenpolitischen Handlungsbedingungen entspricht. Einerseits stellen sich die drei Schwerpunktbereiche der britischen Präsidentschaft im Kern als Transfer der innenpolitischen Agenda New Labours auf die europäische Ebene dar. Mit der partiellen Ausnahme der Dienstleistungsrichtlinie hat die britische Regierung gerade solche Themen aktiv voranzutreiben versucht, die innenpolitisch wenig kontrovers waren. Umgekehrt wirkte die Präsidentschaft einer Debatte im Rat über die Zukunft der Europäischen Verfassung entgegen, die ihr aus innenpolitischer Perspektive nicht opportun erscheinen konnte.

Die Bilanz ihrer Rolle als Konfliktlöser ist in erster Linie durch die beiden Themen bestimmt, die während der britischen Präsidentschaft im Zentrum der mitgliedstaatlichen Auseinandersetzung standen und die unter britischem Vorsitz beide in buchstäblich letzter Sekunde zu einem Verhandlungsabschluss gebracht werden konnten. Dabei ist insbesondere

66 Vgl. ICM Research: The Guardian December Poll, 21.12.2005, abrufbar unter: <http://www.icmresearch.co.uk/reviews/2005/Guardian%20-%20December/The%20Guardian%20Poll%20-%20December%202005.asp> (letzter Zugriff: 29.12.2005).

67 Vgl. David Cracknell/David Smith: „Brown fury at Blair EU climbdown“, in: Sunday Times, 18.12.2005, S. 1.

der fristgerechte Beginn der Beitrittsverhandlungen mit der Türkei als großer Erfolg der Präsidentschaft festzuhalten, für den sie auf innenpolitischer Ebene breite Zustimmung erfuhr und der zugleich den auf europäischer Ebene fast einhellig formulierten Erwartungen entsprach. Angesichts der schwierigen zwischenstaatlichen Verhandlungskonstellation erscheint die Annahme plausibel, dass es gerade das starke Interesse der britischen Regierung an einem Beitritt der Türkei zur Europäischen Union war, das einen wesentlichen Beitrag zur Konfliktlösung auf europäischer Ebene geleistet hat, der von einer Präsidentschaft mit einer anderen Interessenlage nicht in dieser Form zu erwarten gewesen wäre. Demgegenüber ist es dem britischen Vorsitz in den Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau nicht gelungen, den europäischen Druck zu einer Kompromisslösung mit den innenpolitischen Anforderungen an ihre Verhandlungsführung zu vereinbaren. Zwar konnte auf europäischer Ebene ein Verhandlungsergebnis erzielt werden, für das die Regierung Blair auf innerstaatlicher Ebene jedoch erhebliche politische Kosten zu tragen hat. Sollte die weit verbreitete Vermutung zutreffend sein, dass Tony Blair diese Vereinbarung unter anderem zur Stärkung seines europapolitischen Erbes als Premierminister angestrebt hat,⁶⁸ könnte der Zeitpunkt, an dem dieses Erbe von einem Nachfolger angetreten werden muss, dadurch näher gerückt sein.

68 Vgl. beispielsweise James Blitz: „Budget deal next on the list for UK premier“, in: Financial Times, 28.10.2005, S. 4.

Erfolge der nordischen Wirtschafts- und Sozialmodelle im europäischen Vergleich

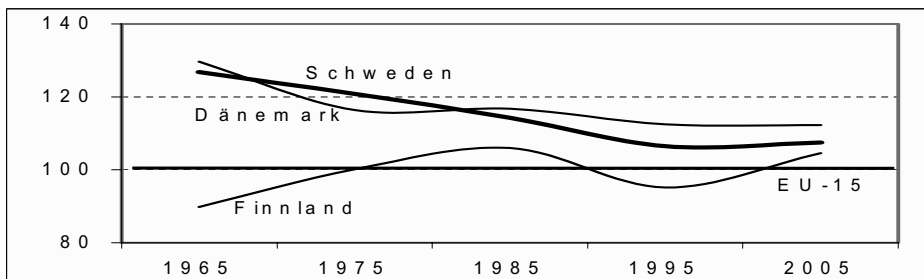
*Ognian N. Hishow**

Die kleinen nordischen Nationen Schwedens, Finnlands und Dänemarks gelten seit jeher als wohlhabend, friedlich und sozial fürsorglich. Der hohe Lebensstandard der Skandinavier war insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg in Europa sprichwörtlich, da militärische Auseinandersetzungen im 20. Jahrhundert keine nennenswerten ökonomischen Schocks verursacht haben. Das Pro-Kopf-Einkommen Schwedens und Dänemarks war noch Mitte der 1960er Jahre das höchste unter den 15 Ländern der alten Europäischen Union, und die Sozialleistungen des Staates galten quantitativ und qualitativ als weltweit einmalig. Zentral für das skandinavische Wirtschafts- und Sozialmodell ist der breite gesellschaftliche Konsens über die Notwendigkeit und Aufrechterhaltung eines umfassenden Wohlfahrtsstaates. Eine Direktübertragung des nordischen Systems auf Deutschland und die anderen großen europäischen Volkswirtschaften ist aus strukturellen und historischen Gründen nicht möglich; einzelne wirtschaftspolitische Elemente können jedoch übernommen werden.

Ein weiteres Charakteristikum war in der Vergangenheit das relativ geringe Wirtschaftswachstum. Während das Nachkriegswachstum in Kontinentaleuropa (ohne den Ostblock) bis in die 1970er Jahre hinein noch dynamisch war, verzeichneten Schweden und Dänemark geringere jährliche Wachstumsraten. Das war angesichts der hohen Pro-Kopf-Einkommen jedoch kein weiteres Problem. Finnland, das um 1960 rund 40 Prozent ärmer als die anderen beiden nordischen Länder war, erzielte kontinuierlich höhere Wachstumsraten seiner Volkswirtschaft und konnte um 1975 aufschließen.

Die langfristige geringere Wirtschaftsdynamik Schwedens und Dänemarks beziehungsweise die Wachstumsverlangsamung in Finnland nach dem Zerfall der ehemaligen Sowjetunion bewirkten, dass die nordischen Mitglieder der Europäischen Union gegenwärtig nicht mehr unions- und OECD-weit im Pro-Kopf-Einkommen führend sind (Abb. 1).

Abbildung 1: Pro-Kopf-Einkommen zu Kaufkraftparitäten relativ zum Unionsdurchschnitt (EU-15=100 Prozent)



Quelle: European Commission, DG EcFin, European Economy, No. 6/2004, Table 9

* Dr. Ognian N. Hishow, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Sie haben sich in der Nachkriegszeit dem Durchschnitt der 15 westlichen Mitglieder angenähert, wobei der relative Positionsverlust sogar noch deutlicher wäre, wenn nicht die wichtigste europäische Volkswirtschaft – Deutschland – ebenfalls eine spürbare relative Verschlechterung verzeichnet hätte. Was jedoch die skandinavischen Gesellschaften vom Rest der Union unterscheidet, ist der hohe Grad an sozialer Kohäsion, ausgedrückt in den OECD-weit niedrigsten Einkommensunterschieden nach Steuern. Der kleine Gini-Koeffizient insbesondere in Dänemark und Schweden von weniger als 0,25 (Finnland liegt mit 0,25 leicht darüber¹) erklärt sich aus der Kombination aus Besteuerung und Transfers, die in diesen Ländern intensiver sind als im Durchschnitt der Union bzw. der OECD.

Ferner sind die drei Länder besser als die meisten anderen Partner mit den jüngsten Herausforderungen der Osterweiterung und Globalisierung fertig geworden. Seit Mitte der 1990er Jahre verzeichnen Schweden und Dänemark ein höheres, Finnland ein deutlich höheres Wachstum als der Rest der alten Mitglieder, so dass der Trend des relativen Positionsverlustes zum Stillstand gekommen ist (Abb. 1). In allen drei Ländern konnten die Arbeitslosenraten reduziert werden. Mit Ausnahme Finnlands liegen sie derzeit unter dem Unionsdurchschnitt, wobei die sehr hohe finnische Arbeitslosigkeit in den letzten 10 Jahren halbiert werden konnte.

Im Zuge der Reformdebatte in der EU wird oft auf die wirtschaftspolitische Leistung der nordischen Mitglieder hingewiesen, die trotz – oder wegen – der hohen sozialen Standards erreicht wird. Vor dem Hintergrund der Reformdebatte in Deutschland und den anderen großen Kontinentalökonomien mit dringendem Reformbedarf – Frankreich und Italien – fällt auf, dass sich insbesondere die Ökonomen schwer tun, ein einheitliches Erklärungsmuster für das Phänomen ‚nordischer Wirtschaftserfolg‘ zu finden. Einerseits ist oft die Neigung unverkennbar, gerade die distributive Rolle des Staates für das gute Abschneiden der Skandinavier beim Wachstum und Haushaltssaldo zu identifizieren.² Zur wirtschaftstheoretischen Begründung wird aus der Literatur das sogenannte Haavelmo-Theorem angeführt, wonach die steuerfinanzierte Staatsnachfrage voll wachstumswirksam wird. Die dahinter steckende Argumentation ist, dass die (aus dem Steueraufkommen getätigten) Käufe und Transfers des Staates nicht gespart und folglich nicht gemindert werden, so dass die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und damit das Wachstum proportional zulegt.

Auf der anderen Seite wird erkannt, dass sich – abgesehen von der Kritik am theoretischen Ansatz³ – die als positiv wahrgenommene skandinavische Erfahrung mit einer massiven BIP-Umverteilung über den Staat nicht einfach auf andere Volkswirtschaften übertragen lässt. Diesbezügliche Beispiele für Volkswirtschaften mit einer großen Staatsquote, die an ihre Wachstums-, Beschäftigungs- und fiskalischen Grenzen stoßen, liefern zahlreiche früher erfolgreiche westeuropäische Länder – neben Deutschland insbesondere Belgien, Frankreich und Italien. Die Massenunruhen im Herbst 2005 in französischen Vorstädten zeigten erneut, dass hohe Staatsquoten und selbst umfangreiche Sozialtransfers allein nicht ausreichen, um den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft zu sichern, wenn keine Beschäfti-

1 Der (in der Regel standardisierte) Gini-Koeffizient der Verteilung des Volkseinkommens nimmt Werte zwischen Null und Eins an. Im ersteren Fall würden alle Haushalte das gleiche Nettoeinkommen erzielen; im letzteren würde das gesamte Volkseinkommen auf einen Haushalt entfallen. Angaben für 2000. Quelle: OECD, Economic Survey Denmark, Finland, Sweden, Paris 2004, 2005.

2 Vgl. Paul de Grauwe/Magdalena Polan: Globalisation and social spending, CesIfO working paper No. 885, München, März 2003; Karl Aiginger: Towards a new European model of a reformed welfare state: An alternative to the United States model, in: UN ECE, Economic Survey of Europe, 1/2005, Genf 2005, Kapitel 7.

3 Ein wesentlicher Kritikpunkt ist, dass bei steigender Steuerquote der Einkommensmultiplikator kleiner wird. Im Extremfall – bei sehr hoher Besteuerung – kann er unwirksam werden, so dass die zusätzliche Staatsnachfrage kein Wachstum mehr generiert.

gungschancen bestehen. Im Gegenteil, sie geben wohl der traditionellen angelsächsischen Einstellung Recht, wonach sozial alles ist, was Jobs schafft.

Ferner ist der Homogenitätsgrad des nordischen Modells geringer als allgemein perzipiert. Die Gemeinsamkeiten sind auf der Nachfrageseite größer; insbesondere fallen die redistributiven Effekte der Besteuerung und der Transfers hier stärker ins Gewicht, als in den meisten anderen europäischen und OECD-Ländern. Auf der Angebotsseite sind bei den skandinavischen Mitgliedern der Europäischen Union weniger gemeinsame Beschäftigungs- und steuerpolitische Grundsätze auszumachen; vielmehr gehen die nordischen Länder oft verschiedene wirtschaftspolitische Wege.

Beschäftigung und Arbeitskosten

Die unterschiedliche Beschäftigungssituation ist mit die gravierendste Differenz zwischen den skandinavischen Mitgliedern der Europäischen Union. In den 1990er Jahren musste die finnische Volkswirtschaft eine integrationspolitische Wende vollziehen – weg von der Verflechtung mit den kollabierenden Wirtschaften Russlands und der GUS und hin zur EU. Wegen der höheren Anforderungen der westlichen Märkte an die Qualitäts- und Technologiestandards fand auch ein Wandel innerhalb der finnischen Erzeugnisstruktur statt, der den Anteil der Medium-Tech- zugunsten der High-Tech-Erzeugnisse im finnischen Export verringerte. Voraussetzung und Erfordernis dieser technologischen Wende war zwangsläufig eine spürbare Produktivitätserhöhung, die wegen der daraus folgenden Umstrukturierungen und Entlassungen die Arbeitslosenrate in die Höhe schnellen ließ. Auf dem Höhepunkt der Beschäftigungskrise im Jahre 1994 erreichte die Arbeitslosigkeit 16,6 Prozent und lag damit um mehrere Prozentpunkte über der deutschen, französischen oder italienischen Rate jener Zeit.⁴

Dänemarks und Schwedens Volkswirtschaften mussten auf Grund ihrer traditionellen Verflechtung mit der EU zwar nicht einen gravierenden außenwirtschaftlichen Wandel vollziehen; sie mussten aber im Zuge der voranschreitenden Globalisierung dennoch Anpassungen vornehmen. Mit 9,6 Prozent und 9,9 Prozent erreichte die Arbeitslosigkeit in Dänemark und Schweden 1993 bzw. 1997 einen vorläufigen historischen Höhepunkt.⁵ Zum Vergleich: Die Arbeitslosenrate war im wiedervereinigten Deutschland damals noch geringer. Sowohl Dänemark als auch Schweden gingen im Grunde den auch in Deutschland viel diskutierten Weg der Umverteilung der Arbeit – sie kürzten etwa die geleisteten Arbeitsstunden je Beschäftigten bei gleichzeitiger leichter Steigerung der Erwerbsquote. Im Ergebnis werden in Schweden und Dänemark zur Zeit mehr Arbeitsstunden pro Jahr und Einwohner geleistet als in den langsam wachsenden europäischen Volkswirtschaften Frankreich, Italien und Deutschland.⁶

Auch in Finnland werden deutlich mehr Jahresarbeitsstunden pro Einwohner als beispielsweise in Deutschland geleistet. Nur sind die Arbeitsstunden anders als in den skandinavischen Nachbarländern verteilt: Sie sind je Beschäftigten auf einem höheren Stand als in Schweden und Dänemark geblieben. In Kombination mit einer geringeren Erwerbsquote als dort liefert dies eine Erklärung für die höhere finnische Arbeitslosenrate.

Eine Verteilung der Arbeit „auf mehr Schulter“ setzt eine entsprechende Anpassung der Arbeitskosten voraus, damit die weniger produktiven Beschäftigten nicht vom Arbeitsmarkt verdrängt werden. Die Lohnquote – der Lohnanteil am BIP – in Schweden passte sich dem

4 EU Commission, DG EcFin, Reihe European Economy, 6/2004, S. 418.

5 EU Commission, DG EcFin, Reihe European Economy, 6/2004, S. 418.

6 OECD, Economic Survey France, 10/2005, Paris, S. 100.

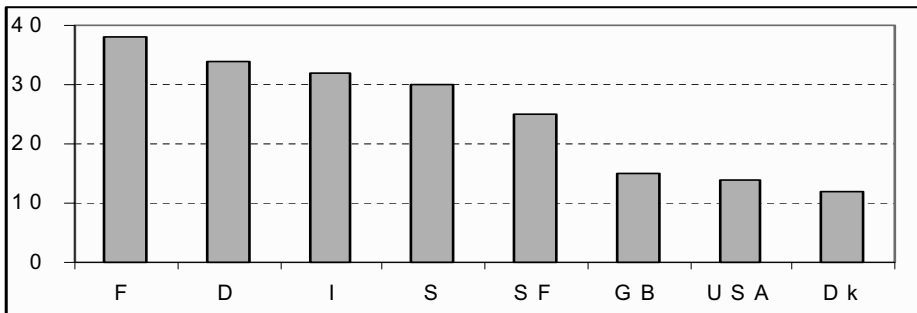
Konjunkturzyklus sowohl in den 1990ern als auch nach 2000 an – in der Phase konjunktureller Abschwächung 1991/92 und 2001/2002 ging sie zurück und wirkte somit antizyklisch.

Allerdings sind auch in anderen Ländern, beispielsweise in Deutschland und Frankreich, die Lohnstückkosten in den letzten Jahren zurückgegangen, in Deutschland jedoch von einem im internationalen Vergleich hohen Stand aus. Nur ist in diesen Ländern entweder das Wachstum langsamer (Deutschland), oder die Arbeitslosigkeit größer (in beiden). Dabei sind die Lohnnebenkosten (Arbeitnehmer – zuzüglich des Arbeitgeberanteils der Sozialversicherung) in Schweden und Deutschland etwa gleich hoch (während die französischen darüber liegen).

Eine Erklärung, warum das skandinavische Land seine Arbeitslosigkeit unter Kontrolle hat, liefert die internationale Kosten- und Produktivitätsstruktur: In Schweden sind die Bruttolöhne im Durchschnitt der Volkswirtschaft 20 Prozent geringer als in Deutschland. Zugleich liegt die schwedische Stundenproduktivität nur unwesentlich unterhalb der deutschen, woraus sich eine günstigere Wettbewerbsposition Schwedens ergibt, da die Lohnstückkosten in dem nordischen Land niedriger sind.⁷

Dagegen versagt dieses klassische Erklärungsmuster im Falle Frankreichs: Die französischen Lohnstückkosten sind deutlich, um rund 17 Prozent, niedriger als die schwedischen. Warum dies nicht eine größere Beschäftigung in Frankreich nach sich zieht ist auf Grund des Arbeitsinputs und der Qualifikationsstruktur zu verstehen. In Frankreich werden – gesetzlich bestimmt – weniger Arbeitsstunden pro Jahr als in Schweden geleistet, was die Wirtschaft dazu zwingt, Sektoren und Branchen mit geringer Produktivität ‚aufzugeben‘. Würde man auf die brachliegende Reserve der Arbeitslosen in großem Stil zurückgreifen würde die Produktivität fallen und die Wettbewerbsfähigkeit (in Gestalt steigender Lohnstückkosten) der Unternehmen zurückgehen. Dagegen bringt die günstigere Arbeitszeitregelung in Schweden wirtschaftliche Vorteile und letztendlich ein größeres Beschäftigungspotential mit sich.

Abbildung 2: Lohnnebenkosten 2003 in der EU/OECD (in Prozent des Bruttolohns)



Quelle: OECD, Taxing Wages, <http://www.oecd.org/dataoecd/26/8/2495227.pdf> (letzter Zugriff: 20.12.2005)

Für Dänemark muss nach einem anderen Erklärungsmuster für die geringe Arbeitslosenrate im Vergleich zu Deutschland und Frankreich gesucht werden. Hier spielen die Lohnnebenkosten die Hauptrolle, die mit 12 Prozent des Bruttolohns die niedrigsten in der EU

7 Zu den Arbeitskosten: OECD, Taxing Wages: 2002-2003 - 2003 Edition, Tabelle I.3.; Zur Stundenproduktivität: OECD zit. nach Robert McGuckin/Bart Van Ark: New Member States Will Rise Productivity, in: The Conference Board, Executive Action, Nr. 89, 2004, Tabelle 4.

sind.⁸ Mehr noch, der Arbeitgeberanteil ist praktisch Null. Im Ergebnis sind die Bruttolöhne in Dänemark geringer als in Deutschland und nur unwesentlich höher als in Finnland mit seinem doppelt so hohen Anteil der Lohnnebenkosten. Die Kombination aus etwas geringem Bruttolohn und spürbar geringeren Lohnnebenkosten machen den Standort Dänemark selbst bei einer traditionellen Wirtschaftsstruktur ohne hohe High-Tech-Anteile attraktiv. Ursache ist, dass nach Abzug der Lohnnebenkosten vom ‚Brutto‘, im Vergleich zu anderen Hochlohnländern mehr ‚Netto‘ übrig bleibt.⁹ Das wirkt mäßigend auf die Lohnentwicklung und mildert den Verdrängungseffekt in den Sektoren mit geringer Produktivität, die – wie das Beispiel der Länder mit hoher Arbeitslosigkeit zeigt – besonders unter dem Effekt der Lohnnebenkosten leiden.

Neben den Steuern und Abgaben ist die Regulierungsdichte ein wichtiger Standortfaktor, da Eingriffe in die Beschäftigungsstrategie der Unternehmen kostenwirksam sind. Der OECD zufolge haben die skandinavischen Volkswirtschaften in den 1990er Jahren die größten Fortschritte beim Abbau der staatlichen Regulierung in der EU gemacht.¹⁰ Das verhalf den Ländern, einschließlich Finnlands, dessen Beschäftigungskrise besonders gravierend war, die Arbeitslosigkeit während der letzten 10 Jahre zu reduzieren. ‚Flexicurity‘ symbolisiert die Bemühungen des Staates, eine Schlechterstellung des Einzelnen im Ergebnis der Flexibilisierung zu vermeiden, insbesondere durch Abrutschen in schlechter bezahlte Beschäftigung. In Dänemark wurde unter Finanzminister Moggens Lykkesoft in den 1990er Jahren das Prinzip der aktiven Einbeziehung der Arbeitslosen in ihre eigene Jobsuche auf der Grundlage individueller Aktionspläne, bis hin zur Zwangsausbildung (für Jugendliche ohne Ausbildung) eingeführt. Durch Jobtraining, Weiterbildung und Qualifizierung soll ein Produktivitäts- und Einkommensverlust vermieden werden. Zugleich wurde im Zuge der Flexibilisierung der Kündigungsschutz gelockert und die Zumutbarkeit bei schlechter bezahlten Anstellungen erweitert.¹¹ Um die Kritik, der dänische Staat habe sich dem ‚Hire and fire‘ – Prinzip verschrieben, zu entschärfen, wurde im Gegenzug das sehr hohe Versorgungsniveau von rund 90 Prozent des letzten Nettolohns beibehalten. Schweden bezieht rund ein Viertel der arbeitslosen Personen in Jobtraining- und Qualifizierungsmaßnahmen ein – andernfalls wäre die gemeldete Arbeitslosenrate höher. In den drei Ländern hat die Verbreitung von Zeitverträgen zu einer steigenden Partizipation der Frauen und damit zu einer höheren Erwerbsquote in Skandinavien geführt, wobei im Rahmen der Lissabon-Strategie Schweden und Dänemark die höchsten Erwerbsquoten für Frauen in der EU erzielen. Hier zahlt sich das umfassende System der Kinderbetreuung aus, da dadurch mehr Frauen dem flexiblen Segment des Arbeitsmarktes zur Verfügung stehen.

Insbesondere in Schweden und Dänemark haben die Gewerkschaften eine Politik moderater Lohnforderungen praktiziert, die im Sinne der skandinavischen Präferenz für Konsenslösungen stärker auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze konzentriert war als auf die Erhaltung von Privilegien für die Insider. Studien belegen zudem eine schwache Korrelation zwischen dem gewerkschaftlichen Organisationsgrad und der Arbeitslosenrate in den Ländern.¹²

8 Daten zu Dänemark aus: OECD, Taxing Wages: 2002-2003, Tabelle I.3.

9 Dieses ‚Netto‘ ist nicht mit dem verfügbaren Einkommen zu verwechseln, das nach Abzug der Lohnsteuer ermittelt wird. Die Lohnsteuersätze beeinträchtigen die Standortqualität aber weniger stark als die Lohnnebenkosten.

10 Ulrich van Stumm: Beschäftigungsgefälle in Europa: Ursachen und Konsequenzen. In: Rolf Caesar/Konrad Lammers (Hrsg.): Konvergenz und Divergenz in der EU – Empirische Befunde und wirtschaftspolitische Implikationen, Nomos, 2003, S. 48.

11 Wolfgang Biermann: Umbau des „nordischen Wohlfahrtsstaates“. Hintergrundpapier, Norwegisch-Deutsche Willy-Brandt-Stiftung, in: <http://www.willy-brandt-stiftung.de/umbau.pdf> (letzter Zugriff: 20.12.2005), S. 4.

12 Dean Baker/Andrew Glyn/David Howell/John Schmitt: Labor Market Institutions and Unemployment: A Critical Assessment of the Cross-Country Evidence, in: CEPA Working Paper 2002-17, November 2002, S. 10.

