65316 29. Jahrgang / April 2006 2/06

integration

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

Die europäische Verfassungskrise und die Strategie des ‚langen Atems'
Daniel Göler und Mathias Jopp

Fortschreibung des Status Quo – Die EU und ihr neuer Finanzrahmen Agenda 2007
Peter Becker

Studierende Unionsbürger: Entwicklung und Bedeutung einer besonders privilegierten Rechtsstellung
Dominik Düsterhaus

Machtkonstellationen im Schwarzmeerraum – Implikationen eines EU-Beitritts der Türkei und anderer Anrainer
Sammi Sandawi

Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste Nachbarschaftspolitik der EU
Barbara Lippert

Literatur: Europäisches Parlament

Demokratieförderung der EU · Differenzierte Integration · Gemeinschaftsrecht
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. / April 2006 2/06

INHALT

AUFSÄTZE

Daniel Göler und Mathias Jopp
Die europäische Verfassungskrise und die Strategie des ‚langen Atems' 91

Peter Becker
Fortschreibung des Status Quo – Die EU und ihr neuer Finanzrahmen Agenda 2007 106

Dominik Düsterhaus
Studierende Unionsbürger: Entwicklung und Bedeutung einer besonders privilegierten Rechtsstellung 122

Sammi Sandawi
Machtkonstellationen im Schwarzmeerraum – Implikationen eines EU-Beitritts der Türkei und anderer Anrainer 134

FORUM

Barbara Lippert
Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste EU-Nachbarschaftspolitik 149

LITERATUR

Daniela Kietz
Europäisches Parlament und Parlamentarisierung der EU 158

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Sonja Grimm
Demokratieförderung durch die Europäische Union zwischen Anspruch und Wirklichkeit 166

Stefanie John
Differenzierte Integration im Spannungsfeld von Erwartung und politischer Realität: Eine Bewertung ihrer Auswirkungen auf den Europäischen Integrationsprozess 172

Roland Klages
Gemeinschaftsrecht als Gestaltungsaufgabe: Zum 60. Geburtstag von Peter-Christian Müller-Graff 180

ABSTRACTS 183

Dieser Ausgabe liegt ein Prospekt der Nomos Verlagsgesellschaft bei.
Wir bitten freundlich um Beachtung.

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

Redaktionskollegium

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

Institut für Europäische Politik

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

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION E.V.

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

integration wird vom Auswärtigen Amt gefördert.

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

Anzeigen: sales friendly, Bettina Roos, 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.

© Institut für Europäische Politik, 2006 **ISSN 0720-5120**

Die europäische Verfassungskrise und die Strategie des ‚langen Atems'

*Daniel Göler und Mathias Jopp**

Das Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden über den Europäischen Verfassungsvertrag jährt sich demnächst – und immer noch zeichnet sich keine Lösung der derzeitigen Krise ab. Die von den Staats- und Regierungschefs im Juni 2005 ausgerufene Denkpause brachte zunächst wenig Konkretes und mutete – um ein im Europaparlament kursierendes Bonmot aufzugreifen – teilweise eher als ‚Pause vom Denken' an. Seit der Vereinbarung über den europäischen Finanzrahmen im Dezember 2005 kommt jedoch wieder Bewegung in die Diskussion. Dies wird nicht zuletzt daran deutlich, dass europäische Spitzenpolitiker vermehrt ihre unterschiedlichen Vorstellungen über mögliche Auswege aus der Krise skizzieren.[1] Systematisiert man die verschiedenen Lösungsvorschläge, kristallisieren sich im Wesentlichen vier ‚Obergruppen' von Einzelvorschlägen heraus, die sich danach unterscheiden, ob sie den Verfassungsvertrag, den Vertrag von Nizza, beide gemeinsam oder aber Formen der flexiblen Integration als Ausgangspunkt ihrer Überlegungen nehmen.[2]

Kompliziert wird die Lage dadurch, dass die konkreten Vorschläge häufig eine Mischung aus verschiedenen Modellen darstellen und sich in Stellungnahmen derselben Personen divergierende Schwerpunktsetzungen wiederfinden. Deshalb wäre es wenig zweckmäßig, die Lösungsvorschläge nach bestimmten Vertretern zu ordnen. Stattdessen wird im Folgenden das Tableau an Optionen entsprechend den substantiellen Reformansätzen betrachtet, auch wenn diese Einzelvorschläge – abgesehen von den Initiativen, die sich für eine vollständige oder modifizierte Inkraftsetzung des Verfassungsvertrages aussprechen – in der aktuellen Debatte meist nicht isoliert vorgebracht, sondern mit den anderen Vorschlägen zu Maßnahmenbündeln kombiniert werden. Diese inhaltliche Systematisierung bietet den Vorteil, dass die Grundgedanken der einzelnen Lösungsansätze klarer hervortreten und sich auch deren Realisierungschancen und die mit ihnen zusammenhängenden Probleme besser aufzeigen lassen. Deutlich wird hierbei zum einen, dass jede Strategie zur Lösung der europäischen Verfassungskrise mit Risiken behaftet ist, zum anderen aber die Anzahl der ‚Gleichungen mit mehreren Unbekannten' im Hinblick auf das erzielbare Ergebnis im Falle eines völlig neuen Reformanlaufs aller Wahrscheinlichkeit nach zunimmt.

---

* Dr. Daniel Göler, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Europäische Politik, Berlin. Lehrbeauftragter an der Europa-Universität Viadrina (Frankfurt/Oder).
Dr. Mathias Jopp, Direktor des Instituts für Europäische Politik, Berlin.
Die Autoren danken Frau Kathrin Brockmann, MA, für ihre Mithilfe bei der Recherche.

1 Vgl. Angela Merkel: Regierungserklärung vor dem Deutschen Bundestag vom 30. November 2005, Bundestags-Plenarprotokoll, 16. Wahlperiode, 4. Sitzung, S. 88-89; Jacques Chirac: Déclaration (Europäischer Rat 15./16. Dezember 2005), abrufbar unter: http://www.elysee.fr; Tony Blair: Speech on future of Europe, Oxford, 2. Februar 2006, abrufbar unter: http://www.pm.gov.uk/output/Page9003.asp; Nicolas Sarkozy: Voeux à la presse, 12. Januar 2006, abrufbar unter: http://www.u-m-p.org/; Guy Verhofstadt: Die Vereinigten Staaten von Europa. Manifest für ein neues Europa, Eupen 2006; Polen will mit der Reform der EU ganz vorne beginnen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. März 2006.

2 Eine ähnliche, wenn im Detail auch andere Systematisierung findet sich bei Udo Diedrichs/Wolfgang Wessels: Die Europäische Union in der Verfassungsfalle. Analysen, Entwicklungen und Optionen, in: *integration* 4/2005, S. 293-306.

Festhalten am Verfassungsvertrag

Obwohl die Verfassung schon vom niederländischen Außenminister Bot als tot bezeichnet wurde,[3] ist ihre Inkraftsetzung nach wie vor eine Option, die vor allem vom Europäischen Parlament[4] und den Ländern propagiert wird, die den Verfassungsvertrag bereits ratifiziert haben, wobei sich die Bundesregierung besonders hervorgetan hat.[5] Dem liegt die Überzeugung zu Grunde, dass der Verfassungsvertrag das Optimum des derzeit Machbaren ist. Die meisten anderen Denkmodelle würden gewissermaßen zurück zu ‚square one' führen und wieder von vorne die mühsamen und aufwändigen zwischenstaatlichen Abstimmungsprozesse bis zum Ende einer Regierungskonferenz erfordern, um das ‚europäische Reformrad' neu zu erfinden. Auf der anderen Seite kann der Verfassungsvertrag aber nur in Kraft treten, wenn er von allen 25 Mitgliedstaaten ratifiziert wird, deren Staats- und Regierungschefs ihn ja bereits unterschrieben haben. Allerdings haben die gleichen Staats- und Regierungschefs in Vorahnung möglicher Ratifizierungsprobleme vereinbart, „dass der Europäische Rat befasst wird, wenn nach Ablauf von zwei Jahren nach der Unterzeichnung des Vertrages über eine Verfassung für Europa vier Fünftel der Mitgliedstaaten den genannten Vertrag ratifiziert haben und in einem oder mehreren Mitgliedstaaten Schwierigkeiten bei der Ratifikation aufgetreten sind".[6] Dies lässt einen gewissen Spielraum für ‚kreative Lösungen' erkennen, seien es nun erneute Ratifizierungsanläufe oder begrenzte Opt-out-Regelungen für einzelne Länder.[7] Voraussetzung wäre allerdings die Ratifizierung des Verfassungsvertrages durch mindestens 20 Mitgliedstaaten.

Stand und Entwicklungspotenzial des Ratifizierungsprozesses

Bis heute haben insgesamt 14 Mitgliedstaaten den Ratifizierungsprozess abgeschlossen.[8] Zudem wurde das Ratifizierungsgesetz in Estland Anfang Februar 2006 zur zweiten Lesung in das Parlament eingebracht, wo eine Zustimmung als sicher gilt.[9] Damit hätten in naher Zukunft 15 Staaten den Verfassungsvertrag angenommen und zwei abgelehnt. Ob das Erreichen der 20er Schwelle realistisch ist, hängt somit zunächst von den acht Staaten ab, die den Ratifizierungsprozess momentan ausgesetzt haben. Dabei lassen sich drei Gruppen unterscheiden:

- Länder, in denen die Ratifizierung parlamentarisch erfolgt (Finnland und Schweden)
- Länder, die sich auf ein Referendum verständigt haben oder in denen ein Referendum vorgeschrieben ist (Dänemark, Großbritannien, Irland und Portugal)
- Länder, in denen ein Referendum sehr wahrscheinlich, die endgültige Entscheidung hierüber aber noch nicht getroffen ist (Tschechien und Polen).

---

3 Vgl. David Rennie: EU Constitution is Dead, Says Dutch Minister, in: Daily Telegraph vom 12. Januar 2006.

4 Vgl. European Parliament: The Period of Reflection. The Structure, Subjects and Context for an Assessment of the Debate on the European Union (2005/2146(INI)), abrufbar unter: www.europarl.eu.int. Damit liegt das Europäische Parlament auf einer Linie mit seiner auch in der Vergangenheit immer wieder zu Tage getretenen verfassungsbefürwortenden Sicht. Vgl. hierzu unter anderem auch die verschiedenen Plädoyers prominenter Europaparlamentarier zum Verfassungsvertrag in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005, S. 535-591.

5 Vgl. Merkel, Regierungserklärung, S. 88.

6 Vgl. Erklärung zur Ratifikation des Vertrages über eine Verfassung für Europa (Nr. 30).

7 Vgl. Jörg Monar: Optionen für den Ernstfall. Auswege aus einer möglichen Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages, in: *integration* 1/2005, S. 20.

8 Vorbehaltlich möglicher Entscheidungen einzelner Verfassungsgerichte.

9 Vgl. Estonia Begins Ratifying EU Constitution, in: EU Business vom 8. Februar 2006.

Eine Annahme der Verfassung ist in der ersten Gruppe am wahrscheinlichsten, zumal sich sowohl in Finnland als auch in Schweden eine breite parlamentarische Mehrheit für den Verfassungsvertrag abzeichnet. Für den weiteren Fortgang des Verfassungsprozesses stellt sich damit vor allem die Frage, ob sich beide Länder zu einer baldigen Entscheidung bewegen können, von der dann wiederum eine positive Dynamik auf die übrigen ‚Nachzügler' ausgehen könnte. Bei den vier Ländern, in denen ein Referendum vorgesehen ist, stellt sich die Lage hingegen komplexer dar. Während es in Großbritannien eine relativ konstante Mehrheit gegen den Verfassungsvertrag gibt, die nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden noch weiter zugenommen hat,[10] sahen die Meinungsumfragen in Dänemark zunächst günstiger aus. Allerdings wich dort die anfängliche Zustimmung nach den negativen Referenden einer knappen Ablehnung, wenngleich ein relativ hoher Anteil von 28 Prozent der Befragten sich weder auf ein Ja noch ein Nein festlegte;[11] auch sollte man die demoskopischen Pendelausschläge nach dem französisch-niederländischen ‚Doppel-Schock' nicht überbewerten. In Irland sieht die Situation demgegenüber günstiger aus. Zwar wich auch dort die anfängliche Zustimmung nach den negativen Voten in Frankreich und den Niederlanden einer knappen Ablehnung, allerdings verbesserte sich die Stimmung im Herbst 2005 so, dass nach einer Umfrage die Befürworter wieder deutlich vorne lagen, wenn auch der Anteil von 50 Prozent unentschiedener Wähler außerordentlich hoch ist und damit keine sicheren Schlussfolgerungen über den Ausgang eines Referendums gezogen werden können.[12] Ob die irische und dänische Bevölkerung die Verfassung letztlich bestätigt oder ablehnt, dürfte von der dann aktuellen europapolitischen Stimmungslage und den innenpolitischen Rahmenbedingungen abhängen. Deutlich stabiler ist die Situation in Portugal. Hier spricht sich seit langem eine Mehrheit der Bevölkerung für den Verfassungsvertrag aus. Zwar schmolz diese Mehrheit Mitte letzten Jahres auf 50,8 Prozent,[13] allerdings standen diese Umfrageergebnisse unter dem unmittelbaren Eindruck der gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden. Sollte die auf unbestimmte Zeit verschobene Abstimmung nicht noch von unerwarteten innenpolitischen Auseinandersetzungen überlagert werden, ist ein positiver Ausgang des Referendums in Portugal durchaus zu erwarten.

Am unübersichtlichsten ist die Situation hingegen in den Ländern, welche sich noch nicht endgültig auf die Form der Ratifizierung festgelegt haben: In Polen trifft man auf die besondere Situation, dass ein Referendum, das andernorts eine zusätzliche Hürde darstellt, die Wahrscheinlichkeit der Ratifizierung eher erhöht. Denn auch wenn die Zahl der Verfassungsbefürworter in den letzten beiden Jahren gesunken ist, übersteigt diese immer noch die der Gegner. So ergab eine Umfrage vom Juni 2005 (nach dem Scheitern der Referenden) eine Zustimmung von 43 Prozent, 24 Prozent lehnten die Verfassung ab und 33 Prozent waren unentschieden.[14] Eine parlamentarische Ratifizierung würde hingegen aller Voraussicht nach scheitern, da die europaskeptischen Parteien bei den Sejm-Wahlen Ende letzten Jahres die Mehrheit errungen haben.[15] In Tschechien sah die Situation bis Mai 2005 ähnlich aus: Während es in der Bevölkerung eine Mehrheit für den Verfassungsvertrag gab, war eine par-

10 Vgl. Katrin Pecker: Der Stand der Ratifizierungsprozesse zur EU-Verfassung in den Mitgliedstaaten. IEP Ratifizierungssurvey, Berlin 2005, S. 9, abrufbar unter: http://www.iep-berlin.de/publik/iep-policy-brief/index.htm.

11 Für den Verfassungsvertrag votierten 34 %, dagegen 38 %. Vgl. Institut für Europäische Politik (Hrsg.): EU 25-Watch, Nr. 2, abrufbar unter: http://www.iep-berlin.de/publik/EU25-Watch/index.htm, S. 43.

12 Die genauen Werte waren: 37 % für und 13 % gegen den Verfassungsvertrag; 50 % waren unentschieden. Vgl. Ireland Publishes Discussion Paper on EU Constitution, in: EU Business vom 13. Oktober 2005.

13 Vgl. Wallström rechnet nicht mit Referendum in Dänemark, Spiegel Online vom 10. Juni 2005.

14 Vgl. Institut für Europäische Politik, EU 25-Watch, S. 84.

15 Vgl. ebenda.

lamentarische Ratifizierung eher unwahrscheinlich, da die vorgeschriebene 60-Prozent-Hürde in beiden Parlamentskammern angesichts der Ablehnung von ODS und Kommunisten nicht erreichbar schien. Nach den Referenden in Frankreich und den Niederlanden ist die öffentliche Unterstützung in Tschechien allerdings eingebrochen. Im Juli 2005 sprachen sich nur noch 21 Prozent für und 37 Prozent gegen die Verfassung aus;[16] der Rest war unentschlossen. Damit sind dort die Chancen einer erfolgreichen Ratifizierung gesunken.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in den acht Ländern, in denen die Ratifizierung zur Zeit ausgesetzt ist, die Chancen für eine Annahme in Portugal, Schweden und Finnland als gut einzuschätzen sind. Um die in der Erklärung zur Ratifizierung des Verfassungsvertrages vereinbarte Zahl von 20 Mitgliedstaaten zu erreichen, würden demnach noch zwei Staaten benötigt. Da ein positives Votum der Bevölkerung in Großbritannien auf absehbare Zeit nicht zu erwarten und auch in Tschechien eine Ratifizierung nach heutigem Stand eher unwahrscheinlich ist, wird es letztlich darauf ankommen, wie der Ratifikationsprozess in Irland, Dänemark und Polen verläuft. Da in den beiden ersten Ländern, in denen ein Referendum zwingend vorgeschrieben ist, der Anteil der unentschlossenen Wähler sehr hoch ist, lassen sich zur Zeit keine eindeutigen Prognosen stellen. Angesichts der deutlichen Mehrheit der Befürworter in Irland und der nur knappen Mehrheit der Verfassungsgegner in Dänemark wäre allerdings in einer innenpolitisch günstigen Situation in beiden Ländern ein positiver Ausgang denkbar. In Polen ist die Situation noch komplexer, da vor dem Hintergrund der aktuellen Umfragewerte und der noch nicht endgültig entschiedenen Form der Ratifizierung positive Voten ebenso denkbar sind wie eine Ablehnung. Hierbei könnte sich der Sieg der europakritischen Parteien bei den Sejm-Wahlen paradoxerweise sogar als Chance erweisen. Denn die Geschichte europapolitischer Referenden zeigt, dass ablehnende Voten zu einem großen Teil aus der Unzufriedenheit mit der jeweiligen nationalen Regierung resultieren, die durch ein negatives Stimmverhalten abgestraft werden soll.[17] Wenn aber nun die Regierung selbst der Verfassung kritisch gegenübersteht, könnte der Mechanismus einer informellen Koalition aus Regierungs- und Europagegnern unwirksam werden. Wie dem auch sei, das Erreichen der 20er Schwelle wird zwar nicht einfach, aber auch keineswegs unmöglich sein.

Vollständige Annahme des Verfassungsvertrages mittels ergänzender Erklärungen oder Protokolle

Allerdings wäre auch mit dem Erreichen der 20er Schwelle das Problem der Ratifizierung keineswegs gelöst. Denn nach wie vor müsste ein gangbarer Weg für die Staaten gefunden werden, welche die Verfassung nicht ratifiziert haben oder vor Schwierigkeiten stehen werden. Die in der Wissenschaft angedachte Lösung, dass die betreffenden Staaten aus der EU austreten beziehungsweise über den Umweg einer Neugründung auf der Basis des Verfassungsvertrages faktisch ausgeschlossen werden, scheidet als realistisches Szenario aus,[18] zumal mit Frankreich und den Niederlanden zwei für den Integrationsprozess unverzichtbare Staaten betroffen wären. Demnach müsste man Mittel und Wege finden, mit denen vor allem Frankreich, aber auch die Niederlande und eventuell noch weitere Länder, in de-

16 Vgl. Gericht setzt Ratifizierung der EU-Verfassung aus, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. Juli 2005.

17 Vgl. Gesa-S. Kuhle: Schlussfolgerungen aus den gescheiterten Referenden zum Europäischen Verfassungsvertrag, IEP-Policy-Brief 2/2005, S. 1, abrufbar unter: http://www.iep-berlin.de/publik/iep-policy-brief/index.htm.

18 Eine detaillierte Auseinandersetzung mit den verschiedenen hierzu diskutierten Denkmodellen liefert Andreas Maurer: Austritt, Ausschluss oder institutionelle Anpassung. Optionen nach dem Scheitern des EU-Verfassungsvertrages, in: Internationale Politik und Gesellschaft 1/2005, S. 165-183; ders.: Die Ratifikation des Verfassungsvertrages, in: Jopp/Matl, Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 506.

nen die Ratifizierung gefährdet ist, die Verfassung letztlich doch annehmen könnten. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es von führenden Politikern in Frankreich und den Niederlanden abgelehnt wird, der jeweiligen Bevölkerung denselben Vertrag in unveränderter Form nochmals zur Abstimmung vorzulegen.[19]

Bei der Suche nach Lösungswegen gibt es in der europäischen Integrationsgeschichte allerdings zwei Präzedenzfälle, in denen nach einem gescheiterten Referendum ein Vertrag mit einem zweiten Anlauf doch noch angenommen wurde: Dänemark beim Vertrag von Maastricht und Irland beim Vertrag von Nizza. Im ersten Fall gestand man Dänemark auf dem Europäischen Rat von Edinburgh im Dezember 1992 vor dem zweiten Referendum verschiedene Opt-out-Regelungen zu, die den beim ersten Referendum geäußerten Bedenken entgegenkamen und in einem von allen Mitgliedstaaten zu ratifizierenden Protokoll festgehalten wurden.[20] Im zweiten Fall legte man der irischen Bevölkerung zwar tatsächlich denselben Vertrag nochmals zur Abstimmung vor, die allerdings durch eine doppelte Maßnahme flankiert war: Zum einen wurden innenpolitisch die Beteiligungsrechte des irischen Parlaments in der Europapolitik erhöht und zum anderen gab die irische Regierung auf dem Europäischen Rat von Sevilla eine Erklärung zur Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik und irischen Neutralität ab. Diese wurde durch eine entsprechende Erklärung des Europäischen Rates ergänzt, welche die nationale Erklärung Irlands zur Kenntnis nahm und deren Inhalte bestätigte.[21] Faktisch stellten beide Erklärungen zwar nichts anderes dar als eine Bestätigung des Status quo; sie waren allerdings in der zweiten Referendumskampagne insoweit wichtig, als sie zuvor geäußerte Befürchtungen aufgriffen und klarstellten, dass die irische Neutralität durch die EU unberührt bleibt.

Für die gegenwärtige Lage kann das dänische Opt-out-Modell kaum Vorbild sein. Denn in den Niederlanden lassen sich keine klaren Kritikpunkte am Verfassungsvertrag erkennen, die durch Opt-out-Regelungen ausgeräumt werden könnten. In Frankreich wird zwar immer wieder die Kritik an der als zu ‚unsozial' empfundenen europäischen Wirtschaftsordnung als zentraler Grund für die Ablehnung genannt, allerdings stellt sich hier das Problem, dass diese Frage kaum durch Opt-outs gelöst werden kann: Denn zum einen zielen die Erwartungen in weiten Teilen der französischen Bevölkerung eher auf mehr als auf weniger Europa (vor allem als Schutzraum vor Globalisierung), zum anderen würden denkbare wirtschaftspolitische Opt-outs den Kernbereich des Binnenmarktes und damit ein Grundelement des gesamten Integrationsprozesses schwächen. Anders sieht es hingegen bei der Möglichkeit ‚klarstellender Erklärungen' und der Variante inhaltlicher Ergänzungsprotokolle aus.

Die aktuelle Diskussion konzentriert sich daher vor allem auf die Möglichkeit einer sozialpolitischen Erklärung, ein Vorschlag, der von Bundeskanzlerin Merkel im Dezember letzten Jahres wohlwollend aufgenommen wurde.[22] Bei allen Initiativen im sozialpolitischen Bereich stellt sich jedoch das Grundproblem, dass eine substantielle Ausweitung der sozialen Dimension zwar die Widerstände in Frankreich verringern, diese dafür aber in anderen Staaten wie Großbritannien vergrößern dürfte. Damit bliebe nur die Möglichkeit eines eher deklaratorischen Dokuments, das im Prinzip lediglich alle im Verfassungsvertrag ohnehin schon enthaltenen sozial- und beschäftigungspolitisch relevanten Regelungen zusammen-

19 So jüngst nochmals Nicolas Sarkozy am 16. Februar 2006 bei einem Vortrag der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik in Berlin, abrufbar unter: www.botschaft-frankreich.de, S. 5.

20 Vgl. Protokoll Nr. 5 des EU-Vertrages (Maastricht) über die Position Dänemarks.

21 Vgl. Europäischer Rat (Sevilla): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21./22. Juni 2002, Anlage III und IV.

22 Vgl. hierzu den Bericht von Nikolaus Blome über die deutsche Europapolitik: Steinbrück droht mit Kürzung der EU-Regionalhilfen, in: Die Welt vom 29. Dezember 2005.

fasst und gegebenenfalls durch einige gezielte Initiativen wie etwa den in der letzten finanziellen Vorausschau schon beschlossenen Globalisierungsfonds ergänzt. Ob eine solche Erklärung ausreichen würde, den Vorbehalten der Bürger entgegenzukommen, hängt im Wesentlichen davon ab, wie diese von den politischen Eliten ‚verkauft' wird, und bleibt damit abzuwarten.

Der Sache nach ähnlich, in der Form allerdings zu unterscheiden, ist die Variante eines Sozialprotokolls. Ein solches Protokoll hätte den Vorteil, dass es als integraler Bestandteil dem Vertrag hinzugefügt würde, womit das Bedürfnis der Bürger nach einem sozialen Europa deutlich sichtbarer aufgegriffen werden könnte. Allerdings stellen sich auch in diesem Fall alle zuvor genannten Probleme in verschärfter Form. Denn wenn es darum geht, Positionen zur sozialen Dimension als Protokoll, das Primärrechtsstatus hat, neu zu formulieren, könnten etwaige Widerstände noch stärker werden als im Falle einer entsprechenden Erklärung. Von daher ließe sich auch bei einem solchen Sozialprotokoll lediglich der Status quo zusammenfassen, jedoch mit dem entscheidenden Nachteil, dass bei der Protokollform etwaige Kontroversen heftiger ausgetragen würden. Allerdings könnte der Akzeptanzgrad eines solchen Protokolls bei den Mitgliedstaaten unter Umständen erhöht werden, wenn es von vornherein mit dem Gedanken der flexiblen Integration (siehe unten) verbunden und als Opt-in-Protokoll[23] – mit moderaten, den Status quo leicht ergänzenden Elementen – dem Vertrag hinzugefügt würde. Zwar müsste auch ein solches Opt-in-Protokoll nochmals von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden, was im Vergleich zu dem ‚Erklärungs-Modell' eine zusätzliche Verkomplizierung beinhaltete; es beträfe aber nur die im Protokoll genannten oder sich diesem in einer gesetzten Frist anschließenden Länder, was die Chancen einer Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten verbesserte.

In welcher Form auch immer man die Wünsche nach einer Betonung der sozialen Dimension aufgreift würde dies primär den französischen Befindlichkeiten entgegenkommen. Denn in den Niederlanden spielt der Bereich ‚soziales Europa' eine weitaus geringere Rolle. Allerdings gab es dort mit der Nettobeitragszahler-Diskussion und der Angst vor einem nationalen Souveränitätsverlust während des Referendums zwei Ablehnungsgründe, an denen sich ansetzen ließe. Der Erste ist durch die neue Finanzielle Vorausschau, die auf der Ebene des Europäischen Rates im Dezember letzten Jahres nach mühevollen Verhandlungen verabschiedet wurde, bereits entschärft worden. Zusätzlich könnte man im Rahmen der Revisionsklausel einen generellen Korrekturmechanismus einführen. Und auch für den Bereich der Souveränitäts- und Identitätsverlust-Ängste ließen sich gezielte Initiativen denken. In diesem Zusammenhang ist es – auch wenn es manchmal belächelt wird – gar nicht so abwegig von der österreichischen Präsidentschaft, eine Diskussion über die kulturelle Identität der Europäischen Union zu führen wie jüngst mit der Tagung „The sound of Europe" in Salzburg.[24] Da die Frage der Nettobeitragslasten ohnehin außerhalb des Primärrechts liegt – hier wurden die Kritikpunkte in der niederländischen Abstimmung in der Tat unberechtigter Weise auf den Verfassungsvertrag projiziert – und Fragen der kulturellen Identität eher über konkrete Projekte denn Vertragsartikel zu regeln wären, würden sich auch hier gezielte Reformen außerhalb des Primärrechts beziehungsweise entsprechende Erklärungen anbieten.

Das Erklärungs-Modell oder die Protokoll-Varianten hätten unter Umständen den Vorteil, auf erneute Referenden verzichten zu können und eine parlamentarische Ratifizierung

23 Die Idee eines Opt-in-Protokolls ist nicht neu. Sie wurde während der Verhandlungen über den Vertrag von Amsterdam erstmals im „6-Nations-Proposal" ausformuliert – allerdings für die Verteidigungspolitik und die in diesem Bereich willigen EU-Staaten, eine gegenseitige Beistandsverpflichtung einzugehen.

24 Vgl. http://www.austria.gv.at.

anstreben zu können. In Frankreich wie den Niederlanden wäre dies juristisch absolut möglich, da Referenden nicht zwingend vorgeschrieben sind (und in den Niederlanden ohnehin nur einen konsultativen Charakter haben).[25] Die betreffenden Regierungen müssten dann in die Richtung argumentieren, dass man die Kritik der Referenden verstanden und durch Nachverhandlungen mit den Partnerregierungen Konsequenzen gezogen habe, die in schriftlich fixierter (möglicherweise völkerrechtlich verbindlicher) Form dem Vertrag hinzugefügt werden. Allerdings wäre ein solcher Weg aufgrund der auf ein Referendum verpflichteten gegenwärtigen Regierungen nur nach einem Regierungswechsel gangbar, wobei die Wahlen in Frankreich und den Niederlanden im nächsten Jahr diesbezüglich eine Chance sein könnten. Während in den Niederlanden nur sehr verhalten und vereinzelt über Möglichkeiten einer parlamentarischen Ratifizierung nachgedacht wird, lassen die öffentlichen Äußerungen des UMP-Vorsitzenden Sarkozy aufhorchen, dass in Frankreich das Referendum nun, da die Amtszeit des Präsidenten auf fünf Jahre verkürzt wurde, nicht mehr die gleiche Bedeutung wie früher habe.[26] Problematisch bei dem Weg ergänzender Erklärungen oder Protokolle ist jedoch, dass diese auch auf mögliche Ablehnungsgründe in denjenigen Staaten abgestimmt sein müssten, in denen die Ratifizierung noch aussteht. Nicht zuletzt aufgrund der dort teilweise noch ungeklärten Form der Ratifizierung (parlamentarisch oder per Referendum) liegen hier entsprechende Ansatzpunkte zu einem gewissen Teil noch im Bereich des Spekulativen.

Allerdings wäre die Perspektive einer Lösung der französischen Ratifizierungsproblematik für sich schon ein großer Gewinn für die mehrheitliche Gruppe der Verfassungsbefürworter unter den Mitgliedstaaten und würde ihrer Sache ohne Zweifel Auftrieb geben. Am Ende käme es darauf an, die Zahl der ‚Verfassungsskeptiker' auf ein Minimum zu begrenzen, um erst dann zwischen diesen und den Verfassungsbefürwortern nach Lösungsmöglichkeiten zu suchen. Diese Strategie ist mühsam und zäh. Sie könnte auch nur dann funktionieren – bei einem nach wie vor offenen ‚end game' – wenn sich die These bewahrheitet, dass sich in den Ländern, in denen die Verfassung abgelehnt wurde, die Widerstände in der Hauptsache nicht gegen die Substanz des Verfassungsvertrages richteten.

Erarbeitung und Aushandlung eines neuen Verfassungsvertrages

Ausgangspunkt für die Forderung nach einer grundlegenden Überarbeitung des Verfassungsvertrages ist die Annahme, dass dieser in seiner jetzigen Form nicht mehr in Kraft treten kann. Angestoßen wurde die Debatte vor allem von den Europaparlamentariern Duff und Voggenhuber, die dafür plädierten, im Rahmen der Reflexionsphase die Verfassung grundsätzlich zu überarbeiten und hierzu einen neuen Konvent einzuberufen.[27] Das Grundproblem hierbei ist, dass der Verfassungsvertrag nach einem 26-monatigen Deliberations- und Verhandlungsmarathon in Konvent und Regierungskonferenz in vielen Bereichen durchaus als Maximum des Erreichbaren angesehen werden kann. Auch gibt es keine ausreichenden Anhaltspunkte, die darauf schließen ließen, wie ein reformierter Verfassungsvertrag denn aussehen müsste, um auf eine größere Akzeptanz zu stoßen. Die Auswertung der demoskopischen Daten zeigt, dass es keine konkreten inhaltlichen Projekte der Verfassung gab, gegen die sich die Ablehnung richtete.[28] Eher könnte man sagen, dass ein Großteil der Bürger in Frankreich noch weiter gehende Regelungen im Bereich der sozialen Dimension wünschten.

25 Vgl. Pecker, Stand der Ratifizierungsprozesse, S. 7 und 13-14.
26 Sarkozy stellt sein Programm vor, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. Januar 2006.
27 Vgl. Andrew Duff/Johannes Voggenhuber: Entwurf eines Berichts über die Reflexionsphase (2005/2146 (INI) – vorläufig –), S. 7.

Allerdings ist es unwahrscheinlich, dass dies in einem erneuten Verhandlungsmarathon erreichbar wäre. Auch gilt es zu bedenken, dass der Verfassungsvertrag eine Mischung aus optimal bewerteten Sachergebnissen und klassischen Kompromisslösungen darstellt.[29] Eine Neuverhandlung ließe weder im ersten noch im zweiten Bereich grundsätzliche Veränderungen erwarten. Auch gibt es keine erkennbaren sachlichen Gründe, vor zweieinhalb Jahren inhaltlich für gut befundene Ergebnisse nun völlig anders zu bewerten. Wenn aber nicht erkennbar ist, dass eine Neuverhandlung ein grundsätzlich anderes Ergebnis produzieren würde, wäre die Erarbeitung eines neuen Verfassungsvertrages wenig hilfreich. Vielmehr bestünde die Gefahr, dass ein solcher Prozess im Rahmen eines neuen Konvents und/oder einer Regierungskonferenz sich über Jahre hinzieht, ohne bessere Ergebnisse zu erzielen, was die Akzeptanz eines solchen Vertrages durch die Bürger in einem neuen Ratifizierungsprozess eher verringerte als erhöhte.

Nizza plus ...

Die zweite Gruppe von Denkansätzen sieht nicht mehr die Verfassung, sondern den Vertrag von Nizza als Grundlage künftiger Reformschritte. Dabei wird neben entsprechenden Stellungnahmen von politischer Seite[30] auch in der wissenschaftlichen Diskussion die Auffassung vertreten, dass man gut beraten wäre, „den Verfassungsvertrag feierlich [zu] begraben",[31] um sich kreativen Lösungsoptionen jenseits der Verfassung zuzuwenden. In der konkreten Ausgestaltung lassen sich im Wesentlichen drei Ansätze erkennen, mit denen die bestehenden Verträge weiterentwickelt werden sollen: Zum Ersten eine reine Reform der Institutionen, zum Zweiten eine umfassende Reform des gesamten Primärrechts (was nicht weit vom oben genannten Neuverhandeln des Verfassungsvertrags entfernt wäre) und zum Dritten eine einstweilige Beibehaltung des primärrechtlichen Status quo.

Nizza plus Institutionenreform

Den Vorschlag, sich nach dem Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden dem Projekt einer institutionellen Reform zuzuwenden, kam als Erstes vom französischen Präsidenten Chirac,[32] der hierzu als Ausgangspunkt nicht mehr den Verfassungsvertrag, sondern den Vertrag von Nizza heranzog: „Les Chefs d'État et de gouvernement puissent prendre les décisions nécessaires pour améliorer le fonctionnement des institutions en partant du cadre des traités existants."[33] Für den genauen Weg, auf dem eine solche institutionelle Reform erfolgen soll, gibt es grundsätzlich mehrere Optionen, die von den konkreten Einzelvorhaben abhängen: Die Neuordnung der Arbeitsweise des Rates ließe sich im Rahmen seines Selbstorganisationsrechts verwirklichen und auch die Reform der Kommission könnte ohne Vertragsrevision angegangen werden, da bereits Nizza den Übergang zu einem System der gleichberechtigten Rotation mit dem Beitritt des 27. Mitgliedstaates vorsieht.[34] Nicht ohne Regierungskonferenz geändert werden könnten die Stimmgewichtung im

28 Vgl. Europäische Kommission: La Constitution européenne. Sondage post-référendum en France, Flash Eurobarométre 171/2005; Europäische Kommission: The European Constitution. Post-Referendum Survey in The Netherlands, Flash Eurobarometer 172/2005.

29 Grundsätzlich hierzu vgl. Daniel Göler: Deliberation – ein Zukunftsmodell europäischer Entscheidungsfindung. Analyse der Beratungen des Verfassungskonvents 2002-2003, Baden-Baden 2006, S. 318 ff.