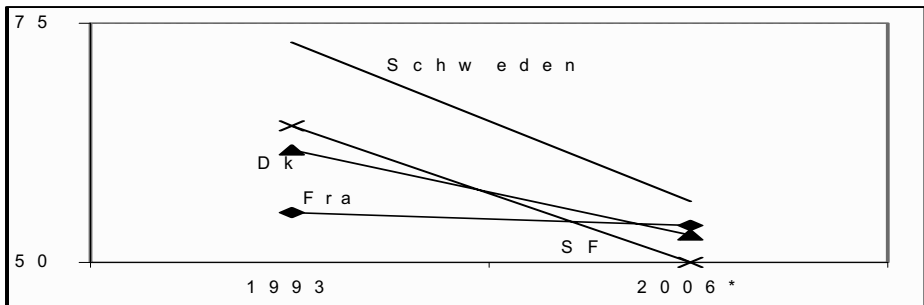
Alles in allem ist die aktuelle Lage auf dem Arbeitsmarkt im Vergleich zur Mitte der 1990er Jahre besser. Zwar ist der Durchschnitt der Arbeitslosenrate in den drei skandinavischen Mitgliedsländern (einschließlich der versteckten schwedischen Arbeitslosigkeit) größer als in den angelsächsischen Ökonomien Großbritannien und Irland (sowie den USA). Zugleich sind aber in Nordeuropa die Lohnspreizung und der Gini-Koeffizient kleiner als beim angelsächsischen Modell.

Wachstum trotz hoher Steuer- und Staatsquote

Was erklärt das höhere Wachstum in Skandinavien im Vergleich zu Deutschland vor dem Hintergrund einer größeren Staatsquote? Warum sind die Haushaltssalden positiv und die Gesamtverschuldung der nordischen Länder geringer als in vielen anderen europäischen Volkswirtschaften (z. B. Frankreich)?

Oft von der breiten Öffentlichkeit unbemerkt, haben die skandinavischen Mitglieder der Europäischen Union ihr Image als Hochsteuerländer teilweise korrigiert. Gegenwärtig melden Dänemark und Finnland geringere Staatsquoten als beispielsweise Frankreich, und die finnische Steuerquote liegt ebenfalls unter der französischen (siehe Abb. 3 und Tab. 1, 3. Zeile). Die drei nordischen Länder haben in den letzten 15 Jahren viel stärker als die anderen Hochsteuerländer in der EU ihre Ausgaben verringert. Charakteristisch für alle drei sind mittlerweile weniger die hohen Staatsanteile am BIP, sondern die mutige Kürzung dieser Anteile. In Schweden, Finnland und Dänemark wurde die Staatsquote von ihrem Maximum in den 1990er Jahren um rund 24, 22 bzw. 17 Prozent reduziert; in Frankreich beträgt die entsprechende Kürzung lediglich 3 Prozent, und auch in den meisten anderen Mitgliedsländern mit hohen Staatsanteilen fallen die Kürzungen geringer aus. Im Ergebnis haben sich die Skandinavier der durchschnittlichen Staatsquote der 15 alten Mitgliedsländern klar angenähert.

Abbildung 3: Staatsquote in den nordischen Ländern und Frankreich (in Prozent des BIP)



* Schätzung

Quelle: European Commission, DG EcFin, European Economy, No.6/2004, S. 560

Ferner fällt auf, dass die nordischen Mitglieder der Europäischen Union im Hinblick auf die Einnahmenseite ihrer Haushalte durchaus nicht homogen sind – weder untereinander, noch im Vergleich zu anderen Industrieländern (Tab. 1). Dänemark weist die stärkste Lohnsteuerbelastung der Arbeitseinkommen auf und hält im Gegenzug als Standortvorteil die Lohnnebenkosten gering. Finnland hat unter den nordischen Ländern die geringste Staats- und Steuerquote; der finnische Fiskus vertraut aber stärker auf die Körperschaftssteuer als

Einnahmenquelle. Sie hat bisher - bei in etwa gleichen nominalen Steuersätzen - einen größeren Anteil am Steueraufkommen Helsinkis als in Schweden und einen deutlich größeren als in Dänemark gehabt (Tab. 1, vorletzte Zeile). Damit könnte aber jetzt Schluss sein: 2005 hat sich Finnland dem Steuerwettbewerb in der EU angeschlossen und die nominalen Körperschaftssteuersätze um drei Prozentpunkte auf 26 Prozent gesenkt. Steuerpolitisches Fundament bleibt die bereits vor 15 Jahren eingeleitete Umschichtung der Steuerbelastung vom mobilen Faktor Kapital auf den weniger mobilen Faktor Arbeit.

Im weiteren internationalen Vergleich melden die nordischen Länder und zahlreiche kontinentaleuropäische Ökonomien zwar ähnliche Steuerquoten. Sie können jedoch zum Teil sehr unterschiedlich strukturiert sein. Beispielsweise ist der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge und damit der Lohnnebenkosten in Frankreich und in Deutschland größer als in Finnland (und erst recht als in Dänemark). Dennoch erzielt das skandinavische Land bei gleicher Arbeitslosenrate wie in Frankreich höhere Wachstumsraten und relativ größere Steuereinnahmen. Neben Dänemark und Finnland schafft es auch Schweden, die Lohnnebenkosten im Rahmen zu halten und fördert somit das Wachstum. Im Resultat erzielen alle drei Skandinavier Budgetüberschüsse, während Frankreich und Deutschland regelmäßig den Stabilitäts- und Wachstumspakt verletzen.

Alles in allem sind die Unterschiede im Staats- und Steuermodell der Skandinavier größer als die Gemeinsamkeiten. Trotzdem sind ihre Finanzen besser als in anderen Ländern darauf orientiert, das Wachstum nicht abzubremsen und positive Haushaltssalden zu erzielen. Im Unterschied zu den langsam wachsenden Mitgliedsländern ist die fiskalische Haupteinnahmenquelle die Besteuerung der persönlichen Einkommen; die Besteuerung der Gewinne sowie die Belastung der Arbeit mit Sozialversicherungsbeiträgen ist dagegen von geringerer Bedeutung. In dieser Hinsicht ähnelt die skandinavische Steuerstruktur jener der angelsächsischen Länder beziehungsweise der USA, die im Lissabon-Prozess als Benchmark für Wachstum und Innovation fungieren (Tab 1).

Tabelle 1: Steuerindikatoren nach Ländern 2005 (in Prozent des BIP)

	Dänemark	Finnland	Schweden	Deutschland	Frankreich	USA*
Staatsquote	53,7	50,6	56,6	46,6	53,9	33,8
Steuerquote	48,6	44,4	50,2	39,5	44,8	25,7
Anteil an den Gesamtsteuereinnahmen (in Prozent, 2000, ohne „sonstige Einnahmen“)						
indirekte Steuern	30,8	28,5	20,0	27,2	25,2	20,0
Einkommenssteuer	52,7	30,7	35,6	25,3	18,1	35,0
Körperschaftsteuer	4,9	11,7	7,6	4,7	7,1	10,0
SV-Beiträge	4,5	25,6	28,0	39,1	36,2	27,0

*teilweise geschätzt

Quelle: EU-Kommission, DG EcFin, European Economy, No. 6/2004, Statistical Annex; OECD, Taxing Wages, <http://www.oecd.org/dataoecd/26/8/2495227.pdf>; UN ECE, Economic Survey of Europe, 1/2004, Table 5.3.3, 5.3.5

Lehren aus Skandinavien: Qualität geht vor Quantität

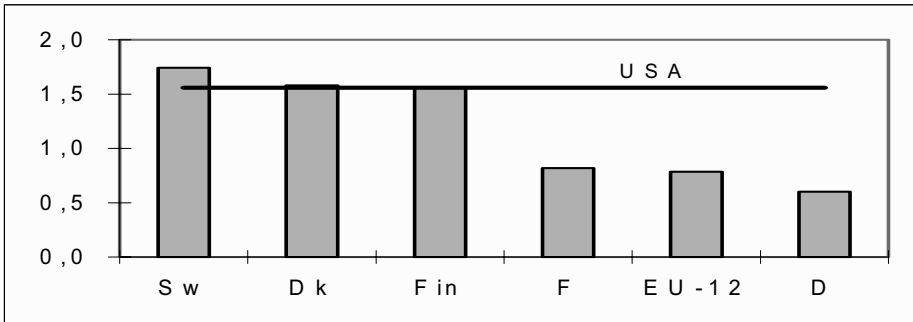
Das nordische Wirtschafts- und Sozialmodell zeichnet sich durch eine aktive Rolle des Staates und ein hohes Maß an gesellschaftlicher Kohäsion aus. Der Gini-Koeffizient als Maß der Armutsrate ist in Skandinavien OECD-weit am geringsten, da die Einkommensun-

gleichheit über Besteuerung und Transfers spürbar abgebaut wird. Die skandinavische Konsensgesellschaft ermöglicht eine überdurchschnittliche Staatsquote, da das Vertrauen in die positive Fürsorgerolle des Staates groß ist.

Der hohe Bildungs- und Qualifizierungsstand ermöglicht hohe Produktivitäts- und Einkommensniveaus in allen drei Ländern und gibt ihnen genügend Spielraum, sich den wechselnden Anforderungen der Märkte anzupassen. Der vergleichsweise kleine Markt, gepaart mit großen Exportquoten, macht Finnland und Dänemark flexibel in der internationalen Arbeitsteilung. Eine rückläufige Exportnachfrage aus den langsam wachsenden Mitgliedsländern können sie durch ihre Umorientierung auf andere Partner schneller als die großen Volkswirtschaften kompensieren.

Für die BIP-Wachstumsrate sind aber nicht allein Flexibilität und günstige weltwirtschaftliche Bedingungen ausschlaggebend. Insbesondere in Hochlohnwirtschaften ist das Verbreitungstempo des technologischen Fortschritts, beziehungsweise die Rate der totalen Faktorproduktivität (TFP), wichtig, weil so das Produktivitäts- und Einkommenswachstum beschleunigt wird. Die Analyse zeigt, dass gemessen an der im Lissabon-Prozess der EU als Benchmark dienenden US-Wirtschaft das Tempo des technischen Fortschritts in den nordischen Mitgliedern der Europäischen Union seit 1996 zugelegt hat. In anderen Industrieländern, darunter Frankreich, Deutschland und die Eurozone, ging es dagegen zurück, mit der unmittelbaren Folge eines langsamen BIP-Wachstums (Abb. 4).

Abbildung 4: Jahresdurchschnittliche Wachstumsrate der technologischen Fortschritts (TFP) in der EU und den USA (Benchmark 1996–2005), in Prozent



Quelle: European Commission, DG EcFin, European Economy, No. 6/2004, Statistical Annex

Während Dänemarks, Finnlands und Schwedens Wachstum stark technologie- und wenig arbeits- beziehungsweise kapitalbasiert ist, hat sich dagegen in Deutschland das kapitalbasierte Wachstumsmodell verfestigt. Das ist wenig erfreulich, da sich die deutsche Wirtschaft relativ nah am Steady State befindet – einem Zustand bei dem weitere Anstrengungen zum Ausbau des Kapitalstocks mit immer weniger Wachstum quittiert werden. Ähnliches gilt für Frankreich und für die Eurozone als Ganzes, für die ähnlich wie für Deutschland eine abnehmende BIP-Wachstumsrate sowie die inzwischen negative Kapitalproduktivität symptomatisch sind.

Angesichts solcher Trends ist die Zielsetzung der Skandinavier, gemäß der Lissabon-Strategie ein dynamisches wissensbasiertes Wachstum zu erzielen, nicht nur richtig, sondern auch von enormer Bedeutung für ihre zukünftige ökonomische Entwicklung. In dieser Hin-

sicht können sie ungeachtet ihres vergleichsweise kleinen Marktes den großen kontinentalen europäischen Ländern mit Wachstumsproblemen Vorbild sein. So würden langsam wachsende Ökonomien bei einem vermehrten Einsatz neuer Produktions- und Organisationsverfahren, einschließlich der Steigerung der Qualifikation der Arbeit, spürbare Wachstumseffekte erzielen. Wegen des schleppenden TFP-Wachstums in der EU müsste das Lissabon-Ziel, 3 Prozent des gemeinschaftlichen BIP für Investitionen in Innovation, Technologie und Bildung (F&E) auszugeben, sogar nach oben korrigiert werden. Mittelfristig wird selbst bei einer Aufstockung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung (F&E) von derzeit 1,9 Prozent auf 3 Prozent (jetziges Lissabon-Ziel) der Wachstumseffekt gering bleiben. Ursache ist das langsame TFP-Wachstum in den großen kontinentaleuropäischen Länder, so dass mehr – selbst um ein Drittel – F&E-Mittel das BIP-Wachstum mäßig beschleunigen würde. In den skandinavischen Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind die Resultate günstiger – ein Hinweis darauf, dass das Lissabon-Ziel eines wissensbasierten Wachstums in der EU nicht unerreichbar ist.¹³

Ein Zusammenhang zwischen Technologiewachstum und Beschäftigung besteht ebenfalls: Ein durch einen kräftigen Technologieschub initiiertes BIP-Wachstum würde als erstes die konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit abbauen, da ab einer Wachstumsrate der Wirtschaft von 2 Prozent pro Jahr die Freisetzung von Arbeit aufhört. Die derzeit sehr hohe Arbeitslosenrate in einigen Mitgliedsländern würde dadurch sukzessive verringert werden. In Finnland ist dieser Weg erfolgreich gegangen worden, mit dem Ergebnis, dass die sehr hohe Arbeitslosigkeit der 1990er Jahre durch das schnelle Wachstum abgebaut werden konnte. Es zeigt sich, dass das Tempo des technologischen Fortschritts für die BIP-Wachstumsrate entscheidend ist, da der Beitrag der TFP zum Wachstum sehr groß ist – zwischen einem Drittel und drei Vierteln (Tabelle 2). Innovation, Modernisierung und der Strukturwandel zugunsten der Industrien mit hohem Informations- und Kommunikationsanteil wirken wachstumsfördernd; dagegen wirkt jedwede Konservierung alter Strukturen wachstumsbremsend.

Tabelle 2: Tempo und Beitrag des technischen Fortschritts (TFP) zum Pro-Kopf-Wirtschaftswachstum in der EU (Durchschnittswerte 1996-2005)

Land	Wachstumsrate (in Prozent p.a.)		TFP-Beitrag zum Wachstum (in Prozent)
	BIP pro Kopf	TFP	
Schweden	2,4	1,7	73
Dänemark	2,2	1,6	72
Finnland	2,5	1,6	62
Deutschland	1,2	0,6	50
Frankreich	1,8	0,8	46
EU-12	2,1	0,8	37

Berechnet nach: European Commission, DG EcFin, European Economy, No. 2/2004, Statistical Annex.

13 Im Zeitraum 1996 bis 2005 lag das BIP-Wachstum in der Eurozone bei durchschnittlich 1,6 Prozent p.a. mit einer TFP-Rate von unter 0,5 Prozent p.a. In den nordischen Mitgliedern der Europäischen Union trugen die entsprechenden Indikatoren im selben Zeitraum 2,5 und 1,8 Prozent p.a. Quelle: Ognian N. Hishow: Wachstumspolitik in der EU. Wirtschaftsleistung, Beschäftigung und Innovation vor dem Hintergrund der Lissabon-Agenda. Studie S23, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2005, Tabelle A1.

Insbesondere im Falle Schwedens und Dänemarks liegt dies klar auf der Hand: In beiden Ländern ist der Kapitalstock relativ zum BIP inzwischen groß (jeweils 3,3 und 3 in den späten 1990er Jahren). Versuche, ihn weiter auszubauen, würden auf Grund sinkender Wachstumswirksamkeit der Investitionen erfolglos bleiben. Auch ist die Möglichkeit, durch Erschließung freier Arbeitsreserven das Wachstum zu beschleunigen, in beiden Ländern mit ihren hohen Beschäftigungsquoten begrenzt.¹⁴ Daher war es nur konsequent, auf eine schnelle Implementierung neuer Technik und Arbeitsorganisation als Wachstumsinput zu setzen. Die Kombination aus höherem Tempo des technischen Fortschritts und seinem größeren Anteil an der BIP-Wachstumsrate im Durchschnitt der Jahre 1996-2005 in den nordischen Ländern als in Deutschland (Tab. 2) erklärt hinreichend ihre sehr viel bessere aktuelle ökonomische Verfassung, insbesondere vor dem Hintergrund der Herausforderungen durch Osterweiterung und Globalisierung.

Ist das nordische Wirtschafts- und Sozialmodell kopierfähig?

Bei der Diskussion um ein geeignetes europäisches Wirtschafts- und Sozialmodell, das Wohlstand nachhaltig sichert und die Herausforderungen der Zukunft erfolgreich bewältigt, wird wiederholt auf die Verträglichkeit eines generösen Sozialstaates mit guten wirtschaftlichen Erfolgen in den drei nordischen Mitgliedern der Europäischen Union hingewiesen. Alle drei Länder erzielen trotz – oder wegen – ihrer großen Staatsquote zukunftsichernde Haushaltsüberschüsse und melden vergleichsweise geringe Einkommensungleichgewichte.

Die direkte Übertragung der nordischen Erfahrungen auf die großen europäischen ‚Problemwirtschaften‘ wie Deutschland oder Frankreich ist bei aller formalen Attraktivität des Modells freilich wenig hilfreich. Die hohe Steuerquote bewirkt, dass der Privatverbrauch in den skandinavischen Ländern langsamer steigt als im OECD-Durchschnitt. Während das für die kleinen, sehr offenen Volkswirtschaften Dänemarks, Finnlands und Schwedens weniger problematisch ist, ist der Privatverbrauch in den großen Ländern die wichtigste Nachfragekomponente. ‚Mehr Staat‘ würde hier das Wachstum konterkarieren, nicht fördern. Das haben auch die Skandinavier erkannt und ihre Staatsquote spürbar gekürzt.

Zugleich – und das ist eine der bemerkenswerten Leistungen – haben die Skandinavier ein Abrutschen in die Staatsverschuldung vermeiden können. Mit der Einführung einer ‚Dualen Einkommensteuer‘ seit den späten 80ern und den frühen 90ern wurde der Unternehmenssektor entlastet. Dual steht für die unterschiedliche Steuerbelastung von Einkommen aus Arbeit und Vermögen bzw. Kapitalbesitz: Während Arbeitseinkommen progressiv besteuert werden, unterliegen Gewinne, Zinseinnahmen und Dividenden einer Flat Tax zu international moderaten Sätzen, die weit unter den deutschen Nominalsätzen liegen. Die Steuersatzsenkungen ab den frühen 1990er Jahren haben dazu beigetragen, dass diese Länder im Vergleich zu Deutschland weniger unter Gewinnverlagerungen leiden. Fördernd für die Standortattraktivität ist die Tatsache, dass die Haupteinnahmenquelle des Fiskus die persönliche Einkommenssteuer ist, gefolgt von den Umsatz- und Verbrauchssteuern. Die Belastung mit Lohnnebenkosten ist speziell in Dänemark im internationalen Vergleich minimal.

Der Erfolg der nordischen Mitglieder der Europäischen Union ist eine Kombination aus Gegebenheiten (kleine offene Ökonomien, gewachsenes Vertrauen in die Fürsorgefunktion des Staates, Naturressourcen in Schweden und Finnland) und genuinen Leistungen (hoher

¹⁴ Formal gesehen liegen solche Reserven insbesondere in Schweden vor: Hier ist die Krankenquote im internationalen Vergleich besonders hoch, was ein Indiz dafür ist, dass Arbeitsinput ‚verschenkt‘ wird. ‚Krankfeiern‘ ist ein Substitut für bezahlte Freizeit, die auf diese Weise ausgedehnt wird; somit ist dieses Problem kurzfristig nicht zu lösen.

Bildungsstand und damit hohe Produktivität und Arbeitseinkommen, Anpassungsfähigkeit im internationalen Wettbewerb, effiziente Verwaltung und Steuerung staatlicher Zuwendungen). Es ist nicht der ‚große Staat‘ per se, der Skandinavien den Erfolg beschert; folglich ist von jedwedem mechanischen Kopieren des nordischen Wirtschafts- und Sozialmodells durch andere Nationen mit anderen Voraussetzungen abzuraten.

Auch sind einige Sonderfaktoren nicht zu unterschätzen: In Schweden fördert die unabhängige nationale Geld- und Wechselkurspolitik den Aufschwung. Die schwedische Krone wurde in der Rezession gegenüber dem Euro und dem britischen Pfund real abgewertet, um die schwedischen Exporte zu beleben.

Hilfreich ist auch die skandinavische Neigung, Konflikte im Konsens zu lösen, die in allen drei Ländern für moderate Lohnabschlüsse im Sinne von Wachstum und Beschäftigung sorgt.

Nicht zuletzt spielt der Sonderfaktor Naturkapital eine positive Rolle, da er in Schweden und Finnland bestimmten Industrien (Holz, Papier) komparative Vorteile gegenüber der internationalen Konkurrenz verschafft und so selbst in wirtschaftlichen Schwächephase die Gesamtnachfrage stützt.

Verschont von Problemen sind die Länder freilich nicht: Insbesondere in Finnland verharrt die Arbeitslosigkeit auf einem hohen Stand und liegt damit um bis zu vier Prozentpunkte über der Leistung der angelsächsischen Volkswirtschaften. Zusammen mit Schweden erlebte das Land Anfang der 1990er Jahre die schwerste Rezession unter der westlichen Industrieländern; in beiden Volkswirtschaften ging die Wirtschaftsleistung präzedenzlos drei Jahre hintereinander zurück.

Dieser makroökonomische Schock entfaltete jedoch eine heilsame Wirkung: Finnland restrukturierte zum Preis massiver Entlassungen seine Wirtschaft und betrat anschließend wieder einen Wachstumspfad. Schweden kürzte radikal – von 73 Prozent 1993 auf gegenwärtig 56,5 Prozent des BIP – seine Staatsquote und glich sie damit dem Rest der meisten Mitgliedsländer an. Im öffentlichen Sektor wurden Entlassungen durchgesetzt und die Zumutbarkeitskriterien für die Arbeitsaufnahme bei Arbeitslosigkeit wurden gestrafft.

Diese ‚Peitsche‘ ist jedoch nur die eine Seite der Arbeitsmarktpolitik: Als Zuckerbrot wurde die aktive Beschäftigungspolitik ausgebaut. Unter Berücksichtigung der Teilnehmer von Beschäftigungsprogrammen wäre die Arbeitslosenrate effektiv um bis zu 2 Prozentpunkte höher. Diese Entschlossenheit, die Arbeitsaufnahme von Arbeitslosen aktiv zu fördern und zu fordern, ist nachzuzahlen.

Unbedingt übernahmewürdig ist die Innovationsfreudigkeit der nordischen Volkswirtschaften, die ihnen Wettbewerbs- und damit Wachstums- und Haushaltsvorteile verschafft. Auch die ideologiefreie Kreativität bei der Standortsicherung ist in den Ländern kopierfähig: Dänemark war stets bemüht, seinen Wirtschaftsstandort durch eine unternehmensfreundliche Steuerpolitik und durch geringe Lohnnebenkosten attraktiv zu halten. Selbst im Vergleich zu wirtschaftsliberalen Ländern wie den USA, Großbritannien oder Irland ist die Steuerbelastung der Unternehmen in Dänemark geringer. Das sichert den Standort Dänemark, der im internationalen Vergleich ansonsten kein ausgeprägter High-Tech-Standort ist.

Ein einheitliches nordisches Beschäftigungs- und Steuermodell existiert folglich nur bedingt. Jedoch gibt es zahlreiche sozial- und wirtschaftspolitische Elemente, die für andere EU-Staaten als Orientierung dienen können.

Keine gegenseitige Anerkennung ohne Harmonisierung des nationalen Strafrechts in der EU

*Sebastian Weber**

Die Europäische Union befindet sich in einer tiefen Krise. Dieser Satz entwickelt sich gegenwärtig zu einer Standardbeschreibung in Politik und Medien. Die Ablehnung des Verfassungsvertrages in Frankreich und den Niederlanden wie auch die Verhandlungen über den Haushalt der Union für die Jahre 2007 bis 2013 haben den Ruf der europäischen Institutionen erschüttert. Dabei hat sich die Europäische Union ehrgeizige Ziele gesetzt: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts soll Europa nach Maßgabe der Art. 2 und 29 Abs. I EUV sein. Wie anfällig aber die europäischen Zivilgesellschaften sind, haben im Juli 2005 die terroristischen Verbrechen in London auf grausame Weise wieder gezeigt. Die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, die so genannte Dritte Säule der Europäischen Union, ist daher zu Recht umfassend angelegt und zielt sowohl auf Präventivmaßnahmen als auch auf repressive Kriminalitätsbekämpfung ab. Im Bereich der Strafverfolgung setzt der Rat der Europäischen Union dabei vor allem das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung nationaler Strafgesetze und Rechtsakte. Dagegen bleibt eine Harmonisierung des Strafrechts gem. Art. 29 Abs. II EUV auf das erforderliche Maß begrenzt, soll also nur dann erfolgen, wenn eine verbesserte Zusammenarbeit anders nicht zu erreichen ist. Daran, dass die unterschiedlichen nationalen Strafrechtsordnungen möglichst unberührt bleiben sollen, wird deutlich, dass die Bewahrung nationaler Souveränität und der Identität der Mitgliedstaaten das Leitbild eines noch im Werden befindlichen europäischen Strafrechts- und vor allem Strafverfolgungsraumes ist. Die Berechenbarkeit dieser Art kooperativer Strafverfolgung und letztlich damit die Rechtssicherheit des Bürgers bleiben dabei aber auf der Strecke, wie auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18.07.2005 gezeigt hat, durch das die Übergabe eines des Terrorismus und der Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung verdächtigen deutschen Staatsangehörigen an Spanien gestoppt wurde.

Der Europäische Haftbefehl

Der dem Übergabeersuchen Spaniens zu Grunde liegende Europäische Haftbefehl ist gegenwärtig die prominenteste Maßnahme zur Umsetzung des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung nationaler Strafgesetze und Rechtsakte. Durch den Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten vom 13. Juni 2002 (2002/584/JI)¹ hat das Auslieferungsrecht innerhalb der Europäischen Union beachtliche Veränderungen erfahren. Der Europäische Haftbefehl wird in Art. 1 des Rahmenbeschlusses als justizielle Entscheidung definiert, die in einem Mitgliedstaat ergeht und die Festnahme und Übergabe einer Person durch einen anderen Mitgliedstaat bezweckt. Der Ausstellungsstaat des Haftbefehls wird so in die Lage versetzt, seine Strafverfolgung, die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe oder auch einer freiheitsentziehenden Maßnahme der Sicherung unionsweit durchzusetzen. Das System des Europäischen Haftbefehls ersetzt eine

* Sebastian Weber, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Internationale Angelegenheiten der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Hamburg.

¹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABl. EG) 2002 Nr. L 190, 1.

ganze Reihe völkerrechtlicher Abkommen, die bislang das Auslieferungsrecht zwischen den Mitgliedstaaten regelten, deren Komplexität und Verzögerungsrisiken jedoch für eine grundlegende Änderung sprachen. Dieser „gewaltige Schritt“² wird auch durch eine veränderte Terminologie unterstrichen, nach der das im klassischen Auslieferungsrecht gebräuchliche Begriffspaar „ersuchender Staat“ und „ersuchter Staat“ durch „Ausstellungsstaat“ und „Vollstreckungsstaat“ ersetzt wird, zwischen denen nunmehr eine „Übergabe gesuchter Personen“ und keine „Auslieferung“ mehr erfolgt. Das Übergabeverfahren läuft dabei ausschließlich zwischen den beteiligten Justizbehörden ab. Die das herkömmliche Auslieferungsrecht kennzeichnende abschließende, politisch geprägte Bewilligung des Ersuchens durch die jeweilige Regierung wurde damit innerhalb der Europäischen Union abgeschafft.³ Die bis dahin gerichtlich nicht kontrollierbare Entscheidung der Regierung wird so in ein justizförmiges Verfahren überführt, das allerdings auch weiterhin der freien Entscheidung der Mitgliedstaaten unterliegt, Rechtshilfe zu leisten, und wodurch auch nicht der zwischenstaatliche Charakter einer Übergabe negiert wird.⁴

Die materiellen Grundsätze des klassischen Auslieferungsrecht werden auch im Recht des Europäischen Haftbefehls beibehalten. So kann eine Übergabe abgelehnt werden, wenn die der gesuchten Person zur Last gelegte Handlung im Recht des Vollstreckungsstaates keine Straftat darstellt (Art. 2 IV des Rahmenbeschlusses). Das in Art. 27 II des Rahmenbeschlusses verankerte Spezialitätsprinzip ermöglicht eine Begrenzung der Strafverfolgung auf die Taten, deretwegen die Übergabe erfolgte. Der Grundsatz *ne bis in idem* schließt innerhalb der Europäischen Union auch weiterhin die doppelte Bestrafung einer Person aus. Darüber hinaus eröffnet der Rahmenbeschluss den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, zahlreiche weitere obligatorische und fakultative Ablehnungsgründe einer Übergabe in die nationalen Rechtsvorschriften aufzunehmen, die zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses erforderlich sind, damit dessen Vorgaben in den Mitgliedstaaten zu unmittelbar geltendem Recht werden. Die durch den Rahmenbeschluss bewirkten Veränderungen sind insoweit deutlich weniger einschneidend ausgefallen als zunächst geplant. So konnte sich die Europäische Kommission mit ihrem Vorschlag nicht durchsetzen, auf das Spezialitätsprinzip gänzlich zu verzichten. Den Mitgliedstaaten steht es allerdings nach Maßgabe des Art. 27 frei, weitere Erleichterungen durch entsprechende nationale Regelungen und Erklärungen einzuführen. Auch der Versuch, den Grundsatz beiderseitiger Strafbarkeit aufzugeben, scheiterte.⁵

Besondere Aufmerksamkeit verdient daher der Katalog des Art. 2 II des Rahmenbeschlusses, der 32 Delikte und Kriminalitätsfelder enthält, für die das Prinzip beiderseitiger Strafbarkeit nicht mehr gilt. Ist eine nach nationalem Recht eines Mitgliedstaates strafbare Handlung dieses Katalogs Gegenstand eines Europäischen Haftbefehls, so erfolgt die Übergabe dieser Person ohne Prüfung der beiderseitigen Strafbarkeit. Dieser Katalog umfasst neben Terrorismus, Menschenhandel, Kinderpornografie, klassischen Delikten wie Geiselnahme, Vergewaltigung und Tötungsdelikten, auch recht unbestimmte Begriffe wie Umweltkriminalität, Cyberkriminalität, Betrugsdelikte oder Sabotage. Voraussetzung für die Übergabe ist zwar, dass die Tat im Höchstmaß mit mindestens drei Jahren Freiheitsstrafe im Ausstellungsstaat bedroht ist, doch dürfte dies bei der deutlich überwiegenden Anzahl der Delikte und Kriminalitätsfelder der Fall sein. Der Europäische Haftbefehl führt in die-

2 So Helmut Satzger, in: Rudolf Streinz: EUV/EGV-Kommentar, 2003, Art. 31 EUV, Rn. 8.

3 Vgl. Daniel Rohlf: Der Europäische Haftbefehl (Diss. Regensburg), 2003, S. 42.

4 BVerfG, Urteil vom 18.07.2005 (Az.: 2 BvR 2236/04), Rz. 88.

5 Vgl. Wolff von Heintzel-Heinegg/Daniel Rohlf: Der Europäische Haftbefehl, GA 2003, S. 44, 49; Jörg Monar: Die EU und die Herausforderung des internationalen Terrorismus, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Herausforderung Terrorismus, 2004, S. 136, 151.

sem Bereich also zu einer deutlichen Vereinfachung des Übergabeverfahrens zwischen den Mitgliedstaaten, zumal innerhalb der Europäischen Union auch die Übergabe eigener Staatsangehöriger regelmäßig erfolgen soll, wie sich aus Art. 5 III des Rahmenbeschlusses ergibt. Die weltweit verbreitete Praxis, eigene Staatsangehörige zumindest nicht gegen ihren Willen einer fremden Staatsmacht zu übergeben, findet insoweit keine Anwendung mehr.

Gegenseitige Anerkennung nationaler Strafgesetze und Rechtsakte als Strategie

Der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl ist Teil eines Maßnahmenpaktes zur Umsetzung des Prinzips gegenseitiger Anerkennung im Strafrecht. Das Prinzip stammt ursprünglich aus dem Recht des Binnenmarktes und dient insbesondere dem Abbau von Handelshemmnissen nicht-tarifärer Art, die dem freien Verkehr von Waren, Personen und Dienstleistungen widersprechen. Durch die Übertragung dieses Prinzips auf die Strafverfolgung soll das System klassisch-völkerrechtlicher Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten in ein System des freien Verkehrs strafrechtlicher justitieller Entscheidungen umgewandelt werden, wie der Rat der Europäischen Union in Erwägungsgrund (5) des Rahmenbeschlusses formuliert hat. Weitere Schritte zur Umsetzung dieser Strategie sind der Rahmenbeschluss über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union (2003/577/JI) vom 22. Juli 2003⁶, der Rahmenbeschluss über die gegenseitige Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen (2005/214/JI) vom 24.02.2005⁷ und der vorgeschlagene Rahmenbeschluss über die Europäische Beweisordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafverfahren.⁸ Die grundlegenden Prinzipien dieser Rahmenbeschlüsse entsprechen denen, die bereits am Beispiel des Europäischen Haftbefehls dargelegt wurden. Dem Vorwurf, Europa verliere durch die getroffenen Maßnahmen seinen Charakter als liberaler Rechtsraum, versucht der Rat der Europäischen Union dadurch zu begegnen, dass er Diskriminierungsverbote ausdrücklich betont. Beispielsweise in Erwägungsgrund (6) des Rahmenbeschlusses über Sicherstellungsentscheidungen sieht der Rat eine Interpretation seiner Regelungen vor, nach der die Vollstreckung einer Sicherstellungsentscheidung verweigert werden kann, wenn diese zum Zwecke der Strafverfolgung oder Bestrafung einer Person aus Gründen ihres Geschlechts, ihrer Rasse, Religion, ethnischen Herkunft, Staatsangehörigkeit, Sprache, politischen Überzeugungen oder sexuellen Ausrichtung erlassen wurde oder die Stellung der betroffenen Person aus einem der genannten Gründe beeinträchtigt werden könnte.

Eine Ausweitung der Zusammenarbeit enthält dagegen der Rahmenbeschluss über die gegenseitige Anerkennung von Geldstrafen und Geldbußen. Der Katalog von Straftaten und Kriminalitätsfeldern, der sich hier in Art. 16 II wiederfindet, wurde um sieben Delikte beziehungsweise Deliktgruppen ergänzt. Neben Diebstahl und Sachbeschädigung wurden die binnenmarktspezifischen Bereiche Warenschmuggel und Verletzung von Rechten an geistigem Eigentum sowie Verstöße gegen Straßenverkehrsvorschriften, insbesondere bei Lenk- und Ruhezeiten sowie beim Gefahrguttransport, und Gewalttaten gegen Personen und Bedrohung, insbesondere bei Sportveranstaltungen, aufgenommen. Schließlich wird im letzten Spiegelstrich dieses Katalogs die Entwicklungsoffenheit dieser Form der Zusammenarbeit dokumentiert. Danach erfolgt die gegenseitige Anerkennung von Geldbußen und Geldstrafen ohne Prüfung beiderseitiger Strafbarkeit auch bei Straftatbeständen, „die vom Entscheidungsstaat

6 ABl. EG 2003 Nr. L 196, 45.

7 ABl. EG 2005 Nr. L 76, 16.

8 KOM (2003) 688 endg. vom 14.11.2003 (2003/0270 CNS).

festgelegt werden und durch Verpflichtungen abgedeckt sind, die sich aus Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft oder aus Rechtsakten [der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen] nach Maßgabe des EUV ergeben“. Diese Erweiterung des Katalogs findet sich auch im Vorschlag der Kommission über die Beweisordnung. Dadurch wird eine Verknüpfung kooperativer Strafverfolgung und -vollstreckung mit weiteren Schritten der Europäischen Union zur Harmonisierung nationaler Rechtsvorschriften hergestellt, die gerade auch das materielle Strafrecht betreffen können, wie noch zu zeigen sein wird.

Rechtsstaatliche Begrenzungen des freien Übergabeverkehrs

Ein Paradigmenwechsel ist aus deutscher Sicht die Übergabe eigener Staatsangehöriger. Ausgelöst wurde die entsprechende Grundgesetzänderung im Jahre 2000 durch das Übereinkommen über die Auslieferung zwischen den Mitgliedstaaten der EU von 1996⁹, das bereits einen unbeschränkten Auslieferungsverkehr vorsah, und die Einrichtung der UN-Straftribunale für das ehemalige Jugoslawien und Ruanda sowie die damals noch bevorstehende Errichtung des Ständigen Internationalen Strafgerichtshofes. Art. 16 II GG enthielt in seiner alten Fassung ein absolutes Auslieferungsverbot für deutsche Staatsangehörige. Nach seiner Änderung erlaubt Art. 16 II 2 GG nunmehr gesetzliche Regelungen, die eine Auslieferung Deutscher an Mitgliedstaaten der Europäischen Union und Internationale Gerichtshöfe vorsehen. Ein völlig bedingungsloser Übergabeverkehr ist jedoch auf Grund der Schutz- und Fürsorgepflichten, die sich aus dem gegenseitigen Rechtsverhältnis des Staates und seiner Angehörigen ergeben, ausgeschlossen. Deutschland ist deshalb dazu verpflichtet, Eingriffe einer fremden Staatsmacht in Grundrechte eigener Staatsangehöriger abzuwehren, zumindest insoweit der Menschenwürdegehalt eines Grundrechts betroffen ist.¹⁰ Daher erlaubt Art. 16 Abs. II 2 GG die Übergabe Deutscher nur dann, wenn rechtsstaatliche Grundsätze dabei gewahrt bleiben.

Die Verweigerung einer Übergabe kommt allerdings erst dann in Betracht, wenn der betroffene Staat grundsätzlich keinen dem Grundgesetz und der Europäischen Menschenrechtskonvention im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz (mehr) gewährleistet.¹¹ In diesem unwahrscheinlichen Fall würden jedoch gegen einen EU-Mitgliedstaat Maßnahmen nach Art. 7 EUV ergriffen, der die Suspendierung der Rechte des betroffenen Mitgliedstaates erlaubt, so dass auch die Kooperation bei der Strafverfolgung mit diesem Staat eingestellt werden würde. Das Bundesverfassungsgericht sieht den deutschen Gesetzgeber darüber hinaus in der Pflicht, auch unabhängig von den Mechanismen des Art. 7 EUV bei nachhaltiger Erschütterung des Vertrauens in die Rechtsstaatlichkeit der allgemeinen Verfahrensbedingungen eines Mitgliedstaates zu reagieren.¹² Das in Art. 7 EUV vorgesehene Verfahren, das durch die Vertragsrevision von Nizza noch um ein Frühwarnsystem ergänzt wurde¹³, spricht angesichts seiner Funktion und detaillierten Regelung aber gegen unilaterale Maßnahmen einzelner Mitgliedstaaten. Einzelne durchaus erhebliche Unterschiede im nationalen Strafprozessrecht vermögen einen grundsätzlichen Einwand gegenüber dem System des Europäischen Haftbefehls daher nicht zu begründen.¹⁴ Aus rechtspolitischer

9 ABl. EG 1996 Nr. C 313, 11.

10 BVerfG, Urteil vom 18.07.2005 (Az.: 2 BvR 2236/04), Rz. 63 ff, 76.

11 Rohlff, Der Europäische Haftbefehl, 2003, S. 75; Andreas Zimmermann: Die Auslieferung Deutscher an Staaten der EU und internationale Gerichtshöfe, JZ 2001, S. 233, 237.

12 BVerfG, Urteil vom 18.07.2005 (Az.: 2 BvR 2236/04), Rz. 78.

13 Vgl. Rudolf Geiger, EUV/EGV-Kommentar, 4. Auflage 2004, Art. 7 EUV, Rn. 1.

14 Vgl. aber zu durchaus bedenklichen Beispielen Jörg Monar: EU-Antiterrormaßnahmen und die EMRK: Probleme der Kompatibilität, in: Constance Grewe/Christoph Gusy, Menschenrechte in der Bewährung, 2005, S. 223, 230; Ingo von Münch: Staatsrecht II, 5. Auflage 2002, Rn. 534d.

Sicht erscheint seine Einführung sogar geboten, werden durch den Europäischen Haftbefehl doch auch die eigenen Strafverfolgungsinteressen gewahrt, die zweifelsohne in einem Raum offener Grenzen und des freien Verkehrs von Waren, Personen und Dienstleistungen gegenüber Angehörigen anderer Mitgliedstaaten entstehen werden.¹⁵

Die Verfassungswidrigkeit der deutschen Umsetzung des Europäischen Haftbefehls

Das Bundesverfassungsgericht wendet sich in seinem Urteil über die Verfassungsbeschwerde eines deutschen Staatsangehörigen denn auch nicht prinzipiell gegen das durch den Rahmenbeschluss vorgesehene Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten und seine Grundsätze. Die Verfassungswidrigkeit des deutschen Umsetzungsgesetzes ergibt sich vielmehr aus Verstößen gegen verfassungsrechtliche Vorgaben, die bei der Umsetzung und insbesondere bei der Ausnutzung der nationalen Gestaltungsspielräume zu beachten gewesen wären.¹⁶

So reicht die generelle Bindung der Staatsgewalt an die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze durch Art. 16 II 2 GG für die Gewährleistung der grundrechtlich geschützten Belange eines Betroffenen nicht aus. Der Gesetzgeber ist vielmehr auf Grund des qualifizierten Gesetzesvorbehaltes verpflichtet gewesen, die Bedingungen einer Übergabe an andere Mitgliedstaaten tatbestandlich differenziert zu definieren und dabei einen die Grundrechte deutscher Staatsangehöriger möglichst schonenden Weg zu wählen. Der besondere Schutzgehalt des grundsätzlichen Auslieferungsverbots und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verpflichten den Gesetzgeber insbesondere zu einer entsprechenden Ausgestaltung der Ablehnungsgründe einer Übergabe im einfachen Recht. Danach wäre gesetzlich vorzuschreiben gewesen, dass ein Deutscher auf Grund einer im eigenen Rechtsraum begangenen Tat, also einer Tat mit maßgeblichem Inlandsbezug, nicht an einen anderen Mitgliedstaat übergeben werden darf. Für Distanzdelikte, bei denen die Handlung in Deutschland, der Erfolg aber in einem anderen Mitgliedstaat eintritt, wäre eine Abwägung zwischen den Erfordernissen effektiver Strafverfolgung, der Schwere des Tatvorwurfs und den grundrechtlich geschützten Interessen des Betroffenen explizit vorzusehen gewesen. Dagegen ist eine Übergabe bei Taten mit maßgeblichem Auslandsbezug, bei denen die Handlung überwiegend in einem anderen Staat begangen wurde und der Erfolg dort eingetreten ist, unbedenklich.¹⁷ Dies gilt insbesondere bei typischerweise grenzüberschreitenden schweren Delikten, wie internationalem Terrorismus oder organisiertem Drogen- oder Menschenhandel. Die Staatsangehörigkeit schützt den Täter insoweit vor einer Übergabe nicht in gleichem Umfang, vor allem ist so eine erfolgreiche Flucht in den Heimatstaat nicht von ausschlaggebender Bedeutung.

Ferner erfordert die grundsätzliche Auslieferungsfreiheit des Art. 16 II 1 GG für deutsche Staatsangehörige weitere Schutzklauseln. Der Gesetzgeber muss nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts unter anderem dafür Sorge tragen, dass die im Rahmenbeschluss vorgesehenen möglichen Bedingungen für eine Übergabe, etwa die Rücküberstellung zur Vollstreckung der Strafe (Art. 5 III), auch tatsächlich eingehalten werden können. Es seien zudem Regelungen erforderlich für den Fall, dass ein Übergabeersuchen eigener Strafverfolgung zuvorkomme.

15 Mark Deiters: Gegenseitige Anerkennung von Strafgesetzen in Europa, ZRP 2003, S. 359, 360.

16 BVerfG, Urteil vom 18.07.2005 (Az.: 2 BvR 2236/04), Rz. 84 ff.

17 Anderer Ansicht allerdings Richter Broß, der in seiner abweichenden Meinung grundsätzliche Zweifel an der Vereinbarkeit des Rahmenbeschlusses mit dem Subsidiaritätsprinzip formuliert, Rz. 132 ff.

Gegen die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 IV GG verstößt zudem der Ausschluss der Anfechtbarkeit der Bewilligungsentscheidung einer Übergabe durch § 74b des Gesetzes über internationale Rechtshilfe (IRG), da die abschließende Aufzählung von fünf Sachverhaltskonstellationen in § 83b IRG, die zur Ablehnung einer Übergabe führen können, den Charakter der Bewilligungsentscheidung maßgeblich verändert hat. Während vormals nur unbenannte, gerichtlich nicht überprüfbare außen- und allgemeinpolitische Erwägungen für die politische Bewilligungsentscheidung ausschlaggebend waren, sei nunmehr ein verrechtlichter Abwägungsprozess vorgesehen, an dessen Ende eine zu begründende Ermessensentscheidung der zuständigen Behörde steht, die der Überprüfung durch die rechtsprechende Gewalt unterliegen müsse.

Kommt der Gesetzgeber diesen Bedingungen bei der Neufassung des Umsetzungsgesetzes des Rahmenbeschlusses jedoch nach, scheidet eine Verletzung des Rückwirkungsverbots des Art. 103 II GG von vornherein aus. Allerdings könnte ein Verstoß vorliegen, wenn ein bislang vor Auslieferung absolut geschützter Deutscher für Handlungen, die keinen maßgeblichen Auslandsbezug aufwiesen und zum Zeitpunkt der Tat in Deutschland straffrei gewesen sind, sich nunmehr in einem anderen Mitgliedstaat verantworten müsse. Obwohl das Rückwirkungsverbot nicht für das Strafverfahrensrecht gelte, zu dem auch das Auslieferungsrecht zu zählen sei, käme dies nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts einer materiell rückwirkenden Rechtsänderung möglicherweise gleich.

Die Bewahrung von Souveränität und Identität der europäischen Verfassungsstaaten

Die von ihm selbst in der mündlichen Verhandlung über die Verfassungsbeschwerde aufgeworfene Frage, ob die Mitgliedstaaten nicht mittlerweile zu viel ihrer Staatlichkeit auf die europäische Ebene transferiert hätten¹⁸, beantwortet das Bundesverfassungsgericht dagegen zu Recht negativ. Das völkerrechtsfreundliche Grundgesetz enthalte keine unüberwindbaren Hürden für die Auslieferung eigener Staatsangehöriger, die auch nicht zu einer unzulässigen Entstaatlichung Deutschlands durch das System des Europäischen Haftbefehls führe.¹⁹

Das Strafrecht gilt allerdings nicht zu Unrecht als klassische Domäne der Nationalstaaten, drücken sich doch bestimmte Ordnungsvorstellungen eines Gemeinwesens im Strafrecht explizit aus und verdeutlicht der absolute Strafanspruch die Effektivität einer Staatsmacht. Strafgesetzgebung und Kriminalpolitik sind jedoch nicht nur durch rationale Überlegungen geprägt, sondern sie unterliegen maßgeblich auch kulturellen und historischen Besonderheiten, Wertvorstellungen und Ängsten. Deshalb ergeben sich innerhalb der Europäischen Union auch veritable Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, ob und, wenn ja, mit welcher Intensität bestimmte Handlungen verfolgt und bestraft werden.²⁰ Prinzipiell verdient dabei die Entscheidung eines Staates, eine Handlung nicht unter Strafe zu stellen oder sie als bloße Ordnungswidrigkeit zu betrachten, die gleiche Anerkennung, wie die Entscheidung eines anderen Staates, dieselbe Handlung als Straftat zu definieren. Das dergestalt geprägte Strafrecht trägt so maßgeblich zur Identität eines Staates bei, ist es doch ein handfester Ausdruck gesellschaftlicher Werturteile und bildet dadurch den Konsens einer Gesellschaft ab. Das völkerrechtliche Institut der Souveränität dient nicht zuletzt auch dem Schutz vor Eingriffen von außen in diese Entscheidungen und sichert damit die Identität eines Staatswesens.

18 Vgl. die Berichterstattung bei Reinhard Müller: Ein naheliegendes Instrument?, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 14.04.2005, S. 4.