30 Vgl. Rennie, EU Constitution is Dead.

31 Diedrichs/Wessels, Die Europäische Union in der Verfassungsfalle, S. 305.

32 Vgl. Chirac, Déclaration.

33 Jacques Chirac: Allocution lors de la présentation des vœux du Corps diplomatique, Paris, 10. Januar 2006, abrufbar unter: http://www.elysee.fr.

34 Vgl. Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union (Protokoll zum Vertrag von Nizza), Artikel 4.

Ministerrat und die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments. Allerdings bieten sich mit Blick auf beide Reformvorhaben gewisse Anpassungsmöglichkeiten anlässlich des in den nächsten Jahren anstehenden Beitritts von Kroatien. Denn sowohl die Sitzverteilung im Europäischen Parlament als auch die Stimmgewichtung im Ministerrat ist in den bisherigen Verträgen auf eine 27er Union ausgelegt. Da es insbesondere bei der Stimmgewichtung im Ministerrat nicht nur um das Stimmverhältnis zwischen den einzelnen Staaten, sondern auch den verschiedenen Staatengruppen (große und kleine Staaten) geht, könnte der Beitritt Kroatiens darüber hinaus der geeignete Anlass sein, das gesamte System der Stimmgewichtung und die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments im Rahmen einer Regierungskonferenz zu überarbeiten.

Der Nachteil dieser Variante besteht darin, dass auch mit einer ‚kleinen' Regierungskonferenz die Pandorabüchse der schwierigen institutionellen Fragen wieder geöffnet würde und zudem eine reine Reform der Institutionen in eine ähnliche verhandlungstechnische Sackgasse münden könnte, wie dies bei der Regierungskonferenz von Nizza der Fall war. Gerade dort wurde deutlich, wie problematisch Verhandlungen über eine institutionelle Neuordnung sein können, wenn diese isoliert und nicht im Rahmen größerer Verhandlungspakete behandelt werden (auch beim Verfassungsvertrag ging es neben der Institutionenreform um ein Gesamtpaket, das die Grundrechte, Veränderungen in einzelnen Politikbereichen, die Rechtspersönlichkeit der EU, die Kompetenzordnung et cetera umfasste). Darüber hinaus würde die Trennung der institutionellen Reformen von den übrigen Verhandlungsmaterien auch die Kompromissbereitschaft einiger Staaten bei Letzteren senken. Vor diesem Hintergrund können die jüngsten Initiativen von Jacques Chirac, die von Nicolas Sarkozy aufgegriffen wurden,[35] durchaus kritisch gesehen werden. Zwar fordern auch sie neben der Institutionenreform Verbesserungen in konkreten Politikbereichen, sei es innerhalb der bestehenden Verträge, durch gezielte Vertragsänderungen oder im Rahmen von Modellen der differenzierten Integration.[36] Problematisch ist allerdings, dass bei ihnen beide Elemente – institutionelle und inhaltliche Reform – als separate Vorhaben erscheinen, deren zeitliche Abfolge unklar ist. Sollte dies zu einer isolierten Behandlung der Institutionenfrage führen, würde dieser Vorschlag aber die genannten Probleme nach sich ziehen und die Gefahr einer Wiederholung von Nizza in sich bergen. Auch könnte die Strategie separater und zeitlich entzerrter Verhandlungen über verschiedene institutionelle oder politikbereichsspezifische Fragen zur permanenten Institutionalisierung der Regierungskonferenz führen, was weder der Stabilität des Integrationsprozesses dienen noch die Akzeptanz der Europäischen Union bei den Bürgern fördern dürfte.

Umfassende Reform des Vertrags von Nizza

Bei der Frage, wie man den Vertrag von Nizza grundlegend ändern müsste, fällt auf, dass viele Themen genannt werden, die bereits durch den Verfassungsvertrag aufgegriffen werden, wie die stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente,[37] der Grundrechtsschutz sowie die auf den ersten Blick eher technisch anmutende, ihrer Bedeutung nach aber keineswegs zu unterschätzende Frage nach der Vereinfachung der Rechtsetzungsverfahren oder die Einführung einer klaren Normenhierarchie. Und auch in den Bereichen der konkreten Politikfelder weichen die Schwerpunkte nicht grundsätzlich von denen des Verfassungsvertrages ab: die

35 Vgl. Sarkozy, Vortrag vom 16. Februar 2006 in Berlin.

36 Vgl. ebenda; Chirac, Allocution lors de la présentation des vœux du Corps diplomatique.

37 Domenique de Villepin: Deutschland, Frankreich und die Zukunft der Europäischen Union, Berlin, 18. Januar 2006, abrufbar unter: www.botschaft-frankreich.de, S. 7.

Effektivierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik[38] sowie der Ausbau der Zusammenarbeit im Bereich der Innen- und Justizpolitik (mit dem Schwerpunkt Terrorismusabwehr). Auch die nach der russisch-ukrainischen Gaskrise Anfang dieses Jahres vor allem von polnischer,[39] aber auch von französischer und deutscher Seite[40] vorgeschlagene intensivere Zusammenarbeit im Bereich der Energiepolitik findet eine Entsprechung in der Verfassung, die erstmals einen – wenn auch noch bescheidenen – Abschnitt zur Energiepolitik enthält.[41]

Besonders kritisch ist bei allen Vorschlägen zu einer weitreichenden Reform von Nizza das Verhältnis von institutionellen zu inhaltlichen Reformen. Zwar lässt sich eine Grundtendenz erkennen, bei einer umfassenden Reform des Nizza-Vertrages auch (oder vor allem) die institutionellen Fragen klären zu wollen. Allerdings wird etwa von polnischer Seite gerade diese Notwendigkeit bestritten und eine Fokussierung auf die inhaltlichen Fragen angemahnt. Auch der tschechische Präsident Vaclav Klaus sieht keine Notwendigkeit einer grundsätzlichen Änderung der institutionellen Regelungen von Nizza.[42] Der Vorsitzende der französischen UMP Nicolas Sarkozy wiederum schlug jüngst vor, die Reform nicht in einem Schritt, sondern in drei Phasen zu vollziehen. Nach einer ersten möglichst zeitnah anzusetzenden institutionellen Reform sollen ebenfalls zeitnah bestimmte inhaltliche Bereiche über das Modell der verstärkten Zusammenarbeit angegangen werden. Eine grundlegende Überarbeitung des gesamten Vertragswerkes soll aber erst in einem später erfolgenden dritten Schritt angestrebt werden, wobei er hierzu die Einberufung eines neuen konventsähnlichen Gremiums vorsieht.[43] Allerdings würde auch diese Phaseneinteilung die verhandlungstechnische Trennung von Sach- und Institutionenfragen und damit die zuvor beschriebenen Schwierigkeiten einer reinen Institutionenreform mit sich bringen.

Das Grundproblem aller Vorschläge zu einer umfassenden Reform des Vertrages von Nizza besteht darin, dass nicht ersichtlich ist, welches Ergebnis die hierzu notwendigen Neuverhandlungen haben werden und ob es leichter von allen 25 Mitgliedstaaten ratifiziert würde als der Verfassungsvertrag. Angesichts der Fülle der verschiedenen inhaltlichen Vorstellungen über die erforderlichen Reformen (Institutionen, auswärtiges Handeln, Innen- und Justizpolitik, Energiepolitik, soziale Dimension) wäre man bei den Verhandlungen über eine solche Nizza-Reform zudem mit ähnlichen Problemen konfrontiert wie bei der oben beschriebenen Option einer umfassenden Reform des Verfassungsvertrages.

Nizza plus ‚Context Change' als kurzfristige Strategie

Die letzte Variante, die auf dem Vertrag von Nizza basiert, läuft auf eine Beibehaltung der dortigen Vertragsgrundlage hinaus. Zwar sind die Experten sich einig, dass eine erweiterte Union mit den Verfahrensvorschriften von Nizza nur sehr eingeschränkt handlungsfähig sein wird.[44] Allerdings bilden die bisherigen Erfahrungen mit dem Nizza-Regelwerk noch keine ausreichende empirische Grundlage, um diese These hinreichend verlässlich bestätigen zu können.

---

38 Vgl. ebenda; Chirac, Allocution lors de la présentation des vœux du Corps diplomatique.

39 Vgl. Polen will mit der Reform der EU ganz vorne beginnen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. März 2006.

40 Vgl. Deutschland und Frankreich für Energie-Initiative, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. März 2006.

41 Vgl. Kapitel III, Abschnitt 10 des Vertrags über eine Verfassung für Europa.

42 Vgl. Andrew Rettman: Polish Ruling Party Says EU Consitution Is "Dead", in: Euobserver.com vom 16. Januar 2006; Czech, Polish Presidents Aren't Fan of Old EU Consititution, in: Pravda (englische Version) vom 17. Februar 2006. Vgl. Präsidenten Tschechiens und Polens gegen ein vereintes Europa, in: Euractiv vom 21. Februar 2006.

43 Vgl. Sarkozy, Vortrag vom 16. Februar 2006 in Berlin, S. 6.

44 Zur Bewertung des Vertrages von Nizza vgl. Mathias Jopp/Barbara Lippert/Heinrich Schneider (Hrsg.): Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Bonn 2001.

In der aktuellen Diskussion können am ehesten die Äußerungen von Premierminister Blair als Plädoyer für ein – zumindest vorübergehendes – Festhalten am Vertrag von Nizza gesehen werden. Dies spricht er zwar nicht offen aus, prinzipiell läuft seine Äußerung, dass „the issue at present is not the long term vision, but the short term strategy"[45] aber darauf hinaus. Denn unter einer solchen „short term strategy" versteht er die Rückgewinnung der Akzeptanz bei den Bürgern durch eine effektive Politik, was er innerhalb des bestehenden Vertragswerkes erreichen möchte. Zwar erkennt er die Notwendigkeit tiefer gehender Reformen an, diese sollten jedoch eher in langfristiger Perspektive angegangen werden.[46] Kurzfristig – so kann man seine These zusammenfassen – solle man den Vertrag von Nizza mit Leben erfüllen.

Auch wenn Tony Blair auf der Spitzenebene der politischen Diskussion mit diesem Ansatz singulär erscheint, so steht er doch für ein Denken, das zumindest hinter vorgehaltener Hand in verschiedenen nationalen Ministerien immer wieder zu hören ist: nämlich die Diskussion über die Reform des Primärrechts zu vertagen und statt dessen nach Reformen und ‚better policies' innerhalb des bestehenden Vertragsrahmens zu streben. Der Vorteil dieses Ansatzes, so die Annahme, läge darin, dass sich auf diesem Wege praktische Fortschritte erzielen ließen. Wenn eine erfolgreiche Ausschöpfung des Nizza-Vertrages gelänge – so die Erwartung – ließe sich ein günstigeres Umfeld für ambitioniertere Projekte schaffen. In dieser Perspektive wäre der Ansatz, vor allem politikrelevante und kleinere institutionelle Verbesserungen unterhalb der Schwelle von Primärrechtsveränderungen durchzuführen, mittelfristig sowohl mit einer umfassenden Reform des Vertrages von Nizza als auch einer Wiederbelebung des Verfassungsprozesses vereinbar.[47] Der Nachteil dieser Variante besteht allerdings darin, dass die Umsetzung bestimmter inhaltlicher Aspekte (zum Beispiel der Energiepolitik) für Staaten mit diesbezüglichen besonderen Interessen den Anreiz zu einer umfassenden Reform verringern könnte. Auch würde die Gefahr bestehen, dass auf den vielzitierten ‚context change' der Debatte über die Zukunft der Union (mit höherer Akzeptanz bei den Bürgern durch erfolgreiche Politik auf der Basis eines unzureichenden Vertrags) Jahre, wenn nicht sogar weit mehr als ein Jahrzehnt gewartet werden müsste. Bei Blair ist zudem das Problem, dass er die Verfassung als abgehobene institutionelle Debatte „in the room at the top of the tower" abqualifiziert und seine Vision ein ziemlich altbackenes britisches Verständnis einer „ever closer union of nation states, cooperating, as of sovereign right, where it is in their interest to do so" beinhaltet. Außerdem will er erst nach dem Erfolg der „short term strategy" nicht zum Verfassungsvertrag selbst, sondern zu den „issues around the European Constitution" zurückkehren, was immer dies beinhalten und verfahrensmäßig heißen mag.

---

45 Vgl. Blair, Speech on future of Europe.

46 Vgl. Die Verfassung ist nicht tot. Interview mit Tony Blair, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. Februar 2006.

47 Vgl. Wolfgang Wessels: Deutsche Europapolitik – Strategien für einen Wegweiser: Verstärkter Nutzen durch verbesserte Integration?, in: ders. und Udo Diedrichs (Hrsg.): Die neue Europäische Union: im vitalen Interesse Deutschlands? Studie zu Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland, Netzwerk Europäische Bewegung Deutschland und Europa Union Deutschland, Berlin 2006, S. 135-159; Mathias Jopp/Gesa-S. Kuhle: Wege aus der Verfassungskrise – die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden; in: *integration* 3/2005, S. 261 und Mathias Jopp/Saskia Matl: Der Europäische Verfassungsvertrag als Höhepunkt im Prozess der Konstitutionalisierung der EU – eine Einführung, in: Jopp/Matl, Der Vertrag über eine Verfassung für Europa, S. 15-41.

Kurze Verfassung als Kopfvertrag zu Nizza – die kombinierte Strategie

Eine mittlere Position zwischen dem Festhalten am Verfassungsvertrag und der Rückbesinnung auf den Vertrag von Nizza stellt die dritte Variante dar, die beide Vertragswerke miteinander kombiniert. Ausgangspunkt dieses Denkansatzes ist es, dass sich in der öffentlichen Diskussion der schiere Umfang des Verfassungsvertrages gemessen an dem ursprünglichen Anspruch des Verfassungsprojekts, das Primärrecht für die Bürger transparenter zu gestalten, immer wieder als Problem darstellt. Bereits vor Beginn der Konventsberatungen wurde deshalb diskutiert, ob es nicht sinnvoller wäre, die Verfassung als „Kopfvertrag" über die bestehenden Verträge zu stellen.[48] Dies hätte den Vorteil, dass sie ein überschaubares Dokument wäre, das die Grundsätze und Ziele der Union, die Inkorporation der Grundrechtecharta und den institutionellen Aufbau regelt. Hierdurch wäre auch vermieden worden, dass in den Referenden der gesamte Besitzstand der EU zur Abstimmung gestellt wurde. Nachteil eines solchen Kopfvertrages wäre allerdings, dass dieser ohne eine grundlegende Überarbeitung des bestehenden Primärrechts zahlreiche Inkonsistenzen mit sich bringen würde, die durch entsprechende Generalklauseln („Alle dem Kopfvertrag widersprechenden Regelungen der bestehenden Verträge werden aufgehoben") allenfalls abgemildert werden könnten. Auch würde die Gesamtstruktur des europäischen Integrationssystems durch einen solchen zusätzlichen Vertrag weiter verkompliziert. Deshalb hat der Konvent sich schließlich gegen diese Variante entschieden, wobei auch die mit der Humboldt-Rede Joschka Fischers eingeführte Formel der „konstitutionellen Neugründung"[49] zur Favorisierung einer Neuordnung des gesamten Primärrechts beigetragen haben dürfte.

Nach dem Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden hat das Konzept eines Kopfvertrages wieder an Attraktivität gewonnen.[50] Denn, so die Idee, wenn man den dritten Teil aus der Verfassung ausklammern, sprich hier die bisherigen Verträge fortbestehen lassen und statt dessen die Verfassung nur auf die ‚wirklichen Verfassungsfragen' beschränken könnte, hätte man ein übersichtliches Dokument, das bei der Bevölkerung leichter auf Akzeptanz stoßen würde. Auch könnte hierdurch deutlicher gemacht werden, dass die Verfassung kein so fundamentaler Einschnitt ist wie dies in der öffentlichen Meinung wahrgenommen wird. Mit anderen Worten besteht dieses Konzept also daraus, die Verfassung auf ihren ersten und zweiten Teil mit den Grundrechten zu beschränken und als Kopfvertrag über die bisherigen Verträge zu stellen. Problematisch ist allerdings, dass der erste Teil inhaltlich zwar weitgehend dem Konzept eines Kopfvertrages entspricht, der Form nach aber nicht auf die bestehenden Verträge, sondern den dritten Teil der Verfassung abgestimmt ist, der zwar in der Substanz auf den bisherigen Verträgen beruht, aber doch einige wesentliche Änderungen in den Politikbereichen beinhaltet. Auch haben sich einige Begrifflichkeiten geändert: So spricht der erste Teil beispielsweise von Rahmengesetzen und Gesetzen, während die bestehenden Verträge die Termini Richtlinie und Verordnung verwenden. Dies würde zu zahlreichen Inkonsistenzen führen. Deshalb bedürfte es entweder einer grundlegenden Überarbeitung des ersten Teils oder aber einer umfassenden Anpassung der bestehenden Verträge. Beides würde allerdings die Einberufung einer neuen Regierungskonferenz und neue Ratifizierungsverfahren erforderlich machen, wobei völlig offen bliebe, ob es zu tragfähigen

48 Vgl. Daniel Göler: Die Europäische Union vor ihrer Konstitutionalisierung. Eine Bilanz der ersten Verfassungsentwürfe, in: *integration* 1/2003, S. 18.

49 Vgl. Joschka Fischer: Vom Staatenverbund zur Föderation, abgedruckt in: Wilfried Loth: Entwürfe einer europäischen Verfassung. Eine historische Bilanz, Bonn 2002, S. 249.

50 So hat das ehemalige Konventsmitglied Jürgen Meyer bei verschiedenen Gelegenheiten entsprechende Vorschläge unterbreitet.

Ergebnissen käme. Zudem ist zu bezweifeln, ob der gewünschte Effekt des Kopfvertrag-Konzepts, die Akzeptanz bei der Bevölkerung durch eine ‚schlankere Verfassung' zu erhöhen, im Nachgang noch erreichbar ist.

Flexible Integration

Spätestens seit der Veröffentlichung des so genannten Schäuble-Lamers-Papiers 1994[51] ist es fast eine Grundfeste der Europäischen Integration, dass in Krisenzeiten verschiedene Modelle der flexiblen Integration als Lösungsvorschläge unterbreitet werden. In der Verfassungsdebatte wurde bereits im Vorfeld der gescheiterten Referenden erörtert, im Falle einer fehlgeschlagenen Ratifizierung auf solche Modelle zurückzugreifen. Hintergrund war die Überlegung, dass in der erweiterten Union einheitliche Lösungen nur noch schwer erreichbar sein würden. Gerade im wissenschaftlichen Bereich wurde die Option diskutiert, dass die Europäische Union in Zukunft aus einem „Kern", das heißt den Ländern, die den Verfassungsvertrag ratifiziert haben, und den übrigen Staaten besteht, für die der Vertrag von Nizza oder aber eine andere Vertragsgrundlage gelten könnte.[52] Allerdings war unausgesprochene Voraussetzung dieser Überlegungen, dass die Verfassung in den ‚wichtigsten Staaten' der EU angenommen würde.

Mit dem gescheiterten Referendum in Frankreich hat diese Diskussion sich insoweit verschoben, als Modelle der flexiblen Integration nun nicht mehr als Option zur Umsetzung des Verfassungsvertrages gesehen werden, sondern als Möglichkeit, alternative Reformoptionen zu entwickeln. So hat der französische Präsident Chirac sich für die Bildung einer Pioniergruppe ausgesprochen,[53] ohne allerdings auszuführen, was genau die inhaltlichen Zielsetzungen dieser Gruppe sein sollen. Dass Chirac hierbei Frankreich wie selbstverständlich als Mitglied einer solchen Pioniergruppe sieht, mutet angesichts der aktuellen Situation, in der vor allem Frankreich den gesamten Verfassungsprozess blockiert, bestenfalls als eigenwillig an. Deutlich konkreter sind die Vorstellungen des belgischen Premierministers Guy Verhofstadt, der die Bildung einer föderalen Europäischen Union fordert.[54] Da ein solcher Vertiefungsschritt nicht von allen Mitgliedstaaten getragen werden könne, sollte dieses Europa nur von einem Teil der Staaten verwirklicht werden, wobei er hier die Euro-Gruppe als Ausgangspunkt nimmt. Die übrigen dreizehn Staaten sollten sich in einem weiteren Verbund an diese Föderation anschließen und jederzeit das Recht haben, dem „Integrationskern" beizutreten.

Weg von dem Modell des Kerneuropa beziehungsweise der Pioniergruppe gehen die Überlegungen von Nicolas Sarkozy, der eher eine an dem Modell der variablen Geometrie orientierte sachbezogene Zusammenarbeit der dazu fähigen und willigen Staaten andenkt,[55] wobei er als Beispiele hierfür den Bereich der Innen- sowie der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nennt.[56] Sarkozys Verweis etwa auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik hat dabei einen reellen Hintergrund, da sich hier in den letzten Jahren eine ganze Reihe von Formen flexibler Zusammenarbeit im Rüstungsbereich (z.B. OCCAR, Verteidigungsagentur), beim Konzept der Gefechtsverbände (Battle Groups) oder bei militärischen Missionen

51 Zur inhaltlichen Bewertung vgl. Daniel Göler: Europapolitik im Wandel. Deutsche Integrationsmotive und Integrationsziele nach der Wiedervereinigung, Münster 2004, S. 65-71.

52 Vgl. Heinrich Schneider: „Kerneuropa". Ein aktuelles Schlagwort und seine Bedeutung, EI Working Papier Nr. 54, Wien 2004, S. 28.

53 Vgl. Chirac, Allocution lors de la présentation des vœux du Corps diplomatique.

54 Vgl. Verhofstadt, Die Vereinigten Staaten von Europa.

55 Vgl. Sarkozy, Vortrag vom 16. Februar 2006 in Berlin, S. 4.

56 Vgl. ebenda.

herausgebildet haben. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um die Nutzung des primärrechtlichen Instruments der verstärkten Zusammenarbeit, von dem die Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Vertrag von Nizza ausgenommen wurde. Vielmehr handelt es sich um verschiedene Formen intergouvernementaler Zusammenarbeit zwischen Gruppen von Mitgliedstaaten oder auch allen Mitgliedstaaten im Rahmen der Union oder außerhalb von ihr. Mit dieser Art Zusammenarbeit könnte es zwar mehr oder weniger erfolgreich weiter gehen, Fragen des Primärrechts sind damit allerdings nicht gelöst.

Primärrechtlich gesehen bestand das Grundproblem der Diskussionen über Modelle flexibler Integration in der Vergangenheit darin, dass es an der konkreten Umsetzung mangelte. Dies zeigt sich nicht zuletzt auch daran, dass die nach den bestehenden Verträgen gegebenen Möglichkeiten der verstärkten Zusammenarbeit bisher nicht ausgeschöpft wurden. Außerdem sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass die Modelle der verstärkten Zusammenarbeit von ihrem ursprünglichen Ansatz her hauptsächlich die Zielsetzung hatten, konkrete Probleme innerhalb bestimmter Politikbereiche zu überwinden. Ersatz für eine umfassende Reform des Primärrechts können sie kaum sein. Lediglich das Modell eines Kerneuropa beziehungsweise der Pioniergruppe würde sich hierfür anbieten. Angesichts der Widerstände, die solchen Überlegungen entgegengebracht wurden und werden, darf jedoch bezweifelt werden, dass dies ein Weg aus der aktuellen Krise sein könnte.

Die weiteren Schritte

Ungeachtet der konkreten inhaltlichen Bewertung des Verfassungsvertrages liegt ein Großteil der zur Zeit geäußerten Kritik in der ungünstigen innen- und europapolitischen Gesamtsituation in etlichen Mitgliedstaaten begründet. Viel spricht deshalb zunächst durchaus dafür, durch eine bessere Politik auf EU-Ebene und eine bessere öffentliche Vermittlung dieser Politik in die Richtung einer Stimmungsänderung zu arbeiten, ohne freilich parallel dazu die Verfolgung der Verfassungsfrage aus den Augen zu verlieren. Vor einer endgültigen Entscheidung über das weitere Vorgehen bleibt abzuwarten, wie und in welcher Form insbesondere Frankreich und die Niederlande den Verfassungsprozess wieder aufnehmen wollen. Da in beiden Ländern im nächsten Jahr Parlamentswahlen (und in Frankreich zudem Präsidentschaftswahlen) anstehen, ist eine Klärung dieser Situation vor Mitte 2007 nicht zu erwarten.

Zum Ablauf der gegenwärtigen Reflexionsphase am Ende der österreichischen Präsidentschaft wäre zunächst einmal eine Road Map zu verabschieden, die unter anderem die Verlängerung der Reflexionsphase, eine Zwischenbilanz zum weiteren Ratifizierungsprozess am Ende der finnischen Ratspräsidentschaft und konkrete Vorschläge zum weiteren Verfahren am Ende der deutschen Vorsitzperiode vorsieht. Um bis dahin eine gewisse Reformdynamik zu erhalten, wäre es förderlich, den Kreis der Ratifizierungsstaaten zu vergrößern, um für den Fall nicht auszuschließender späterer Einzelverhandlungen die Grundlagen, von denen auszugehen ist, durch eine große Mehrheit von Mitgliedstaaten von vornherein zu definieren und abzusichern. Darüber hinaus sollten nach den Wahlen in Frankreich und den Niederlanden zunächst einmal Strategien und Optionen ausgelotet werden, wie den Bedürfnissen derjenigen Mitgliedstaaten und ihrer Bevölkerungen entgegenzukommen ist, die den Verfassungsvertrag abgelehnt haben oder bei denen eine negative Entscheidung droht (zum Beispiel durch Protokolle oder ergänzende Erklärungen). Und schließlich wäre zu prüfen, inwieweit statt des sich als schwierig erwiesenen Wegs einzelstaatlicher Referenden die jeweilige parlamentarische Ratifizierung des Verfassungsvertrages angestrebt werden kann. Ausgenommen blieben hiervon jene Länder, bei denen ein Referendum verfassungsmäßig

vorgeschrieben ist oder einen Ausweg aus einer voraussehbaren parlamentarischen Blockade oder Ablehnung bieten könnte.

Welche darüber hinausgehende Strategie zur Lösung der gegenwärtigen Krise letztlich gewählt wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht abzuschätzen. Diejenigen, die für ein „Über-Bord-Werfen" der Verfassung plädieren, verweisen darauf, dass es unmöglich wäre, diese in allen Mitgliedstaaten zu ratifizieren. Diejenigen, die am Verfassungsvertrag festhalten wollen, führen zu Recht an, dass dieser ein Kompromiss ist, der durch den Konvent und die Regierungskonferenz ausgehandelt, von allen 25 Staats- und Regierungschefs feierlich paraphiert und bis jetzt von 14 Mitgliedstaaten ratifiziert wurde; aller Voraussicht nach werden weitere Staaten folgen. Zudem bergen in ihren Augen alle zur Zeit diskutierten Alternativmodelle zum Verfassungsvertrag – wie im Vorangehenden dargelegt – nicht unerhebliche Risiken in sich. Nicht zuletzt deshalb erscheint es durchaus sinnvoll, einerseits die Ratifizierung des Verfassungsvertrags offen zu halten und andererseits an der Verbesserung der europapolitischen Rahmenbedingungen zu arbeiten. Selbst wenn eine hierdurch bedingte längere Zeit des Wartens auch über 2007 hinaus (möglicherweise bis zur Neuwahl des EP im Jahre 2009) unbefriedigend sein mag, gilt jedoch gerade in der gegenwärtigen Lage die kürzlich von Angela Merkel in anderem Zusammenhang gemachte Äußerung, dass man in der Politik nicht immer gleich alle Varianten ausdiskutieren und sofort Lösungen finden, sondern „auch mal die Nerven behalten"[57] muss.

Dieser Beitrag entstand im Rahmen des Forschungsprojekts „Ein Europa der Bürger – Verfassung und effiziente Politik" der ASKO EUROPA-STIFTUNG und des Instituts für Europäische Politik (IEP).

57 Klaus-Dieter Frankenberger/Stephan Löwenstein: „Auch mal die Nerven behalten". Lob für Merkel in München, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 6. Februar 2006.

Fortschreibung des Status Quo – Die EU und ihr neuer Finanzrahmen Agenda 2007

*Peter Becker**

Inzwischen wiederholen sich alle sechs Jahre die schwierigen und äußerst konfliktreichen Verhandlungen über den mehrjährigen Finanzrahmen der Europäischen Union. Und wie so oft wurden auch unmittelbar nach dem Kompromiss der Staats- und Regierungschefs Mitte Dezember 2005 erneut die kritischen Stimmen lauter, die eine grundsätzliche Reform der europäischen Finanzverfassung forderten.[1]

Wie in einem Brennglas konzentrieren sich in diesen Verhandlungen über die Eckpunkte der mittelfristigen EU-Finanzierungs- und Ausgabenplanung alle internen Verteilungskonflikte. Alle EU-Organe, die Mitgliedstaaten, die über das Eigenmittelsystem maßgeblich den Haushalt der EU finanzieren, sowie die Vielzahl der europäischen Interessen- und Lobbygruppen, die von Ausgabenkürzungen oder -steigerungen in einem Politikbereich betroffen sein könnten, haben naturgemäß ein großes Interesse daran, ihre eigenen Prioritäten in diese Verhandlungen einzubringen und durchzusetzen.

Allerdings sind bislang weder die Finanzielle Vorausschau selbst noch das förmliche Verhandlungsverfahren im europäischen Primärrecht verankert, das heißt es besteht weder eine formelle Verpflichtung, diese mittelfristige Finanzplanung vorzulegen, noch gibt es einen vorgegebenen Verhandlungsrahmen. Dennoch hat sich auf der Grundlage der bisherigen drei Verhandlungsrunden zu den Finanzpaketen Delors I, Delors II und zur Agenda 2000 ein ‚politischer acquis' entwickelt, der auch den Rahmen für die Agenda 2007-Verhandlungen bildete. Dieser Haushaltsacquis manifestiert sich sowohl in den Verhandlungsthemen, den besonderen Konfliktlinien zwischen den antagonistischen Interessen der beteiligten Akteure als auch in den einzelnen Verfahrensschritten sowie dem besonderen Ablauf der Verhandlungen.

Die Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau sind insoweit mehrdimensional: die politisch-materielle Dimension bezieht sich auf die künftige Schwerpunktsetzung europäischer Politik, die fiskalische auf die Verteilung der Finanzierungslasten zwischen den Mitgliedstaaten und schließlich die verhandlungstaktische Dimension auf das *bargaining* zwischen den Mitgliedstaaten. Dieser Dreiklang bildet den Hintergrund zur Analyse des bisherigen Verhandlungsprozesses zur Agenda 2007. Zuvor soll jedoch eine erste politische Bewertung des Gipfelergebnisses vom Dezember 2005 vorgenommen und die Eckpunkte der Einigung im Europäischen Rat nachgezeichnet werden.

Die politische Gipfelbilanz

Die Erleichterung war allenthalben groß als es den europäischen Staats- und Regierungschefs nach mehr als 30 Stunden intensiver Verhandlungen in der Nacht vom 16. zum 17. Dezember 2005 endlich gelungen war, einen Kompromiss über den mehrjährigen Finanzrahmen der erweiterten Europäischen Union für die Jahre 2007 bis 2013 zu vereinbaren. Diese überaus schwierigen Verhandlungen waren nach dem Scheitern im Juni 2005 und den nega-

* Peter Becker, Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

1 Vgl. „Barroso fordert nach Streit um EU-Haushalt ‚völlig neues Verfahren'", in: Handelsblatt vom 20.12.2005.

tiven Verfassungsreferenden in Frankreich und den Niederlanden zu einem weiteren Symbol der Zerrissenheit und der Krise in der erweiterten Union geworden.[2]

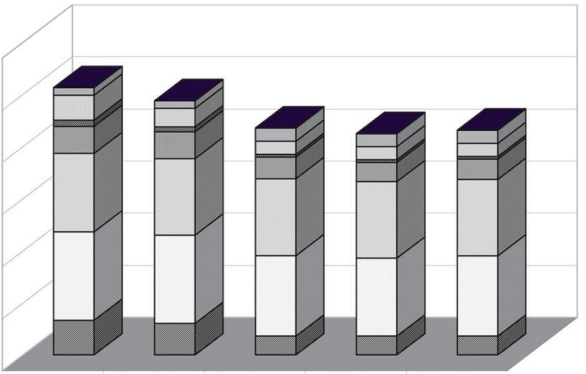
Dennoch hat die Europäische Union mit dieser politischen Einigung bestenfalls ihre Handlungsfähigkeit bewiesen; eine grundsätzliche und umfassende Modernisierung der europäischen Finanzverfassung und des EU-Haushalts, wie sie Tony Blair noch in seiner fulminanten Rede vor dem Europäischen Parlament am 23. Juni 2005 zu Beginn der britischen Präsidentschaft gefordert hatte, konnte mit diesem Kompromiss nicht erreicht werden. Das Ergebnis vom Dezember schreibt vielmehr den strukturkonservativen europäischen Status quo fort – sowohl die Prioritäten auf der Ausgabenseite als auch die fortdauernde Intransparenz und Komplexität des Eigenmittelsystems folgen den eingefahrenen Bahnen.

Um aber überhaupt zu einer Einigung zu gelangen, bedurfte es einer zugespitzten Verhandlungsdynamik und einer besonderen Krisensituation, damit die ‚Drohung des Scheiterns' ausreichenden Entscheidungs- und Konsensdruck erzeugen konnte. Durch ihre ‚Hinhaltetaktik' verstärkte die britische Präsidentschaft noch den Druck. Während sie im Oktober 2005 noch zu einem lediglich informellen Gipfeltreffen ohne Beschlussvorlagen nach Hampton Court einlud und die Agenda 2007-Themen nicht ansprechen wollte drängten alle anderen EU-Partner London dazu, einen eigenen Vorschlag vorzulegen, um die Verhandlungen fortzusetzen. Trotz der auch über die Medien lancierten Unzufriedenheit in nahezu allen Hauptstädten hielt der Vorsitz an seinem Zeitplan fest und legte erst am 5. Dezember einen eigenen Kompromisstext vor. Jedoch sollte auch dieser Vorschlag offensichtlich weniger als Grundlage für einen ausgewogenen Kompromiss, sondern als Menetekel dienen, welche Verhandlungsposition London einnehmen würde, wenn eine Einigung im Dezember scheitern würde und London dann nicht mehr zu einer vermittelnden Rolle als Vorsitz gezwungen wäre. Die späte Vorstellung eines neuen Vorschlags nur zehn Tage vor dem entscheidenden Gipfel erhöhte zudem den Einigungsdruck auf die Nettoempfänger. Bei einem nochmaligen Scheitern der Verhandlungen liefen sie Gefahr, dass die EU-Programme, von denen sie zu profitieren hofften, verspätet anlaufen würden. Dies würde nicht nur zu einer verkürzten Förderperiode, sondern in der Konsequenz auch zu einem verringerten Mittelvolumen führen.

London hatte mit seinem ersten Entwurf zugleich auch die Verhandlungsspielräume neu abgesteckt. Mit der nochmaligen deutlichen Kürzung des luxemburgischen Vorschlags wurde die von den fünf Nettozahler geforderte 1-Prozent-Zielmarge endgültig zur Verhandlungsgrundlage der letzten Runde. Der Vorschlag der EU-Kommission vom Februar 2004, mit dem die eigentliche Verhandlungsgrundlage formuliert worden war, spielte keine Rolle mehr. Die Verhandlungsmarge war auf die Differenz zwischen dem letzten luxemburgischen Papier vom 17. Juni und dem zweiten britischen Vorschlag vom 14. Dezember 2005, also rund 133,7 Millionen Euro zusammen geschmolzen (Schaubild 1). Kompensationen und kleinere Korrekturen wurden vornehmlich über die Liste der Sonderregelungen und technisch-administrative Anpassungen gesucht.

2 Vgl. z.B. „Die EU leidet an Lähmungserscheinungen", in: Neue Zürcher Zeitung vom 20.06.2005; Michael Stabenow: „Traum und Trauma", in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.06.2005.