19 BVerfG, Urteil vom 18.07.2005 (Az.: 2 BvR 2236/04), Rz. 70 ff.

20 Vgl. Frederik Rüter: Harmonie statt Dissonanz, *ZStW* 105 (1993), S. 30, 35.

Der souveräne Staat ist zwar durch eigenständige, unabgeleitete Herrschaftsgewalt gekennzeichnet, doch steht er gleichwohl nicht über dem Völkerrecht, sondern er ist Teil der Völkerrechtsordnung, die Inhalt und Schranken seines Rechtsstatus definiert. Der freiwillige Eintritt eines Staates in ein völkerrechtliches Vertragsregime ist Ausdruck dieser Souveränität und bedeutet nicht etwa den (partiellen) Verlust derselben, wenngleich ein solcher Akt zu deutlichen Beschränkungen souveräner Machtausübung führen kann, wie das Beispiel der Europäischen Gemeinschaften zeigt. Je mehr sich die Staaten bei der Bewältigung ihrer Aufgaben internationaler Zusammenschlüsse bedienen, desto mehr entfernen sie sich allerdings vom klassischen Souveränitätsverständnis, das durch die Ausschließlichkeit der dem territorialen Souverän zugewiesenen Herrschaftsbefugnisse gekennzeichnet ist.

Es verwundert daher auch nicht, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union in Art. 6 III EUV deshalb die Wahrung ihrer Identität zu einer grundlegenden Maßgabe der Europäischen Einigung gemacht haben. Rechtlich und tatsächlich bleiben aber heute immer weniger Sachfragen übrig, die ausschließlich von einzelnen Staaten entschieden werden können. Grenzüberschreitende Kriminalität und internationaler Terrorismus stellen insbesondere hervorzuhebende Herausforderungen dar. Einerseits schützt die staatliche Souveränität zwar Wertentscheidungen eines Staatsvolkes im Rahmen seines Verfassungsstatus, andererseits bestehen eindeutige Interessen der Staatengemeinschaft und mit Blick auf den einzelnen Bürger auch (Schutz-)Pflichten, die anstehenden politischen Probleme gemeinsam zu lösen.²¹

Die gegenseitige Anerkennung nationaler Strafgesetze ist dabei ein denkbarer Weg zu größerer Kooperation, die etwa durch das Instrument des Europäischen Haftbefehls operabel wird. Die nationalen Strafrechtsordnungen bleiben dabei weitgehend unberührt, vielmehr wird ihnen im Zweifel unionsweit zur Durchsetzung verholfen.

Aus der Perspektive des Bürgers erscheint der eingeschlagene Weg, dieses Ziel durch ein möglichst großes Maß gegenseitiger Anerkennung und ein möglichst geringes Maß an nivellierender Harmonisierung zu erreichen, jedoch durchaus fragwürdig. Die gegenseitige Anerkennung nationaler Strafgesetze stellt ein nationale Besonderheiten möglichst schonendes Mittel zur Verbesserung europaweiter Kriminalitätsbekämpfung dar, doch birgt es für den Bürger erhebliche (Rechts-)Unsicherheiten. Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung beantwortet nämlich nicht die Frage, welches nationale Strafrecht für welche Handlung letztlich maßgebend ist. Dies entscheidet sich vielmehr nach den nationalen Bestimmungen, die die Anknüpfungspunkte für die Begründung eines Strafanspruchs definieren. So zeigt sich beispielsweise das deutsche Recht beziehungsweise die Rechtsprechung besonders zuständigkeitswillig. Der Bundesgerichtshof hält etwa einen Ausländer, der auf einem ausländischen Server Inhalte deutschen Internetusern zugänglich macht, nach deutschem Recht für strafbar, wenn der zum Tatbestand gehörende Erfolg der öffentlichen Leugnung des Holocausts und der Volksverhetzung dadurch in Deutschland eintritt (§§ 130 I, III StGB).²² Im konkreten Fall mag dies rechtspolitisch noch erstrebenswert erscheinen, mit Blick auf den Europäischen Haftbefehl ist dieses Ergebnis aber höchst problematisch, kann der einzelne Bürger doch kaum mehr überblicken, welche Norm welchen nationalen Strafrechts er möglicherweise durch eine Handlung verletzt, obwohl er sich nach Maßgabe seines heimatlichen Strafrechts, das sein Rechtsempfinden am ehesten bestimmen dürfte, womöglich rechtstreu

21 Vgl. Stefan Oeter: Souveränität – ein überholtes Konzept?, in: Hans J. Cremer/Thomas Giegerich/Dagmar Richter/Andreas Zimmermann: Tradition und Weltoffenheit des Rechts, Festschrift Steinberg, Berlin u.a. 2002, S. 259, 276 ff.

22 BGHSt 46, 212.

verhält. Der Europäische Haftbefehl könnte dazu führen, dass eine Person wegen einer solchen Handlung einem anderen Mitgliedstaat zum Zwecke der Strafverfolgung übergeben wird.²³ Als Anknüpfungspunkte für einen nationalen Strafanspruch dienen dabei sowohl der Handlungs- wie der Erfolgsort, die Staatsangehörigkeit des Täters oder auch des Opfers. Innerhalb der Europäischen Union begegnen sich in kaum mehr überschaubarer Häufigkeit Waren, Personen und Dienstleistungen, die so gegebenenfalls zur Begründung eines nationalen Strafanspruchs herangezogen werden können. Wird diese ohnehin schon für den Einzelnen unübersichtliche Lage nun ergänzt durch den vom Rat beabsichtigten „freien Verkehr strafrechtlicher Entscheidungen“ entsteht ein noch größeres Maß an Rechtsunsicherheit.

Das in Art. 103 II GG und Art. 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerte Gesetzlichkeitsprinzip im Strafrecht (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) kann als eine der wesentlichen Ausprägungen eines Rechtsstaates angesehen werden. Als allgemeiner Rechtsgrundsatz bindet das Gesetzlichkeitsprinzip über Art. 6 II EUV auch die Europäische Union.²⁴ Über das Rückwirkungs- und Analogieverbot hinaus ist ihm ein Bestimmtheits- und Klarheitsgebot für gesetzliche Straftatbestände zu entnehmen.²⁵ Dieses Gebot verpflichtet zu hinreichend klar und bestimmt formulierten Gesetzen, aus denen sich die strafbare Handlung und die Strafe eindeutig ergeben. Die Entwicklung klarer Konturen eines Straftatbestandes durch richterliche Auslegung ist dadurch zwar nicht ausgeschlossen, doch muss diese mit dem Wesen des Straftatbestandes vereinbar und für den Betroffenen ausreichend vorhersehbar sein.²⁶ Zwar wird das Gesetzlichkeitsprinzip durch den Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl nicht verletzt, erfolgt doch die Strafgesetzgebung für die Katalogtaten des Art. 2 II des Rahmenbeschlusses weiterhin durch die nationalen Parlamente, doch dürfte die Vorhersehbarkeit einer Verurteilung für den Betroffenen angesichts der Unbestimmtheit einzelner Begriffe des Katalogs und der gegebenenfalls 25 verschiedenen Ausprägungen im nationalen Strafrecht der Mitgliedstaaten – etwa beim Betrug – recht zweifelhaft erscheinen. Der Europäische Haftbefehl führt aber im Falle einer Katalogtat unter Umständen zur Unterwerfung unter eine mitgliedstaatliche Strafrechtsordnung, die so für den Betroffenen kaum vorhersehbar gewesen sein dürfte.

In gewisser Weise stehen sich demnach die Rechtssicherheit des Bürgers und die Bewahrung der Identität der Mitgliedstaaten gegenüber. Gerecht werden muss die Union aber beiden Belangen in gleicher Weise. Das berechnete Interesse an der Achtung ihrer Identität müssen die Mitgliedstaaten deshalb in Ausgleich bringen mit dem Interesse des Bürgers an der Vorhersehbarkeit strafbarer Handlungen und einer entsprechenden Verurteilung.

Materielle Strafrechtsharmonisierung durch Rahmenbeschlüsse – eine Alternative?

Von besonderer Bedeutung ist in der Debatte darüber hinaus die Befürchtung, durch die gegenseitige Anerkennung setze sich innerhalb der Europäischen Union die jeweils strengste Strafrechtsordnung durch.²⁷ Dass dies im Zweifel nur bei den bereits angeführten Distanzdelikten der Fall ist, wenn also Handlungs- und Erfolgsort auseinanderfallen und dadurch mehrere nationale Strafansprüche miteinander konkurrieren, macht diesen Einwand noch nicht unbeachtlich. In Kombination mit der gesteigerten Unberechenbarkeit von Straf-

23 Vgl. zur Kritik Arnd Koch, Nationales Strafrecht und globale Internetkriminalität, GA 2002, S. 702, 707.

24 EuGH, Urteil vom 12.12.1996, verb. Rs. C-74/95 und C-129/95, Strafverfahren gegen X, Slg. 1996, I-6609.

25 Vgl. Christoph Grabenwarter: Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl., München 2005, § 24 Rn. 136.

26 EGMR, Urteil vom 22.11.1995, S.W., Nr. 20166/92, Serie A 335-C, Z. 34 ff.

27 Vgl. Bernd Schünemann: Fortschritte und Fehlritte in der Strafrechtspflege der EU, GA 2004, S. 193, 202.

verfolgung und Verurteilung sowie den weiteren Möglichkeiten zur Begründung eines Strafanspruchs erlangt diese Befürchtung vielmehr Bedeutung.

Ein größeres Maß an Berechenbarkeit für den Einzelnen ließe sich durch die Harmonisierung materieller Straftatbestände erzielen. Der Einzelne könnte sich dann darauf verlassen, dass eine vergleichbare Strafbarkeit für Handlungen unionsweit besteht, auf Grund derer eine Übergabe an andere Mitgliedstaaten erfolgen kann. Die Harmonisierung materiellen Strafrechts sieht Art. 31 I lit. e EUV bislang aber ausweislich des Wortlauts nur für Terrorismus, organisierte Kriminalität und illegalen Drogenhandel vor. Schrifttum und Praxis gehen allerdings überwiegend davon aus, dass jedes Delikt, das besonders schwere und grenzüberschreitende Kriminalität betrifft, harmonisierungsfähig ist, wenngleich dies angesichts der Eindeutigkeit des Wortlauts durchaus zweifelhaft erscheint.²⁸ Harmonisierung bedeutet insoweit die Festlegung von Mindestvorschriften über die Tatbestandsmerkmale und die Strafen. Eine vollkommene Rechtsvereinheitlichung lässt sich dagegen nicht auf die Vorschriften des EUV stützen. Den Mitgliedstaaten verbleibt vielmehr die Möglichkeit, über die Mindestvorgaben hinauszugehen und damit deutliche Akzente im Sinne nationaler Eigenheiten zu setzen.

Die Einwirkungsmöglichkeiten eines Rahmenbeschlusses sind dabei allerdings nicht zu unterschätzen. Der Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung (2002/475/JI) vom 13. Juni 2002²⁹ enthält etwa durchaus detaillierte und weitreichende Vorgaben für die nationale Strafgesetzgebung der Mitgliedstaaten. So muss etwa gem. Art. 5 III dieses Rahmenbeschlusses das Anführen einer terroristischen Vereinigung (definiert in Art. 2 II lit. a) seitens der Mitgliedstaaten mit einer Höchststrafe von mindestens 15 Jahren, die Beteiligung an den Handlungen einer terroristischen Vereinigung (definiert Art. 2 II lit. b) mit einer Höchststrafe von mindestens acht Jahren versehen werden. Durch diese Maßgaben und die Definition einer terroristischen Vereinigung in Art. 2 I wird der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung der nationalen Rechtsordnung damit erheblich eingeschränkt. Den Mitgliedstaaten steht es allerdings frei, die Tatbestandsdefinition einer terroristischen Vereinigung weiter zu fassen und die Mindeststrafe höher anzusetzen. Strafschärfende Regelungen bleiben also möglich, den Mitgliedstaaten ist es jedoch verwehrt, hinter den Mindestvorschriften zurückzubleiben.

Der Rahmenbeschluss erweist sich so als ein durchaus wirkungsvolles Handlungsinstrument der Europäischen Union, das den Mitgliedstaaten ein Ziel verbindlich bereits durch den Ratsbeschluss vorgibt, ihnen aber Form und Mittel der Umsetzung in nationales Recht überlässt. Solange rechtsstaatliche Prinzipien wie das Rückwirkungs- und Analogieverbot von Strafgesetzen beachtet werden, ist auch die rahmenbeschlusskonforme Auslegung des nationalen Rechts geboten.³⁰ Dem Rahmenbeschluss kommt dabei allerdings keine supranationale Vorrangwirkung zu. Die rahmenbeschlusskonforme Auslegung ist vielmehr eine Methode, bestehendes Recht an gegebenenfalls neuen Vorgaben auszurichten. Der rahmenbeschlusskonformen Auslegung kommt dabei kein absoluter Vorrang vor anderen (nationalen) Auslegungsmethoden zu, wenngleich jede rahmenbeschlusswidrige Auslegung ausscheidet und der Rahmenbeschlusskonformität jedenfalls im Falle der beabsichtigten Umgestaltung nationalen Rechts Vorrang einzuräumen ist.³¹ Dieser Grundsatz verlangt dem

28 Vgl. Helmut Satzger: Internationales und Europäisches Strafrecht, Baden-Baden 2005, § 8 Rn. 43; Röben, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf (Hrsg.): Das Recht der Europäischen Union – Kommentar (Loseblattsammlung, Stand: 2000), Art. 31 EUV, Rn. 13; a.A. etwa Bernd Schönemann: Ein Gespenst geht um in Europa – Brüsseler „Strafrechtspflege“ intra muros, GA 2002, S. 501, 504.

29 ABl. EG 2002 Nr. L 164, 3.

30 EuGH, Urteil vom 16.06.2005, Rs. C-105/03, Pupino, Rz. 43 f.

31 Vgl. Martin Nettesheim: Auslegung und Fortbildung nationalen Rechts im Lichte des Gemeinschaftsrechts, AöR 119 (1994), S. 261, 274 ff.; Bernd Hecker: Europäisches Strafrecht als Antwort auf transnationale Kriminalität?, JA 2002, S. 723, 728.

nationalen Rechtsanwender auf Grund eines Rahmenbeschlusses allerdings keine Auslegung *contra legem* ab, wohl aber eine Berücksichtigung der gesamten Rechtsordnung, wenn dadurch eine rahmenbeschlusskonforme Auslegung der nationalen Vorschrift ermöglicht wird.³² Bedeutung erlangt diese Wirkung eines Rahmenbeschlusses gerade auch im Strafverfahrensrecht, etwa bei Aussagemodalitäten oder anderen Formen der Beweiserhebung.

Die demokratische Legitimation dieser Form gubernativer Rechtsetzung wird durchaus kritisch hinterfragt.³³ Maßgebliches Organ der Rechtsetzung ist der Rat der Europäischen Union, dem die Vertreter der Regierungen der 25 Mitgliedstaaten angehören. Das Europäische Parlament besitzt dagegen gem. Art. 39 I EUV lediglich ein Anhörungsrecht. Zwar erfolgt die Umsetzung eines Rahmenbeschlusses durch Beschlussfassung der nationalen Parlamente, doch sind diese durch die Zielvorgabe des Rahmenbeschlusses gebunden, also nicht mehr frei in der Entscheidung, ob sie einen entsprechenden Rechtsakt erlassen, sondern nur noch wie die Vorgaben des Rahmenbeschlusses erfüllt werden.³⁴ Die mittelbare demokratische Legitimation der Regierungsvertreter durch ihre nationale Wahl in das Regierungsamt hebt diesen Mangel nur bedingt auf. In diesem Zusammenhang erscheint das zumindest vorläufige Scheitern des Verfassungsvertrages bedauerlich, sieht dieser doch eine gemeinsame Rahmengesetzgebungskompetenz von Parlament und Rat bei der Strafrechts-harmonisierung vor.

Das Einstimmigkeitserfordernis dürfte jedoch eine wünschenswerte Beschränkung dieser Rechtsetzung auf das Erforderliche bewirken. Das Konsensprinzip, das im herkömmlichen Völkerrecht den Schöpfungsprozess seiner Normen legitimiert und die Ableitung des Rechts der Staatengemeinschaft von den Völkerrechtssubjekten beschreibt, unterliegt bei Rechtssetzungsprozessen in überstaatlichen Institutionen jedoch einem deutlichen Wandel. Es ist dabei zu beachten, dass eine Auflösung des Legitimationszusammenhangs zu schweren Akzeptanzproblemen in diesem Sinne dann autoritativer Rechtsetzung führen wird, wie sich möglicherweise bei den Volksabstimmungen über den Verfassungsvertrag bereits gezeigt hat. Die Konstruktion der Union geht erheblich über die ursprüngliche völkerrechtliche Basis hinaus, die Rückbindung der politischen Willensbildung an die Nationalstaaten und die sie tragenden Parlamente ist bislang allerdings weiterhin unverkennbar. Im Ergebnis (!) wird die Harmonisierung materiellen Strafrechts durch Rahmenbeschlüsse meist kaum kritikwürdig erscheinen, dürfte doch der Kompromiss zwischen 25 Mitgliedstaaten, der gerade unter Berücksichtigung der nationalen Eigenarten zu erzielen sein wird, im Zweifel ausgewogener ausfallen als manches nationale Strafgesetz, das von einer bestimmten, parteipolitisch orientierten Parlamentsmehrheit beschlossen wird.³⁵

Die Erforderlichkeit einer ausgewogenen Strategie

Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen kann durch die gegenseitige Anerkennung nationaler Strafgesetze zu einem wirkungsvollen Instrument bei der unionsweiten Kriminalitätsbekämpfung werden. Durch den Europäischen Haftbefehl, die Vollstreckung von Sicherstellungsentscheidungen wie auch die gegenseitige Anerkennung von Geldbußen und Geldstrafen wächst die Europäische Union auch im Bereich der Strafverfolgung deutlich en-

32 EuGH a.a.O., Rz. 47.

33 Vgl. hierzu grundsätzlich Armin von Bogdandy: Gubernative Rechtsetzung, Habil. FU Berlin 1996, Tübingen 2000; kritisch Klaus Lüderssen: Europäisierung des Strafrechts und gubernative Rechtssetzung, GA 2003, 71.

34 Winfried Brechmann, in: Christian Callies/Matthias Ruffert (Hrsg.): EUV/EGV-Kommentar, 2. Auflage, Neuwied u.a. 2002, Art. 34 EUV, Rn. 7; Martin Böse, in: Jürgen Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, Baden-Baden 2000, Art. 34 EUV, Rn. 6.

35 So auch Joachim Vogel: Harmonisierung des Strafrechts in der Europäischen Union, GA 2003, S. 314, 332.

ger zusammen. Ein europäischer Strafrechtsraum könnte auf diese Weise zu einer sinnvollen Antwort auf die Herausforderung des internationalen Terrorismus wie auch der organisierten Kriminalität werden.³⁶

Ausgewogen ist diese Strategie aber bislang noch nicht. Die Furcht vor Verlust mitgliedstaatlicher Identität und Souveränität, die eine klare Präferenz zu Gunsten des Prinzips gegenseitiger Anerkennung hervorbringt, bringt die unionsweite Zusammenarbeit aus dem rechtsstaatlichen Gleichgewicht. Integrations- und bürgerfreundlich wäre vielmehr eine durch die Harmonisierung des materiellen Strafrechts wie der Verfahrensgrundsätze erzielbare Verlässlichkeit und Berechenbarkeit kooperativer Strafverfolgung. Die Effektivität der Strafverfolgung und die Rechtssicherheit des Bürgers sind gleichermaßen Prämissen einer wirkungsvollen, aber auch akzeptablen unionsweiten Zusammenarbeit. Der Subsidiaritätsgrundsatz gebietet dabei einen Weg, der genügend Raum für die Rechtstraditionen und -kulturen der Mitgliedstaaten lässt. Dass aber die gegenseitige Anerkennung der Harmonisierung deshalb grundsätzlich vorzuziehen ist, um die nationale Identität und Staatlichkeit der Mitgliedstaaten zu wahren, wie das Bundesverfassungsgericht anmerkt³⁷, kann dagegen nicht überzeugen. Nach Maßgabe der Kompetenzgrundlagen des EUV kann vielmehr auch in der dargelegten Form die Harmonisierung nationalen Strafrechts erfolgen, die ja gerade nicht zu einer vollständigen Rechtsvereinheitlichung führen darf. Kann das Regelungsziel, die effektivere Zusammenarbeit, sowohl durch die gegenseitige Anerkennung wie die Harmonisierung nationaler Strafgesetze erreicht werden, liegen vielmehr zwei funktionsgleiche Regelungsalternativen vor. Der Subsidiaritätsgedanke gibt insoweit nicht den Ausschlag für die gegenseitige Anerkennung als leitendes Prinzip, sondern er verlangt vielmehr, dass der Weg eingeschlagen wird, der die nationalen Rechtsordnungen am wenigsten berührt, der aber zugleich den Bürgerrechten und der Rechtsstaatlichkeit genügt, die als maßgebende Werte ebenfalls in Art. 6 EUV niedergelegt sind.³⁸

Im Zusammenspiel mit weit gefassten nationalen Strafansprüchen besteht in Anwendung des Prinzips gegenseitiger Anerkennung unter Verzicht auf die Prüfung beiderseitiger Strafbarkeit aber die Möglichkeit, dass sich die jeweils strengere Strafrechtsordnung durchsetzt und in einzelnen Mitgliedstaaten dadurch anerkannte bürgerliche Freiheiten beschnitten werden. Man denke nur an stark umstrittene Fragen des Abtreibungsrechts, der Sterbehilfe oder auch des Betäubungsmittelrechts. Reformbedürftig erscheint deshalb vor allem das Strafanwendungsrecht der Mitgliedstaaten. Innerhalb *eines* Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bedürfte es der unionsweiten Festlegung auf ein Prinzip zur Ermittlung der jeweils anwendbaren Rechtsordnung. Die Lösung der skizzierten Problemkonstellationen sollte mit Blick auf schwere Straftaten wie Terrorismus oder Kinderpornographie dagegen nicht in einer Reduzierung kooperativer Strafverfolgung und der Aufrechterhaltung von Modellen gesucht werden, die vor allem eigene Staatsangehörige vor einer Übergabe bewahren sollen. Vorzugswürdig dürfte dagegen die unionsweite Geltung des Tatortprinzips als Anknüpfungspunkt sein, stellt doch die den Tatbestand erfüllende Handlung den entscheidenden Verstoß gegen die das gesellschaftliche Leben regelnde Strafnorm dar, wenn gleich erst der zum Tatbestand gehörende Erfolg zur eigentlichen Störung des Rechtsfriedens führt.³⁹

36 Vgl. aber die Kritik die Peter-Alexis Albrecht, *Die vergessene Freiheit*, 2003.

37 BVerfG, Urteil vom 18.07.2005 (Az.: 2 BvR 2236/04), Rz. 75.

38 So auch die abweichende Meinung der Richterin Lübke-Wolff, BVerfG, Urteil vom 18.07.2005 (Az.: 2 BvR 2236/04), Rz. 160 f.

39 So auch Deiters: *Gegenseitige Anerkennung von Strafgesetzen in Europa*, S. 361; Rüter: *Harmonie statt Dissonanz*, S. 46.

Die in den Katalogen der Rahmenbeschlüsse aufgeführten 32 beziehungsweise 39 Delikte und Deliktgruppen markieren umfangreiche Kriminalitätsbereiche, bei denen eine unionsweite Zusammenarbeit unter Verzicht auf bisherige Beschränkungen des Rechtshilferechts erfolgen soll. Vage Begriffe wie Umwelt- oder Cyberkriminalität verlangen dabei geradezu nach Definition und Harmonisierung. Tatbestände wie Geldfälschung oder Geldwäsche sind bereits in entsprechenden Rahmenbeschlüssen angeglichen worden. Der Rahmenbeschluss über Angriffe auf Informationssysteme harmonisiert einen Teil der unter den Begriff der Cyberkriminalität zu fassenden Handlungen.⁴⁰ Gegenseitige Anerkennung und Harmonisierung bedingen einander also und können nicht als vollkommene Alternativen behandelt werden. Die Wertung der Art. 29 II, 31 I lit. e EUV darf daher nicht dazu führen, der gegenseitigen Anerkennung den grundsätzlichen Vorzug einzuräumen und die Harmonisierung zu begrenzen. Die Erforderlichkeit einer Harmonisierung im Sinne dieser Vorschriften ist vielmehr dann anzunehmen, wenn die gegenseitige Anerkennung etwa mittels des Europäischen Haftbefehls zur unionsweiten Durchsetzung stark divergierender nationaler Straftatbestände führt und die Berechenbarkeit der Strafverfolgung und einer Verurteilung darunter leidet.