Schaubild 1: Gegenüberstellung der Vorschläge für den Finanzrahmen 2007–2013 (in Mrd. Euro)



	EU-Kommission (10. Febr. 2004)	Europäisches Parlament (8. Juni 2005)	Luxemburger Vorschlag (17. Juni 2005)	Britischer Vorschlag (14. Dez. 2005)	Verhandlungs-ergebnis (17. Dez. 2005)
6 Ausgleichszahlungen (Bulg, Rum)	240	800	800	800	800
5 Verwaltung	28.620	28.620	50.300	49.300	50.300
4 Die EU als globaler Partner	95.350	70.697	50.010	50.010	50.010
3 Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	24.705	19.437	11.000	10.270	10.270
Mittel zur Förderung des ländlichen Raums u. Umweltpolitik	103.581	103.143	82.698	74.189	78.140
Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen in der Landwirtschaft	301.074	293.105	295.103	293.105	293.105
1b. Kohäsion (Strukturfonds)	338.710	338.472	308.558	298.989	307.619
1a. Wettbewerbsfähigkeit (Lissabon-Strategie)	132.755	120.563	72.010	72.010	72.120
Gesamtvolumen	1.025,035	974,837	943,064	809,319	862,364
in % des BNE	1,26	1,18	1,06	1,03	1,045

Quellen: *Europäische Kommission:* KOM (2004) 101 endg.: *Europäisches Parlament:* Entschließung zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007–2013, P6_TA-PROV(2005)0224, 08.06.2005; *Luxemburgische Präsidentschaft:* Financial Perspective 2007–2013, 10090/05, 15.06.2005; *Britische Präsidentenschaft:* Financial Perspective 2007–2013, 15649/05; *Europäischer Rat:* Financial Perspective 2007–2013, 15915/05, 19.12.2005.

Über allem stand aber wie bereits im Juni die Notwendigkeit, ausreichende finanzielle Manövriermasse auf der Einnahmenseite zu erzeugen, um die nationalen Sonderzahlungen finanzieren zu können. Die Bereitschaft Tony Blairs, auf einen größeren Teil der Zuwachses des britischen Beitragsrabatts zu verzichten, war hierfür ebenso notwendig wie die deutsche Bereitschaft, durch die Aufstockung des Gesamtvolumens die deutschen Abführungen an den EU-Haushalt zu erhöhen, und das französische Zugeständnis, auf eine Anpassung des Agrarkompromisses an die Aufnahme Bulgariens und Rumäniens zu verzichten.

Gerade der deutschen Gipfeldiplomatie wuchs vor dem Hintergrund der restriktiven britischen Verhandlungsstrategie und der ebenso starren französischen Position (nicht mehr am Agrarkompromiss vom Oktober 2002 zu rütteln) fast zwangsläufig die Rolle des fairen Maklers zu. Unmittelbar nach dem Gipfel wurde diese Verhandlungsstrategie der neuen deutschen Bundesregierung und insbesondere die neue Bundeskanzlerin Angela Merkel gelobt.[3] Auch wenn die Rolle Deutschlands und der Kanzlerin in späteren Kommentaren wie-

3 Vgl. „Außenansicht: Viel Lob für Angela Merkel“ in: Handelsblatt vom 19.12.2005; „Der Merkel-Gipfel“ in: Süddeutsche Zeitung vom 17. 12. 2005; „Sie kam, sah – und gefiel“, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 18.12.2005.

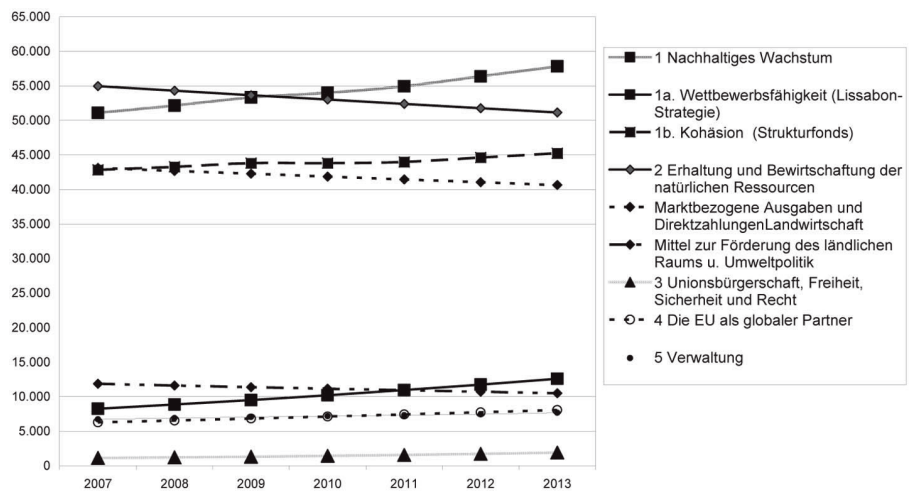
der relativiert wurde[4] bleibt festzuhalten, dass die deutsche Gipfeldiplomatie den eigenen Handlungsspielraum in der EU erweitert hat. Neben die sichtbare und am Verhandlungsergebnis ablesbare enge Zusammenarbeit mit Frankreich trat die Annäherung sowohl an Großbritannien wie auch an die kleineren EU-Mitgliedstaaten.

Die Eckpunkte des neuen Finanzrahmens

Die Staats- und Regierungschefs verständigten sich für den Siebenjahreszeitraum des Finanzrahmens auf ein Gesamtvolumen von 862,363 Milliarden Euro oder 1,045 Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens (BNE).[5] Den ersten Vorschlag der Europäischen Kommission vom Februar 2004 über ein Gesamtvolumen von 1025,035 Milliarden Euro hat der Europäische Rat damit um über 162 Milliarden zusammengestrichen. In Relation zum erwarteten Wirtschaftswachstum der EU sinkt der Anteil des EU-Haushalts leicht von 1,09 Prozent im Jahr 2007 auf 1,0 Prozent des EU-BNE im Jahr 2013; das heißt, die Wachstumsraten der europäischen Wirtschaft werden höher sein als die Wachstumsraten des EU-Haushalts.

Auch weiterhin bleiben 70 Prozent der Haushaltsmittel für die Gemeinsame Agrarpolitik und die europäische Kohäsionspolitik gebunden. Von den insgesamt rund 862 Milliarden Euro sollen rund 307 Milliarden für die europäischen Strukturfonds und rund 293 Milliarden für die marktbezogenen Agrarausgaben und die Direktzahlungen an die Landwirte ausgegeben werden. Allerdings sinkt der Anteil der marktbezogenen Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik langsam im Verlauf der sieben Jahre, während die Haushaltsplafonds der Strukturfonds stetig anwachsen; bereits im Jahr 2008 sollen die Ausgaben für die Strukturfonds die marktbezogenen Ausgaben und die Direktzahlungen im Bereich der Landwirtschaft übertreffen (Schaubild 2).

Schaubild 2: EU-Finanzrahmen 2007–2013



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Budgeteinigung der Staats- und Regierungschefs, vgl. Europäischer Rat: Finanzielle Vorausschau 2007–2013, 15915/05, 19.12.2005.

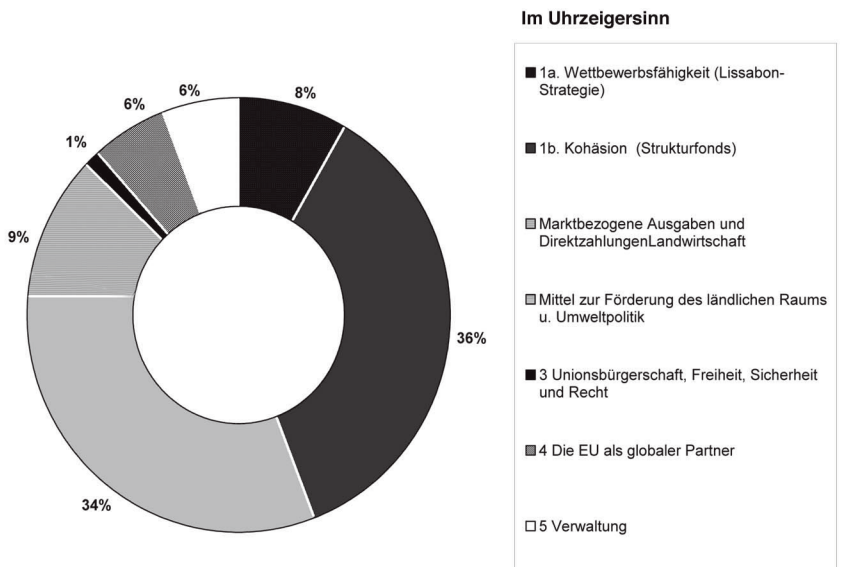
4 Vgl. „Merkels Triumph wird wohl teuer fürs Land“, in: Handelsblatt vom 23. 12. 2005 und die deutlichste Relativierung der Rolle Angela Merkels durch den Fraktionsvorsitzenden der SPE-Fraktion im Europäischen Parlament, Martin Schulz: „Das war ein Abstaubertor“, in: Der Spiegel, 3/2006, S. 46.

5 Ausführlicher hierzu Peter Becker: Mehr Geld für Europa. Die Verständigung auf einen neuen EU-Finanzrahmen, SWP-Aktuell Nr. 4, Januar 2006.

Zwar erhalten die neuen Mitgliedstaaten gegenüber den ersten Ansätzen der Kommission weniger Gelder, jedoch müssen sie künftig nur noch einen um zehn Prozentpunkte reduzierten Kofinanzierungsanteil aus ihren nationalen Haushalten aufbringen. Als weitere Erleichterung dient die Verlängerung der Frist, innerhalb derer die in Brüssel bereitgestellten Finanzmittel abgerufen werden können, um ein Jahr auf nunmehr drei Jahre. Diese technischen Anpassungen dürften den Bedürfnissen der angespannten nationalen Haushalte und den häufig überforderten Fondsverwaltern in den neuen Mitgliedstaaten weitaus stärker entgegenkommen als eine Erhöhung der Gesamtsumme.

Eine beträchtliche Aufstockung um über 50 Prozent mit einer festgelegten jährlichen realen Steigerungsrate von 7,5 Prozent im Vergleich zu 2006 wurde für die Rubrik ‚Wettbewerbsfähigkeit im Dienste von Wachstum und Beschäftigung' vereinbart. Aus diesem Titel werden in erster Linie transeuropäische Netze, EU-Programme im Bereich Bildung, Forschung und Entwicklung sowie Maßnahmen der sozialpolitischen Agenda 2005–2010 im Rahmen der europäischen Beschäftigungspolitik finanziert. Den deutlichsten Zuwachs über die gesamte Laufzeit verzeichnet die Rubrik 3a ‚Freiheit, Sicherheit und Recht'. Die bereitgestellten Mittel für die gemeinsame Asyl- und Einwanderungspolitik, den EU-Außengrenzschutz und die gemeinsamen Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration, des organisierten Verbrechens und des Terrorismus sollen sich von 2007 bis 2013 mehr als verdoppeln – allerdings von einem vergleichsweise sehr niedrigen Niveau von 600 Millionen Euro im Jahr 2007 auf 1390 Millionen im Jahr 2013. Die Mittel für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sollen mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 4 Prozent anwachsen. Die EU veranschlagt ungefähr genauso viel Geld für Verwaltungsausgaben wie für ihre Nachbarschaftspolitik, die Vorbeitrittshilfen und die neuen Stabilitäts- und Entwicklungsfonds (Schaubild 3).

Schaubild 3: Verteilungsrelationen



Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Budgeteinigung der Staats- und Regierungschefs, vgl. Europäischer Rat: Finanzielle Vorausschau 2007–2013, 15915/05, 19.12.2005.

Im Vergleich zu den von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Haushaltsansätzen wurden von den Mitgliedstaaten gerade in den Rubriken Einsparungen vorgenommen, mit denen die erweiterte EU auf die neuen politischen und ökonomischen Herausforderungen der nächsten Jahre vorbereitet werden sollte. Hierzu sind zweifellos im Bereich der Justiz- und Innenpolitik die Programme zur Terror- und Kriminalprävention sowie die neuen Flüchtlings-, Grenzschutz- und Integrationsfonds zu rechnen. Trotz beträchtlicher Steigerungen zur Förderung von Forschung und Entwicklung im Rahmen der Lissabon-Strategie wurde gerade diese Hauhaltsrubrik zur eigentlichen Streichrubrik. Auch für die neuen Programme und Fonds im Bereich der GASP, wie der Solidaritätsfonds oder die neuen Stabilitäts-, Krisenreaktions- und Katastrophenschutzinstrumente sollen deutlich weniger Ressourcen bereitgestellt werden als von der Kommission veranschlagt. Hatte die Kommission im Februar 2004 davon gesprochen, dass es bei der nächsten Finanziellen Vorausschau um ein „politisches Projekt“[6] gehe, das einer starken politischen Führung und einer echten politischen Vision bedürfe, so symbolisiert das Ergebnis des Europäischen Rates vom 17. Dezember 2005 die ernüchternde europäische Realität.

Zusätzlich ist der neue Finanzrahmen durch eine Inflation von Sonderregelungen zugunsten einzelner Mitgliedstaaten charakterisiert. Während der derzeitige Finanzrahmen, die Agenda 2000, 13 Sonderregelungen mit einem Gesamtvolumen von 5,265 Milliarden Euro umfasste, wird der neue Finanzrahmen insgesamt 18 Sonderregelungen mit einem Volumen von weit über 10 Milliarden Euro enthalten. Diese Bestimmungen reichen von Sonderzahlungen für einzelne Regionen wie Ceuta und Melilla, Korsika, Nordirland, Prag, die ärmsten ostpolnischen Regionen, die neuen Bundesländer, Bayern und die österreichischen Grenzregionen bis hin zu Sonderregelungen für die Aufteilung der Mittel des neuen Finanzierungsinstruments zur Förderung des ländlichen Raums (ELER) auf einige westeuropäische Mitgliedstaaten. Die größten Profiteure dieser Ausnahmeregelungen werden voraussichtlich Spanien mit Sonderzahlungen in Höhe von mindestens 2,1 Milliarden Euro, Italien mit 1,9 Milliarden Euro und Polen mit rund 1,2 Milliarden Euro sein. Mit einer Gesamtsumme von circa 55 Milliarden Euro wird Polen zum künftig größten Nettoempfänger.

Verschiedene Sonderregelungen wurden auch auf der Einnahmenseite eingeführt, um die negativen Salden der Nettozahler Österreich, Deutschland, Niederlande und Schweden zu verringern. So kalkuliert die Bundesregierung durch die Kürzung des Mehrwertsteuer-Abrufsatzes von derzeit 0,3 Prozent auf 0,15 Prozent eine Reduktion der deutschen Bruttoabführungen an den EU-Haushalt in Höhe von 1,1 Milliarden Euro jährlich.[7]

Die wichtigste Veränderung auf der Einnahmenseite ist aber zweifellos die Anpassung des britischen Beitragsrabatts[8] an die Veränderungen in Folge der Osterweiterung. Erst nach schwierigen Verhandlungen stimmte Blair der Reform zu, um das sich verschärfende Ungleichgewicht zwischen den Nettozahlern zu mildern und den nationalen Vorteil des Sonderrabatts durch die von London stets geforderte Erweiterung der EU nicht übermäßig aus-

6 KOM(2004) 101 „Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen – Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union – 2007-2013“.

7 Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Finanzpolitische Auswirkungen der Einigung über die Finanzielle Vorausschau 2007 bis 2013 der Europäischen Union“, in: Deutscher Bundestag, Drs. 16/566 vom 8.2.2006.

8 Die Europäische Kommission hat für die Jahre 1997 bis 2003, d.h. bezogen auf die EU-15, eine Gesamtrabattsumme von rund 30,08 Mrd. Euro zu Gunsten Großbritanniens errechnet. Aufgrund eines gesonderten Rabatts auf die Finanzierung des britischen Rabatts müssen seit 2003 Frankreich, Italien und Spanien den mit Abstand größten Anteil zu dessen Finanzierung leisten, während der Finanzierungsanteil Deutschlands von zunächst durchschnittlich rund 20 Prozent auf 8,39 Prozent im Jahr 2003 sank. Vgl. Europäische Kommission: Bericht zur Aufteilung der operativen EU-Ausgaben 2003 nach Mitgliedstaaten, September 2004, Tabelle 4d, S. 98.

zureizen. Der Kompromiss stieß in Großbritannien auf heftige Kritik der Opposition und der Presse.[9] Sah der erste britische Vorschlag zunächst lediglich eine auf den Zeitraum 2007–2013 begrenzte stufenweise Kürzung des britischen Rabatts um insgesamt 8 Milliarden vor, soll der Rabatt nun über die gesamte Laufzeit um maximal 10,5 Milliarden Euro gekürzt und diese Absenkung über das Jahr 2013 hinaus dauerhaft festgeschrieben werden. Damit übernimmt Großbritannien einen größeren Anteil der durch die Osterweiterung entstandenen Mehrausgaben in der EU-Strukturpolitik; lediglich die Agrarausgaben für die neuen EU-Staaten werden weiterhin zugunsten Großbritanniens rabattiert.

Die deutsche Nettosaldoposition wird sich nach den Berechnungen der Bundesregierung weiter verschlechtern – von derzeit 0,36 Prozent des deutschen BNE auf circa 0,43 Prozent. Die Bruttoabführungen aus dem Bundeshaushalt an den EU-Haushalt werden von 23,8 Milliarden Euro im Jahr 2006 auf circa 28,2 Milliarden Euro im Jahr 2013 ansteigen. Zwar sinkt der deutsche Anteil an der Finanzierung des Finanzrahmens langsam von derzeit 20,6 Prozent auf 19,9 Prozent im Jahr 2013, aber dennoch wird Deutschland erneut zum größten Nettozahler in der Union werden. Als Erfolg bewertet die Bundesregierung das Zusammenrücken der großen Mitgliedstaaten im Kreis der Nettozahler; künftig werden sich Frankreich, Italien und Schweden mit jeweils 0,37 Prozent ihres BNE und Großbritannien mit 0,32 Prozent des BNE deutlich stärker an den Finanzierungslasten der EU beteiligen.

Grundsätzlich entspricht die Struktur des EU-Budgets allerdings nicht mehr den aktuellen Anforderungen an ein gemeinschaftliches Handeln und eine entsprechende gemeinsame Finanzierung. Auch das eingeübte Verhandlungsverfahren verhindert durch die Konzentration auf die unbedingt erforderliche Lösung einer komplexen Verhandlungssituation eine grundlegende Prüfung und Anpassung der europäischen Finanzverfassung. Die kritische Verhandlungskonstellation im Jahr 2005 hat gezeigt, dass in der erweiterten Europäischen Union mit ihren eklatanten ökonomischen und sozialen Disparitäten dieses System künftig nicht mehr so leicht zu einvernehmlichen Lösungen führt, sondern vielmehr die bestehenden Konflikte weiter vertieft.[10]

Der Haushaltsacquis – Themen und Verlauf der Verhandlungen

In den Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau werden sowohl die Ausgabenplafonds der einzelnen Haushaltsrubriken festgelegt als auch das maximal zur Verfügung stehende Volumen der Jahreshaushalte fixiert. Die jährlich nach dem Verfahren des Artikels 271 EGV im Zusammenwirken von Rat und Parlament aufzustellenden EU-Jahreshaushalte müssen sich in dieses Tableau der Finanziellen Vorausschau einfügen. Im Vergleich zu den schwierigen und für Konflikte zwischen Rat und Parlament anfälligen System der Jahreshaushalte hat sich bislang die mehrjährige Finanzplanung bewährt. Die gemeinsame und für alle Verhandlungspartner verbindliche Festlegung von Ausgabenobergrenzen verhindert die für die siebziger und achtziger Jahre charakteristischen Budgetkonflikte. Somit garantiert der Finanzrahmen eine größere finanzpolitische Stabilität und ein hohes Maß an haushaltspolitischer Vorhersehbarkeit.

---

9 Vgl. „EU rebate deal will cost £1.9bn a year by 2010“, in: Financial Times vom 20.12.2005; Kai Oppermann: Die britische Ratspräsidentschaft 2005: Zwischen europäischen Erwartungen und innenpolitischen Restriktionen, in: *integration,* 1/2006, S. 23-37.

10 Nicht ohne Grund sagte der österreichische Bundeskanzler Wolfgang Schüssel unmittelbar nach dem Gipfel: „Das nächste Mal werden wir uns an die Gurgel gehen.“ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 31. 12. 2005.

Das Verhandlungspaket im Überblick

Das Verhandlungspaket der Agenda 2007 setzt sich, ebenso wie bei den früheren Finanzverhandlungen, im Wesentlichen aus drei Komponenten zusammen:

- *Die Finanzielle Vorausschau und das zu ihrer Implementierung entwickelte Instrument der Interinstitutionellen Vereinbarung (IIV) als Teil des europäischen soft law.*
  Die Finanzielle Vorausschau entfaltet ihre rechtliche Bindungswirkung nicht in den einvernehmlichen Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, mit denen das Finanzpaket politisch verbindlich verabschiedet wird, sondern erst mit der IIV[11] zwischen Rat, Kommission und Europäischem Parlament. Auch die neue Finanzielle Vorausschau bedarf dieser besonderen europarechtlichen Form, damit auch das Europäische Parlament als gleichberechtigter Teil der EU-Haushaltsbehörde auf die Vorgaben beziehungsweise die Grenzen des Finanzrahmens verpflichtet wird.
- *Ein neuer Eigenmittelbeschluss*
  Die Veränderung des Einnahmensystems der EU, wie zum Beispiel die vereinbarte Modifizierung des britischen Beitragsrabatts, erfordert einen neuen Eigenmittelbeschluss nach Art. 269 EGV, der einstimmig verabschiedet und von den nationalen Parlamenten ratifiziert werden muss.
- *Die Legislativvorschläge der Europäischen Kommission zur Umsetzung der haushaltspolitisch festgelegten Prioritäten in konkrete Programme und Fonds.*
  Erst die Verordnungstexte bilden die Rechtsgrundlage der EU-Ausgabenprogramme in den verschiedenen Sachpolitiken. Nahezu 90 Prozent der mehrjährigen Ausgabenprogramme laufen Ende 2006 aus und bedürfen einer neuen Rechtsgrundlage, damit sie auch 2007 fortgeführt werden können. Die Mehrzahl müssen im Mitentscheidungsverfahren (mit dem Europäischen Parlament) verabschiedet werden.

Grundsätzlich gilt, dass das Finanzpaket im Konsens aller Mitgliedstaaten entschieden wird. Dadurch verfügt jeder Mitgliedstaat über eine starke Veto-Position, die weit über das relative Verhandlungsgewicht bei den üblichen Gesetzgebungsverfahren hinaus reicht. Zwar ist eine Verständigung auf die Verordnungen des Legislativpakets auch ohne eine Einigung auf das Finanzpaket denkbar, aber erst in diesen Finanzverhandlungen werden die Haushaltsansätze für die jeweiligen Politikbereiche definiert. Weil die beiden Komponenten des Gesamtpaktes überaus eng miteinander zusammenhängen, ist allen Beteiligten bewusst, dass auch das Legislativpaket zwar differenziert im Rat und gemäß dem jeweiligen Entscheidungsverfahren im Zusammenspiel mit dem Europäischen Parlament verhandelt wird, aber eine Einigung nur im Gesamtzusammenhang möglich ist. Diese Abhängigkeit der Legislativverfahren von der Verständigung auf das Gesamtvolumen des Finanzrahmens wurde von den Mitgliedstaaten nach einem Treffen der Präsidenten von Kommission, Parlament und Rat Anfang September 2005 nochmals explizit bekräftigt.[12]

---

11 Die IIV selbst ist im europäischen Primärrecht lediglich durch die Erklärung (Nr. 6) zu Artikel 100 des EGV im Vertrag von Nizza verankert. Der rechtliche Status, bzw. die Rechtsverbindlichkeit der IIV ist noch ungeklärt, weil bislang kein Urteil des EuGH diese Frage beantwortet hätte. Allerdings hat der EuGH in mehreren Urteilen – zuletzt in seiner Rechtsprechung zur Abgrenzung von obligatorischen und nicht-obligatorischen Ausgaben und dem damit zusammenhängenden zum Höchstsatzverfahren des Art. 203 Absatz 9 EGV vom Dezember 1995 – auf die besondere Bedeutung der Einigung zwischen Rat und EP hingewiesen. Auch der EuGH misst dem Konsens aller Organe, wie er sich in der IIV am deutlichsten manifestiert, demnach einen hohen rechtlichen Wert zu.

12 Vgl. Note from the Presidency to the Coreper: Handling the legislative proposals for the Financial Perspective 2007–13, in : Dokument 1270/1/05, Brüssel, vom 15. September 2005.

Verhandlungsthemen und Konfliktlinien

Die komplexe Verhandlungssituation erfordert stets eine schwierige Koordinierung der verschiedenen Verhandlungsarenen und -gruppen. Sie ermöglicht allerdings nicht nur eine Vielzahl von Blockademöglichkeiten, sondern andererseits auch die Möglichkeit zu Koppelgeschäften, *side payments* und Paketlösungen zwischen einzelnen Politiken und Verhandlungsarenen. Die antagonistischen Interessen der Mitgliedstaaten lassen sich entlang der drei nahezu klassischen Konfliktlinien einordnen, die auch diese Verhandlungsrunde charakterisierten:

- Die Auseinandersetzung über die Gesamtsumme der Finanziellen Vorausschau, die dominiert wurde vom Streit über die nationalen Bilanzen von Einzahlungen in und Rückflüssen aus dem EU-Haushalt, das heißt der Konflikt zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern unter den Mitgliedstaaten.
- Dem Konflikt über die Verteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Haushaltsrubriken, der bestimmt wurde von der Diskussion über die Ausstattung der Gemeinsamen Agrarpolitik und die Frage der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten.
- Dem Konflikt über eine gerechte und transparente Finanzierung der Union, bei denen die Fortführung des britischen Beitragsrabatts im Mittelpunkt stand.

Bei den Finanzverhandlungen standen sich demnach die Festschreibung von Haushaltsdisziplin und Beitragsgerechtigkeit auf der einen Seite und das Einfordern von finanzieller Solidarität sowie ökonomischer und sozialer Kohäsion in der EU auf der anderen Seite gegenüber. Jedoch wurde die Verhandlungskonstellation durch eine besondere Situation zusätzlich erschwert: Die größten Beitragszahler der EU haben als Folge der anhaltenden ökonomischen Wachstumsschwäche und der angespannten nationalen Haushalte Finanzierungsprobleme, während andererseits gerade durch die Erweiterung um die vergleichsweise ärmeren Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa der Verteilungsbedarf in der EU deutlich angewachsen ist und die Forderung nach einer Budgetaufstockung umso lauter vorgebracht wurde.

Ebenso bedeutsam wie die zentralen Themen und die charakteristischen Konfliktlinien im Verhandlungsprozess waren auch die Fragen, die in den Verhandlungen nicht oder nur unzureichend aufgegriffen wurde. Betrachtet man die Fragen, die nicht Verhandlungsgegenstand waren, dann wird die Kluft zwischen dem Reformbedarf und den Verhandlungssackgassen, in die sich die Realpolitik manövriert hat, deutlich. Nicht verhandelt wurde sowohl über Veränderungen des Verhandlungs- und Entscheidungsverfahren als auch über eine grundlegende Reform des europäischen Eigenmittelsystems oder die Neuausrichtung der Ausgabenpolitik. So spielte der Vorschlag des EU-Konvents, die Laufzeiten der Finanziellen Vorausschau an das Mandat der Kommission und die Legislaturperiode des Europäischen Parlaments anzugleichen, keine Rolle. Die Parallelität der Lauf- und Mandatsperioden sollte sowohl die Europäische Kommission als Initiator von ausgabenwirksamen Programmen als auch das Parlament als Teil der Haushaltsbehörde stärker in die politische Verantwortung für die Schwerpunktsetzung der Finanziellen Vorausschau nehmen und damit das Verfahren insgesamt parlamentarischer und demokratischer gestalten. Ebenso wenig wurde, trotz einiger Anstöße der Kommission und der Mitgliedstaaten[13], eine umfassende Um-

13 Die Europäische Kommission hatte zwar den Bewertungsmaßstab des „europäischen Mehrwert" in ihrer Mitteilung zur Finanziellen Vorausschau vom 14. Juli 2004 angelegt, um die von ihr vorgeschlagen Ausgabensteigerungen zu rechtfertigen, und auch der Europäische Rat hatte in seinen Schlussfolgerungen vom 16./17. Dezember 2004 gefordert, dass alle finanzwirksamen Maßnahmen der EU nicht nur im Einklang mit den allgemeinen Grundsätzen der Subsidiarität, der Verhältnismäßigkeit und der Solidarität stehen müssen, sondern darüber hinaus diese Maßnahmen auch einen zusätzlichen Nutzen erbringen müssen.

schichtung der Ausgabenschwerpunkte des künftigen Finanzrahmens auf Maßnahmen und Programme verhandelt, die einen europäischen Mehrwert versprechen. Ein solcher zusätzlicher europäischer Nutzen wird grundsätzlich von europäischen öffentlichen Gütern zu erwarten sein, deren Vorteile allen Mitgliedstaaten zugute kommen sollten. Welche das sein könnten, darüber bestehen unterschiedliche Vorstellungen und Interessen[14] – angefangen im Bereich Forschung und Entwicklung, Bildung und Ausbildung sowie der Verbesserung der europaweiten Infrastruktur bis hin zu einer europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der Schaffung eines europäischen Verteidigungsfonds, eine gemeinsame europäische Entwicklungspolitik oder die gemeinsame Gewährleistung der inneren Sicherheit und die Finanzierung eines EU-Außengrenzschutzes. [15]

Die drei Phasen des Verhandlungsprozesses

Am Beginn des Verhandlungsprozesses zu einer Finanziellen Vorausschau steht üblicherweise die Mitteilung der Kommission, in der sie ihre strategischen und finanziellen Ziele sowie ihre politischen Schwerpunkte vorstellt.[16] Diesem offiziellen Verhandlungsauftakt zur Finanziellen Vorausschau 2007-2013 ging zwischen April und Juli 2003 ein intensives internes Abstimmungsverfahren innerhalb der Kommission voraus, in das alle Generaldirektionen eingebunden waren.[17] Die internen Diskussionen hatten zwischen den Kommissionsdienststellen zu teils kontroversen Verhandlungen über die Haushaltsansätze und Ausgabenprioritäten geführt und waren ein Grund für die mehrmalige Verschiebung der Verabschiedung der Mitteilung.[18]

Die Kommission wählte einen ‚*bottom up-approach*' und versuchte ihre Vorschläge für die spezifischen Haushaltsansätze den politischen Zielen der erweiterten EU anzupassen. Dieser Ansatz definierte zunächst die anstehenden Herausforderungen und die von den Mitgliedstaaten auf die EU übertragenen Aufgaben. Erst in einem zweiten Schritt errechneten die Dienststellen der Kommission die benötigten Haushaltsmittel, um alle übertragenen Aufgaben erfüllen zu können. Dagegen plädierte die Gruppe der Nettozahler im Kreis der Mitgliedstaaten für ein entgegengesetztes Verfahren (‚*top down-approach*'), der in einem ersten Schritt die Deckelung der Ausgaben auf 1 Prozent des EU-BNE vorsah und erst anschließend

14 Vgl. u.a. André Sapir: An agenda for a growing Europe. Making the EU Economic System deliver, Juli 2003; Daniel Gros und Stefano Micossi: A better budget for the European Union. More Value for money, more money for value, in: CEPS policy brief Nr. 66, Februar 2005; Friedrich Heinemann und Maxime Lefebvre: Deutsch-französische Überlegungen zur Zukunft der EU-Haushalts, in: DGAP-Analyse Nr. 31, November 2004.

15 Vgl. für eine politik-ökonomische Argumentation u.a. Lars P. Feld: Viel Lärm um nichts? Die Agenda 2007 der EU aus ökonomischer Sicht, in: *integration* 1/2005, S. 55-67; Cay Folkers: Welches Finanzausgleichsystem braucht Europa?, in: Helmut Karl/Wilhelm Henrichsmeyer (Hrsg.): Regionalentwicklung im Prozeß der Europäischen Integration, Bonn 1995, S. 87–108.

16 Vgl. zu dieser Phase der Agenda 2007 – Verhandlungen Peter Becker: Die Agenda 2007. Die erste Etappe der europäischen Finanzverhandlungen 2007–2013, in: SWP-Aktuell 34, August 2004.

17 Die Kommission hatte entsprechend den fünf für die Agenda 2007 vorgeschlagenen Haushaltsrubriken fünf übergreifende Arbeitsgruppen gebildet, die gestützt auf eine Analyse der anstehenden europapolitischen Herausforderungen und der bereits formulierten politischen Prioritäten der erweiterten Union eine Zusammenstellung der benötigten Haushaltsmittel erarbeiteten. Hinzu kam eine sechste Arbeitsgruppe zur Einnahmeseite des EU-Haushalts. Die Berichte der Arbeitsgruppen sind im Internet abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/financial_perspective/documents_commission/index_en.htm, (letzter Zugriff: 08.03.2006).

18 Die Diskussion innerhalb der Kommission war durch die Studie der Forschergruppe um André Sapir im Auftrag des Kommissionspräsidenten Romano Prodi verschärft worden, von der sich der damalige Kommissar für Regionalpolitik Michel Barnier deutlich distanzierte. Rainder Steenblock und Ines Hartwig bewerten die Konflikte in der Kommission dementsprechend drastisch: „Als ein Novum in der Geschichte der europäischen Integration haben die Kommissare sich bei einem für die Europäische Union derart wichtigen Reformpaket offen auseinander dividieren lassen." Rainder Steenblock/Ines Hartwig: Die Agenda 2007: Solidarität, Nachhaltigkeit und Innovation, in: *integration* 1-2/2004, S. 85-94, S. 85.

die Prioritäten in diesem so begrenzten Finanzrahmen definierte. Mit einem gemeinsamen Schreiben an EU-Kommissionspräsident Romano Prodi hatten sechs Staats- und Regierungschefs bereits am 15. Dezember 2003 den Verhandlungsprozess eröffnet. In ihrem Schreiben erklärte diese Gruppe der sechs Nettozahler Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Niederlande, Österreich und Schweden, dass sie „keinen Spielraum für einen EU-Haushalt in der Nähe der derzeitigen Eigenmittelobergrenze" von 1,24 Prozent des EU-BNE sehen.

Der offizielle Verhandlungsauftakt erfolgte am 10. Februar 2004 mit der Mitteilung „Unsere gemeinsame Zukunft aufbauen: Politische Herausforderungen und Haushaltsmittel der erweiterten Union 2007-2013", in der die Kommission einen Finanzbedarf von insgesamt 1.025,026 Milliarden Euro errechnete. Am 14. Juli 2004 konkretisierte sie diese erste Mitteilung durch ein erstes Paket von Gesetzgebungsvorschlägen und durch drei weitere Mitteilungen. Dieses Paket umfasste Rechtsverordnungen zur künftigen Kohäsions- und Strukturpolitik, zwei Vorschläge zur Reform des europäischen Eigenmittelsystems und zur Überprüfung des britischen Sonderrabatts sowie den Entwurf einer neuen IIV.[19] Die Kommission vervollständigte mit zwei weiteren Legislativpaketen am 29. September 2004 und am 6. April 2005 das Gesamtpaket der Agenda 2007. Im weiteren Verfahrensablauf schwand jedoch ihre Verhandlungsstärke, und ihr Einfluss wurde nur noch mittelbar über die Aggregation von Daten und Zahlen zur Begleitung der Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten spürbar. So legte die Kommission auf Anfrage der Mitgliedstaaten für die Verhandlungen im Rat mehr als 90 Hintergrundpapiere, sogenannte *fiches thematiques*, vor, die allen Mitgliedstaaten als unabhängige Bezugs- und Berufungsgrundlage dienten.

In dieser zweiten Phase dominierten die Mitgliedstaaten im Rat und dessen Arbeitsgruppen den Verhandlungsprozess. Die unterschiedlichen Elemente des Legislativpakets wurden zeitgleich in den betroffenen Fachräten verhandelt, wobei dem Rat ‚Allgemeine Angelegenheiten' eine koordinierende Rolle zukam. Im Vordergrund standen zweifellos die Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau, die den Rahmen für alle anderen Verhandlungsagenden lieferten.

Nach der Vorlage der Mitteilung der Kommission nahmen die Mitgliedstaaten zunächst eine allgemeine Bewertung des Kommissionsvorschlages vor. Hierfür wurde auf Arbeitsebene eine ad hoc-Arbeitsgruppe Finanzielle Vorausschau gebildet, die unter luxemburgischer Präsidentschaft von der Gruppe ‚Freunde der Präsidentschaft' abgelöst wurde. Beide Gruppen konzentrierten ihre Verhandlungen auf die Finanzaspekte der Agenda 2007, während die Facharbeitsgruppen des Rates die Legislativvorschläge für die Politikbereiche verhandelten. Nach der Phase der allgemeinen Aussprache wurde unter niederländischer Präsidentschaft eine detaillierte inhaltliche Prüfung der einzelnen Haushaltsrubriken des Finanzrahmens vorgenommen. Dabei verfolgte die Präsidentschaft einen ‚*building bloc-approach*', dessen Ziel eine differenzierte Analyse der spezifischen Ausgabenblöcke und damit verbunden eine vertiefte Debatte über die veranschlagten Ausgabensummen war. Drei Maßstäbe dienten als Bewertungskategorien[20]:

---

19 KOM(2004) 487 „Finanzielle Vorausschau 2007 - 2013"; KOM(2004) 498 „Vorschlag zur Erneuerung der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens"; KOM(2004) 505 „Technischer Anhang – Finanzierung der Europäischen Union: Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems".