Die Europäische Union kann demnach mit Hilfe ihrer Instrumente zu einem effektiven Strafverfolgungsraum werden, der als Teil eines Raumes der Freiheit, der Sicherheit *und* des Rechts anerkennenswert ist. Klare Zuständigkeitsregelungen durch eine Reform des nationalen Strafanwendungsrechts und die Harmonisierung des materiellen Strafrechts wie der Verfahrensgrundsätze sind aber Voraussetzung für eine rechtsstaatlich akzeptable weit gefasste gegenseitige Anerkennung nationaler Strafgesetze und Rechtsakte, soll der Bürger nicht zum Spielball einer für ihn nicht mehr überschaubaren Kooperation zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten werden.

40 ABl. EG 2005 Nr. L 69, 67.

FORUM

Polen nach den Wahlen – Außenpolitische Grundlinien der neuen Regierung

*Marek A. Cichocki**

Mit der Partei Recht und Gerechtigkeit (PiS) ist in Polen eine politische Kraft an die Macht gekommen, die sich nie intensiv mit Fragen der Außenpolitik befasst hat und die auch gar nicht geplant hatte, nach den Wahlen zum Sejm eine Rolle auf diesem Feld zu spielen. Führende Politiker der PiS konzentrierten sich vielmehr auf die Innenpolitik, besonders in den Bereichen Justiz und innere Sicherheit bzw. Bekämpfung der Korruption und Kriminalität. Ihre Aufgabe sieht sie vor allem in der Sanierung des ineffizienten, postkommunistischen Staates. Die Dinge haben sich allerdings wesentlich kompliziert nachdem die Koalitionsgespräche mit der liberalen Bürgerplattform (PO) misslangen und die PiS eine Minderheitsregierung bilden musste. Sie wird im Parlament von der klerikal-nationalistischen Liga der Polnischen Familien (CPR) und der populistischen ‚Selbstverteidigung‘ (Samobrona) gestützt. Die PiS steht jetzt vor der Herausforderung, Verantwortung für die polnische Außenpolitik zu übernehmen.

Trotz aller Vorbehalte gegenüber der PiS, die man in den letzten Monaten sehr oft besonders in der deutschen Presse finden konnte, deutet vieles darauf hin, dass keine grundsätzlichen Änderungen der polnischen Außenpolitik zu erwarten sind. Vielmehr ist anzunehmen, dass jene Elemente der polnischen Außenpolitik, die seit 2003 bestimmend geworden sind, mit bestimmten Modifikationen bestehen bleiben und weiterentwickelt werden. Hier sind besonders drei Tendenzen zu berücksichtigen:

- Polen wird immer intensiver für eine eigene aktive Rolle in der Ostpolitik der Union und ihrer Mitgliedstaaten werben und nach neuen Partnern suchen.
- In den innereuropäischen Angelegenheiten wird Polen weiter alle Möglichkeiten nutzen, seine eigene Position gegenüber anderen großen Mitgliedstaaten zu verbessern.
- Zwar werden die Kooperation mit den USA und die transatlantischen Beziehungen weiterhin als prioritär für die Sicherheit Polens verstanden, andererseits wächst der Druck, die bisherigen Beziehungen zu modifizieren.

Osteuropa als Terrain der europapolitischen Profilbildung

Seit dem Beitritt Polens zur Union hat der Wunsch, die polnische Ostpolitik in die gemeinsamen Mechanismen und Institutionen der Europäischen Union einzubinden, in Warschau geradezu den Rang einer außenpolitischen Doktrin erlangt. Das Ziel, die polnische Politik in Osteuropa zu einer Aufgabe der Union zu machen, entspringt der Einschätzung, dass Polen die Möglichkeit eigenständig oder auch in einem regionalen Kontext in Osteuropa zu agieren vor dem EU-Beitritt im Wesentlichen erschöpft hat. Zudem war Polen in dieser Hinsicht nur begrenzt erfolgreich, wie das Beispiel der Beziehungen zu Kutschmas Ukraine zeigte. Zweitens wird die Rolle, die Polen beim friedlichen Ausgang der so genannten ‚Orangen Revolution‘ in der Ukraine 2004/2005 spielte, in Warschau als positives Zu-

* Dr. Marek A. Cichocki, Europäisches Zentrum Natolin, Warschau.

kunftsmodell für eine Kooperation zwischen EU-Institutionen (Javier Solana) und interessierten EU-Mitgliedern (hier vor allem die baltischen Staaten, Polen, die Slowakei und Deutschland) angesehen, die bei der Unterstützung demokratischer Veränderungen und beim Krisenmanagement in Osteuropa zusammen wirken. Drittens hat die Art und Weise, wie das Projekt der Ostseepipeline zwischen Berlin und Moskau verhandelt worden ist, die Schwäche der polnischen Position zum Vorschein gebracht und die Aufmerksamkeit darauf gelenkt, dass Polen neue Verbündete für die Ostpolitik (gegenüber der Ukraine und Russland) suchen muss.

Vielfach erklärte die neue PiS-Regierung, wie notwendig die Einbindung der Politik Polens gegenüber Osteuropa in den breiteren politischen Kontext der Union ist. Außenminister Meller betonte im Außenpolitischen Ausschuss des Sejms, Ministerpräsident Marcinkiewicz beim ersten Treffen mit dem diplomatischen Korps und Staatspräsident Kaczynski noch während des Wahlkampfes, dass die enge Kooperation zwischen Polen, den anderen EU-Staaten und den EU-Institutionen in Fragen der europäischen Ostpolitik zu den wichtigsten Prioritäten Polens in der Union zählt. Von Marcinkiewicz wurde das mit der Forderung nach einer gemeinsamen Energiepolitik und der Vertiefung der GASP verbunden.

Das Drängen der polnischen Seite, zu einer vertieften Kooperation in der Ostpolitik zu gelangen, ist in erster Linie als eine Bewährungsprobe für die Solidarität zwischen alten und neuen EU-Mitgliedern zu verstehen. Die russischen Versuche, die politische Kohärenz der erweiterten Union auf die Probe zu stellen und damit die Stärke der Solidarität zwischen den alten und neuen Mitgliedern zu testen, werden in Warschau mit größter Sorge beobachtet. In diesem Kontext sollten auch die Kritik am deutsch-russischen Pipelineprojekt sowie die Vorschläge in Richtung einer stärkeren Koordinierung der Energiepolitik der Mitgliedstaaten, die polnische Abgeordnete im Europäischen Parlament angesichts des russisch-ukrainischen Energiekonflikts präsentierten, gedeutet werden. Darüber hinaus legt Warschau großen Wert darauf, in seiner Außenpolitik (hier in ihrer östlichen Dimension) nicht von anderen Mitgliedstaaten in seinem Handlungsspielraum eingeschränkt zu werden. So wird die Maxime verfolgt, dass eine vertiefte Kooperation in der Ostpolitik nicht unbedingt eine Zusage polnischer Politiker zu neuen Verfahren und anderen Reformelementen des Verfassungsvertrags bedeutet, beispielsweise die Position eines europäischen Außenministers einzuführen. Man ist sich in Warschau bewusst, dass der polnische Ehrgeiz für eine aktive und von Polen beeinflusste europäische Ostpolitik bei den alten EU-Mitgliedern nicht auf große Sympathie stößt. Ähnlich wie die Union auf die ‚Orange Revolution‘ in der Ukraine reagierte – Desinteresse von Frankreich und eine reaktive Politik Deutschlands – wird sie wahrscheinlich auch künftig in Sachen Ostpolitik agieren, so jedenfalls die Lehre, die die neue polnische Regierung zieht. Polen wird alle Mechanismen vermeiden wollen, die potenziell seinen Spielraum in Osteuropa reduzieren würde.

Die schwierige Suche nach verlässlichen Koalitionen

Für einen Politiker, der in der ausländischen Presse oft einer geradezu gefährlichen Distanz zur Europäischen Union verdächtigt wurde, reist Marcinkiewicz überraschend oft nach Brüssel. Das tat er noch als designierter Ministerpräsident vor den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2005. Brüssel war erneut das Ziel seines ersten offiziellen Besuches, nachdem er und seine Regierung im Sejm bestätigt worden waren.

Der Grund dafür ist vor allem der politische Druck, der aus der mangelnden Kompromissbereitschaft der Regierungen der EU-Staaten bezüglich der finanziellen Vorausschau für 2007-2013 resultierte, weniger war es die Absicht sein nicht gerade positives europäisches Image in Brüssel aufzubessern. Der stärkste Druck kam überraschenderweise aus Lon-

don. Die britische Regierung hatte in ihrem Kompromissentwurf vom 5. Dezember 2005 Kürzungen im EU-Haushalt vorgeschlagen, die Polen ungefähr 6 Milliarden Euro gekostet hätten. Angesichts dieser Gefahr griff die polnische Regierung zu der Methode, die man seit dem EU-Beitritt mit mäßigem Erfolg zu praktizieren versuchte, nämlich eine Koalition der Unzufriedenen zu bilden. Dabei verhandelte man besonders intensiv mit den Visegradstaaten. Um auf der Bühne, die von den großen Mitgliedstaaten beim Drama um den Haushalt besetzt wurde, eine eigene Rolle zu spielen, signalisierte Marcinkiewicz, dass Polen bereit wäre, für eine bessere finanzielle Vorausschau für die Jahre 2007-2013 Vorschläge für eine tiefgehende Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik zu unterstützen. Dies alles kam aber offenbar zu spät, da sich die Briten schon im November darauf konzentriert hatten, anderen Mitgliedstaaten den Schwarzen Peter für ihre miserable Präsidentschaft und mangelnde Führungsfähigkeit zuzuschieben und das Problem der grundsätzlichen Haushaltsreform aufzuschieben.

Die Situation, in der sich die neue polnische Regierung in der Debatte um den EU-Haushalt Ende 2005 gefunden hat, zeigt das Dilemma der polnischen Europapolitik nach dem EU-Beitritt. Sie illustriert nämlich die Bemühungen, die Europapolitik Polens auf den Ansatz variabler Koalitionen innerhalb der Union zu stützen. Dieser Gedanke war besonders stark von den Politikern der Bürgerplattform, Jan Maria Rokita und Donald Tusk, im Kontext der Verfassungsdebatte propagiert worden. Er liegt ebenso den Politikern der PiS nahe und wurde vor wenigen Wochen von Außenminister Meller im Sejm bestätigt. Konkret bedeutet der Ansatz der variablen Koalitionen: In der Europapolitik hat Polen keine festen Verbündeten, sondern nur eigene Interessen, für die Mehrheiten gesucht werden müssen. Dies führt dazu, dass sich Polen im Konfliktfall in der Rolle sieht, der Stifter einer Koalition der kleineren und mittelgroßen unter den neuen Mitgliedern zu sein. Im Grunde genommen ist das ein Ansatz, den Polen schon in der Endphase der Beitrittverhandlungen vor dem Kopenhagener Gipfel im Dezember 2002 praktiziert hatte. Ähnliches wurde in der Auseinandersetzung um den Verfassungsentwurf des Konvents versucht. Zu diesem Mittel griff die neue polnische Regierung jetzt sowohl in der Frage des Haushaltes wie in der Auseinandersetzung um die deutsch-russische Pipeline. Aber die Schwäche dieses Ansatzes scheint offenkundig: Die so geschlossenen Koalitionen erweisen sich als sehr brüchig, und in der Endphase von Auseinandersetzungen werden die kleineren Mitgliedstaaten gegeneinander ausgespielt während die Großen die Entscheidung treffen.

Nur einmal ist es Polen beinahe gelungen, die alten Spielregeln in der Union durcheinander zu bringen, als es zu einer Allianz zwischen Polen und Spanien gegen die doppelte Mehrheit gekommen ist. Wegen der Ereignisse im März 2004, die zu einem Regierungswechsel in Spanien beitrugen, ist diese Kooperation leider zu Ende gegangen. Dennoch, um ihre Position wesentlich zu verbessern muss die polnische Politik nicht nur die Fähigkeit besitzen, ad hoc Koalitionen unter den kleineren Newcomern aus Mittel- und Osteuropa zu bilden, sondern auch mit den großen Mitgliedsländern einen modus operandi zu erarbeiten. Daher hat die neue polnische Regierung mit gemischten Gefühlen die Überlegungen¹ von Philippe Douste-Blazy und Christoph Heusgen aufgegriffen, die trilaterale Zusammenarbeit mit Polen in Form der alten Idee des Weimarer Dreiecks zu beleben. Die polnische Politik sucht dringend neue Wege, effizienter gegenüber den großen EU-Mitgliedern zu sein. Aber offensichtlich sieht sie die Lösung in einer breiteren Form, als sie das Weimarer Dreieck bieten könnte. Darin liegt wahrscheinlich der Grund, warum die neue Regierung der Zusam-

1 Über die Einzelinitiativen siehe: Philippe Douste-Blazy, In gemeinsamer Verantwortung, FAZ, 24. Nov. 2005; Petra Pinzler, Merkels Welt-Erklärer, Die Zeit, 4/7/2005.

menarbeit im Rahmen der G6 (Frankreich, Deutschland, Spanien, Polen, Großbritannien und Italien) mehr Bedeutung beimessen dürfte, die zunächst vor allem Fragen der Innen- und Justizpolitik gewidmet sein sollte, doch mit der Zeit und nach Bedarf um andere Politiken in der Union angereichert oder ausgebaut werden könnte.

Der Ausgang der Verhandlungen über den EU-Haushalt 2007-2013 im Rahmen der britischen Präsidentschaft wird wichtige Auswirkungen auf die Europapolitik der neuen Regierung haben. Die Vorschläge Londons, die anachronistische Haushaltstruktur mit Kürzungen bei den Strukturfonds zu retten, die vor allem die neuen Mitgliedsländer (gerade in den ersten Jahren ihrer Mitgliedschaft) stark getroffen hätten, waren für Warschau wie eine kalte Dusche. Es hat sich herausgestellt, dass Polen ohne das Zusammenwirken mit Frankreich und Deutschland nicht im Stande gewesen wäre, seine Interessen in den Haushaltsverhandlungen durchzusetzen. Zumindest ein Teil der Rechten in der polnischen Politik vertrat immer die Ansicht, England sei der beste Verbündete Polens in Europa, wegen der politischen Affinität in Sachen transatlantischer Beziehungen und wegen eines ähnlichen Grundverständnisses bei der Beurteilung politischer Prozesse in Europa und in der Welt. Die Rolle, die die britische Regierung in den Verhandlungen über den Verfassungsvertrag gespielt hat, wurde in Polen schlichtweg übersehen. Angesichts der britischen Taktik in den Verhandlungen über den EU-Haushalt wird es aber künftig sehr schwierig, diese alte Auffassung unangefochten zu vertreten. Die neue polnische Regierung wird gezwungen sein, die Position Polens in der Europapolitik und im Hinblick auf Koalitionspartner neu zu definieren.

Sicherheitspolitik: Modifizierung der proatlantischen Haltung?

Zu Recht ist angenommen worden, dass die neue polnische Regierung eine eindeutig proatlantistische Stellung beziehen wird. In dieser Hinsicht wird sie eine Fortsetzung der Politik der Vorgänger (Leszek Miller, Marek Belka, Aleksander Kwasniewski) praktizieren, allerdings mit bestimmten Modifikationen. In seiner ersten Regierungserklärung hat Marcinkiewicz eindeutig festgestellt, die Kooperation mit den USA sei für Polen der Grundstein der nationalen Sicherheit. Die Nominierung von Radoslaw Sikorski als neuer Verteidigungsminister, der früher in Washington im Milieu der Neocons im American Enterprise Institute tätig war, bestätigte nur den Eindruck, Polen werde seine Abhängigkeit von den USA in Fragen der Sicherheitspolitik noch weiter vertiefen wollen.

Hier ist aber eher eine gegenläufige Tendenz zu erwarten. Zunächst hat sich die neue Regierung ganz zu Beginn öffentlich für die Beteiligung Polens am Raketenabwehrprogramm MDI ausgesprochen. Die Erklärungen zu dem Projekt wurden aber sehr schnell abgeschwächt, nachdem die polnische Öffentlichkeit die Idee der polnischen Beteiligung am MDI-Programm eher kritisch aufgenommen hat. Jedenfalls wurden Fragen aufgeworfen, ob Polen in der Kooperation mit den USA wirklich so weit gehen sollte. Die unter der SLD-Regierung (postkommunistische Linke) nur gedämpft geführte Diskussion über die Zukunft der polnischen Unterstützung für die USA drängt jetzt viel stärker ans Tageslicht und übt zusätzlichen Druck auf die neue Regierung aus. Ferner muss festgestellt werden, dass gerade unter den polnischen Rechten trotz der deklaratorischen Unterstützung für die USA die Auffassung immer mehr Anhänger findet, die Beziehungen zwischen Warschau und Washington müssten pragmatischer und eigenständiger gestaltet werden. Verstärkt wird diese kritische Einschätzung durch die Art und Weise, in der Polen in Folge der innenpolitischen Auseinandersetzungen in Washington um die angeblichen geheimen Gefängnisse der CIA in Ostmitteleuropa in das Feuer der internationalen Kritik geraten ist.

Polen wird seine Verpflichtungen (weiteres militärisches Engagement im Irak, Beteiligung am ISAF-Einsatz in Afghanistan ab 2007) sicherlich nicht in Frage stellen, aber der

Druck, die Bedingungen der Kooperation nach neuen, mehr partnerschaftlichen Grundsätzen zu gestalten, wird deutlich zunehmen. Schon während eines ersten Besuches in den USA legte Verteidigungsminister Radoslaw Sikorski im Dezember 2005 der amerikanischen Administration eine Liste mit Vorschlägen vor, die die Kooperation bei der Modernisierung der polnischen Streitkräfte verbessern sollten. Man erwartet insofern viel mehr Engagement seitens der Amerikaner, darunter die Schaffung einer polnisch-ukrainisch-amerikanischen Brigade, die der transatlantischen Kooperation in Osteuropa eine konkrete Form geben würde.

Ausblick

Die ersten Schritte der neuen Regierung zeigen, dass die polnische Außenpolitik viel konstanter geworden ist als es oftmals in kritischen Analysen geschildert wird. Die neuen innenpolitischen Faktoren verändern die Grundausrichtung der polnischen Außen- und Europapolitik nicht. In der Periode vor dem Beitritt war die Integration in die NATO und die Europäische Union der Hauptwegweiser der polnischen Außenpolitik. Inzwischen, nach dem Beitritt, bildet sich allmählich eine neue Interessendefinition heraus, die trotz aller politischen Unterschiede unter den Parteien bestimmend geworden ist. Sie betrifft eine aktive Rolle für die Entwicklung der östlichen Dimension der Union, die Etablierung einer starken polnischen Position innerhalb der Europäischen Union durch variable Koalitionen sowie eine Modifizierung der Kooperation mit den USA.

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



Neutralität und Europäische Union im 21. Jahrhundert

Von RA Dr. Dimitrios Argirakos

2005, 331 S., brosch., 59,- €, ISBN 3-8329-1396-3

(Düsseldorfer Rechtswissenschaftliche Schriften, Bd. 33)

Jede Epoche in der Geschichte hatte ihre Art der Neutralität. Dieses Buch bietet angesichts dramatischer und weitreichender Veränderungen im internationalen politischen Geschehen nicht nur eine sachliche und umfassende Orientierung über die Möglichkeit der Vereinbarkeit eines Neutralitätsstatus mit einer EU-Mitgliedschaft, sondern zeigt darüber hinaus auch einen Weg für den Fortbestand eines völkerrechtlichen Neutralitätsgedankens in einer Zeit, in der es sich für oder gegen den internationalen Terrorismus zu entscheiden gilt.

Nomos Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden
Tel. 0 72 21 / 21 04-37 | Fax -43
vertrieb@nomos.de



Nomos

LITERATUR

25 Jahre Integrationsgeschichte im Jahrbuch der Europäischen Integration – Vom ehrgeizigen Projekt zum zuverlässigen Werkzeug

Joachim Schild*

Als Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, die Herausgeber des ‚Jahrbuchs der Europäischen Integration‘, ihr Projekt vor einem Vierteljahrhundert lancierten und 1980 das erste Exemplar vorlegten, konnten sie gewiss nicht fest mit dem Erfolg und der Dauerhaftigkeit ihres Unternehmens rechnen. Die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft hatte zum damaligen Zeitpunkt durch die erste Direktwahl des Europäischen Parlaments zwar einen neuen Antrieb erhalten. In ihrem Vorwort verwiesen die beiden Herausgeber damals aber auch scharfsichtig auf die „verstärkt aufbrechenden Strategie-debatten über die Entwicklungsperspektive der Europäischen Gemeinschaft“¹. Und Werner Weidenfeld kam in seiner Bilanz des Standes der Integration zu Beginn der 1980er Jahre zu dem Schluss, dass „im Blick auf die Europäische Integration nicht ohne gewichtigen Anlass die Fragezeichen im Vordergrund stehen“². In der Tat wurde der Zustand der Europäischen Gemeinschaft zu Beginn der 1980er Jahre meist mit publizistischen Schlagwörtern wie ‚Eurosklrose‘ und ‚Europessimismus‘ zu charakterisieren versucht.

Wer in dieser Entwicklungsphase der Europäischen Gemeinschaft ein Jahrbuch der Europäischen Integration auf den Markt brachte, konnte auch nicht unbedingt mit akademischen Lorbeeren rechnen. Die Zunft der Europaforscher war noch durchaus überschaubar

Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2005, Nomos: Baden-Baden 2006, ISBN 3-8329-1751-9; 540 Seiten, 49 €.

Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration – Jahrbücher 1980 – 2002/2003, erschienen beim Europa Union Verlag, Bonn.
– ab Jahrbuch 2003/2004 erscheint das Jahrbuch bei Nomos, Baden-Baden.

Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration, 9. Auflage, Nomos: Baden-Baden 2006, ISBN 3-8329-1378-5; 498 Seiten, 19,90 €.

und arbeitete etwas abseits vom akademischen Mainstream. Das akademische Interesse an der Europaforschung sollte dann mit der Binnenmarktverwirklichung und der damit verbundenen beschleunigten Integrationsentwicklung auch auf anderen Feldern der Integration rasch und nachhaltig zunehmen. Umso wichtiger war es, dass der eine Blüte erlebenden Europaforschung mit dem Jahrbuch ein zuverlässiges Werkzeug an die Hand gegeben wurde.

Arbeitsinstrument und Nachschlagewerk

Der Wert des Jahrbuchs als Arbeitsinstrument und Nachschlagewerk beruht nicht zuletzt auf der Existenz fester Rubriken zu den Kernins-

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

1 Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1980, Bonn 1981, S. 9.

2 Weidenfeld/Wessels: Jahrbuch, 1980, S. 13.

titutionen, den wichtigsten EG-/EU-Politikfeldern und auf der systematischen Berücksichtigung der Europapolitik der Mitgliedstaaten – seit 1991/92 auch der Europapolitik anderer europäischer Staaten, vor allem der Beitrittsaspiranten. Diese Entscheidung der Herausgeber, mit festen Jahrbuchrubriken zu arbeiten, erweist sich gerade im Rückblick auf ein systematisch strukturiertes Informationsangebot aus 25 Jahren als goldrichtig. Auch eine zweite Grundentscheidung hat sich als richtig erwiesen: die Entscheidung zu Gunsten einer zeitnahen Information über das Berichtsjahr. Damit haben die Herausgeber bewusst einen anderen Weg gewählt als die Herausgeber des Jahrbuchs für Internationale Politik, das bekanntlich mit einem gewissen zeitlichen Abstand auf das jeweilige Berichtsjahr zurückblickt. Das Jahrbuch für Europäische Integration hat diese Weichenstellung gewiss eine größere Verbreitung und Wirkung über ein akademisches Zielpublikum hinaus zu verdanken.

Die Entwicklung der Jahrbuchstruktur ist ein getreuliches Abbild der funktionalen und geografischen Ausdehnung der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise Union. Reichten 1980 noch 11 Artikel zu den Politikbereichen der Gemeinschaft, um die wesentlichen Bereiche ihres Handelns zu erfassen, so ist die Zahl in der neuesten Ausgabe auf 16 angewachsen. Und waren 1980 zwei Artikel zur Europäischen Politischen Zusammenarbeit und zu den Außenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft zu finden, so versammelt das Kapitel Außenpolitik mittlerweile nicht weniger als 10 Artikel zu unterschiedlichen Teilbereichen und regionalen Schwerpunkten der EU-Außenbeziehungen.

Das Jahrbuch – eine Institution

Dass man ein Projekt wie das Jahrbuch über eine solch lange Distanz mit Erfolg über Untiefen hinweg und an Klippen vorbei schiffen und eine durchweg hohe Qualität garantieren konnte, ist dem Geschick und dem nicht nachlassenden Engagement der Herausgeber zu verdanken. Aber was wäre ein

solches Projekt ohne die Bereitschaft namhafter und vielbeschäftigter Autoren zur regelmäßigen Mitarbeit? Allein das aktuelle Jahrbuch zählt nicht weniger als 80 Autorinnen und Autoren!

Die Realisierbarkeit eines solchen Großunterfangens hängt von einer soliden institutionellen Verankerung ab. Ohne das Institut für Europäische Politik als Träger und Koordinator dieses Projekts wäre das Jahrbuch gewiss nicht entstanden und zu seinem heutigen Umfang und zu seiner publizistischen Bedeutung gelangt. Es ist somit eine Frucht der Institutionalisierung der Europaforschung in der Bundesrepublik. Aber längst ist es seinerseits zu einer festen Institution und zu einem wichtigen Bestandteil der institutionalisierten Forschungsinfrastruktur zur Europäischen Integration in Deutschland geworden.

25 Jahre Integrationsgeschichte

Die Herausgeber haben das Jahrbuchsjubiläum zum Anlass genommen, den Historiker Wilfried Loth (Universität Duisburg-Essen) zu bitten, einen bilanzierenden Rückblick auf die 25 Jahre Integrationsgeschichte zu werfen, die das Jahrbuch inzwischen abdeckt. In seinem gerafften Überblick über die EG-/EU-Entwicklung der letzten 25 Jahre springt eine Parallele zwischen der heutigen Situation und dem Beginn der 1980er Jahre ins Auge: Nach der institutionellen Innovation der Aufwertung des Europäischen Parlaments durch seine Direktwahl, die zu vielen – zunächst enttäuschten – Hoffnungen Anlass gab, trat die Europäische Gemeinschaft in eine Phase der Unsicherheit und der Suche nach geeigneten Wegen der ‚relance‘ ein. Größer noch waren die Hoffnungen, die die überzeugten Europäer an die Verfassungsentwicklung knüpften, bevor auch diese infolge der französischen und niederländischen Verfassungsreferenden in Ernüchterung und Enttäuschung umschlugen. Auf Grund des in dieser Vertragsablehnung in zwei Kernländern und Gründungsmitgliedern der Europäischen Union zum Ausdruck gekommenen „Legitimitätsverfalls“⁴³ der Union widersteht

Wilfried Loth in seinem Beitrag der Versuchung, die Entwicklung europäischer Integration seit 1980 als reine Erfolgsgeschichte zu beschreiben. Vielmehr nimmt er neben den wegweisenden Etappen und Erfolgen der Integrationsentwicklung auch die Defizite, Versäumnisse und unerledigten Aufgaben in den Blick, die zur aktuellen Verunsicherung und Krisensituation der Union beigetragen haben.

Gleichwohl kommt er zu einem eher optimistischen Ausblick: „Die Blockade auf dem Weg zu größerer Akzeptanz der Gemeinschaft wird sich überwinden lassen, wenn sich die Staats- und Regierungschefs darauf verständigen, die entsprechenden Bestimmungen in Teil I des Vertrags ohne die problematisch gewordenen Kontexte zur Abstimmung zu stellen. (...) Wenn die Bürger wissen, welche Zukunftsperspektive sich der jetzigen Union insgesamt bietet, werden sie souveräner darüber entscheiden können, welche Erweiterungen in ihrem Interesse sind.“⁴

Diesen zuversichtlichen Ausblick auf die Fähigkeit der Union, einen Weg aus ihrer Verfassungskrise zu finden und die nächsten Erweiterungsschritte einer zunehmend erweiterungsfeindlichen öffentlichen Meinung in vielen Mitgliedstaaten zu vermitteln, kann man teilen oder mit einigen Fragezei-

chen versehen. Ob der Autor damit Recht behält und wie sich die schwierigen Jahre, die vor der Union liegen, konkret bewältigen und gestalten lassen, wird man wie immer in den letzten 25 Jahren zeitnah in den nächsten Jahrbüchern der Europäischen Integration nachlesen können.

Europa von A–Z

Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels hatten in ihrem Vorwort zur ersten Ausgabe des Jahrbuchs von 1980 ihre Initiative damit begründet, dass neben den durchaus vorhandenen zahlreichen Detailanalysen zur Europäischen Gemeinschaft Werke fehlten, die eher den Charakter von übersichtlichen Gesamtdarstellungen besitzen. Inzwischen gibt es auf dem deutschen wie internationalen Buchmarkt eine zunehmende Fülle von Einführungs-, Überblicksdarstellungen und Nachschlagewerken zur Europäischen Union – nicht zuletzt das soeben in 9. Auflage erschienene Kompendium ‚Europa von A bis Z‘ derselben Herausgeber. Das Jahrbuch braucht diese zunehmende ‚Konkurrenz‘ auf Grund seines unverwechselbaren Profils aber gewiss nicht zu fürchten. Der Rezensent wünscht den aktiven Gestaltern und Trägern des Jahrbuchs auch für die nächsten 25 einen langen Atem und einen gleich bleibenden Erfolg.

3 Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2005, Baden-Baden 2006, S. 45.

4 Weidenfeld/Wessels: Jahrbuch 2005, S. 54.

TAGUNG

Die Europäischen Parteien: Zwischen Erweiterung und Selbstbehauptung

Jane Öispuu*

Das europäische Parteiensystem hat seit den 1970er Jahren, angestoßen durch die Gründung europäischer Parteiföderationen und die erste Direktwahl zum Europäischen Parlament, eine beachtliche Entwicklung erfahren. Dennoch: während die Fraktionen im Europäischen Parlament mittlerweile als parteipolitische Akteure auf europäischer Ebene anerkannt sind, werden die europäischen Parteiorganisationen weniger deutlich wahrgenommen und ihr Parteiencharakter als zweite Erscheinungsform europäischer Parteien gelegentlich in Frage gestellt.¹ Neuere Entwicklungen haben die Rahmenbedingungen für das Wirken und die Entwicklung europäischer Parteien bemerkenswert geändert: erstens brachte die Osterweiterung der Union eine beachtliche Erweiterung der Mitgliederbasis europäischer Parteien mit sich. Zweitens wurden mit dem Erlass eines Parteienstatuts im November 2003 zum ersten Mal die Finanzierung und rechtliche Grundlagen europäischer Parteien geregelt. Die aktuellen Entwicklungen des europäischen Parteiensystems waren der Anlass für die internationale Konferenz „The Future European Party System“ vom 7. bis 9. Juli 2005 in Tübingen. Ferner bot ein im Jahr 2004 am Lehrstuhl von Professor Rudolf Hrbek (Universität Tübingen) angestoßenes Buchprojekt über die europapolitischen Aktivitäten politischer Parteien in den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten² einen weiteren Beweggrund für die Konferenz. Die in diesem Rahmen begonnene gute Zusammenarbeit mit Parteienforschern aus Mittel- und Osteuropa

The Future European Party System

Internationale Konferenz des Arbeitskreises
Europäische Integration, Berlin, mit Unter-
stützung der Europäischen Kommission

Universität Tübingen, 7.–9. Juli 2005

Wissenschaftliche Leitung

Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tü-
bingen

Panel I: Party groups in the European Parliament

*Cohesion of party groups (MEPs voting be-
haviour until 2004/from 2004)*

Bernhard PATRY, Universität Tübingen,
Institut für Politikwissenschaft

*Party cohesion and voting behaviour in
new member states and their implications
for the cohesion of EP party groups*

Kai-Olaf LANG, SWP, Berlin; Evald
MIKKEL, University of Tartu, Estonia; Jan
ROVNY, College of Europe, Bruges; Dr.
Peter ZERVAKIS, Bertelsmann Stiftung

Alliances and „Coalitions“

Dr. Andreas HELLE, Secretariate General,
PES, Brussels; Christian KREMER, De-
puty Secretary-General, EPP, Brussels

MEPs and their national parties

Dr. Gail MCELROY, Trinity College Dub-
lin; Dr. Janis IKSTENS, University of Lat-
via, Riga; Mindaugas JURKYNAS, Uni-
versity of Vilnius, Lithuania

* Jane Öispuu, M. A., Doktorandin am Lehrstuhl Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Universität Tübingen.

1 So beispielsweise bei der vom Institut für soziale Bewegungen in Bochum veranstalteten Tagung „Europäische Parteien als Integrationsmotoren?“ am 7. und 8. November 2005.

2 Rudolf Hrbek (Hrsg.): European Parliament Elections 2004 in the Ten New EU Member States. Towards the Future European Party System, Baden-Baden 2005.

sollte bei einer Tagung weitergeführt und vertieft werden. Mit Blick auf den gewünschten Praxisbezug waren neben Wissenschaftlern aus alten und neuen Mitgliedstaaten auch Vertreter europäischer Parteiorganisationen eingeladen.

Das Europäische Parlament im Jahre 2005 – Parteienvielfalt und / oder Effektivität?

Der erste und umfangreichste Themenblock der Tagung konzentrierte sich auf die Fraktionen im Europäischen Parlament – auf die parteipolitischen Akteure in der Union schlechthin. Die Fraktionen als die am stärksten institutionalisierte Form europäischer Parteien sind dem Forscher auch analytisch-empirisch besser zugänglich – ersichtlich an der umfangreichen Forschung zu diesem Thema. Einem in diesem Zusammenhang vergleichsweise wenig behandelten Fragenkomplex widmete sich *Bernhard Patry*. Er ging der Frage nach, inwiefern die Osterweiterung einen Einfluss auf die innere Kohäsion der Fraktionen hatte. Sein Befund mag in Anbetracht der gewachsenen Heterogenität des Parlaments (161 nationale Delegationen gegenüber den früheren 120) überraschen: der *Index of Agreement*³ zeigt kaum eine Veränderung zu der Zeit vor Juni 2004. Diese Bilanz sei unter anderem auf den hohen Anteil polnischer und tschechischer Abgeordneten zurückzuführen (54 beziehungsweise 24 von insgesamt 106 neuen Abgeordneten). Da die dortigen Volksvertretungen hohe Kohäsionswerte aufweisen, könne man von einer Art *bottom-up*-Europäisierung sprechen. Bei einigen Fraktionen, wie beispielsweise den Europäischen Sozialdemokraten (SPE), hat Patry besonders hohe Kohäsionswerte festgestellt, was mit einer höheren Institutionalisierung der Fraktionsarbeit zusammenhänge. Vergleicht man das Verhalten von Fraktionen in verschiedenen Politikbereichen, so lautet der Befund: die Kohäsionswerte einzelner Fraktionen variieren bei außenpolitischen Themen

Panel II: EU Party Organizations

Impact on member parties at national level
Dr. Robert LADRECH, Keele University;
Prof. Dr. Luciano BARDI, Pisa University

Consequences resulting from EU-Enlargement

Prof. David HANLEY PhD, Cardiff University

The new Statute for European political parties: incentive for strengthening (the formation of) European parties?

Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Universität Tübingen, Institut für Politikwissenschaft

Panel III: The Party Factor in EU-Institutions and in Interinstitutional Relations

Commission, Council, Committee of the Regions

Prof. Christopher LORD PhD, University of Reading

Parties as a framework for the preparation of joint positions and decisions

Dr. Andreas HELLE, Secretariate General, PES, Brussels

Panel IV: Future research on European Parties

Roundtable discussion

Moderator: Prof. Dr. Rudolf HRBEK

beachtlich. Zusammenfassend ließe sich somit festhalten, dass die Abgeordneten aus den neuen Mitgliedstaaten – entgegen anderslautender Befürchtungen – bisher keine destabilisierende Wirkung auf die Kohäsion der EP-Fraktionen gehabt haben, wenngleich dieser Befund bei außenpolitischen Themen etwas an Überzeugungskraft verliert.

Zu einem ähnlichen Thema, allerdings aus der Perspektive der neuen Mitgliedstaaten, sprach *Kai-Olaf Lang*. Lang ging auf verschiedene strukturelle und ideologische Spezifika der osteuropäischen Parteiensysteme ein, um

3 Der *Index of Agreement* dient zur Bemessung der Kohäsion und wird anhand der Relation der abgegebenen „Ja“- und „Nein“-Stimmen und der Enthaltungen bei *roll call-votes* ermittelt. Der Indexwert bewegt sich zwischen Eins (vollkommene Kohäsion) und Null (fehlende Kohäsion).

dann auf deren Rückwirkungen auf die Fraktionen im Europäischen Parlament zu sprechen zu kommen. Seiner Einschätzung nach könnten vor allem strukturelle Mängel osteuropäischer Parteiensysteme – Instabilität und Heterogenität, verbunden mit hoher Volatilität und einer großen Zahl an Neugründungen – Inkohärenz hervorgerufen. Die Vielfalt an Spaltungs- und Fusionsprozessen in osteuropäischen Parteienlandschaften sei jedoch nicht programmatisch bedingt, sondern ergebe sich aus starker Personalisierung der Politik und dem so genannten *Big-Chief-Syndrom* (Stichwort: Führer-Parteien). Als ideologischen Faktor hob Lang die große Zahl an *Non-Standard*-Parteien hervor, die europäische Parteien vor Schwierigkeiten stellten: so sind viele osteuropäische Parteien keiner traditionellen Parteifamilie zuzuordnen, wie beispielsweise die linkspopulistische *Smer* (Slowakei). Andererseits weisen viele Parteien sehr spezifische ideologische Profile und Präferenzen auf. Auch ideologische Disparitäten sowie die Schwäche grüner Parteien in Osteuropa hätten Konsequenzen für das europäische Parteiensystem. Fazit: es sind große Anstrengungen europäischer Parteien nötig, um die ‚Neuen‘ zu integrieren, ohne den eigenen inneren Zusammenhalt zu gefährden. Die entscheidende Frage dabei ist: welche Seite beeinflusst die andere mehr und auf welche Weise? Bislang zeige sich jedoch, dass die Erweiterung entgegen mancher Befürchtung keine großen Probleme mit sich gebracht hat und die Europäisierung osteuropäischer Parteien insgesamt gut verläuft.

Einen unmittelbaren und spannenden Einblick in das ‚Innenleben‘ der europäischen Parteiorganisationen – den so genannten Europarteien – ermöglichten die Beiträge von *Andreas Helle* und *Christian Kremer*. Dabei fand ein Großteil der seitens der Wissenschaftler angesprochenen Themen auch bei den Praktikern Bestätigung. So betonte Helle, dass die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE) nach

der Osterweiterung mit innerer Heterogenität zu kämpfen habe: die Koordination politischer Positionen und die Kompromissfindung seien schwieriger geworden. Dabei seien insbesondere Politiker neuer Mitgliedstaaten nationalen Denkmustern verhaftet. Auch sei es schwer, sie in Debatten über *policy*-Inhalte einzubeziehen, was mit der Schwäche der Ideologien und personalisierten Politikstilen zusammenhinge. Eine Aufgabe der SPE sei darin zu sehen, die ‚Neuen‘ nicht als einen Block, sondern als unterschiedliche Akteure mit jeweils eigenen politischen Prioritäten wahrzunehmen (so beispielsweise die Russland-Politik von Polen und den baltischen Staaten). Von einem langen Lernprozess sprach auch Christian Kremer, auch wenn die Ausgangsposition der Europäischen Volkspartei (EVP) in ideologischer Hinsicht günstiger gewesen sei. So hätten die Christdemokraten in vielen Ländern, wie beispielsweise den baltischen Staaten, einfacher Verbündete finden können. Auch hätte sich die ‚Flexibilitätsstrategie‘ gelohnt, trotz der Ausweitung der programmatischen Basis der Partei. Beide Praktiker bestätigten die Schwierigkeit der Koalitionsbildungsprozesse auf europäischer Ebene: das europäische Regierungssystem sei eben nicht mit dem nationalen vergleichbar und die Einflussmöglichkeiten der Europarteien noch in einer embryonalen Phase. Eine positive Ausnahme sei die Wahl des Kommissionspräsidenten Barroso gewesen, die maßgeblich von den europäischen Christdemokraten mitbestimmt wurde.

An der Schnittstelle zwischen nationalen Parteien und den Fraktionen des Europäischen Parlaments ist das Forschungsthema von *Gail McElroy* angesiedelt: sie fragte in ihrem Vortrag danach, an welchen Kriterien sich die Parteien bei der Fraktionswahl orientieren.⁴ Bislang hätte man die Parteifamilie als das entscheidende Kriterium angenommen – ein zu vager und im Falle der osteuropäischen Mitgliedsländer nicht anwendbarer Ansatz,

4 Vgl. Gail McElroy, Kenneth Benoit: Party Policy and Party Group Affiliation in the European Parliament, Trinity College Dublin, 6 July 2005, <http://faculty.virginia.edu/partyswitching/papers/cv05-mcelroy-benoit.pdf> (letzter Zugriff: 20.12.2005).

wie McElroy kritisierte. Ausgehend von Expertenumfragen unter den europäischen und nationalen Abgeordneten, legte McElroy im ersten Schritt dar, dass der politische Wettbewerb auf beiden Ebenen ähnlich strukturiert ist. So bilde die Rechts-Links-Achse auch im Europäischen Parlament die Hauptdimension des politischen Wettbewerbs. Ausgehend von dieser Konvergenz hat McElroy nun die politischen Positionen der Abgeordneten beider Ebenen, in den nationalen Parlamenten und im Europäischen Parlament, einander gegenübergestellt. Dabei kam sie zum Ergebnis: Je mehr sich die Positionen einer nationalen Partei denen einer Fraktion im Europäischen Parlament auf der Rechts-Links-Achse ähneln, desto wahrscheinlicher ist der Anschluss der Partei an diese Fraktion. Interessanterweise stellte McElroy dieselbe Tendenz in abgeschwächter Form auch bei den osteuropäischen Parteien fest. Zugleich betonte sie, dass es bemerkenswerte Abweichungen von dem Schema gäbe. So seien alle drei britischen Parteien ideologisch gesehen in einer falschen Fraktion, was mit bestimmten außerpolitischen Faktoren zusammenhänge – „the policy does not tell the entire story“. Die Kosten für den Übergang der britischen Konservativen (EVP) in die ideologisch nähere, aber politisch marginale Fraktion „Unabhängigkeit und Demokratie“ (IND/DEM) seien einfach zu hoch.

Instabile Parteiensysteme und ‚second order national elections‘ in Osteuropa

Was die Parteiensysteme der neuen Mitgliedstaaten betrifft, nahmen an der Tagung mehrere Parteienforscher, meist aus den entsprechenden Staaten, teil. In ihren Beiträgen, ebenso wie in den anschließenden Diskussionen ging es insbesondere um die Instabilität der Parteiensysteme, die Europawahlen und die Rolle der nationalen Abgeordneten im Europäischen Parlament. *Evald Mikkel* begann mit einem Blick auf die baltischen Parteien-

systeme: hatten die ersten drei Parlamentswahlen noch Tendenzen zur Konsolidierung gezeigt, so war die vierte Wahl sowohl in Estland als auch in Litauen durch den Sieg neu gegründeter Parteien, einer grundlegenden Veränderung der bisherigen Machtverhältnisse und steigende Fragmentierung gekennzeichnet. Als ein besonderes Merkmal kleiner Gesellschaften hob Mikkel die „Kartellisierung“ der estnischen Parteienlandschaft hervor: eine starke programmatische Annäherung der Parteien und die parteipolitische Durchdringung der Verwaltung führten zur Einschränkung der Wahlmöglichkeiten der Bürger. Auch wenn *Jan Rovny* das tschechische Parteiensystem als relativ stabil charakterisierte, sei das eine „stability with question marks“, geprägt durch eine (oben schon mehrmals erwähnte) Personalisierung der Politik und die Präsenz der alten postkommunistischen Führungsriege. Er prognostizierte Auswirkungen dieser Instabilitäten auch auf europäischer Ebene.

Beim Thema der Europawahl fand insbesondere die These der „second order national elections“⁵ Bestätigung. So waren in Estland, Lettland und Tschechien die Oppositionsparteien siegreich, in Litauen die neugegründete Arbeitspartei. In Tschechien verursachte die Europawahl sogar den Rücktritt des Premierministers *Vladimír Špidla* (CSSD). Zusätzlich waren niedrige Wahlbeteiligungen und die Dominanz innenpolitischer Wahlkampfthemen zu verzeichnen.

Mit diesen Mustern korrespondiert auch die marginale Rolle der neuen Europaabgeordneten für die nationalen Mutterparteien: so berichtete *Janis Iktens*, dass die Abgeordneten zwar durchaus als Europaexperten wahrgenommen werden, in der nationalen politischen Arena jedoch nur wenig zu sagen haben und von der eigenen Partei lediglich als eine „zusätzliche Finanzquelle“ gesehen werden. Ähnlich bemerkte *Mindaugas Jurkynas*, dass

5 Vgl. Karlheinz Reif/Hermann Schmitt: Nine Second-Order National Elections – a Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results, in: *European Journal of Political Research*, 8 (1980), S. 3-44.

das Europäische Parlament von Parteien nicht als wichtige zusätzliche Aktionsarena gesehen wird; Rovny sah darin einen „Warterraum“ für nationale Abgeordnete.

Relativiert werden müssen auch die Möglichkeiten der Abgeordneten der kleinen Mitgliedstaaten, nationale Anliegen auf europäischem Terrain hörbar zu machen. In diesem Zusammenhang kam man auch auf die spezifischen Interessen der russischsprachigen Minderheiten im Baltikum zu sprechen: liege hier das Potential für die Gründung einer transnationalen ethnischen Partei? Ikstens berichtete von einer Initiative der Parteien aus sechs Ländern mit Sitz in Riga; insgesamt jedoch sei ihr kultureller Hintergrund zu heterogen, um eine längerfristige Zusammenarbeit zu begründen.

Von einem sich von den osteuropäischen deutlich unterscheidenden Parteiensystem berichtete *Peter Zervakis*: Die Europawahlkampagne in Zypern sei von dem missglückten Referendum zur Vereinigung der Insel überschattet worden und hätte in politischer Hinsicht keine Überraschungen gebracht. Im Europäischen Parlament sei jedoch ein Engagement der zypriotischen Abgeordneten gegen die Zypernpolitik der Türkei zu erwarten.

Eine neue Entwicklungsstufe der Europarteien?

Der Themenblock zur zweiten Dimension des europäischen Parteienwettbewerbs – zu den Europarteien – wurde von *Robert Ladrech* und *Luciano Bardi* eingeleitet, die in einer *top-down*-Perspektive nach dem Einfluss von Europa auf die Organisationsstruktur der nationalen Parteien fragten. Da diese die Basis der europäischen Parteien bilden, bedeutet eine Aussage über ihre Europäisierungsstufe zugleich ein qualitatives Urteil über den Entwicklungsfortschritt der europäischen Parteien selbst. In diesem Sinne zeugt das eher ernüchternde Ergebnis von Robert Ladrech von keinen guten Aussichten für die weitere Parteipolitisation des europäischen Regie-

runge-systems. Laut seiner Feldstudie zu Parteien aus sechs Mitgliedstaaten (Deutschland, Großbritannien, Frankreich, Schweden, Spanien, Österreich) gab es nur marginale Veränderungen der inneren Organisationsstruktur der Parteien, wie beispielsweise die Einführung des Postens eines „Europasekretärs“. Der innerparteiliche Einfluss der mit Europapolitik befassten Politiker sei während der Mitgliedschaft dieser Parteien in europäischen Parteistrukturen nicht gewachsen, was zugleich eine große Autonomie und geringe Verantwortlichkeit der Europapolitiker gegenüber den nationalen Parteieliten bedeute. Als Gründe für diese Ergebnisse nannte Ladrech die Wahrnehmung der auf supranationaler Ebene tätigen Politiker als „Auslandsarbeiter“; die Europapolitik werde in Netzwerken aus Europaexperten und Beamten „außerhalb“ der eigentlichen Partei gemacht. Auch seien die Parteieliten an einer aktiven Mitarbeit bei den Europarteien nicht interessiert, um die eigene Autonomie möglichst ungeschmälert zu erhalten. Einen vergleichsweise geringen Einfluss auf die italienischen Parteien konstatierte auch Luciano Bardi: zwar hätten die Europapolitiker beschränkt an Einfluss gewonnen, nichtsdestotrotz behielte die nationale Parteiführung das letzte Wort.