20 Die niederländische Präsidentschaft definierte die Funktion des ‚building bloc-approach' so: „Dieser Ansatz besteht darin, die Beratungen auf eine breitere Grundlage zu stellen, indem der Inhalt der verschiedenen Politikbereiche und die daraus resultierende Mittelausstattung in den Mittelpunkt gerückt wird, um auf diese Weise verschiedene politische Optionen und die jeweils damit verbundene finanziellen Auswirkungen ermitteln zu können." Vgl. Sachstandsbericht des Vorsitzes, in: Dokument 14953/04 vom 19. November 2004, Ziffer 2, S. 2.

- die Effektivität einer vorgeschlagenen Maßnahme: die Prüfung, ob ein Tätigwerden der EU zu einem europäischen Mehrwert und zu besseren Ergebnissen führt;
- die Effizienz: ob eine Maßnahme auf EU-Ebene Kosteneinsparungen auch für die nationalen Haushalte ermöglicht;
- die Synergieeffekte: ob die gegenseitige Ergänzung von Maßnahmen der EU und der Mitgliedstaaten sinnvoll ist.

Diese Verlagerung des Blickwinkels von den fiskalischen auf die materiellen Fragen des Finanzrahmens machte den Austausch über die Ziele einzelner Politiken, den zusätzlichen Nutzen dieser Politiken für die Union und die Mitgliedstaaten sowie die notwendigen Finanzmittel erforderlich. Ein besonderer taktischer Vorteil dieser Form der Diskussion im Ministerrat lag auch darin, dass die Vorschläge der Kommission, deren Prioritätensetzung und die vorgeschlagenen Einzelmaßnahmen analysiert, hinterfragt und damit zugleich relativiert wurden. Am Ende der niederländischen Präsidentschaft waren die Vorschläge und der Entwurf eines Finanztableaus der Kommission nicht mehr die alleinige Verhandlungsgrundlage. Die Vorschläge und Finanzansätze der Mitgliedstaaten, insbesondere der Gruppe der sechs Nettozahler, traten gleichrangig daneben.[21]

Die nachfolgende luxemburgische Präsidentschaft versuchte, in einem weiteren Schritt die fragmentierte Diskussion über einzelne Politikfelder und verschiedene Haushaltsrubriken wieder zusammen zu führen und einem Gesamtkompromiss näher zu bringen. Das Kerninstrument dieser Politik war die sogenannte ‚*negotiation box*'[22]. In diesem kontinuierlich überarbeiteten *non-paper* versuchte die Präsidentschaft im Format möglicher Schlussfolgerungen des Europäischen Rats die Verhandlungen deutlicher auf einen Gesamtkompromiss zu fokussieren und ihnen eine gewisse Dynamik zu verleihen. Sie nutzte das Instrument dazu, um Kompromissbereitschaft einzufordern, die ohne diesen Anstoß nicht zu erzielen gewesen wäre. Erst kurz vor dem Treffen der Staats- und Regierungschefs am 16./17. Juni 2005 hatte die luxemburgische Präsidentschaft am 2. Juni 2005 ein Verhandlungspapier vorgelegt, in dem erstmals konkrete Zahlen für eine Finanzielle Vorausschau enthalten waren. Der Vorschlag sah für den siebenjährigen Geltungszeitraum der Finanziellen Vorausschau Ausgaben in Höhe von insgesamt 875 Milliarden Euro vor. Dies sollte 1,06 Prozent des EU-BNE entsprechen und damit näher bei dem von der Gruppe der sechs Nettozahler geforderten Gesamtrahmen von 1,0 Prozent des EU-BNE oder 815 Milliarden Euro liegen als am ursprünglichen Vorschlag der Kommission. Der Vorschlag sah Einsparungen insbesondere in der Haushaltsrubrik ‚Wettbewerbsfähigkeit im Dienste von Wachstum und Beschäftigung' gegenüber dem Vorschlag der Kommission vor. Zugleich blieben die Ausgaben für die Direktzahlungen an die Landwirte und für die Marktordnungen unangetastet. Von besonderer Brisanz war der Vorschlag, den Beitragsrabatt Großbritanniens auf einem Niveau von 4,6 Milliarden Euro einzufrieren und dann ab dem Jahr 2007 schrittweise langsam abzuschmelzen. Zugunsten der übrigen Nettozahler schlug die Präsidentschaft einen gesonderten Rabatt im Bereich der Mehrwertsteuereigenmittel vor.

Um einen Ausgleich der gegenläufigen Interessen der größten Nettozahler – Deutschland, die Niederlande, Schweden und Österreich auf der einen Seite – und den hauptsächlich Begünstigten der bisherigen EU-Ausgabenpolitik – Frankreich und Spanien – auf der ande-

21 In dem Abschlußbericht der niederländischen Präsidentschaft zu den ‚Bausteinen' wird diese Gleichrangigkeit verschiedener Ansätze besonders deutlich. Vgl. Vermerk des Vorsitzes, Dokument 14952/04 vom 19. November 2004.

22 Damit griff die luxemburgische Präsidentschaft ein Verfahren der deutschen Präsidentschaft zur Agenda 2000 im Frühjahr 1999 auf. In ihren einleitenden Bemerkungen stellte die Präsidentschaft diesen Rückgriff auf ein einmal eingespieltes Verfahren explizit heraus.

ren Seite zu ermöglichen, hatte die Präsidentschaft versucht, den erforderlichen finanziellen Spielraum durch den Abbau des britischen Sonderrabatts zu schaffen. Die britische Regierung sah aber keine Möglichkeit, dieser einschneidenden Verschlechterung des britischen Status quo zuzustimmen, ohne dabei gleichzeitig den Status quo der anderen Begünstigten, insbesondere Frankreichs, in gleichem Umfang, mit gleicher Endgültigkeit und vergleichbarem öffentlichem Aufmerksamkeitswert anzutasten. Nach dem Scheitern des Juni-Gipfels wurden die Verhandlungen erst mit einem Konklave der Außenminister am 7. Dezember 2005 wieder aufgenommen. Zuvor hatte der britische Vorsitz in bilateralen Vorgesprächen versucht, mögliche Verhandlungsspielräume auszuloten. Nach einer nochmaligen Verringerung des Gesamtvolumens, verbunden mit den beschriebenen technischen Anpassungen, sowie einer weiteren Zuspitzung der Verhandlungskonstellation durch die britische ‚Hinhaltetaktik' gelang schließlich der Kompromiss am 17. Dezember 2005.

Die Verständigung des Europäischen Rats bildet den Kulminationspunkt und Abschluss der Verhandlungen im Kreis der Mitgliedstaaten, aber noch nicht das Ende des Gesamtprozesses. Nun muss diese politische Verständigung durch eine IIV zwischen der Europäischen Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament rechtlich verbindlich fixiert werden. Damit eröffnet sich eine neue Verhandlungsarena, die durch die direkte und gleichberechtigte Einbeziehung des Europäischen Parlaments in den Verhandlungsprozess gekennzeichnet ist. Der Spielraum des Parlaments für Modifikationen bleibt dennoch begrenzt – gerade auch angesichts der hohen politischen Kosten, den einmal gefundenen Gesamtkompromiss im Kreis der Mitgliedstaaten aufzulösen und neu zu verhandeln. Die deutliche Ablehnung des Verhandlungsergebnisses am 12. Januar 2006 im Europäischen Parlament zeigt jedoch, dass die Parlamentarier auch bei dieser Verhandlungsrunde nicht bereit sind, alle Kompromisse des Europäischen Rats unwidersprochen mitzutragen.[23]

Obwohl das Parlament zunächst nicht an den Verhandlungen beteiligt war, hatten die Parlamentarier frühzeitig ihre besonderen Forderungen für die Agenda 2007 formuliert. Nach einer ersten vorläufigen Positionierung vom 20. April 2004 verabschiedete das neugewählte Europäische Parlament am 8. Juni 2005 eine ausführliche Entschließung[24], in der es seine Vorstellungen und Forderungen für die Finanzverhandlungen zusammenfasste. Darin forderten die Europaabgeordneten mehr Geld für die Verwirklichung der Lissabon-Ziele, die gemeinsame Innen- und Justizpolitik und die GASP. Weniger Ressourcen sollten für die Direktzahlungen im Bereich der Landwirtschaft aufgewendet werden; hier schlug das Parlament sogar den Einstieg in die Kofinanzierung vor. Insgesamt sollten nach den Wünschen des Parlaments rund 975 Milliarden Euro für die Agenda 2007 veranschlagt werden. Darüber hinaus stellte das Parlament eine direkte Verbindung zwischen der Zustimmung zum Gesamtpaket der Finanziellen Vorausschau und einer „tiefgreifenden Reform des gegenwärtigen Systems der Eigenmittel der EU" her und forderte deshalb, dass in die neue IIV eine ‚Revisionsklausel' aufgenommen werden sollte. Zuletzt formulierten die Europaparlamentarier am 1. Dezember 2005 vier „nicht verhandelbare" Positionen[25], wie einen Revisionsmechanismus, ein neues mehrjähriges Flexibilitätsinstrument, das rund 0,03 Prozent des EU-BNE beziehungsweise insgesamt rund 20 Milliarden Euro betragen soll, die Revision der Haushaltsordnung und Einführung des Mitentscheidungsverfahrens bei den neuen EU-Programmen im Bereich der GASP.

---

23 Vgl. ausführlicher zur Rolle des Europäische Parlaments bei den Finanzverhandlungen Peter Becker: Das Europäische Parlament in den EU-Finanzverhandlungen, in: Andreas Maurer/Dietmar Nickel (Hrsg.), Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation, Baden-Baden 2005, S. 179-199.

24 Entschließung des Europäischen Parlaments zu den politischen Herausforderungen und Haushaltsmitteln der erweiterten Union 2007–2013, P6_TA-PROV(2005)0224, Berichterstatter: Reimer Böge.

25 Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Interinstitutionellen Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, P6_TA-PROV(2005)0453.

Ausblick

Die Revisionsklausel

Um sowohl den Forderungen der Europaparlamentarier als auch einiger Mitgliedstaaten nach einer umfassenden Reform des EU-Finanzsystems entgegenzukommen (neben Großbritannien hatte auch Schweden auf einer solchen Grundsatzreform bestanden), enthält der Kompromiss des Europäischen Rats vom 17. Dezember 2005 eine spezielle Überprüfungsklausel. Danach wollen die Staats- und Regierungschefs im Jahr 2009 eine umfassende „Neubewertung des Finanzrahmens" durchführen, die sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite des EU-Haushalts einschließt. Die Kommission wird aufgefordert, bis 2008/09 „eine vollständige, weit reichende Überprüfung vorzunehmen". Wichtig ist, dass in der Überprüfungsklausel sowohl die Gemeinsame Agrarpolitik als auch der britische Beitragsrabatt explizit genannt werden.[26] Die Verbindung dieser beiden Reformschwerpunkte auf der Einnahmen- und der Ausgabenseite kann, wie Tony Blair in seiner letzten Rede als Ratspräsident am 20. Dezember 2005 vor dem Europäischen Parlament betonte, zu einer umfassenden und dauerhaften Reform der Strukturen des EU-Finanzsystems führen. Die Kommission werde jedenfalls, so Kommissionspräsident Barroso, in ihre Überprüfung alle Haushaltskategorien und Politikbereiche einbeziehen und im Jahr 2008 ein Weißbuch vorlegen. Ohne den Begriff der EU-Steuer ausdrücklich zu verwenden, forderte Barroso eine autonome Eigenmittelquelle der EU, um künftig von den schwierigen Haushaltsverhandlungen unabhängiger zu werden.

Dennoch bleibt die Formulierung der Revisionsklausel überaus unbestimmt. Eckpunkte und Zielvorgaben für die vorgesehene umfassende Reform des EU-Finanzrahmens werden darin nicht benannt. Die Unbestimmtheit der Klausel und die Tatsache, dass der neue Finanzrahmen bis zum Jahr 2013 festgeschrieben ist, eröffnet zwei denkbare, aber gegensätzliche Szenarien:

- Szenario 1: Die Kommission nutzt die offene Formulierung der Klausel, um frühzeitig einen breit angelegten öffentlichen Reformdiskurs zu beginnen, bei dem der europäische Mehrwert gemeinsamer Politiken und deren ausreichende Finanzierung im Mittelpunkt stehen. Partner in dieser Debatte wären das Europäische Parlament, einige Mitgliedstaaten und deren nationale Parlamente. Allerdings muss eine solche ‚Reformkoalition' die nach der Erfahrung des Beinahe-Scheiterns dieser Verhandlungsrunde aktuell spürbare Reformbereitschaft bis zum Jahr 2009 am Leben erhalten, um einem Rückfall in die bekannten Verhaltensmuster vorzubeugen.
- Szenario 2: Die Revision 2009 wird von den Mitgliedstaaten als unverbindliche Vorphase zu den eigentlichen, im Jahr 2011 beginnenden Etatverhandlungen für den übernächsten Finanzrahmen 2014–2020 betrachtet. Ohne zeitlichen und sachlichen Einigungsdruck verhandeln die Mitgliedstaaten gänzlich ohne Reformambitionen entlang nationaler Maximalpositionen und diskutieren in bedeutungslosen Grundsatzverhandlungen das Weißbuch der Europäischen Kommission. Jede mögliche Veränderung des Status quo messen sie an den Auswirkungen auf das nationale Nettosaldo.

26 Vgl. Iain Begg/Friedrich Heinemann: New budget, old dilemmas, in: Centre for European Reform, Briefing note, Februar 2006.

Die Nettosaldo-Logik als Kernproblem der fehlenden Reformfähigkeit

Noch immer messen die Mitgliedstaaten den Wert der europäischen Integration in den Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau hauptsächlich nach ihrem Nettosaldo.[27] Die Europäische Kommission akzeptierte das Thema der Nettosalden erstmals im Oktober 1998 und gab damit dem heftigen Drängen der Nettozahler nach. Seither ist das traditionelle mitgliedstaatliche Muster, die eigene Verhandlungsposition während der Finanzverhandlungen entlang der errechneten Nettosaldoposition auszurichten, auch formal von der Europäischen Kommission anerkannt worden.[28]

Diese Fokussierung auf die nationalen Nettosaldobilanzen ist jedoch zur Hauptursache der Unzulänglichkeiten, Ineffizienz, Komplexität und Intransparenz der bestehenden europäischen Finanzordnung geworden. Sie führt zu falschen politischen Prioritätensetzungen und langfristig zu nicht angemessenen Politikergebnissen für alle Akteure. Eine Konsequenz dieser Politik ist es, dass im bestehenden Eigenmittelsystem ebenso wie in der europäischen Ausgabenpolitik eine Vielzahl von Anpassungsmöglichkeiten inhärent verankert wurde, um auf nationale Sonderwünsche zur Anpassung der Nettopositionen reagieren zu können. Mit jedem der drei bislang verabschiedeten Finanzpakete nahm die Unübersichtlichkeit des europäischen Finanzierungssystems zu. Jede der drei Finanzierungsquellen ist mit einer ganzen Reihe von Ausnahmen und Sonderregelungen verbunden, die zwar die schwierige Kompromissfindung bei den Verhandlungen über eine Finanzielle Vorausschau erleichterten. Sie entsprechen aber keineswegs dem Gebot der Transparenz, der Überschaubarkeit und der Verständlichkeit. Die vorrangige Funktion der Sonderregelungen ist es vielmehr, als ‚Stellschrauben' einen Ausgleich zwischen den nationalen Interessen der Mitgliedstaaten zu ermöglichen. Die Folge dieser systemisch angelegten Tendenz zur Intransparenz ist die vorrangige Orientierung aller Akteure auf die Auflösung komplizierter Verhandlungssituationen. Nachrangig sind hingegen die Effizienzsteigerung, die gerechte Aufteilung der Finanzierungslasten und letztlich die Rationalität und Objektivität des EU-Eigenmittelsystems.

Auch die Ausgabenprioritäten des EU-Budgets werden vorrangig unter dem Gesichtspunkt ihrer Kompensationsfunktion vereinbart. Aus dem Blickwinkel der Nettosaldo-Logik wird eine Haushaltsposition in der Finanziellen Vorausschau nicht mehr danach bewertet, ob eine gemeinsame europäische Politik einen europäischen Mehrwert erzielen kann. Stattdessen steht im Vordergrund, ob die Einzahlungen für diese europäische Politik den monetären Rückflüssen aus dem EU-Budget entsprechen. Jeder Mitgliedstaat setzt sich entsprechend dieser Logik in Politikbereichen, in denen er mit hohen Rückflussquoten rechnen kann, für eine Ausweitung des Budgetrahmens ein; überall dort, wo seine Rückflüsse wahrscheinlich unterdurchschnittlich sein werden, drängt er auf Einsparungen. Dies führt in der Konsequenz dazu, dass potenzielle Rückflussquoten wichtiger werden, als ein gemeinsam erkannter Handlungsbedarf. Das Verfahren führt so zu einer übermäßigen Verfestigung einmal vereinbarter Kompromisse und zur Erstarrung einmal eingeführter Regelungen.

---

27 Diese Sichtweise manifestiert sich in Szenarien und Modellen, die der Bewertung von Vorschlägen während der Finanzverhandlungen dienen sollen und sich vornehmlich auf die Auswirkungen für die nationale Nettosaldo-Position konzentrieren. So auch Friedrich Heinemann: EU-Finanzplanung 2007-2013. Haushaltsoptionen, Verteilungswirkungen und europäischer Mehrwert, in: Reihe ‚Europa vordenken' der Bertelsmann-Stiftung, Juni 2005.

28 Im Zuge der Beitrittsverhandlungen operationalisierte die Kommission das Konzept der Nettosalden und verwandte es erstmals auch, um ein eigenes politisch gewolltes Ziel zu begründen. Damit die neuen Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa nicht im ersten Jahr ihrer Mitgliedschaft mehr Finanzmittel an den EU-Haushalt abführen mussten als sie in Form von Agrar- und Strukturhilfen zurück bekamen, errechnete die Kommission im Mai 2002 das voraussichtliche Nettosaldo für jedes Beitrittsland und sagte den potenziellen Nettozahlern Tschechien, Zypern, Malta und Slowenien eine entsprechend hohe Kompensationszahlung der EU zu.

Auch in der Agenda 2007 hat der Europäische Rat viele Sonderregelungen, die explizit an besondere Bedingungen gekoppelt oder nur für einen befristeten Zeitraum vereinbart waren, einfach fortgeschrieben, wie zum Beispiel das Sonderförderprogramm zu Gunsten dünn besiedelter Regionen in Schweden, Finnland und Österreich oder die Sonderzahlung zur Unterstützung des nordirischen Friedensprozesses. Die Verfestigung der einmal eingeführten Sonderregelungen und die deutliche Ausweitung dieser nicht regelkonformen Leistungszusagen im vorliegenden Kompromiss birgt langfristig eine doppelte Gefahr:

- Die Komplexität und Intransparenz des EU-Finanzrahmens wird weiter zunehmen und die europäische Förderpolitik wird noch deutlicher als bisher nach fiskalischen Kriterien ausgehandelt.
- Der Missbrauch der EU-Förderprogramme zur Feinjustierung nationaler Nettosaldobilanzen bedeutet nicht nur eine Aufweichung der objektiven Förderkriterien, sondern auch eine Relativierung gemeinsamer europäischer Standards. Die Bezugsberechtigung wird zur politischen Verhandlungsmasse und läuft Gefahr, beliebig zu werden. Die Ausnahme droht zur Regel zu werden.

Jedoch benötigt das System als Konsequenz der Nettosaldo-Logik diese Vielzahl von ‚Stellschrauben'; sie ermöglichen immer wieder das Schnüren neuer Kompromisspakete, ohne das Gesamtsystem selbst in Frage zu stellen. Die Verhandlungszwänge fordern nahezu den Missbrauch der europäischen Ausgabenpolitik zur Feinjustierung nationaler Nettosaldo-Bilanzen heraus. Damit wird die Anpassungsfähigkeit der europäischen Politiken an veränderte Rahmenbedingungen erschwert. Die Neuausrichtung der EU-Ausgaben und die Verständigung auf neue Ausgabenziele wird fast unmöglich, denn jeder Mitgliedstaat bewertet neue Vorschläge, also Veränderungen des Status quo, selbstverständlich zunächst an den Auswirkungen auf den nationalen Nettosaldo. Die politischen Gestaltungsspielräume von und für europäische Politik werden so potentiell kleiner werden.

Eine mögliche negative integrationspolitische Langzeitfolge dieser Politik könnten darüber hinaus weiter sinkende Zustimmungsraten zur EU sein. Die für den politischen Konsens notwendige Komplexität und Intransparenz bedeutet für den Unionsbürger, dass sowohl die Finanzierungskosten der EU als auch die Legitimation der europäischen Ausgabenpolitik und die Verantwortlichkeiten für diese Politik unverständlich bleiben. Hingegen bleiben die Folgen der systemisch angelegten Ineffizienz, die regelmäßig in Presseberichten über unnötige Förderprogramme aus dem EU-Haushalt oder sinnlose Einzelprojekte dokumentiert werden, im Bewusstsein der nationalen Steuerzahler präsent.[29]

29 Vgl. „Brüssel im Regen", in: Der Spiegel, Nr. 50/2005, S. 42–44.

Studierende Unionsbürger: Entwicklung und Bedeutung einer besonders privilegierten Rechtsstellung

*Dominik Düsterhaus**

Glückliche Studenten. Glaubt man den Schlagzeilen des Jahres 2005, dann müssen Österreichische Universitäten fortan jeden deutschen Bewerber zum Studium der Medizin zulassen und haben Studenten aus anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) in Deutschland Anspruch auf Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG). Zwar begründet eine Schlagzeile noch keinen rechtlichen Anspruch und währt die Freude manchmal nur einen Tag.[1] Eine Verallgemeinerung dieser verheißungsvollen Feststellungen erweist sich tatsächlich als schwierig. Soweit dadurch jedoch zum Ausdruck gebracht wird, dass die Rechte der Studenten in der Europäischen Union im Laufe der Jahre beträchtlich gewachsen sind, ist dies zu begrüßen. Denn zum einen sind grenzüberschreitende Ausbildungs- und Lebenserfahrungen möglichst vieler Europäer unverzichtbar für die Schaffung und Verstärkung einer europäischen Identität. Betrachtet man überdies die von der Kommission veröffentlichen Statistiken[2], ist die Bildungsmobilität in der Europäischen Union immer noch nicht besonders ausgeprägt. Sie bedarf somit verstärkter Förderung.[3] Schließlich ist die Schaffung eines *wissensbasierten Europas* seit der Tagung des Europäischen Rates von Lissabon im März 2000 erklärtes Ziel der Europäischen Union. Zur Identifizierung der Rechte studierender Unionsbürger dient ein Blick auf grundlegende Hürden für die Ausbildungsmobilität. Betrachtet wird die Situation derjenigen Unionsbürger, die ausschließlich Studenten sind und auch nicht aufgrund ihres familiären Hintergrunds[4] Freizügigkeit in der EU genießen. Dabei dient das gemeinschaftsrechtliche Diskriminierungsverbot nach Artikel 12 des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft (EGV) als normativer Schlüssel. Möglicherweise lassen sich sämtliche Rechte in ihrem Kern auf das Verbot zurückführen, Unionsbürger aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit zu benachteiligen. Vier Hürden muss ein mobilitätswilliger Student überwinden:

(1) Im Vordergrund steht in der Praxis die Frage nach dem Aufenthaltsrecht im anderen Land. Es soll aufgezeigt werden, wie sich Aufenthalt und Freizügigkeit der Studenten vom Anhängsel der vertraglich gewährleisteten Berufsausbildung zum eigenständigen Grundrecht auf Freizügigkeit entwickelt hat.

(2) Dem Studium im Ausland notwendig vorgelagert ist die Zulassung zu einer Universität im Aufnahmestaat. Kontinuierlich sind hier die Unionsbürger diskriminierenden Kriterien reduziert worden, mit denen die Mitgliedstaaten den Zugang zu ihren steuerfinanzierten Hochschulen zu beschränken suchten.

---

* Ass. iur. Dominik Düsterhaus, MAES – Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für öffentliches Recht und Völkerrecht, Prof. Dr. Rosemarie Will, Humboldt-Universität zu Berlin.

1 So berichtete die Frankfurter Allgemeine Zeitung bereits einen Tag nach ihrer Titelstory über das Urteil, dass Österreich im Eilverfahren die Hochschulzulassung neu geregelt hat.

2 Vgl. Mitteilung der Kommission: Die Rolle der Universitäten im Europa des Wissens, KOM (2003) 58, S. 10: Im Jahr 2000 absolvierten lediglich 2,3 % der europäischen Studierenden ein Studium in einem anderen europäischen Land. Im Jahre 2003 lag der Wert für die EU 25 mit EWR bei 2,2 %, vgl. http://epp.eurostat.cec.eu.int (letzter Zugriff: 20.01.2006).

3 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 22./23. März 2005, Rn. 35.

4 Gemeint sind die Familienangehörigen von Wanderarbeitnehmern, die ihre Rechte noch aus der Verordnung Nr. 1612/68/EWG des Rates vom 15.10.1968, Amtsblatt EG 1968 L 257/2 herleiten können.

(3) Das Auslandsstudium bringt weiterhin erhebliche finanzielle Unwägbarkeiten mit sich. Mehr noch als um den Krankenversicherungsschutz sorgen sich Studenten um die Sicherung ihres Lebensunterhalts im Ausland. Kann ein Student inländische Beihilfen auch für das Auslandsstudium beanspruchen oder hat er gar ein Recht auf Leistungen, die vom Aufnahmestaat ursprünglich nur Inländern gewährt werden?

(4) Schließlich wirft ein Studium im Ausland die Frage auf, ob die dort erworbenen Abschlüsse in gleicher Weise im Heimatland anerkannt werden wie inländische Leistungen und Diplome.

Diese Fragen waren in den letzten zwanzig Jahren sämtlich Gegenstand gesetzgeberischer und richterlicher Klärung auf europäischer Ebene. Schritt für Schritt entwickelte sich daraus die besondere Rechtsstellung studierender Unionsbürger.

Von der mittelbaren Gewährleistung zur unmittelbaren Wirkung: Das Aufenthaltsrecht studierender Unionsbürger in den Mitgliedstaaten der EU

Ihrem Ziel der wirtschaftlichen Integration entsprechend sahen die Gründungsverträge ein lediglich dienendes Aufenthaltsrecht der Gemeinschaftsbürger vor: Wer in einem anderen Mitgliedstaat eine Arbeit aufnehmen oder ausüben möchte, verfügt zu diesem Zweck über ein von Artikel 39 EGV garantiertes Aufenthaltsrecht. Damit die Freizügigkeit der Wirtschaftssubjekte tatsächlich in Anspruch genommen werden kann, gewährt der Gemeinschaftsgesetzgeber auch wichtige Begleitrechte. Wer nach Jahren der Berufstätigkeit aus dem aktiven Arbeitsleben ausscheidet, soll in dem Staat verbleiben dürfen, zu dessen Wirtschaftskraft er beigetragen hat und in dessen Gesellschaft er womöglich so gut integriert ist, dass er einen Verbleib der Rückkehr in seine Heimat vorzieht.[5] Damit eine Integration in den Aufnahmestaat überhaupt möglich ist, erstreckt sich das Aufenthaltsrecht nicht nur auf die wirtschaftlich aktiven Gemeinschaftsbürger, sondern auch auf ihre Familienangehörigen.[6] Dass die Annahme zutraf, nach der die Familien der Wanderarbeitnehmer sich in die Gesellschaften der aufnehmende Mitgliedstaaten integrieren würden, zeigten sich daran, dass schon bald zu entscheiden war, ob und auf wessen Kosten Familienangehörige Zugang zu den Hochschulen des Aufnahmestaates haben.[7] Doch ein Großteil der Interessenten für ein Auslandsstudium hat zuvor weder als Arbeitnehmer noch als Familienangehöriger einen adäquaten Integrationsbezug. Deshalb stellte sich auch die Frage, ob Gemeinschaftsbürger, die im Ausland keine Berufstätigkeit ausüben wollen, sondern ausschließlich ein Studium absolvieren, zu diesem Zweck über ein Aufenthaltsrecht verfügen.

Eine Verneinung lag eigentlich auf der Hand.[8] Denn weder die Verträge noch das Sekundärrecht beschäftigten sich mit der Situation der Studenten. Erst im Jahre 1990 gelang die von der Kommission jahrzehntelang betriebene Schaffung eines sekundärrechtlichen Aufenthaltsstatus. Eine der jeweils für eine bestimmte Gruppe nicht erwerbstätiger Gemeinschaftsbürger geltenden Richtlinien erfasste auch die Studenten[9], wenngleich der Rat nachbessern musste. Die ursprüngliche Richtlinie 90/366[10] war von den Luxemburger Richtern

5 Verordnung (EWG) Nr. 1251/70 der Kommission vom 29. Juni 1970 über das Recht der Arbeitnehmer, nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats zu verbleiben (ABl. 1970 Nr. L 142/24).

6 Art. 10 ff. der Verordnung Nr. 1612/68, ABl. 1968 L 257/2.

7 EuGH, Urteil *Forcheri*, Rs. 152/82, Slg. 1983, 2323 und, grundlegend für die Frage, ob und wann dem Kind eines Wanderarbeitnehmers eine Ausbildungsförderung zu gewähren ist, das Urteil in der Rs. 9/74, *Casagrande*, Slg. 1974, 773.

8 So auch Jacques Pertek : Le statut de l'étudiant mobile dans la Communauté européenne, in : Droit administratif - L'actualité juridique, 1999, S. 539.

9 Richtlinie 93/96/EG vom 29.10.1993, ABl. EG 1993 L 317/59.

10 Richtlinie 90/366/EWG vom 28.06.1990 über das Aufenthaltsrecht der Studenten, ABl. EG 1990 L 180/3.

für nichtig erklärt worden.[11] Das Europäische Parlament hatte vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) erfolgreich geltend gemacht, dass die Richtlinie nicht auf der Grundlage von Artikel 235 (heute 308 EGV) hätte erlassen werden dürfen. Hintergrund des Streites war, dass Artikel 235, anders als der einschlägige Artikel 7 Absatz 2 EWG-Vertrag[12], nicht die Beteiligung des Parlamentes im Wege der Zusammenarbeit verlangte. Aus den Erwägungen des Gerichtshofs zur richtigen Rechtsgrundlage der Aufenthaltsrichtlinie wird das damals bestehende primärrechtliche Vakuum deutlich. Das Aufenthaltsrecht der Studenten ließ sich lediglich mithilfe des Diskriminierungsverbots als Annex des Rechts auf Berufsausbildung begründen. Soweit aus dem Gemeinschaftsrecht ein Anspruch auf Zulassung zum Hochschulstudium in einem anderen Mitgliedstaat folgte[13], sollte der zugelassene Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Europäischen Gemeinschaft für die Dauer seiner Ausbildung über ein Aufenthaltsrecht verfügen.[14]

Diese lediglich mittelbare Gewährleistung schien nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht überwunden. Denn dieser schuf den heutigen Artikel 18 EGV, der bestimmt, dass jeder Unionsbürger das Recht hat, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten. Damit verfügen nunmehr alle Unionsbürger über ein originäres Aufenthaltsrecht. Jedoch dauerte es einige Jahre, bis der Gerichtshof diese Entwicklung ausdrücklich anerkannt und die unmittelbare Anwendbarkeit von Artikel 18 EGV festgestellt hat[15] Der Gerichtshof folgte damit der Ansicht, dass der materielle Gehalt von Artikel 18 EGV über die bestehenden sekundärrechtlichen Gewährleistungen hinausreichen muss. Denn anderenfalls hätte er lediglich den Inhalt, denjenigen ein Aufenthaltsrecht zu verleihen, die ein solches aus dem bestehenden Primär- und Sekundärrecht noch nicht ableiten können[16], was die in den Richtlinien enthaltenen Voraussetzungen überflüssig machen würde. Zu klären war aber auch die Rolle der ursprünglich das Aufenthaltsrecht begründenden Richtlinien. Auch wenn das Recht selbst nun aus Artikel 18 folgt, sind die von den Richtlinien 90/364, 90/365 und 93/96 statuierten Voraussetzungen und Beschränkungen zu beachten. Die Lösung der Rangfrage liegt darin, dass sie im Lichte des von Artikel 18 gewährten Rechts interpretiert werden müssen. Keine der dort niedergelegten Voraussetzungen ist absolut. Zwar geht dieses Auslegungsgebot nicht so weit, dass auch der Aufenthalt eines Studenten rechtmäßig würde, der nicht über ausreichende Mittel zum Lebensunterhalt verfügt.[17] Jedoch liegt in der Feststellung, dass einem Unionsbürger, der keine ausreichenden Existenzmittel besitzt, aus dieser Vorschrift kein Recht zum Aufenthalt im Hoheitsgebiet eines andern Mitgliedstaats erwächst[18], möglicherweise auch eine Verkürzung des Gewährleistungsgehalt von Artikel 18 EGV. Denn einerseits kann selbst von einer grundsätzlichen Mittellosigkeit nicht notwendig darauf geschlossen werden, dass der Betroffene die Finanzen des Aufnahmestaates über Gebühr beanspruchen wird, was nach mittlerweile ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs die Grenze eines rechtmäßigen Aufenthalts darstellt.[19] Andererseits könnte diese Annahme

11 EuGH, 7.7.1992, Rs. C-295/90, *Parlament / Rat*, Slg. 1992, I-4193.
12 Heute Artikel 12 II EGV, der auf das Mitentscheidungsverfahren verweist.
13 Die Voraussetzungen dieses Anspruchs werden im nächsten Abschnitt diskutiert.
14 EuGH, 26.2.1992, Rs. C-357/89, *Raulin*, Slg. 1992 I-1027, Rn. 34.
15 EuGH, 17.9.2002, Rs. C-413/99, *Baumbast und R.*, Slg. 2002, I-7091, Rn. 84.
16 So Generalanwalt Cosmas, Schlussanträge in der Rs. C-387/97, *Wijsenbeek*, Slg. 1999, I-6207.
17 Auch wenn teilweise vertreten wird, dass der Aufenthalt erst rechtswidrig wird, wenn die zuständigen Behörden die Ausweisung verfügen. Vgl. Catherine Jacqueson: Union Citizenship and the Court of Justice, in: European Law Review, 2002, S. 277.
18 EuGH, 7.9.2004, Rs. C-456 / 02, *Trojani*, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht.
19 Bereits mehrfach war der EuGH mit anschaulichen Beispielen für Finanzierungsarten befasst, die sich irgendwo zwischen Berufstätigkeit und prekärer Existenzsicherung bewegten. Vgl. zuletzt Urteil vom 7. September 2004, Rs. C-456/02, *Trojani*, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht.

auf einem zu statischen Verständnis des Normgehalts von Artikel 18 EGV beruhen. Denn weder wird die Parallele zu den klassischen Grundfreiheiten gezogen, in deren Anwendungsbereich der Grundsatz gilt, dass wirtschaftliche Erwägungen keine Einschränkung der Freiheit rechtfertigen.[20] Noch hat der Gerichtshof bislang die Grenzen des Aufenthaltsrechts unter dem Blickwinkel seines Status als Unionsgrundrecht[21] bestimmen können. Nach geltendem Recht bleibt es aber dabei, dass ein Student zu Beginn seines Aufenthalts über ausreichende finanzielle Mittel und einen umfassenden Versicherungsschutz verfügen muss. Hinsichtlich des Fortbestands eines zunächst erworbenen Aufenthaltsrechts hat der Gerichtshof allerdings die sekundärrechtlichen Voraussetzungen primärrechtskonform reduziert, um zu dem Ergebnis zu kommen, dass jedenfalls der nachträgliche Wegfall der zu Beginn des Aufenthalts erforderlichen ausreichenden Existenzmittel nicht zwingend dazu führen muss, dass ein Student den Aufnahmestaat zu verlassen hat.[22] In jedem Einzelfall muss geprüft werden, ob eine Ausweisung unter Berücksichtigung aller Umstände verhältnismäßig wäre.[23]

Gleichbehandlung zum Ersten: Das Recht auf Zulassung zum Hochschulstudium in anderen Mitgliedstaaten der EU

Üppige Geldmittel und ein umfassender Versicherungsschutz allein verschaffen einem Studenten noch nicht das Recht, sich dauerhaft in einem anderen Mitgliedstaat aufzuhalten. Im Einklang mit der Studentenrichtlinie 93/96 gehen Zulassung und Einschreibung bei einer Hochschule dem Erwerb des Aufenthaltsrechts voraus. Insofern stellt sich aber nun die Frage, unter welchen Voraussetzungen Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten gleichberechtigt zum Hochschulstudium zugelassen werden müssen. Denn wenn das Studium Voraussetzung des Aufenthalts ist, würde eine Ungleichbehandlung beim Zugang zu diesem Studium die Unionsbürger an der Ausübung ihres Aufenthaltsrechts hindern.