Nach diesem sehr ernüchternden Urteil zum Europäisierungsstand der nationalen Parteien wandte sich *David Hanley* der Frage zu, welche Konsequenzen die Erweiterungspolitik der Union für die Europarteien hat(te). Ähnlich wie zuvor Lang kam Hanley zu dem Schluss, dass die Europarteien die Osterweiterung insgesamt sehr erfolgreich gemeistert haben, was den Lernprozessen in früheren Erweiterungsrounden zu danken sei. Insbesondere die Nutzbarmachung der Erfahrungen mit Parteien postautoritärer Systeme bei der Süderweiterung lieferte den Europarteien das nötige Know-how für die neueste Erweiterungsrunde. Nicht zu unterschätzen sei dabei die Rolle der politischen Stiftungen, die wichtige Arbeit bei der Konsolidierung der Parteien und somit der Parteiensysteme leisteten. Dennoch sei die Osterweiterung von den Eu-

roparteien am besten und am längsten vorbereitet worden – die Kontakte zu osteuropäischen Parteien wurden gleich nach dem Verschwinden des Eisernen Vorhangs aufgebaut. Ideologisch am einfachsten schätzte Hanley die Position der Europäischen Sozialisten ein, für die der Erweiterungsprozess durch den „Recyclingprozess“ der Exkommunisten gradlinig verlaufen sei. Dagegen wären die europäischen Grünen die Verlierer der Osterweiterung gewesen. Alles in allem hätte die letzte Erweiterung insbesondere die Reihen der Souveränisten (wie die Fraktion „Union für das Europa der Nationen“/UEN) und der kleineren Europarteien gestärkt – ein typischer Fall von *bottom-up*-Europäisierung. Umgekehrt kann die erfolgreiche Integrationsstrategie der großen Europarteien wie SPE, EVP und ELDR als ein Beispiel für eine erfolgreiche *top-down*-Europäisierung angesehen werden.

Im Anschluss referierte *Rudolf Hrbek* über Entwicklungen im Zusammenhang mit dem europäischen Parteienstatut. Seit dem „Parteienartikel“ im Vertrag von Maastricht, der erstmals die Rolle und Relevanz europäischer Parteien unterstreicht, gab es eine kontinuierliche Weiterentwicklung des legalen Status der Europarteien. Als Zwischenstation nannte Hrbek den Nizza-Vertrag, der Regelungen für die europäischen Parteien und ihre Finanzierung als eine Aufgabe des Europäischen Rats festschrieb, bevor es im November 2003 zur Verabschiedung des europäischen Parteienstatuts kam. Dieses wurde unter großem (finanziellen) Druck auf den Weg gebracht, denn vor Jahren hatte der Europäische Rechnungshof die unrechtmäßige Mitfinanzierung der Europarteien durch die Fraktionen des Europäischen Parlaments gerügt. Hrbek vertrat die Auffassung, dass die europäischen Parteien bereits den Maastrichter Parteienartikel vor allem mit der Perspektive auf die künftige Finanzierung aus dem Haushalt der Union angestoßen hätten. Dieses Ziel sei nun mit dem Parteienstatut umgesetzt worden: neben einer

detaillierten Definition einer „Partei auf europäischer Ebene“ (so die Formulierung im Parteienstatut) legt das Statut die Einzelheiten der Finanzierung der Europarteien fest. Hrbek vermutete, dass die Festlegung der Finanzierungsregeln durch das Statut Ansporn für die Gründung neuer transnationaler Parteien gewesen sei.⁶ Während Hrbek das Parteienstatut ganz generell als eine Wegmarke bei der Entwicklung eines europäischen Parteiensystems betrachtete, kritisierten die Parteienvertreter Kremer und Helle in der anschließenden Diskussion das Dokument als nur bedingt gute Grundlage für die praktische Arbeit der Europarteien. Die Vorgabe, die Registrierung einer Europartei im Staat ihres Vorsitzes vornehmen zu müssen, schränke aufgrund der Besonderheiten des belgischen Rechts die Parteien ein: dies sehe nämlich keinen eigenen rechtlichen Status für Parteien vor.

Eine (Partei-)Politisierung des europäischen Regierens?

Der Titel des letzten Themenblocks „Parteien als Faktor in den EU-Institutionen und in interinstitutionellen Beziehungen“ zielte auf die parteipolitische Durchdringung des europäischen Regierungssystems und damit auf eine mögliche Parallele mit nationalen Regierungssystemen. Diese Parallele wurde von *Christopher Lord* jedoch verneint: das klassische Modell der parteipolitischen Verantwortlichkeit der Regierung sei nicht auf das europäische Regierungssystem zu übertragen. Dennoch ist es durchaus bemerkenswert, dass die Europarteien es geschafft haben, ihren Einfluss auch über das Europäische Parlament hinaus auszudehnen. Die Einflussmöglichkeiten seien jedoch je nach Institution unterschiedlich. So hätten die meisten von den nationalen Regierungen bestimmten Kommissare einen Parteiintergrund, auch wenn die Einflussmöglichkeiten der Europarteien auf die Kommission als relativ gering einzuschätzen sind. Die Tatsache, dass einzelne Kommissare keine Bestätigung durch das Europäi-

6 Z.B. wurden im Jahr 2004 die Europäische Demokratische Partei und die Europäische Linkspartei gegründet.

sche Parlament erhielten, werfe die Frage nach der Autonomie des Parlaments auf: inwiefern stecken parteipolitische Überlegungen und Absprachen hinter diesen Abstimmungsergebnissen? Im Fall des Rats ist der reale Einfluss der europäischen Parteien relativ schwer einzuschätzen, wird aber wohl vor allem im Vorfeld der Treffen des Europäischen Rats und der Ratsformationen sichtbar: hier kommt es zu regelmäßigen formalisierten Meetings von nationalen Regierungsmitgliedern mit den Vorsitzenden der entsprechenden nationalen Parteien und den Führern der europäischen Partei (Fraktion und Parteiorganisation). Insgesamt betonte Lord, dass das europäische Institutionensystem die Rolle der Parteien neutralisiert, da die Entscheidungsfindung meistens nur auf einer breiten Basis und über mehrere Parteienfamilien hinweg möglich ist.

Zuletzt ging *Andreas Helle* auf die spezielle Art der Ausarbeitung gemeinsamer Positionen innerhalb der europäischen „Mehrebenenparteien“ ein. Zu diesen mehr oder weniger formalisierten Formen der Entscheidungsfindung zählten neben den traditionellen innerparteilichen Organen (Präsidium, Kongress etc.) auch zeitlich befristete Einrichtungen. Die Treffen der *ad hoc*-Arbeitsgruppen, bestehend aus Vertretern interessierter Mitgliedsparteien und dem Präsidium, finden drei- bis viermal jährlich statt, um gemeinsame Vorschläge vorzubereiten. Zur Erarbeitung der *working papers* dienen sogenannte *high level groups*. Als Beispiel für breiter angelegte *network groups* innerhalb der SPE nannte Helle Arbeitsgruppen zu Fragen einer europäischen Verfassung und zur Mittelmeerköoperation. Insgesamt seien nationale Oppositionsparteien bei diesen gemeinsamen Aktionen wesentlich aktiver, da sie die europäische Ebene als zusätzliche Aktionsebene

wahrnehmen. Alle diese Arbeitsformen seien typische Beispiele für die Organisation gemeinsamer Aktivitäten in europäischen Mehrebenenparteien.

Die wesentlichen Ergebnisse der Tagung können in folgenden drei Punkten zusammengefasst werden:

- Die Entwicklung der europäischen Parteien ist im Kontext der Vertiefung der Union zu sehen; die Konstitutionalisierung hat auch die europäischen Parteien nicht unberührt gelassen – erkennbar insbesondere an der Weiterentwicklung ihrer institutionellen Grundlagen.
- Auch wenn die Osterweiterung eine beachtliche Erweiterung der ideologischen und Mitgliederbasis der europäischen Parteien mit sich gebracht hat, ist sie auf der Grundlage der Lernprozesse bei früheren Erweiterungen erfolgreich verarbeitet worden.
- Das europäische Parteiensystem ist insbesondere und ausschließlich vor dem Hintergrund der vielfältigen und komplexen Wechselbeziehungen zwischen nationalen Parteien, den EP-Fraktionen und den Führungen der transnationalen Parteiorganisationen in Brüssel zu verstehen und zu erforschen.

Es ging bei der Tagung nicht um die Frage, ob es ‚Europäische‘ Parteien gibt. Vielmehr galt es zu erörtern, auf welcher Entwicklungsstufe sie angelangt sind und welche Kontextfaktoren ihre Arbeit beeinflussen. Um den Ausdruck eines Konferenzteilnehmers zu verwenden: die europäischen Parteien sind als eine Art ‚Multi-Level-Parteien‘ anzusehen, deren Funktionsweise stark durch die spezielle Art des europäischen Regierungssystems bestimmt wird.

TAGUNG

Deutschland in der Europäischen Union – Eine Standortbestimmung

*Tobias Gierling und Tanja Leppik**

Die Frage nach der Rolle Deutschlands in der Europäischen Union ist ein zeitloses Thema der deutschen und internationalen Politikwissenschaft. Die bedeutsame Rolle Deutschlands für Richtung und Dynamik des europäischen Integrationsprozesses wird nicht nur auf die geografische Lage Deutschlands in der Mitte Europas zurück geführt, sondern auch auf seine spezifischen politischen, ökonomischen, demografischen und historischen Entwicklungsaspekte. Doch hängt Europas Zukunft von der Zukunft Deutschlands ab, wie es kürzlich der polnische Präsident Kwasniewski äußerte? Diese Frage wurde im Rahmen der Jahreskonferenz des Arbeitskreises Europäische Integration aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet und interdisziplinär diskutiert. *Peter-Christian Müller-Graff* eröffnete die Tagung und verband die grundsätzliche Frage nach der Rolle Deutschlands in der Europäischen Union mit der aktuellen Krise der Union nach den gescheiterten Verfassungsverferenden.

Kontinuität oder Wandel der Europapolitik?

Zunächst analysierte *Andreas Maurer* die Strukturen der deutschen Europapolitik und erörterte die Frage, ob es eine neue deutsche Europapolitik gebe. Um die deutsche Europapolitik ‚vermessen‘ zu können, griff er auf ein Bewertungsraster der drei I's – Interessen, Institutionen und Ideen – zurück.

Das Grundmuster der Europapolitik in Deutschland wird nach Maurer von vier Faktoren beeinflusst: Exogene Faktoren, wie die

Deutschlands Rolle in der Europäischen Union

Jahreskolloquium des Arbeitskreises
Europäische Integration

Berlin, 17./18. November 2005

Einführung in das Thema

Prof. Dr. Dr. h. c. Peter-Christian MÜLLER-
GRAFF, Vorsitzender des Vorstands des Ar-
beitskreises Europäische Integration, Univer-
sität Heidelberg

I. Grundfragen

*Nach der Referendenzäsur: Neue Deutsche
Europapolitik in und nach der Denkpause
über den Verfassungsvertrag?*

Dr. Andreas MAURER, Stiftung Wissen-
schaft und Politik, Berlin

Kommentar: Prof. Dr. Michael KREILE,
Humboldt-Universität Berlin

*Nach der Referendenzäsur: Neue Erwartun-
gen anderer Staaten an die Rolle Deutsch-
lands in Europa?*

Mateusz FALKOWSKI, Institute for Public
Affairs, Warschau

*Die wirtschaftlichen Perspektiven: Eine ver-
gleichende Analyse für Deutschland und Ös-
terreich innerhalb der erweiterten und harmo-
nisierenden Europäischen Union und in der
Weltwirtschaft*

Prof. Dr. Fritz BREUSS, Wirtschaftsuniversi-
tät Wien

*Verfassungsvertragliche Perspektiven und
Grundgesetz: Offenheit, Bedingungen und
Grenzen der Beteiligung Deutschlands an
Neuerungen der Europäischen Union*

Prof. Dr. Ulrich FASTENRATH, Technische
Universität Dresden

* Tobias Gierling, Praktikant in der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung für Wissenschaft und Politik, Berlin.

Tanja Leppik, Netzwerk Europäische Bewegung Deutschland, Berlin.

Globalisierung; EU-außen induzierte Faktoren, beispielsweise Reformen des Rates; binnen-induzierte Faktoren, wie das nationale System der europapolitischen Koordinierung, und endogene Faktoren, beispielsweise die Grundstimmungen in der Bevölkerung. Diese Faktoren veränderten die Union beziehungsweise Deutschland, haben aber auch Rückwirkungen auf die nationalstaatlichen Entscheidungsmuster in der Europapolitik. Derzeit gebe es in der deutschen Europapolitik einige sich andeutende Veränderungen. Die deutsche Europapolitik sei heute stärker durchsetzt von einem Kosten-Nutzen-Denken und die entscheidenden Akteure achteten bewusster und häufiger auf ihre mediale Wirkung. So sei es das vorrangige Ziel der Bundesregierung in den Verhandlungen zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) gewesen, die Rolle Deutschlands in der Europäischen Union zu stärken. Dies habe sich etwa in dem Bestreben gezeigt, den Europäischen Rat sichtbar aufzuwerten und das Prinzip der doppelten Mehrheit für Mehrheitsvoten im Ministerrat einzuführen. Insgesamt sei der Eindruck entstanden, dass Deutschland, Frankreich und Großbritannien versuchten, die Kommission faktisch zu instrumentalisieren und als Instrument des Europäischen Rates zu verwenden. In der derzeitigen Denkpause sei ein allgemeines ‚Stillhalten‘ sowie Kritik an jeglichen Vorschlägen zu einer teilweisen Umsetzung des VVE zu bemerken, obschon die Umsetzung einzelner Elemente des VVE durchaus möglich wäre.

Maurer formulierte abschließend einige Vorschläge für die künftige deutsche Europapolitik: Es müsse mehr deutsche Initiativen mit anderen EU-Partnern wie beispielsweise Rom oder Madrid geben. Deutschland müsse seiner – auch historischen – Verantwortung gerecht werden und rechtsextremistischen und -populistischen Tendenzen in der erweiterten Union entgegenwirken sowie das gemeinsame europäische Wertefundament festigen. Außerdem sei es wichtig, über mögliche Alternativen zur Vollmitgliedschaft nachzudenken.

II. Einzelfragen

Deutschland in der Finanzverfassung der EU: Steigende Netto-Belastung des Wachstums-schluslichts?

Dr. Friedrich Heinemann, Universität Mannheim

Perspektiven des demographischen Profils von Deutschland im Vergleich: Auswirkungen auf die Europäische Union

Prof. Dr. Josef Schmid, Universität Bamberg

Perspektiven der deutschen Sprache in der Europäischen Union

Dr. Katharina von Ruckteschell-Katte, Goethe-Institut e. V., München

Import und Export von Rechtsdenken und Rechtspraxis: Die deutsche Rechtsordnung innerhalb der Europäischen Union

PD Dr. Christoph Teichmann, Universität Heidelberg

PD Dr. Hans-Peter Folz, Universität Augsburg/Universität der Bundeswehr München

Die Rolle von Bundestag und Bundesrat in der europäischen Rechtsetzung

Dr. Cordula Janowski, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn

Deutsche Föderalismuserfahrungen als Orientierungspunkte für die Zukunft der Europäischen Union?

Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Präsident des Arbeitskreises Europäische Integration, Universität Tübingen

Michael Kreile stimmte den Aussagen Maurers größtenteils zu. Allerdings sei Deutschland seiner Meinung nach gerade nicht dazu berufen, gegenüber anderen Staaten als Hüter der moralischen Werte aufzutreten. Hinsichtlich der deutschen Europapolitik stellte er eine große Kontinuität fest, deshalb seien derzeit keine neuen großen Projekte notwendig. Allerdings habe die Ratifikationskrise gezeigt, dass die Innenpolitik der Mitgliedstaaten vielfach unvorhersehbarer sei, als vielfach angenommen. Deshalb gebe es vor allem einen Konsolidierungsbedarf, etwa bei der finanziellen und institutionellen Absicherung der Erweiterung, aber auch bei den nationalen Haushalten. Außerdem gebe es viele gute Gründe – wie etwa die Angst vor der Globali-

sierung, die steigende Arbeitslosigkeit – die Enttäuschungen auszuloten und den Handlungsbedarf auf Grundlage der Innenpolitik zu definieren.

Die Erwartungen der anderen Mitgliedstaaten an die deutsche Europapolitik wurden von *Mateusz Falkowski* vorgestellt. Er beschränkte sich dabei auf die Erwartungen Polens und befasste sich mit der Frage, ob die polnischen Erwartungen an Deutschland neu und speziell an Deutschland gerichtet seien. In Polen zeigten demoskopische Umfragen, dass fast die Hälfte der polnischen Bevölkerung denke, dass Polen über keinen echten Verbündeten in der Europäischen Union verfüge und lediglich durch die USA unterstützt werde. Ursache dieser polnischen Skepsis sei die weit verbreitete Angst der Polen vor dem großen Nachbarn Russland. Zudem seien über 50 Prozent der Bevölkerung in Folge der Debatten über den VVE davon überzeugt, dass Frankreich und Deutschland eine Abneigung gegenüber Polen hätten. Derzeit gebe es zwar eine große Unterstützung für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union, gerade auch bei den Bevölkerungsgruppen, die nunmehr von EU-Fördergeldern profitierten. Eine weitere Vertiefung des Integrationsprozesses, etwa durch den VVE, werde hingegen nicht unterstützt. Insgesamt existierten eigentlich keine neuen, sondern vielmehr die alten Erwartungen Polens an Deutschland und Europa als Sicherheitsgaranten im Hinblick auf Russland.

Von der Europäischen Union erwarte Polen vor allem eine aktive Politik im Osten. Die Erwartungen an Deutschland seien besonders struktureller und institutioneller, aber nicht inhaltlicher Natur. Der vorrangige Wunsch sei es, beim Finanzrahmen und in der Ostpolitik als gleichberechtigter Partner eingebunden zu werden. In der Europäischen Union solle keine Gruppenbildung betrieben werden, die zu einer Zwei-Klassen-Gesellschaft führen könne, deshalb solle Deutschland nicht alleine mit Moskau und Paris sprechen. *Falkowski* wies darauf hin, dass es allerdings eine große

Skepsis in Polen gebe, ob derzeit überhaupt etwas von Deutschland erwartet werden könne. Zentrale Punkte für alle Parteien seien die Ostpolitik, die deutsche Unterstützung im Finanzbereich, die Beibehaltung der deutschen Haushaltszahlungen, die Beendigung der Freizügigkeitsbeschränkung für polnische Arbeitnehmer sowie die Öffnung der Dienstleistungsmärkte. Die Erwartungen zusammenfassend stellte *Falkowski* fest, dass aus Sicht der polnischen Bevölkerung eine „gute“ Europapolitik nur mit einer starken transatlantischen Beziehung vorstellbar sei, die polnischen Beziehungen mit den USA und mit der Union würden nicht als Gegensatz betrachtet.

Doch in der Europäischen Union gibt es nicht nur unterschiedliche nationale Interessen, auch innerhalb eines Staates gibt es verschiedene Akteure mit eigenen Anliegen. So ist beispielsweise zu fragen, welchen Einfluss nationale Parlamente auf die Entstehung von Europapolitik ausüben können. *Cordula Janowski* befasste sich in ihrem Vortrag mit den spezifischen Mitwirkungsrechten von Bundestag und Bundesrat. Sie wies darauf hin, dass es seit dem Vertrag von Maastricht und dem Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) ein gewandeltes Verständnis der Europapolitik sowie eine verstärkte Diskussion um das Demokratiedefizit und die Entparlamentarisierung der Europäischen Union gebe. In seinem Maastricht-Urteil habe das BVerfG eine duale Legitimation der Europapolitik festgestellt. Europapolitik werde zum einen über das Europäische Parlament, zum anderen über die nationalen Parlamente legitimiert. Dadurch seien die nationalen Parlamente als neuer Akteur ins Spiel gebracht worden. In diesem Zusammenhang sei auch der neue Artikel 23 ins Grundgesetz (GG) eingefügt worden, der die Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat regelt und den alten Artikel 24 ersetzt hat.

Janowski führte empirische Daten auf, die belegen, dass angesichts der in den letzten zwanzig Jahren feststellbaren Dynamik der europäischen Rechtsetzung ein Kompetenzverlust der

nationalen Parlamente feststellbar sei. Deshalb habe der Bundestag befürchtet, zur reinen Registriermaschine zu werden und mehr Kompetenzen in der Europapolitik gefordert. Allerdings habe sich der Bundestag im Gegensatz zum Bundesrat vergleichsweise spät um Mitwirkung an der deutschen Europapolitik bemüht. Zudem zeige ein Vergleich von Verfassungsnorm und Verfassungspraxis, dass der Bundestag zwar über einen Europa-Ausschuss mit Verfassungsrang und diversen Sonderrechten verfüge, dass dieser Ausschuss seine Rechte in der Praxis aber relativ selten nutze. Außerdem bearbeite er vorrangig Grundsatzangelegenheiten, während fachliche Dokumente federführend von anderen Ausschüssen behandelt würden. Wichtig ist nach Janowski, gerade angesichts der Vielzahl der EU-Vorlagen, die Selektion der Dokumente sowie die zeitliche Koordinierung der Behandlung im Parlament. Der VVE biete in diesem Zusammenhang neue Möglichkeiten zur Mitwirkung. Denn durch den vorgesehenen Frühwarnmechanismus würde die direkte und frühzeitige Zuleitung der Dokumente durch die Kommission an die nationalen Parlamente sichergestellt.

Mit Bezug auf die Hauptmerkmale des Föderalismus zeigte *Rudolf Hrbek*, dass die Europäische Union als System mit föderalem Charakter begriffen werden könne. Mit den Mitgliedstaaten und der Europäischen Gemeinschaft seien auch hier zwei Ebenen vorhanden. Es existieren sowohl geteilte wie auch konkurrierende Kompetenzen zwischen den Ebenen, die eine direkte Wirkung für die Bürger in einem solchen Herrschaftsverband entfalten. Die Europäische Union sei bei der Rechtssetzung mitverantwortlich, wobei sie sich seit Maastricht auf die Prinzipien der Subsidiarität und Proportionalität beziehe. Während die Bereiche, in denen einstimmig im Ministerrat entschieden werde, eher der Konstruktion eines Staatenbundes ähnelten, tendiere die Europäische Union durch zunehmende qualifizierte Mehrheitsentscheidungen in Richtung eines Bundesstaates. Mit dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) sei zudem eine richterliche Instanz vorhanden, die im Konfliktfall zwi-

schen Staats- und Gemeinschaftsebene entscheide. Typologisch entspreche die Europäische Union nicht einem dualen, sondern eher einem kooperativen Föderalismus.

Durch den VVE werde die föderale Qualität der Europäischen Union erhöht. Hrbek erwähnte hier das Prinzip der Unionstreue, nach dem sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig unterstützten; dass die Devise der Europäischen Union, in Vielfalt geeint zu sein, ausdrücklich betont werde; die explizite Anerkennung der lokalen und regionalen Ebene, die den Mehrebenencharakter zum Ausdruck bringe; eine neue Kompetenzordnung; die Ausweitung der Rechte für das Europäische Parlament und die Zunahme qualifizierter Mehrheitsentscheidungen.

Anschließend blickte Hrbek auf die deutschen Erfahrungen mit dem Föderalismus und die sich daraus potentiell ergebenden Orientierungspunkte für die Europäische Union. Unter Rückbezug auf Falkowski und die polnischen Bedenken gegenüber Gruppenbildungen in der Europäischen Union verwies er auf die bi- und multilateralen Verträge zwischen den deutschen Bundesländern, die Kooperationsmuster darstellen würden, die auf die Europäische Union angewandt für eine Gruppenbildung in kleineren Arrangements sprechen könne. Dies sei schlichtweg funktional, was bedeute, dass Polen solche Gruppenbildungen nicht stets als gegen sich selbst gerichtet betrachten solle. Im Fazit und Ausblick stellte Hrbek die aus seiner Sicht rhetorische Frage, ob der europäische Integrationsprozess, wie er sich in seiner Dynamik darstelle, nicht geradezu Verflechtung brauche. Aus deutscher Perspektive sei klar, dass es Verflechtung geben müsse, ohne dass es zu den in Deutschland häufig kritisierten Mängeln an der Politikverflechtung und starken Unitarisierungstendenzen komme.