Die Anwendung des Vertrages auf den Hochschulzugang

Dass die Zugangsvoraussetzungen zum Hochschulstudium am Diskriminierungsverbot des Gemeinschaftsrechts gemessen werden können, schien lange Zeit aus zwei Gründen ausgeschlossen. Zum einen war und ist die Gemeinschaft nicht mit Zuständigkeiten für den Bereich der Hochschulbildung ausgestattet worden. Auch nach der Aufwertung des Bildungsbereichs durch den Maastrichter Vertrag bleibt der Gemeinschaft eine positive Integration – durch Rechtsetzung – verwehrt, Artikel 149 und 150 EGV schließen ausdrücklich jegliche Harmonisierung in diesem Bereich aus.[24] Zum anderen fehlte den Gemeinschaftsbürgern, die weder selbst noch über ihre Familienangehörigkeit in den Genuss der wirtschaftlich motivierten Freizügigkeit kommen, lange Zeit jegliche bildungsrechtliche Anerkennung im Gemeinschaftsrecht.[25] Den ersten großen Schritt zur Öffnung der Hochschulsysteme machte der Gerichtshof schon im Jahre 1985 mit seinem Urteil *Gravier*.[26] Demnach dürfen im Hinblick auf das Ob und Wie der Hochschulzulassung Gemeinschaftsbürger nicht

20 So auch Ferdinand Wollenschläger: Anmerkung zu EuGH, Rs. C-456/02 in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2005, S. 309-312.
21 Artikel 45 der noch nicht verbindlichen Grundrechtecharta normiert das Aufenthaltsrecht.
22 EuGH, 20.09.2001, Rs. C-184/99, *Grzelczyk*, Slg. 2001, I-6193, Rn. 39-45.
23 EuGH, 17.09.2002, Rs. C-413/99, *Baumbast und R.*, Slg. 2002, I-7091, Rn. 94.
24 Die Harmonisierung auf anderer vertraglicher Grundlage ist dagegen nur an das Subsidiaritätsprinzip gebunden, vgl. zuletzt Christian Ruhs: Österreichische Juristenzeitung 2002, 258.
25 Vgl. Jacques Pertek : Le statut de l'étudiant mobile dans la Communauté européenne, in : Droit administratif - L'actualité juridique, 1999, S. 539.
26 EuGH, Urteil vom 13.2.1985, Rs. 293/83, *Gravier*, Slg. 1985, 593.

aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert werden. Denn das Hochschulstudium sei eine Berufsausbildung im Sinne des Gemeinschaftsrechts. Eine Schlechterstellung der Interessenten aus anderen Mitgliedstaaten hinsichtlich der finanziellen Zulassungsbedingungen zu dieser Ausbildung stelle eine von Artikel 12 EGV verbotene Diskriminierung dar. Zwar wurde im Anschluss an das Urteil argumentiert, dieses könne nur für Studiengebühren Geltung beanspruchen und beträfe nicht die Zulassung selbst.[27] Nachfolgende Urteile machten allerdings deutlich, dass der allgemein formulierte Tenor des Urteils, die sogenannte „*Gravier*-Doktrin"[28], für sämtliche Zugangsvoraussetzungen nationaler Ausbildungsangebote gilt, die zu einer Berufsqualifikation führen.[29]

Unbeschränkter Zugang für alle Unionsbürger?

Ermöglicht ein Staat seinen Angehörigen ein gebührenfreies Hochschulstudium, so ist dies eine gesellschafts- und haushaltspolitische Grundsatzentscheidung mit erheblichen Auswirkungen, nicht zuletzt im Hinblick auf die vom Arbeitsmarkt zu absorbierende Anzahl von Schulabgängern. Das Ziel, möglichst allen qualifizierten Staatsangehörigen einen Studienplatz zu sichern, würde aber dann kompromittiert, wenn ein Zustrom studierwilliger Unionsbürger die Kapazitäten der Hochschulen ausreizte. Die Rechtssache *Kommission/Österreich*[30] betraf eine Vorschrift, mit der Österreich insbesondere verhindern wollte, dass diejenigen, die in Deutschland den Numerus Clausus für das Studium der Medizin verfehlen, ihr Studium im Nachbarland aufnehmen. Nach Auffassung des Gerichtshofs stellte die österreichische Regelung, nach der Schulabgänger, die ihren Abschluss nicht in Österreich erworben haben, nur dann zum Studium zugelassen werden, wenn sie auch in ihrem Heimatland die fachbezogenen Zulassungsvoraussetzungen erfüllen, eine mittelbare Diskriminierung dar. Mittelbar deswegen, weil nicht an die Staatsangehörigkeit selbst, sondern an ein Kriterium angeknüpft wird, das typischerweise Ausländer von den eigenen Staatsangehörigen unterscheidet. Diese Ungleichbehandlung ließ sich nicht damit rechtfertigen, dass sonst der Zustrom von Inhabern ausländischer Abschlüsse Österreichs Hochschulen überfluten würde. Nach Auffassung des Gerichtshofs hätte die österreichische Regierung beweisen müssen dass eine verstärkte Zulassung ausländischer Unionsbürger zu strukturellen, personellen und finanziellen Problemen speziell in Österreich führen würde. Dies konnte aber kaum gelingen, da in allen Ländern die verfügbaren Kapazitäten begrenzt sind. In Österreich reagierte man indes umgehend auf den Richterspruch und legte eine Übergangsregelung schon für das kommende Studienjahr vor[31], nach der die einzelnen Hochschulen den Zugang zu bestimmten Fächern herkunftsunabhängig entweder durch ein Aufnahmeverfahren vor der Zulassung oder durch die Auswahl der Studierenden bis längstens zwei Semester nach der Zulassung beschränken dürfen. Von den Auswirkungen dieser neuen Regeln wird es abhängen, ob sich infolge des Luxemburger Urteils noch das Ziel der österreichischen Bildungspolitik verwirklichen lässt, den Prozentsatz der für ein Hochschulstudium qualifizierten österreichischen Bürger[32] ohne Erhöhung der verfügbaren Kapazitäten zu steigern.

---

27 Vgl. die Stellungnahme Dänemarks in der Rs. 197/86, *Brown*, Slg. 1988, S. 3205 (3219).

28 So Thomas Oppermann: Von der EG-Freizügigkeit zur gemeinsamen europäischen Ausbildungspolitik?, Berlin 1988.

29 EuGH, Urteil vom 2.2. 1988, Rs. 24/86, *Blaizot*, Slg. 1988, S. 379.

30 EuGH, Urteil vom 7.7.2005, Rs. C-147/03, *Kommission/Österreich*, noch nicht in der Sammlung veröffentlicht.

31 Siehe Roland Winkler: Der Hochschulzugang in Österreich - Zur Rechtslage nach der UG-Novelle 2005 und dem gemeinschaftlichen Diskriminierungsverbot, in: Österreichische Juristenzeitung, 2005, S. 859-866.

32 Im Verhältnis zu den Schulabgängern weist Österreich laut einer im Verfahren zitierten Studie der OECD einen besonders geringen Anteil Hochschulzugangsberechtigter auf.

Gleichbehandlung zum Zweiten: Ansprüche auf soziale Leistungen

Von den Regierungen der Mitgliedstaaten besonders gefürchtet sind die Verfahren vor dem EuGH, in denen es um echte Leistungsansprüche von Unionsbürgern geht. Ihnen liegt die Frage zu Grunde, ob einem Unionsbürger unter bestimmten Umständen eine finanzielle Leistung gewährt werden muss, die das nationale Recht den eigenen Staatsangehörigen vorbehält. Zu Recht stößt die Forderung eines unbedingten, allgemeinen Anspruchs aller Unionsbürger auf nicht beitragsfinanzierte Sozialleistungen auf Ablehnung: die Europäische Union ist (noch) nicht derart verfasst, dass ein Mitgliedstaat qua Gemeinschaftsrecht für die Existenzsicherung aller sich dort aufhaltenden Unionsbürger sorgen müsste. Gleiches gilt für die Ausbildungsfinanzierung.[33] Dennoch sind die Sorgen der Mitgliedstaaten nicht immer unbegründet. Unter Umständen kann das Diskriminierungsverbot tatsächlich derartige Ansprüche begründen.

Die Entwicklung von Leistungsansprüchen studierender Gemeinschaftsbürger

Die Gleichstellung lediglich der wirtschaftlich aktiven Gemeinschaftsbürger im Hinblick auf die Gewährung sozialer Leistungen, trägt dem wirtschaftlichen und finanziellen Beitrag Rechnung, den diese Unionsbürger im Aufnahmestaat leisten.[34] Einem Studenten, der keine derartige Leistung erbringt, könnte jegliche finanzielle Unterstützung also zu Recht versagt sein. Doch die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts kommt den Studenten auch in dieser Hinsicht entgegen.

Im Anschluss an das Urteil in der Rechtssache *Gravier* wurden dem Gerichtshof mehrfach Fragen zu den unterschiedlichen nationalen Systemen der Studienfinanzierung vorgelegt. Diese sehen teilweise eine Vollfinanzierung des Studiums vor, gewähren Zuschüsse oder erstatten lediglich die Studiengebühren. So kam der Gerichtshof hinsichtlich der Förderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) zu dem Ergebnis, dass diese nur zum Teil in den Anwendungsbereich des Vertrages fällt und auch nur soweit vom Diskriminierungsverbot erfasst wird. Wenn aber der Aufnahmestaat Studienbeihilfen vorsieht, welche die Einschreibegebühren und sonstige Kosten der Hochschulzulassung decken sollen, dann müssen diese für alle Gemeinschaftsbürger unter denselben Voraussetzungen wie für Inländer bereitstehen.[35] Gibt es allerdings im Aufnahmestaat ein multifunktionales System der Ausbildungsförderung, das neben eventuellen Einschreibegebühren auch die Lebenshaltungskosten decken soll (z.B. BAföG), dann muss dieses zwar allen Unionsbürgern offen stehen. Jedoch darf der Mitgliedstaat hier die unterschiedlichen Aufwendungszwecke voneinander trennen und dem Studenten aus einem anderen Mitgliedstaat der Gemeinschaft nur die Erstattung der Einschreibegebühren zusprechen.[36] Dem legte der EuGH im Jahre 1988 die Annahme zugrunde, dass

„beim gegenwärtigen Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts eine Förderung, die Studenten für den Lebensunterhalt und die Ausbildung gewährt wird, grundsätzlich außerhalb des Anwendungsbereichs des EWG-Vertrags im Sinne von dessen Artikel 7 [Artikel 6 EG-Vertrag, nach Änderung jetzt Artikel 12 EGV] liegt“.[37]

---

33 Zu beiden Aspekten vgl. Jean-Claude Scholsem: A propos de la circulation des étudiants, in : Cahiers de droit européen, 1989, S. 306.

34 So auch Michael Dougan: Fees, Grants, Loans and Dole Cheques, in: Journal of Contemporary European Research, 2005, S. 4–28 (8).

35 EuGH, 21.6.1988 in der Rechtssache 39/86, *Lair*, Slg. 1988, Seite 3161 ff., Rn. 16.

36 EuGH, 26.2.1992 in der Rechtssache C-357/89, *Raulin*, Slg. 1992, Seite 1027 ff., Rn. 28.

37 EuGH, 21.6.1988 in der Rechtssache 197/86, *Brown*, Slg. 1988, Seite 3205, Rn. 18.

Die damit vorgenommene ausdrückliche Grenzziehung wird von der gleichzeitigen Betonung des *evolutiven* Charakters des Gemeinschaftsrechts überlagert: Wann würde der *gegenwärtige Entwicklungsstand* überholt sein?

Grzelczyk, Bidar und die Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts

Bereits zehn Jahre später schien der Gerichtshof von der eben zitierten Feststellung abzurücken. Zwar betraf das Urteil *Martínez Sala* im Jahre 1998 keine Studentin. Jedoch bedeutete die Erkenntnis, dass die Arbeitnehmereigenschaft keine notwendige Voraussetzung für den Genuss einer sozialen Leistung ist, eine Abkehr von der Differenzierung zwischen wirtschaftlich aktiven und anderen Unionsbürgern. Im bereits erwähnten Urteil *Grzelczyk* befand der Gerichtshof dann, dass einem Studenten unter Umständen eine Form der Sozialhilfe gewährt werden muss. Schon in diesem Urteil bezog sich der Gerichtshof auf die eben zitierten Feststellungen in *Lair* und *Brown*, zog daraus aber keine nachteiligen Schlüsse für den Anspruch auf Sozialhilfe, obwohl die ausdrückliche Grenzziehung im Jahre 1988 auch die ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Sozialpolitik unberührt gelassen hatte. Eine ausdrückliche Abkehr von *Lair* und *Brown* vollzieht der Gerichtshof nun in *Bidar*[38]:

„Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass eine Beihilfe, sei es in Form eines vergünstigten Darlehens oder eines Stipendiums, die Studenten, die sich rechtmäßig im Aufnahmemitgliedstaat aufhalten, zur Deckung ihrer Unterhaltskosten gewährt wird, in den Anwendungsbereich des Vertrages fällt, soweit es um das in Artikel 12 Absatz 1 EG aufgestellte Diskriminierungsverbot geht."

Während sich nicht von der Hand weisen lässt, dass sich das Gemeinschaftsrecht fortentwickelt hat, überzeugt die gelieferte Begründung nicht ganz.[39] Jedenfalls die vom Gerichtshof erwähnte Einführung von Kapitel 3 über die allgemeine und berufliche Bildung zwingt nicht zu dem Schluss, dass sich der Anwendungsbereich des Vertrages vergrößert hat. Denn die vertraglich fixierten Zuständigkeiten des Rates – Fördermaßnahmen unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung und Empfehlungen – spiegeln größtenteils den *status quo ante Maastricht* wider. Ihnen kommt vornehmlich der Verdienst zu, die äußerst begrenzten Handlungsmöglichkeiten zu verdeutlichen.[40] Die Kompetenz, eine Regelung im Bereich der Studienfinanzierung zu erlassen, liegt vor und nach Maastricht bei den Mitgliedstaaten. Dem stellt der Gerichtshof jedoch die Argumentation entgegen, dass offensichtlich die Richtlinie 2004/38[41] davon ausgehe, dass Unterhaltsbeihilfen in den Anwendungsbereich des Vertrages fallen. Andernfalls hätte Artikel 24 Abs. 2 der Richtlinie die Beihilfen im Hinblick auf Studenten wohl nicht ausdrücklich ausgeschlossen. Diese Lesart ist insofern überraschend, als dass der Gesetzgeber ihr nur durch Aussparung jeglichen Bezugs auf Sachverhalte hätte entgehen können, die außerhalb des Anwendungsbereichs des Gemeinschaftsrechts liegen.[42] Was aber vor dem Urteil nicht notwendig so war, ist durch das Urteil wahr geworden: bei der Umsetzung der Richtlinie ist nunmehr die Ausdehnung des Anwendungsbereichs zu beachten.

Die Bestimmung des Anwendungsbereichs des Vertrages war aus einem anderen Grunde wohl auch folgerichtig. Denn anders als im Jahre 1988 verfügen die Studenten im Jahre 2005 über ein unmittelbar wirksames Aufenthaltsrecht.[43] Die Gewährung von Unterhaltssti-

38 EuGH, 15.3.2005, Rs. C-209/03, *Bidar*, noch nicht in der Sammlung veröffentlicht, Rn. 48.
39 So auch Stefan Kadelbach: Anmerkung zum Urteil Bidar, in: Juristenzeitung 2005, S. 1163 ff. (1165).
40 Vgl. Gisella Gori: Towards an EU Right to Education, 2001.
41 Richtlinie 2004/38/EG (Aufenthaltsrecht der Unionsbürger) vom 29.4.2004, ABl. EU 2004 L 158/77.
42 So auch Stefan Kadelbach: Anmerkung zum Urteil Bidar, in: Juristenzeitung, 2005, S. 1163 ff. (1165).
43 Dominik Düsterhaus: Bidar und BAföG, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2005, S. 325 f.

pendien hat zweifellos erhebliche Auswirkungen auf die Freizügigkeit der Studenten. Wenn die Ausübung einer Grundfreiheit aber Auswirkungen auf Bereiche hat, die der Rechtsetzung der Gemeinschaft nicht unterliegen, dann hindert dies nicht die Anwendbarkeit des Diskriminierungsverbots. [44] Es wäre also ausreichend gewesen, das Diskriminierungsverbot deshalb für anwendbar erklären können, weil es für die praktische Wirksamkeit des Freizügigkeitsrechts aus Artikel 18 EGV erforderlich ist.

Als Reaktion auf die Rechtssache *Bidar* wurden trotz der geringen unmittelbaren Auswirkungen[45] mögliche nachteilige Folgen für die Existenz und Ausgestaltung nationaler Fördersysteme in Aussicht gestellt. Jedoch scheint das heraufbeschworene Szenario eines *race to the bottom*, also eines Wettkampfes der nationalen Systeme darum, wer die geringsten Leistungen anbietet und somit den schwächsten Zustrom zu befürchten hat, in der EU angesichts der Fakten fern liegend. Die geringe tatsächliche Mobilität der studierenden Unionsbürger zielt zu einem bedeutenden Teil ausgerechnet nach Großbritannien[46], obwohl die dortigen Rahmenbedingungen in Form von Studiengebühren und hohen Lebenshaltungskosten das Land auch zu einem unattraktiven Ziel machen könnten. Die Höhe staatlicher Leistungen ist also nicht unbedingt entscheidend für die Wahl des Studienortes.

Ein weiterer Aspekt des Urteils *Bidar* interessiert vor dem Hintergrund der dieser Tage auslaufenden Umsetzungsfrist der Richtlinie 2004/38 EG. Er betrifft die Auslegung anhand des Primärrechts. In seinem Urteil bediente sich der EuGH noch einer systematischen Reduktion des Sekundärrechts. So sollte die Studentenrichtlinie nur dann für die Situation eines Studenten maßgeblich sein, wenn dieser sich erst zum Studium selbst in den Aufnahmestaat begibt. Wurde der Aufenthalt bereits vorher dort begründet, unterliegt der Unionsbürger den Bestimmungen der für Nichterwerbstätige im Allgemeinen geltenden Richtlinie 90/364. Dies hat zur Folge, dass der nur in der Richtlinie 93/96 normierte Ausschluss von Unterhaltsbeihilfen einem Unionsbürger, der bereits im Land gelebt hat, nicht entgegengehalten werden kann. Die neue Richtlinie verhindert zunächst eine selektive Auslegung verschiedener Rechtsakte dadurch, dass sie die Situation aller mobilen Unionsbürger in einem Korpus regelt. Auch die spezifische Situation des Studenten Bidar wird unter der Richtlinie 2004/38 in Zukunft anders zu beurteilen sein. Denn die Richtlinie, mit deren Umsetzung der Bundestag seit Dezember 2005 befasst ist[47], unterscheidet nur noch zwischen wirtschaftlich Aktiven und deren Angehörigen sowie nicht wirtschaftlich Aktiven. Für die zweite Gruppe – also *auch* die nicht erwerbstätigen Studenten – schließt Artikel 24 II Unterhaltsbeihilfen für fünf Jahre aus. Hinsichtlich der Gewährung von Sozialhilfe im Ausnahmefall bringt die Richtlinie keine Neuerungen. Nur in den ersten drei Monaten ist sie ausdrücklich ausgeschlossen. Danach fordert die Richtlinie wie bisher, dass Studenten über ausreichende Existenzmittel verfügen, um keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen zu müssen.

Ansprüche auf Leistungen des Heimatstaats während eines Studiums im Ausland

Wer sich unmittelbar zwecks Aufnahme oder Fortsetzung des Studiums in ein anderes EU-Land begibt, hat dort keinen Anspruch auf finanzielle Förderung. Außer einer Teilnahme am Erasmus-Programm[48] böte es sich zur Finanzierung des Lebensunterhaltes für die Dauer des Auslandsstudiums an, die gegenüber dem Heimatstaat bestehenden Ansprüche

44 EuGH, Rs 9/74, *Casagrande,* Slg. 1974, 773, Rn. 6 und Rs. 186/87, *Cowan,* Slg. 1989, 195.
45 Vgl. Dominik Düsterhaus: Bidar und BAföG, 2005, 325 f.
46 Großbritannien ist mit Abstand der größte Nettoimporteur von EU-Studenten, vgl. das Arbeitspapier der Kommission SEC(2005) 419, Punkt 8.2.4.
47 Bundestags-Drucksache 16/239 vom 14. Dezember 2005.
48 Mittlerweile nehmen an diesem Programm jährlich etwa 150.000 Studenten teil.

quasi zu exportieren. Sofern das nationale Recht diese Möglichkeit vorsieht, wie Deutschland seit der Änderung des BAföG im Jahre 2001[49], ist aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht nur noch zu klären, ob auch andere Unionsbürger von dieser Regelung profitieren.[50] Fehlt diese Möglichkeit aber in einem Mitgliedstaat, so stellt sich die Frage, ob das Gemeinschaftsrecht eine Exportierbarkeit der Studienbeihilfen gebietet.

Die Regeln der Verordnung Nr. 883/2004[51] zur Koordinierung der sozialen Systeme können hier nicht weiter helfen.[52] Ihre Aufgabe ist es, die Mobilität der Arbeitnehmer auch dadurch zu ermöglichen, dass erworbene Ansprüche auf Leistungen der sozialen Sicherheit nicht verloren gehen. Weder Leistungen nach dem BAföG noch die Sozialhilfe im engeren Sinne werden aber von der Verordnung erfasst, da es sich dabei nicht um Leistungen der sozialen Sicherheit handelt, die überwiegend beitragsabhängig sind. Anders als ein Arbeitnehmer, der sich erst im Laufe seines Berufslebens zu einem Studium entschließt, haben die ‚klassischen' Studenten noch keine Ansprüche gegen die Sozialversicherung erworben.

Möglicherweise bieten aber die Grundfreiheiten eine Anspruchsgrundlage. Im Anschluss an eine Parallelentwicklung im Gesundheitsbereich[53] könnte etwa in einer Verweigerung der Auslandsförderung eine Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit nach Artikel 49 EGV gesehen werden. Hierfür ist zu klären, worin die Dienstleistung und worin die Beschränkung liegen könnte. Artikel 50 EGV definiert erstere als Austausch von Leistung und geldwerter Gegenleistung. Dabei muss aber derjenige, der die Leistung empfängt, nicht mit demjenigen identisch sein, der dafür bezahlt. So kann sich etwa ein Anbieter auf Artikel 49 EGV berufen, auch wenn nicht sein leibhaftiger Kunde, sondern eine öffentlich-rechtliche Körperschaft für die Leistung aufkommt.[54] Die Finanzierung der Hochschulen durch die öffentliche Hand soll dagegen nicht zum Eingreifen der Dienstleistungsfreiheit führen, da die eingesetzten Steuermittel nominell dem Haushalt als Ganzem zufließen.[55] Ist dagegen eine Hochschule auf Gewinnerzielung ausgerichtet, findet die Dienstleistungsfreiheit Anwendung.[56] Sie könnte einerseits gebieten, dass ein Staat, der seinen Angehörigen die Studienkosten erstattet, diese auch für ein gleichfalls kostenpflichtiges Auslandsstudium gewährt. Leistet ein Mitgliedstaat aber lediglich Beihilfen zur Deckung des Lebensunterhalts, dürfte Artikel 49 EGV im Ergebnis ausscheiden. Denn der Zusammenhang zwischen dem ‚Exportverbot' und einer Behinderung des Zugangs zu kommerziellen Hochschulen im Ausland ist wohl zu lose.[57] Bejahte man diesen Zusammenhang, so hätte das einerseits zur – nicht abwegigen – Folge, dass ein Mitgliedstaat auch während des Auslandsstudiums Unterhaltsbeihilfen gewähren müsste. Zur Sicherung der Dienstleistungsfreiheit aber eine Pflicht zur Zahlung der Hochschulkosten im Aufnahmestaat zu konstruieren ginge jedenfalls zu weit.

Ist auch die im Aufnahmestaat besuchte Hochschule staatlich finanziert, greift die Dienstleistungsfreiheit schon tatbestandlich nicht ein. Möglicherweise könnte der Anwendungsbereich des Gemeinschaftsrechts aber noch aus einem anderen Grund eröffnet sein – der dann auch eine Überdehnung der Dienstleistungsfreiheit entbehrlich machen würde. So gilt seit

---

49 Nach § 5 Abs. 2 BAföG haben Studenten im Anschluss an ein mindestens einjähriges Studium in Deutschland einen Anspruch auf Förderung ihres Studiums im EU-Ausland.

50 Die in § 5 BAföG geregelte Auslandsförderung ist zwar den Kindern von Wanderarbeitnehmern, nicht aber anderen studierenden Unionsbürgern zu gewähren.

51 Amtsblatt L 166/I vom 30.4.2004. Diese ersetzt die Verordnung Nr. 1408/71.

52 Dougan, Fees, Grants, Loans and Dole Cheques, S. 4–28.

53 Vgl. die Rechtsprechung seit EuGH, 28.4.1998, Rs. C-158/96, *Kohll*, Slg. 1998, I-1931.

54 So etwa im Gesundheitsbereich, EuGH, 12.7.2001, Rs. C-157/99, *Smits & Peerbooms*, Slg. 2001, I-5473.

55 EuGH, 27.9.1988, Rs. 263/86, *Humbel*, Slg. 1988, 5365.

56 In Abgrenzung zu bloßen Beiträgen. Siehe EuGH, 7.12.1993, C-109/92, *Wirth*, Slg. 1993, I-6447.

57 So Generalanwalt Darmon in der Rs. C-109/92, *Wirth*, Slg. 1993, I-6447, Rn. 68.

dem Urteil *Grzelczyk* die Ausübung der Freizügigkeit als Situation, in der die Unionsbürger unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit Anspruch auf die gleiche rechtliche Behandlung haben sollen. Alle Unionsbürger? Grundsätzlich nicht. Da nach ständiger Rechtsprechung die Unionsbürgerschaft nicht den Anwendungsbereich des Vertrages erweitert[58], sind die eigenen Staatsangehörigen vom Gleichbehandlungsgebot ausgenommen. Allerdings wiederum nur, soweit keine der Grundfreiheiten Anwendung findet. Kann auch die bloße Wahrnehmung der von Artikel 18 EGV gewährleisteten Freizügigkeit die territoriale Begrenzung eines Anspruchs durch den eigenen Mitgliedstaat überwinden? Dann könnte ein Student tatsächlich Anspruch auf Export seiner Unterhaltsbeihilfe haben. Dies ist juristisch nicht einfach zu begründen, was anhand des vom EuGH bereits befürworteten Anspruchs eines Bildungsausländers auf innerstaatlich gewährte Leistungen aufgezeigt werden soll.

Ansprüche rückkehrender Studenten gegen den Heimatstaat oder Eine Beschränkung ohne Diskriminierung

In der Rechtssache *D'Hoop*[59] begehrte eine Belgierin ein belgischen Staatsangehörigen grundsätzlich gewährtes Übergangsgeld für die Dauer der Arbeitssuche nach Ende ihrer Ausbildung. Es wurde ihr mit dem Argument verweigert, dass sie ihre Ausbildung nicht in Belgien, sondern in Frankreich absolviert habe. Nach Auffassung des EuGH lag darin ein dem Gemeinschaftsrecht unterfallender Sachverhalt, denn Frau D'Hoop hatte von ihrem Recht auf Freizügigkeit nach Artikel 18 EGV Gebrauch gemacht. Dieses Recht könne aber seine volle Wirkung nicht entfalten, wenn die eigenen Staatsangehörigen von seiner Ausübung dadurch abgehalten würden, dass ihnen bei der Rückkehr in die Heimat Nachteile entstünden.[60]

So begrüßenswert und für die Mobilität bedeutsam diese Entscheidung auch ist, ihre Begründung bleibt offen, obwohl die Gemeinschaftswidrigkeit der belgischen Regelung auf der Hand lag. Sie diskriminierte offensichtlich ausländische Unionsbürger aufgrund ihrer Schulabschlüsse. Der Argumentation, dass die Beihilfe *deshalb* auch Belgiern mit ausländischem Abschluss gewährt werden muss[61], ist dem Urteil nicht zu entnehmen. Auch die Interpretation, nach der das Urteil ein Beleg für die Auslegung von Artikel 18 EGV als spezielles freizügigkeitsrechtliches Diskriminierungsverbot[62] ist, lässt sich mangels eines konkreten Normbezuges im Tenor nicht verifizieren. Trotzdem soll an dieser Stelle eine mögliche Begründung erörtert werden, um die Sanktion jeglicher Benachteiligung mobiler Unionsbürger durch ihr Herkunftsland nachvollziehen zu können.

Nicht lösen lässt sich der Fall *D'Hoop* allein mithilfe des Diskriminierungsverbots aus Artikel 12 EGV. Dieses kann eine Benachteiligung der Inhaber ausländischer Abschlüsse nur dann verbieten, wenn davon auch unterschiedliche Staatsangehörige betroffen sind. Denn weder ist die Diskriminierung eigener Staatsangehöriger von Artikel 12 EGV verboten[63] noch ist die Vorschrift einer den Artikeln 39 und 43 EGV korrespondierenden[64] Auslegung zugänglich. Anders als die Diskriminierungsverbote der Grundfreiheiten knüpft Artikel 12

58 EuGH, 5.6.1997, Rs. C-65/96, *Uecker u. Jacquet*. Slg. 1997, I-3171 Rn. 23.
59 EuGH, 11.7.2002, Rs. C-224/98, *D'Hoop*, Slg. 2002, I-6191.
60 Urteil *D'Hoop*, Slg. 2002, I-6191, Rn 31 mit Bezug auf Rs. C-370/90, *Singh*, Slg. 1992, I-4265, Rn. 23.
61 So Astrid Epiney: Neue Rechtsprechung des EuGH, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 23/2004, S. 560.
62 Stefan Kadelbach, in: Armin von Bogdandy (Hrsg.): Europäisches Verfassungsrecht, 2003, S. 562; vgl. Dieter Scheuing: Europarecht, 2003, S. 744 ff. (783).
63 EuGH, 19.1.1988, Rs. 223/86, *Pesca Valentia*, Slg. 1988, 86, Rn. 20. Dies bleibt auch nach Einführung der Unionsbürgerschaft so, vgl. EuGH, 5.6.1997, Rs. C-65/96, *Uecker u. Jacquet*. Slg. 1997, I-3171 Rn. 23.
64 Rn. 50 der Schlussanträge in der Rs. C-224/98 mit Fußnote 41, Slg. 2002, I-6191.

EGV sein Verbot nämlich nicht an eine Tätigkeit, sondern ausschließlich an die Staatsangehörigkeit an. Die Eröffnung des vertraglichen Anwendungsbereichs ist zwar eine notwendige Voraussetzung für das Eingreifen des Diskriminierungsverbots, jedoch keine hinreichende.

Dafür, dass Artikel 18 EGV ein Beschränkungsverbot beinhaltet, mit der Folge, dass alle staatlichen Maßnahmen verboten sind, die im Ergebnis dazu führen können, dass die Wahrnehmung des Aufenthaltsrechts unterbunden, behindert oder weniger attraktiv gemacht wird, spricht, dass ein solches Verbot unter Umständen erforderlich sein kann, um die praktische Wirksamkeit des Aufenthaltsrechts zu gewährleisten.[65] Dabei handelt es sich nicht um ein bloßes Postulat. Die Lösung liegt vielmehr darin, Artikel 18 EGV als Beschränkungsverbot, jedoch, anders als die klassischen Grundfreiheiten, nicht als Diskriminierungsverbot auszulegen.[66] Denn andernfalls würde das Zwischenstaatlichkeitsgebot ausgehebelt und alle innerstaatlichen Sachverhalte würden erfasst. Auch der normative Unterschied zwischen dem Verbot jeglicher Benachteiligung bei der Ausübung einer wirtschaftlichen Freiheit und der im Übrigen verbotenen Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit würde nivelliert. Studierende Unionsbürger haben somit während und nach der Mobilität gegenüber ihrem Mitgliedstaat alle Ansprüche, die sie auch dann hätten, wenn sie nicht von ihrer Freizügigkeit Gebrauch machen würden. Eine Diskriminierung muss nicht dargelegt werden.

Gleichbehandlung zum Dritten: Die Rechte nach Abschluss der Ausbildung

Nach dem erfolgreichen Zugang zur gewählten Ausbildung und ihrem ebenso erfolgreichen Abschluss stellt sich die Frage nach der gemeinschaftsweiten ‚Verkehrsfähigkeit' des erworbenen Diploms. Diese kann sowohl die Arbeitnehmerfreizügigkeit, als auch die Dienstleistungsfreiheit der Aussteller betreffen. Allerdings nur, sofern diese ihre Leistungen am Markt anbieten.[67]

Verkehrsfähigkeit von Titeln und Diplomen

Warum soll das Verbot, als Deutscher ohne vorherige Genehmigung einen ausländischen Titel zu führen, gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen? Das Urteil in der Rechtssache *Kraus*[68] suchte diese Frage mithilfe der Arbeitnehmerfreizügigkeit zu lösen, während nach anderer Auffassung primär der Zugang zur Berufsausbildung in dem Land, das den Titel vergibt, behindert wird. Diese Behinderung ‚ex post' müsse nach dem Vorbild der *Gravier*-Rechtsprechung hinsichtlich der Behinderungen ‚ex ante' beseitigt werden.[69] Unabhängig von der Herleitung ist das Verbot der Beschränkung auch hier nicht absolut. Die Notwendigkeit, einen Missbrauch akademischer Grade zu verhindern, stellt aber ein berechtigtes Interesse dar, das eine Beschränkung der Freizügigkeit rechtfertigen kann.[70] Trotz der Billigung des Verbots erkannte der Gerichtshof in *Kraus* die damit verbundene Einschränkung der Freizügigkeit. Soweit dem Urteil überdies die Auffassung zu Grunde liegt, dass über das *Ob* der Anerkennung eines ausländischen Abschlusses nicht mehr zu entscheiden ist wenn die formellen Voraussetzungen des Erwerbs in dem anderen Mitgliedstaat erfüllt sind, ist uneingeschränkt zu begrüßen.

---

65 EuGH, 19.10.2004, Rs. C-200/02, *Zhu und Chen*, Slg. 2004, Rn. 45.

66 Generalanwalt Geelhoed gelangt zu diesem Ergebnis im Wege der grammatikalischen Auslegung, vgl. Schlussanträge in der Rs. C-406/04, *De Cuyper*, Rn. 104-107.

67 Zu den Grenzen der Anwendbarkeit der Grundfreiheiten auf Universitäten s.o. und die Schlussanträge des Generalanwalts Alber in der Rs. C-380/98, *University of Cambridge,* Slg. 2000, I-8035.

68 EuGH, 31.3.1993, Rs. C-19/92, *Kraus*, Slg. 1993, I-1663.

69 So Generalanwalt Van Gerven in seinen Schlussanträgen zur Rs. *Kraus*, a.a.O. Rn. 23.

70 EuGH, 31.3.1993, Rs. C-19/92, *Kraus*, Slg. 1993 I-1663, Rn. 35.

Anerkennung von berufsqualifizierenden Abschlüssen

Im Hinblick auf diejenigen Diplome, die den erfolgreichen Abschluss eines insgesamt mindestens dreijährigen Studiums belegen, statuiert bereits das geltende Sekundärrecht eine grundsätzliche Gleichwertigkeit. Im Vordergrund steht dabei die Richtlinie über die *Anerkennung der Hochschuldiplome*.[71] Mit ihr gelang für die erfassten Bereiche[72] eine wirkliche Vereinfachung. Nunmehr erlangte auch hinsichtlich der Hochschuldiplome das gegenseitige Vertrauen in die mitgliedstaatlichen Standards maßgebliche Bedeutung. Fällt eine berufliche Tätigkeit aus dem Anwendungsbereich der Richtlinie heraus, haben die Inhaber eines mitgliedstaatlichen Diploms zumindest Anspruch auf ein objektives Verfahren zur Prüfung, ob es die gleichen oder zumindest gleichwertige Kenntnisse und Fähigkeiten wie das Diplom des Aufnahmestaats bescheinigt.[73] Komplettiert wird die Gleichstellung studierter Unionsbürger durch die jüngst verabschiedete *Berufsanerkennungsrichtlinie*.[74] Auch bezüglich ihres Anwendungsbereichs sind zwar bestimmte Berufe mit eigenen Regelungen, wie der des Rechtsanwalts, ausgenommen. Gleichwohl gilt die Richtlinie für sämtliche beruflichen Tätigkeiten, bei denen die Aufnahme oder Ausübung durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist. So ist die Qualifikation als Arzt, Apotheker oder Architekt unabhängig vom Ort ihres Erwerbs in allen Mitgliedstaaten automatisch anzuerkennen. Die Richtlinie ist bis 2007 auch in Deutschland umzusetzen.

Die Notwendigkeit dieser und anderer Regeln über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen erklärt sich mit der historisch und kulturell bedingten Heterogenität der Ausbildungssysteme. Mangels einer Harmonisierungskompetenz für Ausbildungsstrukturen und -inhalte wäre die EU damit allerdings trotz des erfolgreichen Abbaus von Mobilitätshindernissen am Ende ihrer Weisheit angelangt. Genau hier setzt aber eine erstaunliche und äußerst weit reichende Reform an. Im Zuge des 1998/99 gestarteten Bologna-Prozesses gleichen mittlerweile über 40 europäische Staaten in beachtlichem Tempo und lediglich aufgrund einer Selbstverpflichtung ihre Hochschulsysteme an. Die Ziele des Bologna-Prozesses und die in diesem Beitrag erläuterten Rechte der Studenten im Gemeinschaftsrecht ergänzen und überschneiden sich. Mehrwert und Chancen des geplanten Gemeinsamen Europäischen Hochschulraums wie auch der einzelnen Reformen können an dieser Stelle nicht bewertet werden. Soweit aber im Geiste von Bologna Anreize für eine verstärkte Mobilität gesetzt werden, können die studierenden Unionsbürger nur gewinnen.

71 Richtlinie 89/48/EWG des Rates vom 21.12.1988, Amtsblatt EG 1989 L 19/16.
72 Für einzelne Berufe bestehen weiterhin Sonderregeln.
73 Vgl. zuletzt EuGH, 13.11.2003, Rs. C-313/01, *Morgenbesser*, Slg. 2003, I-13467, Rn. 67 f.
74 Richtlinie 2005/36/EG vom 7.9.2005, ABl. L 255/22.

Machtkonstellationen im Schwarzmeerraum – Implikationen eines EU-Beitritts der Türkei und anderer Anrainer

*Sammi Sandawi**

Seit der Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei am 3. Oktober 2005 ist die Europäische Union (EU) mehr denn je gezwungen, sich auch mit ihrer zukünftigen Rolle im Schwarzmeerraum auseinanderzusetzen. War das Gebiet um das Schwarze Meer bisher aus Brüsseler Perspektive sowohl geographisch als auch geopolitisch weitgehend peripheres europäisches Terrain, lässt sich mittlerweile auf Seiten der EU ein wachsendes Interesse am euro-asiatischen Grenzraum verzeichnen. Neben den sechs Anrainern Bulgarien, Rumänien, Ukraine, Russland, Georgien und Türkei umfasst das Gebiet ein bis zu 20 Millionen Quadratkilometer großes Territorium, welches 14 Staaten, 330 Millionen Einwohner sowie ein Außenhandelsvolumen von 300 Milliarden US-Dollar in sich vereint. Zugleich repräsentiert der ‚Erweiterte Schwarzmeerraum' das weltweit zweitgrößte Reservoir an fossilen Energieträgern (namentlich Erdöl und Erdgas), deren Transit in die Hauptabnahmeländer Westeuropas und Nordamerikas zu einem Großteil über den unmittelbaren Schwarzmeerraum abgewickelt wird.[1]

Die EU-Erweiterung als Pforte in die Region

Darüber hinaus ist eben jenes Kerngebiet traditionell Austragungsort zahlreicher regionaler Konflikte, dem mit der bevorstehenden sukzessiven EU-Erweiterung eine neuerliche machttektonische Verschiebung droht. So birgt die – sich spätestens mit dem türkischen Beitritt vollziehende – Erhebung der EU in den Rang einer „Black Sea Power"[2] ein erhebliches Störpotenzial für die Sicherheitsbalance, welche sich gegenwärtig in einem bilateralen Rapprochement der einst erbittert um Hegemonie ringenden Mächte Türkei und Russland widerspiegelt. Verbindendes Element beider Staaten ist dabei das gemeinsame Streben nach einer umfassenden Abschottung des Schwarzen Meeres gegenüber „raumfremden Mächten"[3]. Diese Bemühung um eine – in erster Linie gegen die Vereinigten Staaten gerichtete – Exklusionspolitik wird jedoch durch die stark transatlantisch ausgerichtete Politik Bulgariens und Rumäniens konterkariert, die sich im Rahmen bilateraler Stationierungsabkommen zu weit reichenden Zusagen gegenüber den USA bei deren Machtprojektion in den Schwarz-

* Sammi Sandawi, Dipl. SozWiss., Institut für Europäische Politik, extern, Berlin.

1 Eine Übersicht zum weltweiten Energietransit findet sich in: Directorate-General Energy and Transport: Study on Energy Supply Security and Geopolitics, European Commission, Brussels, January 2004, S. 237-238, abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/energy_transport/doc/2004_lv_ciep_report_en.pdf.

2 Mustafa Aydin: Europe's next shore: the Black Sea region after EU enlargement, EU Institute for Security Studies, Paris, June 2004, S. 3.

3 Der bereits auf Carl Schmitt zurückgehende Begriff der „raumfremden Macht" basiert auf der Annahme, dass die jeweils zwischen Großmächten liegenden Territorien einer nahezu naturgesetzlichen Spannung unterliegen, was im Schnittbereich konkurrierender Einflusssphären durchaus in aktiven Konflikten kumulieren kann. Erst das politisch-militärische Engagement einer dritten, im jeweiligen ‚Großraum' nicht originär beheimateten (raumfremden) Interventionsmacht stellt jedoch die regionale Balance nachhaltig in Frage und führt so zu einer verschärften Konflikteskalation. Vgl. Carl Schmitt: Völkerrechtliche Großraumordnung mit Interventionsverbot für raumfremde Mächte. Ein Beitrag zum Reichsbegriff im Völkerrecht, Berlin 1939. Neuere raumbezogene Ansätze finden sich etwa in: Heinz Brill: Geopolitik heute: Deutschlands Chance?, Frankfurt am Main/Berlin 1994. Grundsätzlich: Herfried Münkler: Über den Krieg. Stationen der Kriegsgeschichte im Spiegel ihrer theoretischen Reflexion, Weilerswist 2003.

meerraum bereit fanden. So öffnet sich für die EU mit der bis spätestens 2008 vollendeten Erweiterung um die beiden Balkanstaaten nicht nur eine erste Pforte in die Region, sondern möglicherweise auch ein neues Kapitel transatlantischer Auseinandersetzungen. Jenseits dieses Wettstreits um regionale Hegemonie, gibt vor allem die Situation der beiden ‚post-revolutionären' Transformationsstaaten Georgien und Ukraine Anlass zur Sorge. So sehen sich diese nicht nur in einem latenten Konflikt mit dem ungleich größeren Nachbarn Russland involviert. Sie befinden sich zudem in einem Stadium ungesicherter bündnispolitischer Einbindung. Erschwert wird die Situation durch die vitale Abhängigkeit beider Staaten von russischen Energielieferungen, was im Januar 2006 keineswegs erstmals zu einer offenen Krise führte[4]. Als weitere Herausforderung in der Region stellt sich zudem die Tatsache dar, dass nahezu alle Volksgruppen im Schwarzmeerraum in Folge der Jahrhunderte währenden osmanischen Besatzung auf eine überaus konfliktbeladene Geschichte zurückblicken. Deren Ausläufer schlagen sich bis heute in den Perzeptionen der Anrainer nieder, belasten die bilateralen Verhältnisse zur Türkei, was wiederum für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) der Union bedeutsam ist.

Dessen ungeachtet kam es spätestens seit Ende der neunziger Jahre auf Initiative der Türkei zu einer politischen und strategischen Annäherung zwischen den Schwarzmeeranrainern. Erste – wenngleich bisher in ihrem Wirkungskreis äußerst beschränkte – institutionelle Ausläufer dieser Entwicklung sind die ‚Black Sea Economic Cooperation Organization' (BSEC), welche sich neben Handelsfragen auch mit dem Aspekt der regionalen ‚Soft Security' auseinandersetzt sowie die ‚Black Sea Naval Cooperation Task Group' (BLACKSEAFOR), die erstmals die maritimen Militärfähigkeiten der Anrainerstaaten zum Zwecke der regionalen Sicherheit zu bündeln sucht. Hintergrund der vorläufig zögerlichen Bereitschaft der Schwarzmeeranrainer zur regionalen Kooperation ist unter anderem auch die Befürchtung, dass sich durch eine zu effektive regionale Sicherheitsvorsorge gleichzeitig die eigenen Beitrittschancen zur Nordatlantischen Allianz sowie zur Europäischen Union schmälern könnten. Denn die Perpetuierung regionaler Instabilitäten in Europas „schwierigste[r] Nachbarschaftsregion"[5] katalysiert zugleich die Aufmerksamkeit und Hilfsbereitschaft beider Organisationen. Auf der anderen Seite versucht die EU vor allem im Rahmen ihrer ENP eine Stärkung regionaler Kooperationsstrukturen zu befördern und sieht im Schwarzmeerraum besonders für die BSEC „an important part to play"[6]. Um dessen Effektivität zu steigern, wird seitens der EU bereits seit mehr als einem Jahr an der institutionellen Verknüpfung zwischen beiden Organisationen gearbeitet und soll unter anderem durch einen ständigen Beobachtersitz der EU bei der BSEC erfolgen.[7]

So sieht sich die EU im Schwarzmeerraum mit einem komplexen Beziehungs- und Interessengeflecht konfrontiert, ohne sich bisher in vollem Umfang über ihre eigenen Ambitionen und Interessen im Schwarzmeerraum bewusst geworden zu sein. Hinzu kommt, dass die Union bisher aufgrund der Heterogenität der Anrainerstaaten sowie der mit ihnen verbunde-

---

4 Exemplarisch im Falle Georgiens siehe: Klaus-Helge Donath: Trotzig gegen „Gasputin", in: Neue Zürcher Zeitung, 29. Januar 2006. Für die Ukraine: Anatol Lieven: The West's Ukraine Illusion, in: International Herald Tribune, 6. Januar 2006.

5 Uwe Halbach: Der Kaukasus in neuem Licht. Die EU und Rußland in ihrer schwierigsten Nachbarschaftsregion, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, November 2005, S. 5.

6 European Commission, "European Neighbourhood Policy Strategy Paper", Communication from the Commission to the European Communities, COM(2004) 373 final, Brussels, 12. Mai 2004, S. 21.

7 Zu den unterschiedlichen bilateralen Kooperationsvorhaben siehe: Towards Strengthening EU-BSEC Relations – The Work Programme of the Hellenic Republic during it's Chairmanship of BSEC, in: Black Sea Trend Review Nr. 9/2005, S. 66-68.

nen Interessen und Probleme ein reiches, aber nicht abgestimmtes Instrumentarienset zur Anwendung brachte: Eine Strategische Partnerschaft und Politik der vier Räume mit Russland, eine Europäische Nachbarschaftspolitik gegenüber der Ukraine und Georgien sowie Beitrittsverhandlungen mit Bulgarien, Rumänien und der Türkei.[8] Zusammen mündet dies jedoch nicht in eine kohärente Strategie im Umgang mit der Gesamtregion. Dass die EU dessen ungeachtet in wachsendem Maße über strategische Interessen in der Region verfügt, weshalb die Union langfristig zu einem umfassenden Politikansatz gegenüber der Region finden sollte, wird im Anschluss an die folgende Betrachtung der geopolitischen Konfiguration des Schwarzmeerraums sowie der aktuellen Konflikte und Kooperationsanstrengungen erörtert.

Die Konfiguration des Schwarzmeerraums: Historische und geopolitische Determinanten

Die Schwarzmeerregion bildet aus Sicht ihrer Anrainer ein historisch überaus sensibles Terrain, welchem in der Vergangenheit unterschiedliche sicherheitsbezogene Funktionen zufielen. Abstrahiert man dabei von den sich aktuell darbietenden Beziehungsmustern, ist der Schwarzmeerraum im Sinne Halford Mackinders eine geopolitische „Pivot Area".[9] Sie diente mitteleuropäischen Mächten seit jeher als Durchgriffsraum auf die unterschiedlichen Ressourcen Zentralasiens. Sie ist gleichzeitig als Scheitelpunkt westlicher, östlicher und islamischer Kultur von mehreren Huntingtonschen ‚Fault-Lines' durchzogen.[10] Dass diese Raumkonfiguration eine „strukturelle Konfliktträchtigkeit" aufweist, belegen mehrere im erweiterten Schwarzmeerraum anzutreffender ‚Frozen Conflicts'[11], von denen einige in der Vergangenheit – ebenso wie der tschetschenische Separationskonflikt – aufgrund vorhandener Stellvertreterstrukturen auch auf das türkisch-russische Verhältnis ausstrahlten.

‚Turkish Yoke' und Minderheitenfrage

Noch heute weist der gesamte Küstenstreifen des während der Jahrhunderte langen osmanischen Herrschaft als ‚Ottoman Lake' bezeichneten Gewässers zahlreiche Spuren der einstigen Besatzungszeit auf, die sowohl auf türkischer als auch auf ehemals besetzter Seite in erheblichem Maße die raumbezogenen Perzeptionen und Interessen der Gegenwart beeinflussen. Vor allem in Bulgarien, aber auch in Rumänien ist der Eindruck des nahezu fünfhundert Jahre andauernden ‚Turkish Yoke' eine schmerzhafte, tief im kollektiven Bewusstsein eingebrannte Epoche, deren Verarbeitung keineswegs als abgeschlossen betrachtet werden kann. Auf der anderen Seite leben auf dem ehemals osmanischen Gebiet bis heute zahlreiche türkischstämmige Volksgruppen in der Diaspora, die in der sowjetisch dominierten Epoche bisweilen erhebliche Repressionen zu erdulden hatten und als deren Anwalt sich Ankara versteht.[12] Allein in Bulgarien stellt die türkischstämmige Minderheit rund 9,4% der Gesamtbevölkerung, deren politische Vertretung (‚Movement for Rights and Freedoms') so-

8 Vgl. zur Problematik der Heterogenität von EU-Instumenten im Schwarzmeerraum: Marius Vahl: The EU and Black Sea Regional Cooperation: Some Challenges for BSEC, Centre for European Policy Studies, 15. April 2005, abrufbar unter: http://www.ceps.be/Article.php?article_id=420.

9 Vgl. Halford John Mackinder: The Geographical Pivot of History, in: Geopolitical Journal 23 (1904), S. 421 – 444.

10 Vgl. Samuel Huntington: Kampf der Kulturen: Die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert, München 1996, S. 455-460.

11 Hierzu zählen sowohl der Streit zwischen Moldau und Russland um Transnistrien, die russisch-georgische Auseinandersetzung um die Teilrepubliken Abchasien und Süd-Ossetien sowie der armenisch-aserbaidschanische Antagonismus um Nagorny-Karabach.

12 Eine ausführliche Würdigung findet sich u.a. in: Georg Brunner: Nationalitätenprobleme und Minderheitenkonflikte in Osteuropa – "Strategien für Europa", Gütersloh 1996.

gar an der aktuellen sozial-liberalen Regierungskoalition beteiligt ist. Trotz dieses (für das beiderseitige Verhältnis positiv zu wertenden) Umstandes hat die letzte Parlamentswahl in Bulgarien allerdings verdeutlicht, dass eine wachsende Bevölkerungsgruppe um die rechtspopulistische, explizit anti-türkische Ataka-Partei (8%) sich bewusst gegenüber der vorwiegend muslimischen Minderheit abzugrenzen sucht und dieser vor allem nach den Ereignissen des 11. September 2001 zunehmend feindselig gegenübersteht.[13]

Auch im Verhältnis zur Ukraine bildet die Frage der noch heute auf der Krim lebenden türkischstämmigen Minderheit einen latenten Streitpunkt mit der Türkei. Beklagt wird von türkischer Seite vor allem die zu geringe wirtschaftliche Unterstützung der überwiegend in ärmlichen Verhältnissen lebenden Krimtataren durch die Regierung in Kiew sowie deren nicht erfolgte rechtliche Gleichstellung. Hinzu kommt, dass die neue Regierung in Kiew seit der (auch von der türkischstämmigen Minderheit unterstützten) ‚Orangen Revolution' zunehmend versucht ist, die Krimtataren gegen die ungeliebte russische Bevölkerungsmehrheit auf der ukrainischen Halbinsel auszuspielen.

Auch machtpolitisch spielte die Minderheitenfrage in der Vergangenheit eine wichtige Rolle, da diese der Türkei angesichts der russischen Schwäche nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion „die einmalige Chance [bot], eine Stellung als regionaler Hegemon […] einzunehmen."[14] So verfolgte die Türkei vor allem unter ihrem Staatspräsident Turgut Özal den Aufbau einer von Ankara gelenkten pantürkischen Allianz, welche sowohl die im europäischen als auch im zentralasiatischen Raum lebenden Volksgruppen unter türkischer Führung zu vereinen suchte. Allerdings weckte die gegenüber den Schwarzmeeranrainern äußerst provozierende türkische Attitüde zu Beginn der neunziger Jahre auch auf Seiten einzelner Turkvölker Befürchtungen vor dem Heranwachsen eines neuen ‚Großen Bruders', was das türkische Streben nach regionaler Vorherrschaft untergrub und nachfolgende Regierungen zwang, ausdrücklich Abstand von diesem Vorhaben zu nehmen.

Energietransit und Versorgungssicherheit

Die zweite, den Schwarzmeerraum maßgeblich determinierende Größe ist die der fossilen Energieressourcen. Zwar finden sich im Schwarzen Meer lediglich geringe Mengen Erdöl, doch ist die Region unter dem Gesichtspunkt des Transits kaspisch-zentralasiatischer Brennstoffe nicht nur aus der Perspektive der vornehmlich westeuropäischen Empfängerstaaten von zunehmend vitaler Bedeutung.[15] Vielmehr ergibt sich aus Sicht der Anrainerstaaten sowohl die Chance kurzfristiger ausländischer Direktinvestitionen als auch langfristiger Erträge aus den Durchleitungsgebühren, was die strukturschwachen Schwarzmeerländer in eine natürliche Konkurrenz um den Ausbau existierender sowie den Aufbau zukünftiger Energierouten Richtung Mitteleuropa versetzt.[16] Gleichzeitig repräsentiert der

13 Angesichts der noch Mitte der achtziger Jahre seitens der Regierung in Sofia ausgeübten massiven Repressionen gegenüber türkischstämmigen Bulgaren, die im Sommer 1989 in einem zwangsweisen Exodus von rund 300.000 Menschen muslimischen Glaubens in die Türkei gipfelten, ist die „Sensibilität" Ankaras in dieser Frage noch heute überaus hoch.

14 Michael Lochmann: Die Türkei im Spannungsfeld zwischen Schwarzmeer-Kooperation und Europäischer Union, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Bonn, 2002, S. 5, abrufbar unter: http://www.zei.de/download/zei_dp/dp_c110_lochmann.pdf.

15 Vgl. hierzu grundlegend: Directorate-General Energy and Transport, Study on Energy Supply Security and Geopolitics.

16 Wesentliche (miteinander konkurrierende) Pipelineplanungen sind dabei die Verlängerung der ukrainischen Erdölleitung Odessa-Brody in das polnische Pock, die Mitte 2005 in Betrieb gegangene und maßgeblich über türkisches Territorium führende Pipeline zwischen Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC) sowie die geplante Leitung zwischen den beiden türkischen Erdölhäfen Samsun und Ceyhan. Siehe hierzu ausführlich John Roberts: The Turkish Gate: Energy Transit and Security Issues, in: Turkish Policy Quarterly Nr. 4/2004.

tankerbasierte Energietransit durch das Schwarze Meer jedoch die vorläufig spannungsgeladenste Frage zwischen den Anrainern, da aus türkischer Perspektive nicht nur ökonomische, sondern auch unmittelbar sicherheitsrelevante Interessen tangiert werden. So bildet die 325 km lange und an einigen Stellen lediglich 700 Meter breite Schifffahrtslinie durch den Bosporus, das Marmarameer sowie die Dardanellen für die Tankschiffe die einzige maritime Verbindung zwischen den Verladeterminals im Schwarzen Meer und den internationalen Öl- und Gashäfen. Angesichts der unmittelbaren Nachbarschaft zum rund 13 Millionen Einwohner umfassenden Großraum Istanbul nährt dies türkische Befürchtungen und Protektionswünsche. Zwar verläuft der Seeweg ausschließlich durch souveränes türkisches Hoheitsgebiet, doch findet der völkerrechtlich zulässige Regulierungsspielraum Ankaras durch die 1936 zwischen den Anrainerstaaten geschlossene „Konvention über das Meerengenstatut von Montreux“[17] enge Grenzen, da diese die Einschränkung der zivilen Schifffahrt lediglich unter besonderen Umständen (etwa extreme Wetterbedingungen) erlaubt. Ungeachtet der Tatsache, dass die Frage der Umweltsicherheit sowie die damit verbundene Reduktion der ‚Floating Bombs' in Anbetracht mehrerer zurückliegender Tankerunfälle[18] hohe Priorität in der türkischen Politik genießt, kommt eine einseitige türkische Aufkündigung des Vertrages dennoch nicht in Betracht. Denn die Montreux-Konvention reglementiert im Gegenzug in erheblichem Maße die Passage raumfremder Kriegsmarine durch die Turkish Straits[19] und garantiert der Türkei (angesichts des desolaten Zustands der ehemals dominanten sowjetischen Schwarzmeerflotte) auf lange Zeit die konventionell-militärische Überlegenheit im Schwarzen Meer.[20]

Stattdessen unternahm die Türkei „in clear defiance of the Montreux Convention“[21] mehrfach unilaterale Schritte zur Verschärfung der Passageregelungen, was in der jüngsten Vergangenheit wiederholt zu Spannungen zwischen den Vertragsstaaten führte. So sehen vor allem russische Beobachter in dem türkischen Vorgehen ein gegen ihre Exportinteressen gerichtetes Ansinnen. Unbestritten ist, dass die Kontrolle über die Turkish Straits ein indirektes Faustpfand für den Fall darstellt, dass es (wie zuletzt im Fall der Ukraine) mit der russischen Seite zu ernsthaften Differenzen über die Lieferung von Erdgas kommt. Hintergrund dieser strategischen Überlegung ist die extrem hohe türkische Importabhängigkeit von russischem Erdgas, die gegenwärtig mit rund 66% beziffert wird und aus türkischer Sicht langfristig auf unter 30% gesenkt werden soll.[22] Angesichts dieses Umstandes ist das Interesse der Türkei an dem weiteren Ausbau ihrer Rolle als „Energy Bridge“[23] nicht nur den unmittelbar damit verbundenen ökonomischen Interessen zuzuschreiben, sondern spiegelt in erheblichem Maße auch den Wunsch Ankaras nach einer Diversifizierung der nationalen Zulieferstruktur im Energiebereich wider. Ein zentrales Element verstärkter türkischer Versorgungssicherheit bilden Planungen in Bezug auf den Iran, dessen Erdgasressourcen

17 Der Vertragstext findet sich unter: http://www.vilp.de/Depdf/d064.pdf.

18 So vor allem die folgenden Havarien: „Independenta“ (1979), „Nassia“ (1994) sowie „Volganeft-248“ (1999).

19 So regelt die Konvention in Art. 18: „Vessels of war belonging to non-Black Sea Powers shall not remain in the Black Sea more than twenty-one days, whatever may be the object of their presence there.”

20 Zugleich hat es die traditionelle Landmacht Türkei in den letzten Jahren verstanden, ihre Rolle als maritimer Akteur sukzessive auszubauen und sowohl mit Hilfe eines flexiblen Stationierungskonzepts als auch der breiten Akquise moderner (zu rund 80% aus deutscher Produktion stammender) Marinetechnologie die Grundlage ihrer heutigen Position zu legen.

21 So die offizielle Sichtweise des griechischen Außenministeriums. Vgl. http://www.mfa.gr/english /foreign_policy/europe_southeastern/turkey/turkeys_claims_vosporos.html.

22 Grundlegend zur türkischen Energiestruktur: International Energy Agency: Energy Policies of IEA Countries, Turkey 2001 Review, Paris 2001.

23 Energy Information Administration: Turkey, Country Analysis Brief, Department of Energy, Washington 2004, S. 1.

über die Türkei bis in den kerneuropäischen Raum geleitet werden sollen. Aufgrund der wachsenden politischen Spannungen droht das sogenannte Nabucco-Projekt jedoch Opfer des andauernden Atomstreits mit Teheran zu werden.

Der Schwarzmeerraum zwischen Konflikt und Kooperation

Türkisch-russische Beziehungstransition

Auch jenseits der Energiefrage stellt das Verhältnis zwischen Russland und der Türkei das in vielerlei Hinsicht bedeutendste, wenngleich potenziell spannungsreichste Beziehungsgeflecht innerhalb des Schwarzmeerraums dar. Es ist seit Beginn der neugeschichtlichen Zeitrechnung nicht nur durch insgesamt 13 Kriege historisch vorbelastet,[24] sondern es stellte ebenfalls während der Phase der Bipolarisierung einen Fixpunkt der global-strategischen Blockrivalität dar. Darüber hinaus versuchte die Türkei in den neunziger Jahren durch die Politisierung der Minderheitenfrage ihre Stellung als Regionalmacht auf Kosten Russlands auszuweiten, was auch in dem Vorwurf gipfelte, dass die Türkei während des ersten Tschetschenienkriegs muslimischen Rebellen einen ‚sicheren Hafen' gewährte und die Unterstützung von Aufständischen durch türkisch-muslimische „Wohlfahrtsorganisationen" tolerierte.[25]

Andererseits entstand in Folge dieser bewegten Geschichte zwischen beiden Staaten eine besondere Form der Achtsamkeit, welche der türkischen Seite selbst angesichts der gegenwärtigen Schwäche Russlands ein erhebliches Maß an „healthy respect"[26] abverlangt. Parallel hierzu teilen die beiden größten Schwarzmeeranrainer eine Vielzahl von Gemeinsamkeiten,[27] was in den letzten Jahren vor allem in sicherheitsbezogenen Fragen zu einer spürbaren Annäherung des beiderseitigen Problembewusstseins geführt hat. Als Katalysator dienten dabei in erster Linie die Ereignisse in Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001, die nach der spannungsreichen Periode während der neunziger Jahre einen Neuanfang in den bilateralen Beziehungen ermöglichten. Seinen symbolischen Höhepunkt erfuhr das Rapprochement im Dezember 2004, als mit der Visite Putins in Ankara erstmals seit 31 Jahren wieder ein russischer Staatspräsident die Türkei besuchte. Gleichzeitig wurde bei diesem Treffen ein umfangreiches Sicherheitspaket unterzeichnet, welches nicht nur eine gemeinsame Partnerschaftsdeklaration umfasst, sondern auch den Ausbau der Kooperation im Rüstungsbereich einschließt.[28] Unmittelbar auf den Schwarzmeerraum bezogen teilen die Türkei und Russland zudem das strategische Interesse, diesen vor der zunehmenden Präsenz fremder – die gegenwärtig austarierte Stabilität gefährdender – Streitkräfte abzuschotten, was sich in der Vergangenheit unter anderem darin ausdrückte, dass beide Staaten die von

24 Vgl. etwa: Zalmay Khalilzad/Ian O. Lesser/F. Stephen Larrabee: The Future of Turkish-Western Relations: Toward A Strategic Plan, Santa Monica: RAND, 2000, S. III-1, abrufbar unter: http://www.rand.org/publications/MR/MR1241/.

25 Siehe hierzu: Dmitri Trenin: Russia and anti-terrorism, in: Dov Lynch (Hrsg.): What Russia sees, Paris 2005, S. 99-114, S. 104. Auch: Aschot L. Manutscharjan: Einführung in die Grundproblematik des Tschetschenienkonfliktes, Parameter bewaffneter Konflikte, Wien 2000, S. 4, abrufbar unter: http://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/manu01.pdf.

26 F. Stephen Larrabee: Turkish Foreign and Security Policy: New Dimensions and New Challenges, in: Zalmay Khalilzad/Ian O. Lesser/F. Stephen Larrabee (Hrsg.): The Future of Turkish-Western Relations, Washington 2000, S. 2.

27 So sind beide Staaten historisch als ‚gescheiterte Imperien' zu betrachten, deren Landmasse sich sowohl auf dem europäischen als auch auf dem asiatischen Kontinent erstreckt und deren Sicherheit im Inneren besonders durch Separatismus, Terrorismus sowie radikalen Nationalismus herausgefordert ist. Gleichzeitig fühlen sich die Eliten beider Länder sowohl historisch als auch politisch und kulturell dem ‚Europäischen Projekt' zugehörig, was in der Vergangenheit in beiden Fällen Gegenstand kerneuropäischer Zurückweisung war.

28 Report: Major Steps Forward in Turkish-Russian Relations, in: Black Sea Trend Review Nr. 9/2005, S. 30-33.

Bulgarien und Rumänien geforderte Ausweitung der im Mittelmeer laufenden NATO-Überwachungsoperation „Active Endeavour" auf das Schwarze Meer vehement ablehnten.[29] Stattdessen zeigen sich beide Länder am Aufbau eines regionalen, ausschließlich die Schwarzmeeranrainer umfassenden Sicherheitssystems interessiert, welcher gleichzeitig die sich neu herausbildende ‚Joint Hegemony' beider Staaten absichert.

Auch hinsichtlich der russischen Position in Bezug auf einen türkischen EU-Beitritt lässt sich eine Abkehr der noch vor kurzem äußerst zurückhaltenden Reaktion erkennen. Zwar ist die russische Wahrnehmung des EU-Erweiterungsprozesses weiterhin von zunehmenden Einkreisungsbefürchtungen geprägt. Deren vermutetes geostrategisches Ziel liegt in der Schaffung eines geschlossenen Grenzverlaufs zwischen der EU und Russland, was zwangsläufig auch die Inklusion der Ukraine bedeuten würde und was aus russischer Sicht unbedingt zu verhindern ist. Andererseits verbindet sich mit der Aufnahme der Türkei die stille Hoffnung von Teilen der russischen Regierung, dass der dabei zu erwartende europäisch-institutionelle Überdehnung einen irreparablen politischen Erosionsprozess der EU befördern und den Organisationsrahmen der Union auf wirtschaftliche Kernthemen reduzieren wird.[30] Sollte sich diese Entwicklung bewahrheiten, könnte der türkische Beitrittsprozess gleichzeitig als Blaupause der eigenen strategischen Annäherung an die EU dienen, was Russland schon heute zu einem genauen Beobachter der türkischen Implementierung des *acquis communautaire* werden lässt. So ist die mehrmalige öffentliche Befürwortung des türkischen EU-Beitritts seitens des russischen Präsident Putin[31] keineswegs ein Akt diplomatischer Höflichkeit, sondern trägt vielmehr auch den langfristigen russischen Interessen an einer strategischen Aufwertung der eigenen Rolle im internationalen System Rechnung, die zwangsläufig aus der Schwächung der EU resultieren würde.

Russland und der post-sowjetische Einflussraum

Der Logik Moskaus folgend, wäre ein ukrainischer EU-Beitritt bei gleichzeitiger Zurückweisung der Türkei unzweifelhaft der ‚Worst Case' russischer Interessenpolitik in der Region. Bezeichnete jedoch der ehemalige russische Präsident Jelzin die institutionelle Hinwendung ehemaliger Sowjetrepubliken gen Westen noch als „casus belli" und drohte dieser, „[that] there is a red line for Russia which should not be crossed"[32], hat sich der russische Handlungsspielraum seither dramatisch reduziert und zwingt Moskau gegenwärtig in die Rolle eines nahezu vollständig marginalisierten Zuschauers. Als vorläufig einziges Instrument, das der russischen Seite zumindest mit Blick auf die Unterbindung eines umgehenden ukrainischen NATO-Beitrittes geblieben ist, erscheint dabei das Beharren auf der, noch unter dem ehemaligen Präsidenten Kutschma vertraglich fixierten und völkerrechtlich verbindlichen bilateralen Stationierungsvereinbarung. Sie garantiert der russischen Schwarzmeerflotte die Nutzung des auf der Krim gelegenen Marinestützpunkts Sevastopol bis zum Jahr 2017. So gilt die Mitgliedschaft in der Atlantischen Allianz ohne den vorherigen vollständigen Abzug der russischen Marine von ukrainischem Territorium als nahezu ausgeschlossen. Die Regierung in Kiew drängt deshalb auf eine zeitlich vorgezogene Lösung.[33] Ein Flotten-

29 Zur russischen Position vgl. Associated Press: Russia Objects to NATO Plans for Patrolling Black Sea, in: Moscow News, 10. Juni 2005.

30 Zur Gefahr der Überdehnung etwa: Erich Reiter: Die Situation der EU in ihrer geplanten strategischen Überdehnung. Sicherheitspolitische und strategische Aspekte eines Beitritts der Türkei zur EU, Büro für Sicherheitspolitik, Wien, Dezember 2004, abrufbar unter: http://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/06_sit_eu_tr.pdf.

31 INTERFAX: Putin hails Turkey's striving for EU membership, in: Interfax news agencies, 11. Januar 2005.

32 Reuters: Yeltsin Warns NATO Against Expansion, in: The Guardian, 15. Mai 1998.

umzug wäre zwar in Anbetracht des gegenwärtigen Ausbaus des an der russischen Küste gelegenen Hafens Novorossiysk technisch gesehen durchaus vor 2017 möglich. Moskau verweigert jedoch kategorisch die zeitnahe Dislozierung und argumentiert „[that] two bases are always better than one“[34].

Auch in Bezug auf Georgien hat sich das Verhältnis zu Russland, welches sich trotz der prowestlich orientierten ‚Rosenrevolution' im Winter 2003/04 anfänglich positiv zu entwickeln schien, spätestens seit der Krise um Süd-Ossetien (Sommer 2004) spürbar abgekühlt und geriet nach den Wahlen in Abchasien sowie der Ukraine auf einen Tiefpunkt. Im Bestreben, der als aggressiv wahrgenommenen russischen ‚Hinterhof-Politik' zu begegnen und gleichfalls eine gegen Russland gerichtete Balancierungsbewegung zu initiieren, veröffentlichten die Präsidenten Georgiens und der Ukraine, Saakaschwili und Juschtschenko, deshalb im August 2005 die „Erklärung von Borjomi“, welche die Gründung einer „Community for Democratic Choice“ ankündigte und sich aus den Staaten des Ostsee-, des Schwarzmeerraums und des Kaspischen Meeres rekrutieren soll. Das erklärte Ziel ist die Eröffnung einer „new era of democracy, security, stability and lasting peace“ in der Region. Allerdings fehlt der Initiative, ebenso wie der unter Beteiligung beider Staaten entstandenen GUUAM-Staatengruppe, jedwedes politisches Profil, was die Bestrebungen ebenso ehrgeizig wie aussichtslos erscheinen lässt. Nichtsdestotrotz muss die russische Seite spätestens seit den revolutionären Wandlungen in beiden Staaten und ungeachtet der friktionsbehafteten Ausläufer eines postimperialen Zerfallsprozesses konstatieren, dass sich „eine wachsende Konkurrenz mit der EU um Einfluss und Integration [in diesem Raum vollzieht] und eine fortschreitende Erosion seiner schon zuvor angefochtenen Dominanz innerhalb des GUS-Raums“[35] zu Tage tritt.

Bulgarien, Rumänien und der wachsende Einfluss der USA

Als eine weitere Front im Ringen um die regionale Vorherrschaft entpuppen sich zunehmend auch die unterschiedlichen Vorstellungen der Anrainerstaaten in Bezug auf die zukünftige Sicherheitsarchitektur im Schwarzmeerraum. So bemüht sich vor allem Rumänien seit der Amtsübernahme von Präsident Traian Basescu im Dezember 2004 verstärkt um den Einflusszuwachs seines Landes in der Region, die nach der EU zur zweiten Priorität der rumänischen Außenpolitik erhoben wurde.[36] Bereits die Vorgängerregierung hat durch den Kauf von zwei ausgemusterten britischen Fregatten im Jahr 2002 den Grundstein dafür gelegt, mittels militärischer Präsenz zukünftig zu einer dominierenden Kraft heranzuwachsen. Parallel sucht die Regierung in Bukarest gemeinsam mit der bulgarischen Seite das Schwarze Meer sukzessiv zu internationalisieren und (beflügelt durch die Entwicklungen in der Ukraine und Georgien) mit Hilfe der EU und der NATO eine aktive Stabilitäts- und Sicherheitsexportpolitik zu initiieren. Nachdem die beiden Balkanstaaten jedoch selbst innerhalb der NATO mit der Forderung nach einer Ausweitung der Operation ‚Active Endeavour' auf das Schwarze Meer wenig Gehör fanden, setzte die Regierung Basescu zwischenzeitlich sogar auf den Aufbau einer autonomen „Achse Bukarest-London-Washington“[37], die allerdings nicht nur die

33 Vgl. hierzu: Ulrich Schmid: Neue Reibungen um die Schwarzmeerflotte. Kiews Nato-Ambitionen sorgen für Spannung mit Moskau, in: Neue Zürcher Zeitung, 27. April 2005.