Wechselverhältnis zwischen deutschem und europäischem Recht

Hans-Peter Folz stellte die gegenseitige Beeinflussung des Rechtsdenkens zwischen eu-

ropäischer und deutscher Ebene beim Grundrechtsschutz ins Zentrum seines Vortrags. Über den Dualismus von supranationaler Rechtssetzung und deutschem Verfassungsrecht hinaus, müsse aufgrund der besonderen Beziehung zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) von einem Dreiecksverhältnis zwischen Luxemburg, Karlsruhe und Straßburg und deren Wechselbeziehungen gesprochen werden. Der Anstoß zur Entwicklung des Grundrechtsschutzes im Gemeinschaftsrecht ginge maßgeblich vom BVerfG mit seiner Solange-Rechtsprechung aus. Der EuGH entwickelte einen Grundrechtsschutz durch ungeschriebene Allgemeine Rechtsgrundsätze, die er aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ableitete. Zudem ziehe der EuGH die EMRK als Rechtserkenntnisquelle heran, wodurch der EuGH ein erhebliches Maß an Flexibilität im Rahmen der Herausbildung eines genuin gemeinschaftsrechtlichen Grundrechtsschutzes erhielt. Der Art. 6 Abs. II EUV verdeutliche, dass die Rechtsfortbildung des EuGH die Anerkennung der Mitgliedstaaten fand. Sollte der VVE in Kraft treten würde eine Bindung des Grundrechtsschutzes an die EMRK gemäß Art. II-112 Abs. 3 VVE fortbestehen. Der Rechtsprechung des EuGH sowie des Straßburger Gerichtshofes seien hier, zur Vermeidung von Konventionsverletzungen, keinerlei Abweichungen erlaubt. Zu berücksichtigen sei in diesem Zusammenhang der Art. I-9 Abs. 2 VVE, der mittelfristig einen Beitritt der Europäischen Union zur EMRK vorsehe. Die Europäische Union unterliege jedoch bereits einer indirekten Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

Als unmittelbarer Prüfungsmaßstab gelte die EMRK, mangels Verfassungsrangs, vor dem BVerfG nicht, so dass eine Verfassungsbeschwerde nicht unmittelbar auf eine Verletzung der EMRK gestützt werden könne. Trotzdem bestünde hier das Gebot der konventionskonformen Auslegung des einfachen Bundesrechts wie des deutschen Verfassungsrechts. Eine Pflicht zur Berücksichtigung der

EMRK bei der Entscheidungsfindung gelte für alle Behörden und Gerichte der Bundesrepublik. Einige Fälle zeigten, dass eine stärkere Auseinandersetzung mit der EMRK zu empfehlen sei, dennoch würden die Grundsätze des BVerfG eine hinreichende Berücksichtigung der EMRK erlauben.

Nach der Darstellung verschiedener Konzepte zur Auslegung von Grundrechten, zur Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen und zur Schutzpflichtdogmatik, sei insgesamt festzuhalten, dass die Auseinandersetzung auf dem Gebiet des Grundrechtsschutzes deutlich von gegenseitiger Einflussnahme geprägt sei, die parallele Entwicklungen, aber auch Divergenzen aufweise.

Ulrich Fastenrath befasste sich mit den europabezogenen Regelungen des GG und den verfassungsvertraglichen Perspektiven. Seine Ausgangsthese lautete mit Bezug auf Art. 23 Abs. 1 GG, dass die darin festgeschriebene Verpflichtung Deutschlands, bei der Entwicklung der Europäischen Union die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit, den föderativen Aufbau und die Subsidiarität zu gewährleisten, bisher geglückt sei. Mit Blick auf die Zukunft ginge es daher in seinen folgenden Ausführungen um zwei wesentliche Aspekte: erstens den Schutz der deutschen Staatlichkeit und zweitens um die Anforderungen zur Sicherung der Demokratie.

Anhand der Drei-Elemente-Lehre von Jellinek, die den Staat durch die Elemente Staatsgebiet, Staatsvolk und Staatsherrschaft definiert, verdeutlichte er, dass die Staatlichkeit der Union unter Betrachtung der derzeitigen Rechtslage hinsichtlich aller drei Elemente bezweifelt werden könne. Bei der Betrachtung des VVE sei dies insofern problematischer, da dieser einen doppelten Ableitungszusammenhang festschreibe, wonach nicht mehr nur die Staaten als Herren der Verträge anzusehen seien, sondern explizit auf den Willen der Bürger Bezug genommen werde. Die Analyse des VVE könne Zweifel an der Bewahrung der Souveränität der Mitglied-

staaten aufkommen lassen. Ein absoluter Vorrang der EU-Regelungen sei aber in Bezug auf den Fall Costa/ENEL und die Solange I-Rechtssprechung des BVerfG zu bezweifeln. Durch letzteres Urteil bestehe eine Schranke, nach der die Hoheitsgewalt nicht so weit übertragen werden kann, dass sie die Grundstruktur des GG verletzte, die besonders in Art. 1 und 20 GG zu sehen ist.

Fastenrath erörterte die Frage inwieweit ein Schutz der deutschen Staatlichkeit durch die Art. 23, 79 und 146 GG bestünde. Bezogen auf die Sicherung der Demokratie dürfe laut des Maastricht-Urteils die Europäische Integration nur soweit gehen, solange noch ein demokratisches Zusammenleben möglich sei. Ein wesentlicher Schritt zur Behebung des Demokratiedefizits sei durch eine weitgehende Kompetenzverlagerung vom Ministerrat zum Europäischen Parlament und einer besseren Kontrolle des Ministerrates möglich. Um Richtungswahlen auf europäischer Ebene zu ermöglichen müssten die europäischen Parteienbünde mit Spitzenkandidaten antreten, womit ein wesentlicher Schritt zur Demokratisierung getan werden könne. Neben institutionellen Änderungen seien mit Blick auf die Bürger allerdings auch inhaltliche Korrekturen notwendig, die sich vor allem mit der Schaffung klarer Kompetenzbereiche befassen sollten, wobei dies gerade für kleine und mittlere Unternehmen im Bereich des europäischen Wirtschafts- und Handelsrechts bedeutsam sei.

Christoph Teichmann konzentrierte sich auf die Frage des Im- und Exports deutschen Rechtsdenkens im Bereich des Unternehmensrechts. Zu den Wesensmerkmalen des deutschen Unternehmensrechts gehörten folgende Aspekte: die Zweispurigkeit der Kapitalgesellschaften von der AG und der GmbH, Gläubigerschutz durch Mindestkapital, die Trennung von Vorstand und Aufsichtsrat und die Mitbestimmung der Arbeitnehmer. In Deutschland existierte zunächst die AG, die ihren Boom sowie die erste Krise zu Beginn der 1870er Jahre erlebte. Die GmbH sei erst

1892 eingeführt worden und galt als ‚AG des kleinen Mannes‘. Heutzutage sei sie in Deutschland die weitaus verbreitetere Kapitalgesellschaftsform. Im Gegensatz zum deutschen Recht existiere nach britischem Recht die ‚company‘ als einzige Rechtsform, allerdings bestehe mit der ‚Limited‘ hier eine spezielle Unterkategorie.

Der Einfluss des deutschen Rechtsdenkens habe sich zum einen hinsichtlich des Gläubigerschutzes durch Mindestkapital in der zweiten Richtlinie zur AG wie auch durch die Einführung der GmbH in Dänemark und den Niederlanden gezeigt. Die Zweispurigkeit wurde somit exportiert, wogegen sich Großbritannien wehrte, das darauf bedacht gewesen sei, die einheitliche Rechtsform zu wahren. Die duale Konstruktion von Vorstand und Aufsichtsrat sowie der Grundsatz der personellen Trennung sei Teichmann zufolge eine deutsche Idee. Einfluss übte sie auf die Strukturrichtlinie der Europäischen Aktiengesellschaft aus. Das gleiche gelte für die Mitbestimmung der Arbeitnehmer. Teichmann befasste sich anschließend mit dem Vordringen konkurrierender Regelungsmodelle, die sich im Bereich des Bilanzrechts, dem Selbstschutz der Gläubiger sowie der Debatte um ‚Corporate Governance‘ fänden. So würden die Bilanzen in Deutschland nicht nach dem internationalen ‚true and fair view‘-Prinzip, sondern nach dem deutschen ‚Vorsichtsprinzip‘ erstellt. Die ‚Corporate Governance‘-Debatte stelle die Effizienz in den Mittelpunkt. Im Zuge der Debatte gerate das Vorstand/Aufsichtsrat-Modell, ebenso wie die Mitbestimmung, die als Fremdkörper betrachtet werde, in die Defensive. Der Ansatz, nach dem das europäische Gesellschaftsrecht harmonisiert werden solle, befinde sich momentan in einer Blockadesituation auf Grund der Existenz konkurrierender Modelle. Zu fragen wäre hier demnach, ob es zu einer Konvergenz des monistischen und des dualistischen Leitungsmodells kommt, oder ob Unternehmen es sich selbst aussuchen können sollten. Die Verschmelzung in eine andere Rechtsform sei jedenfalls bisher nicht möglich.

Beim Thema der Mitbestimmung könne mit Hinweis auf die Verringerung der Informationsasymmetrie durchaus auf deren ökonomischen Nutzen verwiesen werden.

Die wirtschaftliche und finanzielle Situation

Fritz Breuss befasste sich in seinem Vortrag mit der makroökonomischen Stellung Deutschlands und Österreichs im europäischen und weltwirtschaftlichen Vergleich. Bei der Wohlstandsentwicklung liegen derzeit beide Länder deutlich hinter den USA; beim Körperschaftsteuersatz finden sich beide Länder im Mittelfeld der EU-25 ein. Die Betrachtung der Unternehmenssteuern insgesamt zeige für den Zeitraum 1995 bis 2000, dass diese in allen Ländern der erweiterten Europäischen Union drastisch zurückgegangen seien.

Wesentliche Unterschiede bestünden bei den Arbeitslosenzahlen: In Österreich liege die Arbeitslosenquote ungefähr halb so hoch wie in Deutschland. Zudem falle Deutschland bei der Erfüllung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes eindeutig hinter Österreich zurück, da Deutschland bereits im fünften Jahr hintereinander die Kriterien des Paktes durch ein zu hohes Defizit verletze. Deutschland nehme hingegen eine weltweite Spitzenposition im Import- und Exportbereich von Gütern und kommerziellen Dienstleistungen sowie bei der Anzahl der Triadepatente ein und weise im Gegensatz zu Österreich eine positive Handelsbilanz auf. Die These von Werner Sinn, die deutsche Wirtschaft laufe Gefahr, sich zu einer ‚Basarökonomie‘ zu entwickeln, bezweifelte Breuss. Deutschland sei schon immer eine erfolgreiche ‚Händleration‘ gewesen. Internationale Vergleiche zur Größe des Dienstleistungssektors sowie der prozentuale Anteil der Industrie an der Gesamtwertschöpfung verdeutlichten dies.

Dennoch falle das Wirtschaftswachstum Deutschlands seit der deutschen Einheit geringer aus als in Österreich. Bei einem Vergleich Ostdeutschlands mit den anderen Transformationsländern lasse sich von einem besonderen Transferschock sprechen, da die

Wachstumsdaten verdeutlichten, dass trotz der hohen Transferzahlungen das Wirtschaftswachstum seit Mitte der 1990er Jahre deutlich geringer ausfalle, als in den neuen EU-Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa.

Dass Österreich im Vergleich ‚happier‘ sei als Deutschland, zeige die sogenannte Glückskurve, die den Prozentsatz der glücklichen und zufriedenen Menschen und das Pro-Kopf-Einkommen erfasse. Zusammenfassend könne festgehalten werden, dass Deutschland noch immer die führende Wirtschaftsmacht in der Europäischen Union sei, die aktuellen Entwicklungen beim Wachstum sowie dem Arbeitsmarkt allerdings suboptimal seien. Im Vergleich dazu sei Österreich als typischer Kleinstaat derzeit flexibler und profitiere stärker von der Ostöffnung und der EU-Erweiterung 2004.

Eine unverzichtbare Voraussetzung jeglicher Politik sind die finanziellen Ressourcen. Für die Europäische Union wird das zur Verfügung stehende Ausgabenvolumen und die Struktur des EU-Haushalts in der Finanziellen Vorausschau festgeschrieben, die für die Jahre 2007 bis 2013 derzeit verhandelt wird. Zentraler Maßstab der Mitgliedstaaten in diesen Verhandlungen ist die nationale Bilanz der Nettoszahlen. Seinen Vortrag über die Finanzverhandlungen begann *Friedrich Heinemann* allerdings mit der normativen Frage nach dem mit EU-Geldern zu erzielenden ‚Europäischen Mehrwert‘. Obwohl diese Frage eigentlich im Vordergrund stehen sollte, werde sie in der Verhandlungspraxis nur unzureichend beachtet und von der Nettosaldo-Betrachtung überlagert. Nach Heinemann ließe sich letzteres zwar rechtfertigen, da der EU-Haushalt transferlastig sei, dennoch sei es seiner Meinung nach im Grundsatz falsch. Er betonte aber auch deutlich die Notwendigkeit einer strengen EU-Haushaltsdisziplin, da ansonsten der Bundeshaushalt signifikant durch die weiteren Bruttobeiträge an den EU-Haushalt belastet werde. Eine Analyse des Kommissionsvorschlages zur Finanziellen Vorausschau zeige, dass die Nettobelastung Deutschlands stark steigen würde.

Heinemann konstatierte einen Zusammenhang zwischen der Stimmenverteilung im Ministerrat und der Verteilung von EU-Geldern auf einzelne Politikfelder. Zur Berechnung der Nettosalen für spezifische Politikbereiche habe das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung ein Computerprogramm entwickelt, das auch die Stimmrechte im Rat einbeziehe. Insgesamt werde die Begrenzung des EU-Budgets auf ein Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens von einer signifikanten Mehrheit im Rat gestützt. Die Mehrheit der Länder stellten somit potenzielle Verbündete des Nettozahlers Deutschland bei der Einprozent-Forderung dar. Hinsichtlich des Britenrabatts zeigten die Berechnungen, dass bei der Abschaffung, aber auch bei der Kappung des Rabatts, alle Länder bis auf Großbritannien selbst profitieren würden. Heinemann untersuchte zudem die Verteilungswirkungen möglicher Politikfeldumschichtungen. Dabei betrachtete er die politikfeldbezogenen Präferenzen der Mitgliedstaaten am Beispiel der Politikfelder Forschung, Kohäsion und Landwirtschaft unter dem Nettosalenaspekt. Dabei zeigte sich, dass im Bereich der Landwirtschaftspolitik die Verteilung der gewichteten Stimmen im Rat eher für ein Festhalten am Status quo spreche und Umschichtungen entsprechend schwierig zu erreichen seien.

Dennoch kam Heinemann in seinem Fazit zu der Feststellung, dass eine Absenkung des Budgetvolumens gegenüber dem Kommissionsvorschlag für die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten attraktiv sei und der deutsche Widerstand aufgrund der hohen deutschen Nettozahlungen durchaus glaubwürdig sei. Hinsichtlich des Britenrabattsystems erscheine eine Kappung als einzig realistische Option und Kürzungen der Agrarausgaben erschienen zwar wünschenswert, aber leider nicht realistisch.

Entwicklungen der deutschen Sprache und Altersstruktur

Katharina von Ruckteschell-Katte beschäftigte sich mit den Perspektiven der deutschen Sprache in der Europäischen Union. Sie be-

tonte, dass die wichtigste Frage in diesem Zusammenhang eigentlich sei, ob die Mehrsprachigkeit in der Europäischen Union eine Zukunft habe. Unter der Prämisse, dass in der Union mehrere Arbeitssprachen beibehalten würden, sei es sehr wahrscheinlich, dass auch das Deutsche zu diesen Sprachen zählen werde. Anschließend erläuterte sie, dass der Wert einer Sprache von der Zahl der Sprecher, der geografischen Verbreitung, dem kulturellen *Image* sowie vom Ausmaß der medialen Verwendung abhängt. Eine Sprache habe nach von Ruckteschell-Katte zwei Grundfunktionen: sie fungiere als Kommunikationsmittel sowie als Träger und Vermittler soziokultureller Werte. Die Förderung der deutschen Sprache als Träger kultureller Werte sei eine wichtige Aufgabe des Goethe-Instituts, für die Haushaltsmittel durch das Auswärtige Amt bereitgestellt würden.

Hinsichtlich der Mehrsprachigkeit in der Europäischen Union hielt sie fest, dass diese in der Europäischen Union fest verankert sei, da sie eine politische Notwendigkeit darstelle. Allerdings hänge die Position der deutschen Sprache auch von der deutschen Politik ab. In Deutschland scheine es mit der Förderung der Mehrsprachigkeit offensichtlich Schwierigkeiten zu geben. So gäbe es erst seit relativ kurzer Zeit in Grundschulen Sprachunterricht, während die Verpflichtung zum Erwerb einer zweiten Fremdsprache selten bestünde. Nach von Ruckteschell-Katte liegt der Ursprung des fehlenden Sprachpatriotismus in Deutschland in der deutschen Geschichte begründet. Allerdings sei das Bild des Deutschen im Ausland sehr viel positiver als hierzulande angenommen. Abschließend erläuterte sie, warum das Deutsche eine positive Perspektive in Europa habe. So fungiere das Deutsche als eine Brückensprache zwischen West und Ost, und die Sprache und Kultur Deutschlands seien erfolgreiche ‚Exportgüter‘. Zudem sei Deutsch inzwischen die am meisten gesprochene Sprache in der Europäischen Union. Von Ruckteschell-Katte betonte aber, dass die Aufgabe weiterhin wichtig bliebe, sich konti-

nuiertlich für die deutsche Sprache in der Union einzusetzen.

Mit der Altersstruktur in Deutschland befasste sich *Josef Schmid*. Er analysierte das demografische Profil anhand dreier Faktoren: der Geburtenrate, den Sterbefällen und den Wanderungsbewegungen. Die deutsche Bevölkerung weise demnach alle Kennzeichen einer modernen Bevölkerung auf: Junge Menschen unter zwanzig und alte Menschen über sechzig hielten sich die Waage, es gebe seit dreißig Jahren geburtenschwache Jahrgänge, zudem gebe es ausgebauten Systeme sozialer Sicherung sowie eine große Anziehungskraft für Zuwanderer. Seit den 1960er Jahren ließe sich ein Geburtenrückgang erkennen, der zu einem Sterbefallüberhang führe. Dieser hätte aber bis 2003 durch die Zuwanderung ausgeglichen werden können. Heute liege die durchschnittliche Geburtenzahl pro Frau (Gesamtfruchtbarkeit) bei 1,3. Das Niveau, das die Stärke der Elterngeneration sichern würde, liege aber bei 2,1. In Deutschland gebe es demnach einen stufenweisen Bevölkerungsrückgang. Ein Vergleich mit den anderen europäischen Ländern zeige, dass es in den mittel-, süd- und osteuropäischen Ländern eine ähnliche Situation gebe. Dabei ließe sich Europa unter familienpolitischen und demografischen Gesichtspunkten in vier Räume einteilen: Skandinavien, West-, Süd- und Osteuropa.

Nach Schmid weise Deutschland zudem das Phänomen des demografischen Alterns auf, das sich aus zwei Komponenten zusammensetze: Der Verringerung des Jugendsockels, der Alterung von unten, sowie der steigenden Lebenserwartung, der Alterung von oben. So liege das Durchschnittsalter in Deutschland

bei 41 Jahren, während es etwa in Indien bei 20-25 Jahren liege. Bei seiner Vorausberechnung wies Schmid darauf hin, dass bis 2050 ein Drittel des Erwerbspotentials (35-50 Jahre) wegbrechen werde. Alle kompensatorischen Maßnahmen stünden deshalb immer unter dem Diktat des Jugendschwundes. Beide Aspekte hätten schwerwiegende soziale und ökonomische Konsequenzen, die ein neues Denken in Deutschland notwendig machten. Dazu könne jeder Einzelne seinen Beitrag leisten, da jeder seinen Anteil an dieser demografischen Entwicklung habe.

Fazit

Im Rahmen dieser Tagung wurde die Rolle Deutschlands in der Europäischen Union aus politischer, rechtlicher, wirtschaftlicher, sprachlicher und demografischer Perspektive beleuchtet. Sie bot insoweit einen umfassenden Überblick über die vielschichtigen Aspekte und Auswirkungen der Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union und bot Gelegenheit zu einer regen interdisziplinären Diskussion, in der eine Vielzahl von Einzelfragen angesprochen werden konnten. Insgesamt unterstrich diese Tagung, wie tief die Europäische Union mittlerweile in die Politik ihrer Mitgliedstaaten eingreift und dass Europapolitik heutzutage wohl mit gutem Recht als Teil der Innenpolitik bezeichnet werden kann. Die Tagung verdeutlichte aber umgekehrt auch, wie vielschichtig und damit wie unübersichtlich sich der europäische Integrationsprozess mittlerweile gestaltet und wie wichtig der Austausch zwischen den verschiedenen Wissenschaften geworden ist, um ein umfassendes Bild der Rolle Deutschlands in der Europäischen Union zeichnen zu können.

ABSTRACTS

Hartmut Marhold

The European Policy of Germany's New Government

In the immediate wake of Germany's change of government, German European policy is displaying both signs of continuity and change: continuity with regard to Germany's established obligations (e.g. to the stability pact, accession negotiations with Turkey, maintaining EU budget limitations, decision-making arrangements in Berlin); but also signs of a change in policy style (e.g. in balancing larger and smaller member states, in adopting a conciliatory role towards its partners). From the symbolism of her first official visits right through to the budget deal, Merkel's first steps on the European stage – both personally as well as leader of her government – have proven unusually successful. Thus while not entirely free of problems (e.g. returning to the strictures of the stability pact), the prospects for the coming year as well as for the German EU Presidency in 2007 nevertheless offer sufficient room for manoeuvre to tackle such future-oriented projects as reviving the European Constitutional Treaty and that of the "Social Market Economy Europe".

Kai Oppermann

The British EU Presidency 2005: Between European Expectations and Domestic Restrictions

The British Presidency of 2005 was confronted with the difficult balancing act of satisfying high expectations placed on it at the European level, by making an effective contribution to overcoming the current crisis of integration, with the domestic restrictions placed on it in its room for manoeuvre. Caught in this dilemma, the Blair government used its political resources as EU President to shape the European agenda according to British priorities. By focusing on three priorities, namely economic and social policy, counter-terrorism and EU foreign policy, it identified specific areas in which, to varying degrees of success, it could make a mark. Its role as mediator was chiefly set by two issues: the conflict surrounding accession negotiations for Turkey as well as the negotiations on the EU's financial perspective 2007-2013. In both of these, Britain was literally able to achieve a compromise in the dying seconds of the Presidency. Admittedly, however, the outcome of the financial negotiations came at a high domestic price for the British government.

Ognian Hishow

The Success of the Nordic Economic and Social Model: A European Comparison

Debates on the benevolence of the social state, be they for or against, often refer to the social models of the EU's three Nordic member states. Despite their generous social provisions – or even because of them – all three have managed to achieve above-average economic performance. Nevertheless, the similarities between the Nordic models are generally smaller than they first appear. On the demand side, the similarities tend to be bigger, especially with respect to the redistributive effects of taxation and transfers. On the supply-side, however, one can discern fewer commonalities with respect to general employment and taxation policies. More often than not, the three states adopt different economic paths. For structural and historical reasons, merely transposing the Nordic model onto the larger EU economy is impossible. That said, certain elements of economic policy could indeed be adopted.

Sebastian Weber

No Mutual Recognition without Harmonisation in Criminal Law across the EU

The current push to establish an Area of Freedom, Security and Justice in Europe is being carried out on the basis of the legal principle of mutual recognition among national criminal laws and legislation. In its fight against international organised crime and terrorism, the European Union is attempting to instigate Union-wide co-operation on criminal prosecution, using the internal market as its model. At the same time, the integrity of national legal systems should remain as autonomous as possible in the interests of safeguarding the national identities. But any wide-ranging mutual recognition in legal matters would come at the expense of the citizen, and particularly in the citizen's ability to establish legal certainty or the culpability of his actions. Without a sufficient degree of harmonisation in national criminal law it seems that the introduction of common legal instruments, such as the European Arrest Warrant, will hardly be tenable. To that extent, mutual recognition and harmonisation of national criminal laws presuppose each other and can therefore only be implemented in a reasonable way if the European Union first satisfies the requirements of a state operating under the rule of law.

Marek A. Cichocki

Poland after the Elections: The Foreign Policy Priorities of the New Government

With the coming to power of Poland's Party of Law and Justice (PiS), a party that has so far concentrated almost exclusively on domestic affairs has now also assumed responsibility for foreign policy. Nevertheless, the government's first forays on the international stage demonstrate a large degree of continuity in foreign and European affairs. Before accession, the main priorities of Polish foreign policy were membership of NATO and the EU. In the period after accession, a new set of interests is emerging that, irrespective of party political differences, has become decisive. These are an active role in shaping the Eastern dimension of the Union, the consolidation of a stronger role for Poland within the EU, through forming variable coalitions, and a modification of its co-operative role with the USA.

Übersetzung aus dem Deutschen von Graham Holliday.