34 So der russische Verteidigungsminister Sergei Ivanov. Zitiert in: Jeremy Page: Ukraine could sink Russia fleet, in: The Times, 6. Dezember 2004.

35 Halbach, Der Kaukasus in neuem Licht, S. 18.

36 Vgl. Günter W. Dill/Maria Vasiu: Im Fadenkreuz rumänischer Außen- und Sicherheitspolitik: die Schwarzmeerregion, Konrad-Adenauer-Stiftung, Bukarest, November 2005, abrufbar unter: http://www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_7719_1.pdf.

strategische Orientierung des Landes, sondern auch die maßlose Selbstüberschätzung der rumänischen Regierung unterstrich. Wurde von diesen Plänen bereits wieder Abstand genommen, bleibt die Stationierung US-amerikanischer Truppen auf rumänischem Boden (Kogalniceanu, Babadag)[38] weiterhin ein wesentliches Element der eigenen Rollenaufwertung und stößt zwangsläufig auf vehementen russisch-türkischen Widerspruch.[39] Mag diese Strategie aus Sicht eines Landes wie Rumänien durchaus verständlich erscheinen, sind die geopolitische „Raumfremde" der Vereinigten Staaten sowie das stets zwischen „Patron" und „Günstling" nachweisbare Axiom „pro protectione oboedientia"[40] nichtsdestotrotz für die Region als strukturelle Konfliktriebfedern zu betrachten. Bereits heute werden „reports of Turkish-Russian discussions of a coordinated policy in the Black Sea region" seitens führender amerikanischer Analysten als „most worrying" eingestuft und vor allem der Türkei ein „negative regional behavior" unterstellt.[41] Aus Sicht der EU steht dabei besonders zu befürchten, dass die USA nach der neuerlichen Osterweiterung versucht sein könnten, über beide Balkanstaaten aktiv auf die Willensbildung der Union in der Frage der zukünftigen Schwarzmeerpolitik Einfluss zu nehmen und mit deren Hilfe eine allzu selbstbewusste Außen- und Sicherheitspolitik der Union bereits innerhalb europäischer Gremien auszubremsen.[42]

Regionale Kooperationsansätze

Ungeachtet der latenten Konfliktlagen und Interessendivergenzen, kam es bereits kurz nach dem Aufbrechen der bipolaren Weltordnung sowie dem damit einhergehenden Wegfall der während der Phase des Kalten Krieges zwischen den Anrainerstaaten vorherrschenden strukturellen Kooperationsbarriere zu einem sukzessiven Aufbau gemeinsamer Organisationsstrukturen. Die Initiative für die schwarzmeerbezogene Kooperation ging dabei maßgeblich von der Türkei aus, die nach der offensiven Zurückweisung des türkischen Gesuchs um die Aufnahme von Beitrittsgesprächen seitens der EG-Kommission im Dezember 1989 nach neuen außenpolitischen Aktionsfeldern suchte.[43] Gleichzeitig sah die vom damaligen türkischen Außenminister Ismail Cems formulierte „neue ‚Grand Strategy' der Türkei […] vor, dass diese nicht mehr an der Peripherie Europas, sondern im Zentrum der euro-asiatischen Region liegt"[44], was sich neben den Versuchen der Reaktivierung des Panturkismus gleichfalls in ihrem schwarzmeerbezogenen Ansatz ausdrückte. Im Mittelpunkt der regionalen Institutionen steht die ‚Black Sea Economic Cooperation Organization' (BSEC), welche 1992 von Albanien, Armenien Aserbaidschan, Bulgarien, Georgien, Griechenland, Moldau, Ru-

37 Basescu zitiert in: Achse Bukarest-London-Washington „keine Rhetorik", in: Allgemeine Deutsche Zeitung für Rumänien, 19. Januar 2005.

38 Vgl. US-Romania nearing Black Sea base deal, in: The New Anatolian, 27./28. August 2005.

39 Grundlage der US-amerikanischen Stationierungsplanungen ist dabei der aktuelle „US Global Defense Posture", der eine effektivere Machtprojektion in der erweiterten Region erlauben soll. Vgl. hierzu: Department of Defense: Strengthening US Global Defense Posture, Report to Congress, Washington, D.C., 17. September 2004, abrufbar unter: http://www.defensecommunities.org/ResourceCenter/Global_Posture.pdf.

40 So sah bereits Thomas Hobbes das Schutz-und-Gehorsam-Axiom als so elementar an, dass er sich in seinem opus magnum ausdrücklich und ausschließlich der Aufdeckung dieses Beziehungsgeflechts widmete. Vgl. Thomas Hobbes: Leviathan, Neuwied 1966, S. 544.

41 Beide Zitate: Bruce Pitcairn Jackson: The Future of Democracy in the Black Sea Region, Testimony Before the Committee on Foreign Relations Subcommittee on European Affairs, 8. März 2005, S. 4, abrufbar unter: http://www.senate.gov/~foreign/testimony/2005/JacksonTestimony050308.pdf.

42 Für eine ebenfalls prominente, explizit US-amerikanische Sichtweise auf die Region siehe: Ronald D. Asmus: Developing a New Euro-Atlantic Strategy for the Black Sea Region, in: Insight Turkey Nr. 3/2006, S. 43-65.

43 Hierzu etwa: Lochmann, Die Türkei im Spannungsfeld, S. 3-4.

44 Hüseyin Bagci: Die Problematik der türkischen „Grand Strategy" in einer sich verändernden Sicherheitsumwelt: Gestern und Heute, in: Landesverteidigungsakademie Wien (Hrsg.): Studien und Berichte zur Sicherheitspolitik 2000, Wien 2000, S. 5-24, S. 10.

mänien, der Russischen Föderation, der Türkei sowie der Ukraine[45] ins Leben gerufen wurde[46]. Auf ihrem gemeinsamen Gipfel in Istanbul verabschiedeten die Staats- und Regierungschefs hierzu eine „Deklaration zur Schwarzmeerkooperation" deren Ziel darin bestand „to ensure that the Black Sea becomes a sea of peace, stability and prosperity, striving to promote friendly and good-neighborly relations"[47]. Erwogene Handlungsoptionen waren unter anderem Sicherheits- und Vertrauensbildende Maßnahmen, Dialog und Kooperation oder auch die handelspolitische Verflechtung. Parallel dazu wurde mit dem „Bosphorus Statement" ein Dokument verabschiedet, in welchem neben ökonomischen auch ausdrücklich sicherheitspolitische Fragen der Region aufgegriffen und vor der wachsenden Gefahr regionaler Krisen gewarnt[48] wurde. Auf dem 1998 in Jalta stattfindenden Gipfel verabschiedeten die Staatenvertreter zudem eine gemeinsame Charta, durch welche die BSEC offiziell in den Rang einer Internationalen Organisation erhoben wurde und seither nicht nur über ein ‚Permanent International Secretariat' (PERMIS) in Istanbul, sondern ebenfalls über die Schwarzmeerbank für Handel und Entwicklung in Thessaloniki verfügt[49]. Jenseits dessen konnten sich die Mitgliedsstaaten bisher jedoch nur über wenige operative Maßnahmen verständigen, was den politischen Nutzen von BSEC selbst in den Augen von hochrangigen PERMIS-Mitarbeitern hat schwinden lassen. Erschwert wird die BSEC-interne Konsensfindung in den letzten Monaten zudem durch die russische Seite, welche in Folge ihres allmählich schwindenden regionalen Einflusses sowie der zunehmend US-amerikanische Präsenz in eine klassische Blockadehaltung zu verfallen droht. So blockierte Russland unter anderem einen, von den USA gestellten BSEC-Aufnahmeantrag mit seinem Veto, wohingegen das seitens der EU ins Auge gefasste Bestreben, innerhalb des Schwarzmeerkooperationsrats mittelfristig den Status eines ‚permanenten Beobachters' zu erhalten, weiterhin als aussichtsreich[50] gilt.

Durchaus konstruktiv gestaltet sich die russische Politik hingegen in der ebenfalls auf die Initiative Ankaras zurückgehenden ‚Black Sea Naval Co-operation Task Force' (BLACKSEAFOR), der darüber hinaus auch die Staaten Bulgarien, Georgien, Rumänien sowie die Ukraine angehören. Erklärtes Ziel der im April 2001 gegründeten ‚On-Call Force' ist es „to contribute to the further strengthening of friendship, good relations and mutual confidence among the Black Sea littoral states as well as to improve peace and stability in the region, through the enhancement of co-operation and interoperability among the naval forces."[51] Hierzu führen die Teilnehmerstaaten halbjährlich gemeinsame, paritätisch zusammengesetzte Manöver durch, in welchen etwa die Zusammenarbeit der Seestreitkräfte im Bereich der Seerettung oder auch in der Minensuche geübt wird. Sind dabei vor allem Russland und die Türkei an der Errichtung fester Strukturen sowie der Etablierung eines stehenden Haupt-

45 Serbien und Montenegro traten der Organisation 2004 bei.

46 Für eine Übersicht weiterer Gremien und Initiativen siehe: Robert F. Simmons: Regional Security and Defence Co-Operation in the Black Sea Area, Political-Military Steering Committee on Partnership for Peace, North Atlantic Council, Brussels, 31. Januar 2005.

47 So der Wortlaut von Punkt 8 der Summit-Declaration on Black Sea Economic Cooperation.

48 Hierzu: Simmons, Regional Security and Defence Co-Operation in the Black Sea Area.

49 Zur Entwicklungsgeschichte siehe: Nurver Nures: Die Schwarzmeerwirtschaftskooperation (SMWK) am Scheideweg, in: KAS-Auslandsinformationen, Konrad-Adenauer-Stiftung Nr. 8/2002, S. 46–69.

50 So kam es am 11. April 2005 zwischen der EU und BSEC zu einem ersten Gedankenaustausch darüber, wie die „EU could participate on a more regular basis in BSEC". Vgl. "Black Sea Area and Euro-Atlantic Security: Strategic Opportunities", Contribution by Dr. Norbert Baas, EU Special Envoy of the German Foreign Office for Eastern Europe, Central Asia and the Southern Caucasus, Conference Proceedings, Bucharest, 20. April 2005.

51 So der Wortlaut des Art. IV, 1 des Agreement on the Establishment of the Black Sea Naval Co-operation Task Group.

quartiers zum Zwecke der kontinuierlichen Übernahme von maritimen Sicherheitsaufgaben interessiert, wird dies besonders von Bulgarien und Rumänien abgelehnt, da beide weiterhin die Präsenz der NATO in der Region favorisieren.

Die strategische Interessenlage der Europäischen Union

Auf Grundlage der vorangegangenen Betrachtung lassen sich mehrere strategische Kernthemen destillieren, die innerhalb eines erweiterten Sicherheits- und Interessenspektrums Relevanz für die EU besitzen.[52] Gleichzeitig wird die langfristige Wertschöpfung in diesen Bereichen maßgeblich durch das zukünftige europäische Verhältnis zur Türkei determiniert,[53] was die EU im Beitrittsprozess auch zu Zugeständnissen und Rücksichtnahmen gegenüber dem Kandidatenland zwingt. Angesichts einer rapide wachsenden Importabhängigkeit der EU im Erdöl- (2002: 76%, 2030: 94%) und Erdgas- (2002: 49%, 2030: 81%) Bereich, welche das Potenzial besitzt, die politische Handlungsautonomie der EU-Staaten erheblich zu gefährden, stehen Überlegungen zum Energietransit sowie der Schaffung diversifizierter Zulieferstrukturen im Mittelpunkt der mit dem Schwarzmeerraum verknüpften europäischen Interessen[54]. Dies umfasst im Besonderen die weitere Erschließung nichtrussischer Energieressourcen im kaspischen Raum (Turkmenistan, Kasachstan) als auch den Abschluss langfristiger Lieferverträge mit dem Iran. Der Türkei kommt die Rolle eines ‚Major Energy Hub' zu, wenngleich das Beispiel der Mitte 2005 eröffneten BTC-Pipeline verdeutlicht, dass Ankara in der Energietransit-Frage weit mehr ‚Free Rider' als handlungsleitender Akteur ist. Sie profitiert in erster Linie von ihrer zentralen geographischen Lage, den auf Diversifizierung ausgelegten Energiestrategien europäischer und nordamerikanischer Staaten sowie den langfristigen und ausschließlich von ökonomischen Interessen geleiteten Investitionsüberlegungen der (ehemals) „Seven Sisters[55]".

Eng mit der Ressourcenfrage ist aus Sicht der EU auch der Sicherungsgedanke eines „geopolitischen Vorhofs" in der Region Zentralasien verbunden. War das unmittelbar an das Schwarze Meer angrenzende Gebiet bisher ein Raum minderer geostrategischer Bedeutung, bildet dieser aufgrund der engen Verwobenheit mit dem Kaukasus und den zentralasiatischen Republiken mittlerweile einen strategisch umkämpften Korridor zur ‚Schatzkammer Asiens', die auch den Mittleren Osten einschließt.[56] Das gewachsene Interesse der EU steht auch in Zusammenhang mit dem in der EU-Sicherheitsstrategie explizit ausformulierten Selbstanspruch eines „globalen Akteurs"[57], dessen Rolle sich erst dann adäquat ausfüllen lässt, wenn die EU auch in dieser bedeutenden Weltregion zu einer aktiven Interessenartikulation fähig ist.[58] Wie in der Energiefrage ist die Union auch hier auf die langfristige Einbin-

52 Grundsätzlich hierzu etwa: Heinz Kramer: EU-kompatibel oder nicht? Zur Debatte um die Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union, SWP-Studie Nr. 34, August 2003, Berlin, S. 27-32.

53 So bemerkt etwa Kramer, dass „sich im Falle einer Ablehnung auch jene sicherheitspolitisch-strategischen Vorteile schwerer verwirklichen [lassen], die Befürworter eines Beitritts häufig anführen". Ebenda, S. 30.

54 Vgl. International Energy Agency: World Energy Outlook 2004, Paris: IEA, 2004. Für eine grundlegende Betrachtung zum Komplex der EU-Importabhängigkeit siehe: Directorate-General Energy and Transport: Study on Energy Supply Security and Geopolitics.

55 Hierunter versteht man die ehemals sieben führenden Mineralölkonzerne, von denen nach mehreren Fusionen heute lediglich ExxonMobil, ChevronTexaco, Shell und BP existieren.

56 So unterstreicht etwa Jackson die Bedeutung der Region wenn er schreibt: „Every nineteenth century European power understood that the nation which controlled the Black Sea could control the most important real estate in the Middle East." Bruce Pitcairn Jackson, The Future of Democracy in the Black Sea Region, S. 2.

57 Europäischer Rat: Ein sicheres Europa in einer besseren Welt. Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12. Dezember 2003, S. 1.

58 Bisher findet die Region jedoch selbst in der EU-Sicherheitsstrategie keinerlei Erwähnung. Auch existieren bisher keine GASP-Stellungnahmen, die unmittelbar auf den Schwarzmeerraum Bezug nehmen.

dung der Türkei angewiesen, da diese in Hinblick auf Zentralasien „den politischen Einfluss der EU in dieser Region kanalisieren helfen [könnte]"[59] und über die südliche (über Rumänien, Bulgarien und die Türkei führende) Landtrasse einen ungehinderten physischer Zugang gesichert würde. Als (im konventionellen Bereich) militärisch stärksten Schwarzmeeranrainer würde die Türkei zugleich einen strategischen Vorposten der EU bilden, der zudem über ein äußerst solides diplomatisches Netzwerk in die Region verfügt.

Parallel hierzu bilden die im ‚Erweiterten Schwarzmeerraum' weiterhin vorherrschenden Regionalkonflikte einen willkommenen Testfall für die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), da sich spätestens mit dem Näherrücken des türkischen Beitritts die bisher äußerst zurückhaltende Politik der EU gegenüber den mit Russland verbundenen ‚Frozen Conflicts' nicht länger aufrecht erhalten lassen wird. Vielmehr erzeugt die erweiterungsbedingte geographische Annäherung der EU an diese Territorien einen steigenden Konfliktlösungsdruck, der eine weitere entscheidende Wegmarke der Union hin zu einem tatsächlich globalen Akteur im Krisenmanagementbereich bedeuten könnte. Perspektivisch vermag die EU auch auf das diplomatische Netzwerk der Türkei zurückgreifen und hierüber beispielsweise moderierend auf die Staaten Georgien und Aserbaidschan Einfluss zu nehmen. Langfristig anzustreben ist ein umfassender europäischer Systemexport in den Schwarzmeerraum, welcher zur regionalen Stärkung von Demokratie, Rechtstaatlichkeit und Menschenrechten beiträgt und den Zielen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union (Art. 11 EU-Vertrag) entspricht.

Ein gänzlich anderes Interessenfeld eröffnet sich bei der Frage nach der freie Passage durch die Turkish Straits, die trotz vertraglicher Garantien im Rahmen der Montreux-Konvention einer zunehmenden ‚Selbstregulierung' durch die Türkei ausgesetzt sind und unmittelbar die strategischen Interessen aller großen westlichen Staaten einschließlich der mit ihnen assoziierten Bündnissysteme berühren. Die Sicherung des Prinzips ‚Freiheit der Meere' steht dabei nicht nur für das Verlangen nach einem ungehinderten tankerbasierten Energietransit, sondern zugleich für die Aufrechterhaltung der militärischen Überlegenheit des Westens, dessen maritime Mobilität seit jeher das strategische Rückgrad weltweiter Machtprojektion bildet. Um einen von der Türkei ausgehenden Dominoeffekt in der Frage der unilateralen Regulierung strategischer Wasserstraßen (Panamakanal, Straße von Hormuz, Suezkanal, Straße von Malakka) zu verhindern, muss die EU diesen Streitpunkt zwischen den Schwarzmeeranrainern aktiv moderieren und einen fairen Interessenausgleich befördern.

Vornehmlich mit dem Ziel der Stärkung der inneren Sicherheit der Union ist hingegen der Auf- und Ausbaus eines effektiven EU-Grenzregimes in der Region verknüpft, da die sowohl durch Bulgarien als auch in Teilen durch Rumänien führende ‚Balkanroute' nicht nur die Hauptachse des aus Zentralasien über die Türkei in den Schengenraum geleiteten Drogenverkehrs darstellt, sondern ebenfalls ein bedeutender Transitweg illegaler Migranten repräsentiert.[60] Stärker als zuvor wird die Union somit nach der bevorstehenden zweiten EU-Osterweiterung auf die Zusammenarbeit mit der Türkei aber auch anderen Schwarzmeeranrainern bei der Grenzsicherung angewiesen sein.

---

59 Europäische Kommission: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Fragen im Zusammenhang mit der möglichen Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union, COM(2004)656 final, S. 7.

60 Vgl. hierzu: Ebenda, S. 45-50.

Szenarien jenseits der türkischen Beitrittsfinalisierung

Angesichts des nur skizzierten strategischen Interessenprofils der EU wird sich eine umfassende Eröffnung europäischer Handlungsoptionen im Schwarzmeerraum am besten auf dem Weg einer möglichst breiten Einbindung der türkischen Seite realisieren lassen. Zwar existiert historisch kein Beispiel dafür, ein einmal eröffnetes Beitrittsverfahren seitens der EU nicht abzuschließen, doch bilden die europäisch-türkischen Gespräche zweifellos „Verhandlungen ohne Vorbild“[61]. So hält bereits der Verhandlungsrahmen fest: „These negotiations are an open-ended process, the outcome of which cannot be guaranteed beforehand.“[62] Die Gefahr des Scheiterns geht von beiden Seiten aus, da auch von türkischen Führungskräften betont wird, dass die Türkei „das Recht hat, ‚Ja' oder ‚Nein' zu sagen“.[63]

Kommt es bei der Prognose strategischer türkischer Reaktionsmuster im Falle einer Zurückweisung in erheblichem Maße auf die jeweiligen Umstände der Ablehnung an (die Spannweite reicht vom frühzeitigen Abbruch der Verhandlungen bis hin zum Scheitern in ‚letzter Sekunde' durch eine Volksabstimmung), muss angesichts des langfristigen Charakters einer europäischen Zurückweisung im Gegensatz zur erstmaligen Ablehnungsbescheid vom Dezember 1989 von einem erheblichen anti-europäischen ‚Blowback' ausgegangen werden. Als wahrscheinlich gilt dabei nicht nur die kurzfristige Radikalisierung der türkischen Innenpolitik sowie die Stärkung nationalistischer (möglicherweise auch religiös motivierter) Kräfte, sondern auch eine langfristige, gegen die EU-gerichtete Balancierungsbewegung. Wäre eine strategische türkisch-amerikanische Wiederannäherung als die wahrscheinlichste Option zu erachten, kann im Falle des Scheiterns auch ein türkisch-russisches Zweckbündnis nicht ausgeschlossen werden. Wie zuvor in den neunziger Jahren wird die Türkei zudem den Versuch unternehmen, eine strategische Allianz mit den Turkstaaten Aserbaidschan, Kasachstan, Usbekistan, Turkmenistan und Kirgistan zu schmieden, wobei Ankara im Gegensatz zu vorangegangenen Initiativen bereits heute auf erhebliche diplomatisch-politische Vorarbeiten aufbauen kann. Wäre diese Entwicklung aus Sicht der EU mit erheblichen Abstrichen hinsichtlich der Durchsetzung der oben dargelegten strategischen Interessen verbunden, bedeutet dies jedoch nicht zwangsläufig eine sicherheitspolitische Destabilisierung des Schwarzmeerraums.

Ein weiteres Alternativszenario zur Vollmitgliedschaft gliedert sich in zwei unterschiedliche Gedankenmodelle und skizziert die Situation „If Turkey Says No“[64]. Das erste Konstrukt nimmt dabei die Annahme zur Grundlage, dass die Türkei in Folge einer durchaus rationalen und interessenbezogenen Analyse ihren bisherigen Standpunkt revidiert, wonach lediglich eine Vollmitgliedschaft den Endstatus zur EU definiert. Stattdessen könnte Ankara auf die Übernahme einer unabhängigeren, sowohl europäisch als auch asiatisch ausgerichteten Akteursrolle spekulieren und nach Abschluss zahlreicher bilateraler Übereinkünfte mit der EU lediglich eine konsolidierte ‚strategische Partnerschaft' eingehen. Zugleich würde die Türkei ihre Rolle als ‚euro-asiatischer Gatekeeper' in vollem Maße zu ihren Gunsten ausnutzen und könnte (im Gegensatz zum Zurückweisungs-Szenario) beim weiteren Ausbau des Beziehungsgeflechts zu den Turkstaaten sowie langfristig zum Iran aus einer Position

61 Heinz Kramer: EU-Türkei: Vor schwierigen Beitrittsverhandlungen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, Mai 2005, S. 7.

62 Negotiating Framework for Turkey. Principles governing the negotiations, 3. Oktober 2005, S. 1, abrufbar unter: http://www.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/st20002_en05_TR_framedoc.pdf.

63 Hilimi Özkök: Jährliche Bewertungsrede des Generalstabschefs an der Kriegsakademie, Ankara, 20. April 2005, S. 21.

64 Sedat Laciner: If Turkey Says No?, in: Turkish Weekly (17. Juli 2005), abrufbar unter: http://www.turkishweekly.net/editorial.php?id=16.

der Stärke heraus agieren. Sowohl für den Schwarzmeerraum und seine Anrainer als auch für die Staaten der EU würden sich hingegen auf strategischer Ebene im Vergleich zur heutigen Situation lediglich geringfügige Veränderungen ergeben. Aus Sicht Moskaus bliebe zudem die befürchtete südliche Einkreisungsbewegung aus und würde auch georgische Hoffnungen auf einen etwaigen EU-Beitritt negieren, da diese nur bei direkter territorialer Anbindung realistisch erscheint.

Grundlegend unterschiedlich gestalten sich hingegen die Perspektiven im Falle einer nationalistischen Reflexen folgenden Abwendung der Türkei vom Ziel der Vollmitgliedschaft. Müsste man wie im Falle einer europäischen Zurückweisung mit erheblichen Abstrichen bei der Durchsetzungsfähigkeit der eigenen Interessen in der erweiterten Region rechnen, ergibt sich auch aus Sicht der übrigen Schwarzmeeranrainer eine keineswegs wünschenswerte Konfrontation, da vor allem die russische Seite empfindlich auf jedwede Form nationalistischer oder religiös-motivierter Tendenzen reagieren dürfte und somit die Gefahr regionaler Destabilisierung birgt. Gleichzeitig wäre eine strategische ‚Absicherung' zwischen der EU und Russland eine keineswegs fern liegende Konsequenz. Ist das Risiko eines solchen Entwicklungsverlaufs zwar gegenwärtig nicht als akut zu charakterisieren, lässt sich – angesichts des „unwürdigen Feilschens"[65] im Vorfeld der offiziellen Aufnahme der EU-Beitrittsgespräche – bereits heute feststellen, dass sowohl in der Bevölkerung als „auch bei der türkischen Regierung die Beitrittseuphorie verflogen ist."[66]

Ausblick

Im Zuge der laufenden Beitrittsprozesse von Bulgarien, Rumänien und der Türkei sowie der sich kontinuierlich zuspitzenden Frage nach der langfristigen europäischen Versorgungssicherheit im Energiebereich ist auch der bisweilen als ‚europäischer Blinddarm' verspottete Schwarzmeerraum zunehmend in den Interessenfokus der EU gerückt. Bislang existiert auf Seiten der EU jedoch kein übergreifender raumbezogener Ansatz. Stattdessen konzentrierte sich die Union vorwiegend auf den Aufbau bilateraler Beziehungsmuster im Rahmen ihrer unterschiedlichen Kooperationsinstrumente und Beitrittsfahrpläne und beschränkte sich bei der Behandlung regionaler Fragen auf wenige vornehmlich technische Übereinkünfte.[67] So findet der Schwarzmeerraum als Problem- und Interessengebiet vorläufig weder in der EU-Sicherheitsstrategie noch in einzelnen GASP-Stellungnahmen Erwähnung. Künftig wird die effektive Interessenwahrnehmung in dieser Region jedoch stark davon abhängen, ob es der EU gelingen wird, eine gemeinsame strategische Linie für den gesamten euro-asiatischen Grenzraum zu entwickeln. Dies gilt vor allem für den Bereich sicherheitsrelevanter Fragen, da die Vielzahl fortexistierender Spannungen und Konflikte den Aufbau eines autochthonen funktionsfähigen multilateralen Institutionengefüges in dieser Region auf absehbare Zeit behindern. Auf der anderen Seite bleibt festzustellen, dass vor allem die zunehmende politisch-ökonomische Interdependenz der Anrainerstaaten einen „neutralisierenden Kitt" darstellt, welcher sowohl aktuelle als auch künftige Divergenzen in positiver Weise moderieren wird und gleichfalls das Risiko eines (mit dem türkischen Beitritt zu befürchteten) ‚Entrapment' der EU in regionale Konfliktlagen eindämmen hilft. Besonders hervorzuheben ist zudem das sich seit mehreren Jahren stetig verbessernde Verhältnis zwi-

65 Raúl Lautenschütz: Unwürdiges Feilschen um das Türkei-Mandat, in: Neue Zürcher Zeitung, 3. Oktober 2005.

66 Heinz Kramer: Türkei-Verhandlungen als Spielball der Interessen, in: SWP-Aktuell Nr. 42, September 2005, S. 1, abrufbar unter: http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?id=1392.

67 Hierzu zählen etwa die Programme: Interstate Oil and Gas Transport to Europe (INOGATE), Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia (TRACECA) sowie das Black Sea Pan-European Transport Area (PETrA). Vgl. Vahl, The EU and Black Sea Regional Cooperation.

schen den einstigen Erbfeinden Türkei und Russland, das sich maßgeblich auf ein Gerüst neuer gemeinsamer Interessen in der Region abzustützen weiß. Gleichzeitig wird jedoch die ‚Joint Hegemony' beider Staaten von den restlichen Anrainern, die weder über entsprechende militärische Fähigkeiten noch über einen sich hieraus ableitenden strategischen Einfluss im Schwarzmeerraum verfügen, mit erheblicher Skepsis betrachtet. Der Wunsch nach größerer regionaler Mitsprache wird in erster Linie am Beispiel des künftigen EU-Mitglieds Rumänien deutlich, das nicht nur aus eigener Kraft an militärischem Profil zu gewinnen sucht, sondern sich vor allem durch eine affirmative Politik in Bezug auf US-amerikanische Stationierungsinteressen in der Region einen Macht- und Sicherheitsgewinn verspricht. Ist das Aufgehen der rumänischen Reziprozitätskalkulation dabei durchaus fraglich, herrscht im Gegenzug jedoch wenig Zweifel daran, dass dieses Handeln mittelfristig neuen Konfliktstoff in die Region befördern könnte. Anzeichen hierfür finden sich bereits heute und schlagen sich in erster Linie im türkisch-amerikanischen Verhältnis nieder. So lässt es durchaus aufhorchen, wenn selbst führende Diplomaten die bilateralen Beziehungen als zunehmend „allergic"[68] charakterisieren und einflussreiche US-Regierungsberater über den einst so engen europäischen NATO-Partner bemerkt: „Turkey has entered a dangerous period both for itself and for US-Turkish relations which deserves serious attention."[69]

In Bezug auf die Ukraine ist angesichts der äußerst volatilen politischen Situation vorerst keine abschließende Verortung dieses Landes in der regionalen Gesamtkonstellation möglich. Gleichwohl weisen auch hier einzelne Entwicklungsaspekte auf einen zunehmenden Verdruss Kiews gegenüber der wachsenden russisch-türkischen Dominanz im Schwarzmeerraum hin. So wird der EU zukünftig eine besondere Sensibilität in der Frage des regionalen Interessenausgleichs abverlangt werden und eine aktive Einbringung politischer und diplomatischer Initiativen erforderlich machen. Eine Möglichkeit hierzu bietet sich unter anderem durch die angestrebte Partizipation der EU am Schwarzmeerkooperationsrat, in welchem die Union ihren reichhaltigen Erfahrungsschatz bei Fragen des Institutionenaufbaus sowie der multilateralen Konsensfindung einbringen kann.

Um dieser Rolle als Antriebsfeder gerecht zu werden, kommt die EU jedoch nicht umhin, gegenüber den Anrainerstaaten mittels einer transparenten regionalen Agenda an Glaubwürdigkeit als ehrlicher Makler zu gewinnen und die bisher stark bilateral orientierten Beziehungsmuster zu erweitern. Ein erster Schritt hin zu einer kohärenteren europäischen Linie wäre dabei die Entwicklung einer gemeinsamen EU-Regionalstrategie für den Schwarzmeerraum, die nach Vorbild bereits existierender Grundlagendokumente[70] den Interessen- und Handlungsfokus der Union von der einzelstaatlichen Ebene löst sowie unterschiedliche Politikbereiche (Energie, Sicherheit, Grenzkontrolle et cetera) zu bündeln sucht.

68 So der ehemalige US-Botschafter in der Türkei Mark Parris: Allergic Partners: Can US-Turkish Relations Be Saved?, in: Turkish Policy Quarterly, Nr. 1/2005, S. 49-58.

69 Bruce Pitcairn Jackson, The Future of Democracy in the Black Sea Region, S. 4.

70 So etwa die Gemeinsame Strategie für die Mittelmeerregion (2000/458/GASP). Eine Gemeinsame Strategie für die Region Westlicher Balkan befindet sich gegenwärtig in Entwicklung.

FORUM

Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste EU-Nachbarschaftspolitik

*Barbara Lippert**

Die EU befindet sich in einem Dilemma zwischen der außenpolitisch in mancher Hinsicht gebotenen und vielfach erwarteten Fortführung des Erweiterungsprozesses und den europapolitischen Notwendigkeiten einer Konsolidierung ihrer Grundlagen.[1] Für die EU gilt es vor diesem Hintergrund, die eigene Glaubwürdigkeit nach innen und außen zu stärken und ihre Handlungsspielräume zu erweitern.

Rhetorische Frontstellungen zwischen Gegnern und Befürwortern einer Fortsetzung der Erweiterungspolitik unter den Mitgliedstaaten führen die EU nur weiter in die Sackgasse. Während die einen die politische, finanzielle und institutionelle Absorptionskraft der EU zum alles entscheidenden, wenngleich nur vage ausbuchstabierten Kriterium erheben[2], verlassen sich die anderen auf das Einfallstor, das Artikel 49 EUV für europäische Staaten bietet und auf die bürokratischen Automatismen, die ein Beitrittsantrag – siehe jüngst den Mazedoniens – für gewöhnlich auslöst.[3] Nach außen gibt die EU zunehmend ein Bild der Doppelzüngigkeit und zugleich der Erpressbarkeit ab. Die 25 können sich weder dazu durchringen, kollektiv Ja zur fortgesetzten Erweiterung zu sagen, noch kann die EU wohl auf Dauer ein Nein durchhalten. In dieser angespannten Situation geht es für die EU darum, Gestaltungskraft zurück zu gewinnen. Nach Lage der Dinge und angesichts divergierender Präferenzen unter den Mitgliedstaaten gibt es keinen Königsweg, sondern nur kluge und weniger kluge Kompromisse. In diesem Sinne ist dies ein Plädoyer für eine Intensivierung der Nachbarschaftspolitik. Dazu werden einige Vorschläge zur Diskussion gestellt.[4]

Die Übergangsphase gestalten: eine Assoziierung neuen Typs

Mehr noch als die Erweiterung ist die Nachbarschaftspolitik der EU Ordnungspolitik zur Strukturierung und Gestaltung des unmittelbaren Nachbarraums. Gegenüber den Ländern des westlichen Balkans hat die EU jüngst in Salzburg deren europäische Perspektive bekräf-

---

* Dr. Barbara Lippert, Stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik, Berlin; Lehrbeauftragte an der Humboldt Universität zu Berlin.
Die Vorschläge wurden erstmals im März 2006 im Berliner Arbeitskreis Europa der Friedrich-Ebert-Stiftung diskutiert. Die Autorin dankt den AK-Mitgliedern für ihre Kommentare und Anregungen. Eine weitere Ausarbeitung soll im Sommer von der FES publiziert werden. Dieser Forums-Beitrag resultiert auch aus Arbeiten im Rahmen des IEP-Schwerpunktprogramms „Dialog Europa der Otto Wolff-Stiftung“.

1 Vgl. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat vom 15./16. 12. 2005, Punkt 25.

2 Das Europäische Parlament hat nun die Kommission aufgefordert, bis Ende 2006 einen Bericht vorzulegen, in dem sie die Prinzipien des „Konzepts der Aufnahmefähigkeit“ erläutert. Vgl. den Bericht des Ausschusses für Auswärtige Angelegenheiten „über das Strategiepapier 2005 der Kommission zur Erweiterung“ vom 3.2.2006, A6-0025/2006 (Bericht Brok), S.4, Punkt 5.

3 Vgl. zu den Positionen in den 25 Mitgliedstaaten Institut für Europäische Politik (Hrsg.): EU-25 Watch, No. 2, January 2006, Berlin, S. 105-147, abrufbar unter: http://www.iep-berlin.de/publik/EU25-Watch/index.htm (letzter Zugriff: 27.03.2006).

4 Vgl. zum Problemkreis insgesamt mit dem Vorschlag der Aufgabenkonföderation Barbara Lippert: Erfolge und Grenzen der technokratischen EU-Erweiterungspolitik, in: Amelie Kutter/Vera Trappmann (Hrsg.): Das Erbe des Beitritts: Mittel- und osteuropäische Gesellschaften nach dem Beitritt zur EU, Baden-Baden 2006 (im Erscheinen).

tigt und verhandelt bereits mit Kroatien über den Beitritt.[5] Gleiches gilt für die Türkei. Eine EU von 30 Mitgliedstaaten zeichnet sich so für einen mittleren Zeitraum von zehn bis fünfzehn Jahren ab. Hinter diese zugesicherten Beitrittsperspektiven sollte die EU auch von sich aus nicht zurückfallen. Die Mittelmeerländer sind überwiegend bereits mit der EU assoziiert und multilateral im Barcelona-Prozess verbunden. Unter den östlichen Nachbarn reklamiert Russland eine Sonderstellung und bequemt sich, mit der EU vier Räume der Kooperation zu schaffen.[6] Dazwischen liegen jene postsowjetischen Länder, die, wie die Ukraine, bereits historisch Grenzräume Europas bilden und die sich noch inmitten langwieriger Transformations- und Orientierungsprozesse befinden. Unterdessen ist aber auch für nennenswerte Teile der Gesellschaften zwischen Minsk und Baku und einige ihrer Regierungen die EU zu einem Fixpunkt der Reformanstrengungen und außenpolitischen Ausrichtung geworden. Sie treten der EU mit großen Erwartungen entgegen und verlangen, dass sie nichts tun solle, was ihre Hoffnung auf EU-Mitgliedschaft, und liegt sie auch in noch so weiter Ferne, „tötet“[7].

Angesichts dieser Erwartungen muss die EU ihrer Nachbarschaftspolitik endlich Zugkraft und Attraktivität verleihen. Durch spezifische Angebote und Neuerungen kann sie die durch Erweiterungsmüdigkeit und gebremste Integrationsdynamik[8] geprägte (Übergangs-) Zeit aktiv gestalten. Je länger diese Übergangsphase dauert und je weniger bei einigen Ländern an die ‚Perspektive einer Perspektive’ zu denken ist, desto dringender wird sich diese Aufgabe stellen. Das gilt vor allem für den postsowjetischen Raum. Zur Schärfung ihrer östlichen Dimension könnte die EU folgende Schritte tun.

Hauptinstrument sind individuell mit den Nachbarn auszuverhandelnde bilaterale Abkommen, die durch Aktionspläne unterfüttert und operationalisiert werden. An die Stelle der 2008 auslaufenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (zum Beispiel mit der Ukraine und Moldau) sollten Assoziierungsabkommen neuen Typs[9] treten. Das Angebot zielt prinzipiell auf die Ukraine, Moldau, Belarus, Georgien, Armenien und Aserbaidschan. Das Assoziierungsabkommen neuen Typs (basierend auf Artikel 310 und 300 EGV) wird als Modernisierungs- und Stabilitätspartnerschaft konzipiert. Der Grad der Konvergenz mit dem Unions-Acquis wird individuell nach Ambition und Leistungskraft anvisiert. Diese Assoziierung unterscheidet sich mithin vom Typus der Beitrittsassoziierung wie im Falle der Türkei oder Griechenlands und der bloßen Freihandelsassoziierung wie bei den Mittelmeerländern.

Im folgenden wird nichts grundstürzend Neues vorgeschlagen, sondern traditionelle Elemente mit Angeboten kombiniert, die substantiell über den Status quo hinausgehen und entsprechende Anreize setzen. Für die Modernisierungs- und Stabilitätspartnerschaft sind in den neuen Assoziierungsabkommen maßgeschneidert und im Lichte der spezifischen Ambitionen für das jeweilige Land die in Übersicht 1 genannten Elemente vorzusehen.[10]

---

5 Vgl. die Gemeinsame Presseerklärung EU/Western Balkans vom 11.03.2006, abrufbar unter: http://www.eu2006.at/de/News/Press_Releases/March/1103EUWesternBalkansStatement.html (letzter Zugriff: 21.03.2006).

6 Vgl. Hannes Adomeit/Rainer Lindner: Die „Gemeinsamen Räume“ Russlands und der EU. Wunschbild oder Wirklichkeit?, SWP-Studie Nr. 34, 2005.

7 So publikumswirksam der ukrainische Schriftsteller Juri Andruchowytsch in seiner Rede „Europa, meine Neurosen“ bei der Entgegennahme des Leipziger Buchpreises zur Europäischen Verständigung 2006. Auszugsweise abgedruckt in: Süddeutsche Zeitung, 16.03.2006.

8 Vgl. u.a. die Position der SPD-Abgeordneten im Europäischen Parlament zur EU-Erweiterung vom 07.03.2006 (Hänsch/Kuhne), abrufbar unter: http://www.spd-europa.de/index.php?pageId=20&news_id=511 (letzter Zugriff: 21.03.2006) und Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten, Bericht Brok.

9 Vgl. zum Vorschlag der Nachbarschaftsabkommen als Assoziierungsabkommen neuen Typs Barbara Lippert: Die Union und ihre Nachbarn nach dem Verfassungsvertrag, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.): Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU, Baden-Baden 2005, S. 367-379, hier S. 376.

10 Vgl. die Resolution des Europäischen Parlaments zur europäischen Nachbarschaftspolitik vom 19.01.2006, A6-0399/2005, in der einige der hier genannten Elemente im Hinblick auf einen neues Nachbarschaftsabkommen enthalten sind. Allerdings wird weder eine Gesamtkonzeption entwickelt, noch eine klare Einordnung als Assoziierungsabkommen vorgenommen.

Übersicht 1: Elemente der Assoziierungsabkommen neuen Typs

- *Wirtschaft und Handel*
  - asymmetrische Handelsliberalisierung, schrittweise einschließlich von Agrargütern und Dienstleistungen
  - Option: schrittweise Schaffung einer Freihandelszone mit der EU/dem EWR und schrittweise wirtschaftliche Integration in den EU-Binnenmarkt
  - Finanzielle und technische Hilfspakete für wirtschaftliche Transformation (economic governance und good governance)
  - Investitionshilfen der EU und der Privatwirtschaft für Infrastrukturprojekte: Verkehr (besonders Schiene), Energie, Telekommunikation
- *Demokratieförderung und politischer Dialog*
  - politische Konditionalitätsklausel
  - vertiefter politischer Dialog im Rahmen der Assoziierungsinstitutionen zu den Themen good governance, Menschenrechte, Demokratie
  - weitere politikfeldspezifische Themendialoge
  - Unterstützung beim Institutionenaufbau, insbesondere im Bereich des Gerichtswesens und der Justiz sowie generell der öffentlichen Verwaltung
  - Ausbau von TAIEX und Twinning-Aktivitäten
  - Systematische Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Vereinigungen und der Sozialpartner als Dialog- und Kooperationspartner
  - Öffnung von EU Programmen, vor allem der Mobilitätsprogramme, und vereinfachtes Visaregime für Studierende und Lernende
- *Außen- und sicherheitspolitischer Dialog und Kooperation*
  - Möglichkeit der Assoziierung mit gemeinsamen Stellungnahmen und Aktionen im Rahmen der GASP
  - Teilnahme an gemeinsamen Missionen und Einsätzen
  - Politischer Dialog: regelmäßig auf Minister-Ebene, hohe Beamte; darüber hinaus fallweise: Gipfel, informelle Treffen (Typ Gymnich); Teilnahme an GASP-Arbeitsgruppen, Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee, gemeinsame Ratssitzungen zu spezifischen Themen
  - Themen: regionale Sicherheit, Krisenmanagement, Nichtverbreitungspolitik, Bekämpfung des internationalen Terrorismus, Energiesicherheit
- *Innere Sicherheit*
  - Bekämpfung organisierter Kriminalität
  - Grenzsicherheit
  - Einwanderungspolitik
  - Rückführabkommen
  - Visapolitik
  - Kooperation mit Behörden und EU-Agenturen
- *Hilfe*
  - Der Schwerpunkt sollte auf Maßnahmen gelegt werden
  - zur Verbesserung von economic und good governance
  - zum Ausbau von Infrastruktur
  - zur grenzüberschreitenden Kooperation und Verflechtung (siehe CEFTA)
  - zur regionalen Entwicklung in den Ländern.

Sinn und Zweck der immer enger auszugestaltenden Assoziierung wäre die Modernisierungs- und Stabilitätspartnerschaft, nicht der Beitritt. Die Frage der EU-Mitgliedschaft wird seitens der EU ausgeklammert. Sie stellt demgegenüber eine effektive Verbesserung der Lebensverhältnisse und verlässliche politische Beziehungen ins Zentrum. Maßnahmen und Themen, die innerhalb der fünf vorgeschlagenen Kooperationsfelder (siehe Übersicht 1 oben) ausgewählt und zeitlich sowie inhaltlich ausgestaltet werden, sind auf das Ziel der Modernisierung ausgerichtet. Zentrales Anliegen und Gradmesser ist also die effektive Unterstützung der Transformation in Bezug auf good governance und wirtschaftliche Entwicklung[11], nicht die Konvergenz mit dem EU-Acquis von der Gemeinsamen Agrarpolitik bis zur Wettbewerbspolitik. Die Komponente „Stabilitätspartnerschaft" unterstreicht das zunehmende Interesse der EU an der Befriedung und Entspannung regionaler Konflikte in Osteuropa, die teilweise eine Voraussetzung für Demokratisierung und wirtschaftliche Entwicklung in der Region sind.[12] Die Stabilitätspartnerschaft betont außerdem das Interesse der EU, diese Länder für den Kampf gegen organisierte Kriminalität und die Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen, für die Sicherung der Energielieferungen und die Abwehr des internationalen Terrorismus, mithin für die Herausforderungen der global governance, auch angesichts aufsteigender Mächte wie China und Indien, zu gewinnen.

Die Frage der institutionellen Ausgestaltung der Assoziierung und der Beteiligung der Nachbarn am EU-Entscheidungssystem ist wichtig, weil sie in der Regel die rote Linie zwischen „drinnen" und „draußen" markiert und für Drittstaaten eine Frage des besonderen Status und Verhältnis zur EU darstellt. Vorgeschlagen wird eine stärkere Einbeziehung der Nachbarschaftspolitik-Staaten in den Meinungsbildungsprozess in der EU (‚decision shaping', aber kein ‚decision making') durch Rückgriff auf und Überarbeitung der strukturierten Zusammenarbeit.[13] Dazu zählen in einer maximalen Variante:

- Gipfel (Troika trifft Staats-/Regierungschef)
- Assoziierungsrat auf Minister-Ebene
- Assoziierungsausschuss Ebene hohe Beamte/Kommission und Unterausschüsse
- Parlamentarischer Assoziierungsausschuss
- Zivilgesellschaftliche Foren
- (thematische)Verknüpfung mit der „Aufgabenkonföderation" (siehe unten)
- Einbeziehung als Beobachter (mit Rederecht und Informationsrechten) in Vorbereitungs- und Implementierungsstadien des Legislativprozesses (zum Beispiel nach dem Muster des EWR)
- Back to back meetings bi- und multilateral mit Europäischem Rat und ausgewählten Ministerrat-Konfigurationen (Allgemeine Angelegenheiten und Sektorpolitiken).

Diese Parallelstrukturen sind für die EU aufwändig und für Drittstaaten nur ein Ersatz für volle Mitgliedschaftsrechte. Auch deshalb wurden sie in der Vergangenheit eher obstruiert als engagiert genutzt. Der EU müsste nun aber klarer vor Augen stehen, dass sie den Preis einer intensiven und substantiellen Nutzung derartiger Konsultationsvorkehrungen zahlen muss, wenn sie die Assoziierung attraktiver gestalten und als Alternative zum Beitritt aus-

11 So auch die Argumentation des Generaldirektors der GD Außenbeziehungen der Europäischen Kommission Eneko Landaburu: "From Neighbourhood to Integration Policy: are there concrete alternatives to enlargement?", Brüssel, 23.01.2006, abrufbar unter http://europa.eu.int/comm/world/enp/pdf/060223_el_ceps_en.pdf (letzter Zugriff: 21.03.2006).

12 Auf diesen Zusammenhang verweist Ernst-Otto Czempiel: Demokratisierung von außen. Vorhaben und Folgen, in: Merkur, Nr. 6/2004, S. 467-479, hier S. 472.

13 Zur strukturierten Zusammenarbeit vgl. Barbara Lippert/Peter Becker: Bilanz und Zukunft des Strukturierten Dialogs, in: *integration* 2/1997, S. 56-71.

bauen will. Die Nachbarn könnten ihrerseits zur Einsicht gelangen, dass diese Arrangements kein schwacher Ersatz sein müssen. Vor allem dann nicht, wenn man sieht, dass derzeit schon Abstriche am Konzept der Vollmitgliedschaft bei laufenden Beitrittsverhandlungen gemacht und für potenzielle Kandidaten Formen abgestufter Mitgliedschaft kreiert werden sollen.[14]

Zu vermitteln ist, dass dieser neue Assoziierungstyp erheblich mehr als die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (zum Beispiel wegen der pfeilerübergreifenden Themenbreite, der institutionellen Ausgestaltung und der ‚Hilfepakete'), aber weniger beziehungsweise anderes als die Europaabkommen bietet (siehe Beitritt) oder fordert (siehe Konvergenzanforderungen). Die Beziehungen zwischen der EU und den Assoziierten sind symmetrischer angelegt und stehen nicht unter dem Imperativ der einseitigen Acquisübernahme. Sie sind dadurch (beiderseits) selektiver und stärker als interessegeleitete Verhandlungen (mit Geben und Nehmen) konzipiert. Deshalb wäre auch weniger an einen maximalen politisch-wirtschaftlichen Kriterienkatalog wie an den von Kopenhagen für Beitrittskandidaten zu denken, der ja einen beitrittsfixierten Stufenprozess auslöst. Stattdessen würde eine Serie zweiseitiger Vereinbarungen (Aktionspläne, aber auch völkerrechtliche Vereinbarungen und politische Übereinkünfte) und ein an Benchmarks orientiertes Monitoring im Rahmen der Assoziierungsinstitutionen verfolgt. Die Ukraine könnte als Zugpferd und Pilotland für eine solche Assoziierung neuen Typs aufgebaut werden.

Perspektive gesamteuropäische Aufgabenkonföderation

Darüber hinaus bedarf es aber einer weiteren konzeptionellen Perspektive für die Nachbarstaaten, die möglicherweise auch auf Dauer der EU nicht beitreten werden. Die Assoziierungsabkommen neuen Typs sollten der Baustein für eine umfassende Neuordnung der Beziehungen zwischen der sich ohnehin – siehe Balkan – erweiternden EU und den östlichen Nachbarn sein. Kernidee ist es, eine „gesamteuropäische Aufgabenkonföderation"[15] zu schaffen, die in der Hauptsache eine funktionale Kooperation unter Einmischung gemeinsamer Entscheidungsverfahren und ‚leichter Institutionen' wäre. Es handelt sich einerseits um einen Zweckverband, anderseits ist die Zusammenarbeit langfristig angelegt und institutionalisiert und kann, soweit erforderlich oder gewünscht, „auch mit gemeinsamer Ausübung von Hoheitsgewalt der Mitglieder einhergehen"[16].

In der Aufgabenkonföderation sollte die EU kollektiv (beziehungsweise entsprechend ihrer Kompetenzordnung) vertreten sein und von den postsowjetischen Nachbarn jene, die mit

---

14 Vgl. hier z.B. die Beiträge der Bundestagsabgeordneten Andreas Schockenhoff: Aufnahmefähigkeit der EU klären, 18.02.2006, abrufbar unter: http://www.cducsu.de/section__2/subsection__3/id__1153/Meldungen.aspx (letzter Zugriff: 24.03.2006); Mathias Wissmann: Neue Strategien für die Erweiterung der EU - Das Modell der gestuften Mitgliedschaft" - Thesenpapier zur Zukunft der Erweiterung der europäischen Union, 16.3.2006, abrufbar unter: http://www.matthias-wissmann.de/images/content/20060316_handout_wissmann.pdf (letzter Zugriff: 24.03.2006) sowie die SPD-Abgeordneten im Europäischen Parlament, Position zur EU-Erweiterung, Punkt 2.

15 Begriff und Ausgangsidee in Anlehnung an den Bericht von Hänsch für den Institutionellen Ausschuss des Europäischen Parlaments „Über die Gestaltung und Strategie der Europäischen Union im Hinblick auf ihre Erweiterung und die Schaffung einer gesamteuropäischen Ordnung" vom 21.05.1992, A3.0189/92 (Bericht Hänsch). Damit wird an dieser Stelle von einer eingehenderen Diskussion des Begriffs Konföderation im staatsrechtlichen Sinne und den jeweiligen Bedeutungsinhalten abgesehen. Vgl. Heinrich Schneider: Optionen der politischen Finalität: Föderation - Konföderation – Verfassung, in: ders., Mathias Jopp und Uwe Schmalz (Hrsg.): Eine neue deutsche Europapolitik?, Bonn 2001, S. 583-666.

16 Institutioneller Ausschuss, Bericht Hänsch, S. 24. Gegen den Begriff Konföderation hatten sich in den Beratungen des Verfassungskonvents allerdings vor allem Vertreter der polnischen Regierung gewandt, vgl. Lippert, Die Union und ihre Nachbarn, S. 372-375.

der EU assoziiert sind, die eine gute Umsetzungsbilanz aufweisen und die die ambitionierten Kooperationsziele der Modernisierungs- und Stabilitätspartnerschaft erfolgreich verfolgen. Die Einbeziehung Russlands und die Verbindung zur Politik der vier gemeinsamen Räume wäre als weitere wichtige Strukturfrage zu diskutieren.

Fortgeschrittenen Assoziierungsländern bietet die EU an, mit ihr eine gemeinsame, tendenziell gesamteuropäische Aufgabenkonföderation zu bilden. Sie dient dazu, bilaterale Themen übergreifend und multilateral zu behandeln und, nach festzulegenden Verfahren, gemeinsam Entscheidungen zu treffen. Diese Konföderation sollte einen Prozess initiieren, in dessen Verlauf gemeinsame Institutionen (zum Beispiel Konföderationsrat auf Ebene von Ministern, hohen Beamten und der Parlamente) geschaffen und Aufgaben, Verfahren, Regeln und Normen der Kooperation bis hin zur ‚Gemeinschaftsbildung' allmählich fest- und fortgeschrieben werden. Ähnlich wie beim KSZE-Prozess stünde das Ergebnis nicht im Vorhinein fest. Vielmehr ginge es darum, diese gesamteuropäische Aufgabenkonföderation auf den Weg zu bringen und ihr dann allmählich eine festere Struktur zu geben. Dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer noch andauernden Neustrukturierung des internationalen Systems und der internationalen Organisationen. Die Einbindung des Europarats und gegebenenfalls auch die Nutzung seiner Infrastruktur für diese Aufgabenkonföderation lägen nahe. Andere Organisationen wie die NATO und seit langem schon die OSZE sind raumgreifender angelegt als die Konföderation, aber ebenso in einem Wandlungsprozess begriffen.

Im Unterschied zum Stabilitätspakt für den westlichen Balkan würde allerdings innerhalb der Aufgabenkonföderation keine Proliferation von internationalen Organisationen und Staaten außerhalb Europas eingeplant, da dies zu einer schwerfälligen Struktur führt. Vielmehr sollten die räumliche Begrenzung auf die jetzige Liste der sechs postsowjetischen Nachbarschaftsländer (potenziell plus Russland plus EFTA-Länder) und die zentrale Stellung der EU die politische Attraktivität der Aufgabenkonföderation herausstreichen.

Im Vergleich zum Barcelona-Prozess würden funktionierende bilaterale Assoziierungsbeziehungen das Rückgrat der sie krönenden beziehungsweise fortsetzenden Aufgabenkonföderation bilden und nicht umgekehrt lahme bilaterale Beziehungen multilateral dupliziert. Die hier vorgeschlagenen substantiellen Assoziierungsabkommen eröffnen bereits bei intensiver Nutzung und institutioneller Ausgestaltung die Möglichkeit zur ‚Assoziierung mit EG/EU-Politiken', wie sie heute vor allem im EWR mit EFTA-Staaten oder bilateral mit der Schweiz praktiziert werden und sich – siehe Schengen – nicht auf Handel und Wirtschaft beschränken.

Im Unterschied zum EWR hätte die Aufgabenkonföderation nicht ausschließlich eine wirtschaftliche Dimension. Ja, das im EWR intendierte schwache politische Profil sollte in der Aufgabenkonföderation ins Gegenteil gekehrt und ausdrücklich mit der Aussicht auf eine Gemeinschaftsbildung im Sinne von Karl W. Deutsch lanciert werden.[17] Andererseits wäre die gesamteuropäische Aufgabenkonföderation aufgrund der Leistungskraft der Nachbarn und der je spezifischen Interessenlage der Beteiligten aber auch weniger ambitioniert in den Konvergenzzielen als der EWR, soweit sie beispielsweise den Binnenmarkt und die Wettbewerbspolitik betreffen. Die Ausweitung der Handlungsfelder (zum Beispiel auf in-

17 Vgl. Karl W. Deutsch u.a.: Political Community and the North Atlantic Area, Princeton 1957, S. 66f. zum Modell der pluralistischen Sicherheitsgemeinschaft. Zu deren Hauptbedingungen zählen: die Kompatibilität von Grundwerten, die Responsivität gegenüber dem Partner sowie die wechselseitige Voraussagbarkeit des Verhaltens. Vgl. zur Übertragung auf die OECD-Welt: Dieter Senghaas: Friedenszonen, in: Karl Kaiser/Hans-Peter Schwarz (Hrsg.): Die neue Weltpolitik, Bonn 1995, S. 337-346.

nere Sicherheit, GASP/ESVP) und ihre Verschränkung unterstreicht hingegen die politische Dimension der gesamteuropäischen Aufgabenkonföderation.

Im Zentrum der gesamteuropäischen Aufgabenkonföderation stünden drei Körbe/Dimensionen und acht ‚Räume':

- die politische und humanitäre Dimension
  - Rechtstaatlichkeit, Demokratie und Menschenrechte (aufbauend auf den Europarat-Mitgliedschaften)
  - Bildung, Kultur und Wissenschaft (zum Beispiel anknüpfend an den Bologna-Prozess)
- die ökonomische Dimension
  - ökonomischer Raum (Außenhandel und interne Marktregulierung)
  - monetärer und makroökonomischer Raum (Euro und makroökonomische Politik)
  - ökonomische Infrastruktur / transeuropäische Netze (Transport, Telekommunikation, Energie, Umwelt)
- die Sicherheitsdimension
  - Justiz und Inneres (unter anderem Voraussetzungen für Schritte in Richtung von Visafreiheit und Öffnung von Arbeitsmärkten)
  - externe und Sicherheitspolitiken (unter anderem eingefrorene Konflikte)
  - Bündelung von regionalen Prozessen.

Im Vergleich zu anderen Vorschlägen[18] soll nicht primär ein neuer, dritter Status zwischen Mitgliedschaft und Nachbarschaft geschaffen werden. Der Akzent würde vielmehr darauf liegen, dass die EU mit den assoziierten Nachbarn eine Konföderation der Europäer gründet. Damit würde die EU eine intensive Verbindung mit den Nachbarn eingehen. Assoziierung plus Aufgabenkonföderation werden nicht in erster Line als Durchgangsstation zur Mitgliedschaft angeboten, sondern als eine funktionierende Gemeinschaft von eigenem Wert aufgebaut. [19]

Für die EU liegen die Vorteile auf der Hand: Die gesamteuropäische Aufgabenkonföderation wäre als temporäre, möglicherweise auch dauerhafte Alternative zur EU-Mitgliedschaft für Osteuropa und den Südkaukasus bis hin zu Russland zu entwickeln. Die EU könnte so zunächst ihren inneren Zusammenhalt und ihre Handlungsfähigkeit verbessern, ohne durch Notaufnahmen und Automatismen zur endlosen Erweiterung verurteilt zu sein. Ferner könnte sie in dieser Konsolidierungsphase darüber entscheiden, ob sie erstmals primärrechtliche Möglichkeiten der Teilmitgliedschaft von Drittstaaten und damit der teilweisen Mitentscheidung und Repräsentation in den EU-Organen schaffen will. Nach dem hier vorgeschlagenen Modell der Assoziierung plus Aufgabenkonföderation gäbe es für die Nachbarn nur ein Opt-in bei der Vorbereitung und Implementierung, nicht der Entscheidungsfindung in der Union. Die Aufgabenkonföderation will ja gerade diesem Manko durch eine neue Entscheidungsstruktur außerhalb der EU begegnen.

Die Aufgabenkonföderation wäre zudem eine Rückfalloption für Kandidaten, deren Beitrittsverhandlungen nicht erfolgreich verlaufen. Im Sinne konzentrischer Kreise wäre ein

---

18 Vgl. Bericht über das Strategiepapier (Bericht Brok), Erwägungspunkt 10 über einen „multilateralen Rahmen als Zwischenschritt hin zu einer Vollmitgliedschaft", sowie die Ausführungen auf der Pressekonferenz: Agence Europe, 16.03.2006, S. 5; außerdem Wissmann, Neue Strategien. Interessanterweise plädiert Brok für einen multilateralen Rahmen und Hänsch aktuell dagegen. Vgl. Agence Europe vom 18.03.2006, S. 5.

19 Natürlich ergeben sich hier eine ganze Reihe Fragen, die der weiteren Klärung bedürfen: Wie wird das Verhältnis zwischen Aufgabenkonföderation und EU geregelt, wie das Verhältnis zwischen Aufgabenkonföderation und den Assoziierungen unterschiedlicher Qualität und Intensität mit den Nachbarn praktisch gestaltet? Wer entscheidet über die Aufnahme in die Aufgabenkonföderation? Welche Mittel muss die EU in ihrem Haushalt für die intensivierte Nachbarschaftspolitik bereitstellen?

Ring „verantwortungsvoll regierter Staaten“ um die EU (plus EWR) gelegt. Vom äußeren Kreis zum inneren EU-Kreis vorzustoßen ist seitens der EU jedoch nicht auszuschließen, solange sie an Artikel 49 EUV festhält. Eine Alternative wäre, die Antragstellung an eine entsprechende – wohl einstimmig auszusprechende - Einladung seitens der EU zu knüpfen.[20]

Interessenprofil der EU präzisieren

Parallel zur Effektivierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik durch die Assoziierungsabkommen neuen Typs in der Praxis sollten innerhalb der EU konzeptionelle Überlegungen vorangetrieben werden. Erst auf der Grundlage einer präziseren Interessenabklärung kann eine selbstbewusste Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik, die wohl immer unterhalb der Erwartungen von Drittländern bleiben, durchgeführt werden. Folgende Punkte sind zu diskutieren:

- die Definition der Interessen der EU an der Aufnahme neuer Mitglieder (welche Länder, welcher Zeitrahmen?) beziehungsweise an der politischen und wirtschaftlichen Verflechtung und Strukturierung der Beziehungen, das heißt über den ‚level of ambition’ sollte jetzt nachgedacht und reaktive Verhaltensmuster eingedämmt werden
- das Offenhalten/Ausklammern des Endpunktes der Beziehungen und die Vermeidung von Automatismen im Hinblick auf den Beitritt
- mögliche Wechselwirkungen mit einer NATO-Erweiterung in Osteuropa (zum Beispiel um die Ukraine oder Georgien)
- die vor allem auf Stabilität bezogenen und im engeren Sinne GASP/ESVP relevanten Elemente der Nachbarschaftspolitik und die stärker auf Demokratieförderung, wirtschaftliche Entwicklung und good governance ausgerichteten Elemente zu gewichten und hinsichtlich der Anreize (Ressourceneinsatz und andere Angebote), Interessenintensität und Durchsetzungsmöglichkeiten (Sanktionen, Konditionalität) auf EU-Seite realistisch einzuschätzen
- ein kohärenteres und sichtbareres Auftreten durch Sonderbeauftragte mit pfeilerübergreifenden Aufgaben
- der parallele Ausbau der strategischen Partnerschaft der EU mit Russland (Komplementarität, Integrationskonkurrenz, positive/negative spill over Effekte)[21]
- die Interessen der USA in der Region (einschließlich Südkaukasus und Zentralasien), ihre Politik innerhalb der NATO und die machtpolitische Konkurrenz mit Russland
- die Bedeutung der Türkei vor und nach einem möglichen EU-Beitritt für die Europäische Nachbarschaftspolitik und die Beziehungen der EU zu den Nachbarländern
- die wirkungsvolle Kooperation mit anderen Organisationen (OSZE, Europarat, OECD, IWF, NATO) und Netzwerken (Barcelona-Prozess, Schwarzmeerkooperation et cetera).

Diese hier nur in Stichworten angedeuteten Probleme und Aspekte verbindet die Frage nach der Gestalt und der strategischen Rolle der EU in der internationalen Politik der kommenden Dekaden. Denn in gewissem Sinne sind die Nachbarn nur der Tellerrand, über den hinaus die EU blicken muß, um sich und ihre Werte in einer möglicherweise volatilen multipolaren Weltordnung zu behaupten. Insofern könnte gerade die Konturierung einer selbstbe-

20 So Lippert, Die EU und ihre Nachbarn, S. 378.

21 In diesem Zusammenhang wären vor allem die Argumente zu berücksichtigen, die das auch von der EU gegenüber Russland verfolgte „Modell Partnerschaft trotz Gegnerschaft“ als bloß simulierte Partnerschaft kritisieren, die nicht die erhoffte Stabilität in Russland und seinem Umfeld bringen werde. So Lilija Ševcova: Garantiert ohne Garantie. Russland unter Putin, in: Osteuropa 3/2006, S. 3–18, hier 13–16.

wussten und intensiven Nachbarschaftspolitik ein Testfeld für die Fortentwicklung der Europäischen Sicherheitsstrategie[22] und ihrer praktischen Schlussfolgerungen für die EU sein.

Deutschlands Rolle

Deutschland kann innerhalb der EU eine führende Rolle bei der Dynamisierung und Gestaltung der Nachbarschaftspolitik spielen. Ein besonderer Akzent liegt aus deutscher Sicht auf der östlichen Dimension der Nachbarschaftspolitik. Eine Verkopplung der Aufgabenkonföderation mit dem Barcelona-Prozess und einer überarbeiteten EU-Russlandpolitik sollte von Anbeginn mitgedacht werden. Die sich bereits abzeichnende faktische Regionalisierung und Individualisierung der Nachbarschaftspolitik sollte jedoch aus Gründen der innergemeinschaftlichen Interessenbalance nicht dazu führen, die Europäische Nachbarschaftspolitik als Dach für die jeweiligen Aktivitäten gänzlich aufzugeben. Insofern sollte die Bundesrepublik Deutschland mit interessierten Staaten (beispielsweise im Rahmen des Weimarer Dreiecks oder mit den Ostseeanrainern, bilateral mit Polen, Ungarn, Rumänien, sowie Italien) den Dialog auch über die konzeptionellen Gesichtspunkte aktiv suchen. Im Lichte ihrer Fähigkeiten und Interessen sollte sie gegenüber den Zielländern ein kluges Management der Erwartungen betreiben und durch die EU effektiv zu deren Modernisierung und Stabilisierung beitragen. Das auf den Weg zu bringen wäre eine lohnende Aufgabe der deutschen Ratspräsidentschaft.

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

Europäische Identitäten – Eine europäische Identität?

Herausgegeben von Simon Donig, M.A., Tobias Meyer und Christiane Winkler

2005, 232 S., brosch., 44,– €, ISBN 3-8329-1621-0

Der Band gewährt neue Einblicke in das Spannungsverhältnis zwischen Europa und seinen Nationalstaaten, aber auch zwischen der Erinnerung einzelner Gruppen und der einenden europäischen Identität, wie sie von der EU verstärkt gefördert wird. Er fragt nach anderen zeitlich und räumlich realisierten europäischen Identitäten.

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

Nomos

22 Vgl. Europäische Sicherheitsstrategie. Ein sicheres Europa in einer besseren Welt, 12.12.2003, abrufbar unter: http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf (letzter Zugriff: 24.03.2006).

LITERATUR

Europäisches Parlament und Parlamentarisierung der EU

*Daniela Kietz**

Das Mehrebenensystem der Europäischen Union durchlief seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vor mehr als über 50 Jahren, vor allem aber in den letzten 20 Jahren einen stetigen, in seinem Ausmaß erstaunlich umfassenden Prozess der (Re-)Parlamentarisierung. Dieser lässt sich sowohl auf der nationalen als auch der europäischen Ebene nachweisen. In den über 50 Jahren seines Bestehens hat sich das Europäische Parlament[1] von einer mit wenigen Rechten ausgestatteten, vorrangig konsultativen Institution zu einem Hauptakteur der Europäischen Union (EU) mit weit reichenden Gesetzgebungs-, Kontroll-, und Budgetrechten im Machtdreieck mit dem Ministerrat und der Kommission entwickelt. Parallel zu diesem Parlamentarisierungsprozess des politischen Systems der EU stieg auch die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Europäischen Parlament. Heute liegt ein reichhaltiges Wissen zur seiner internen Funktionsweise und Entscheidungsfindung, der allgemeinen Entwicklung seiner Rechte, den Wahlen zum Europäischen Parlament und dem Verhalten von Abgeordneten und auch seiner Beziehung zu den beiden anderen Hauptakteuren, dem Ministerrat und der Kommission, vor. Nichtsdestotrotz bleiben wichtige Fragen offen und bedürfen weiterer Forschungsanstrengungen.[2] Der vorliegende Beitrag setzt sich mit ausgesuchten Veröffentlichungen zum Europäischen Parlament auseinander, die einige dieser Lücken zu füllen versuchen, und liefert einen Ausblick auf den Stand der Forschung zur Rolle nationaler Parlamente, die einen zweiten wichtigen Legitimationsträger europäischer Entscheidungen darstellen.

Berthold Rittberger (Hrsg.): Building Europe's Parliament. Democratic Representation beyond the Nation State, Oxford University Press: Oxford 2005, ISBN 0-19-927342-1; 240 Seiten, 74 $.

Werner J. Patzelt (Hrsg.): Parlamente und ihre Macht. Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse, [Studien zum Parlamentarismus, Band 2], Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2005, ISBN 3-8329-1588-5; 305 Seiten, 34 €.

Andreas Maurer und Dietmar Nickel (Hrsg.): Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation, [Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 54], Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2005, ISBN 3-8329-1543-5; 291 Seiten, 55 €.

Oskar Niedermayer und Hermann Schmitt (Hrsg.): Europawahl 2004, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2005, ISBN 3-531-14256-9; 170 Seiten, 22,90 €.

Rudolf Hrbek (Hrsg.): European Parliament Elections 2004 in the Ten New EU Member States. Towards the Future European Party System, Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2005, ISBN 3-8329-1446-3; 276 Seiten, 69 €.

Der Machtaufstieg des Europäischen Parlaments

Erstaunlicherweise bietet die Literatur zum Europäischen Parlament bis heute nur spärli-

* Dipl.-Pol. Daniela Kietz, Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

1 Zunächst als Gemeinsame Versammlung der EGKS.

2 Siehe für einen umfassenden Stand der Forschung Simon Hix: Fifty Years On: Research on the European Parliament, Journal of Common Market Studies, 2/2003, S. 191-202.

che Antworten auf eine der grundlegendsten Fragen: Wie erklärt sich die Einrichtung und Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments? Weshalb schufen die sechs Gründerstaaten die Gemeinsame Versammlung, den Vorläufer des heutigen Europäischen Parlaments, und versahen es im Verlaufe der letzten 50 Jahre mit Legislativ-, Kontroll-, und Budgetrechten, die denen der nationalen Parlamente kaum nachstehen? Als Herren der Verträge sind die Mitgliedstaaten ermächtigt, europäisches Primärrecht zu verändern, und somit waren sie allein es, die dem Parlament sukzessiv immer mehr Rechte übertragen haben. Ein großer Teil der Literatur zu den Internationalen Beziehungen im Allgemeinen und zur Europäischen Integration im Besonderen legt mittels funktionaler Argumente dar, dass unter bestimmten Bedingungen rational und nutzenorientiert agierende Staaten internationale Organisationen schaffen und selektiv Kompetenzen an diese delegieren, um effiziente Lösungen für Probleme des kollektiven Handelns in der zwischenstaatlichen Kooperation voranzutreiben. Während diese Argumente im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft auf die Delegation von Kompetenzen an den EuGH, die Kommission oder unabhängige Agenturen anwendbar sind, erklären sie nicht, warum die Mitgliedstaaten ein weithin unabhängiges, supranationales Parlament mit weitreichenden Kompetenzen ausstatten sollten. Denn sie können dessen Besetzung und Verhalten nicht kontrollieren, und die Partizipation des Europäischen Parlaments am Gesetzgebungsprozess bringt keine unmittelbaren Effizienzgewinne, sondern, ganz im Gegenteil, einen Machtverlust der Mitgliedstaaten mit sich.

Unter Rückgriff auf Annahmen des soziologischen Institutionalismus bestätigt *Berthold Rittberger* in „Building Europe's Parliament" jenen Strang der Forschung, der argumentiert, dass politische Eliten die Entscheidung bei der Einrichtung und kompetenzrechtlichen Ausstattung von Institutionen im Rahmen zwischenstaatlicher Kooperation nicht nur durch einen erhofften materiellen Mehrwert (Effizienzsteigerung der wirtschaftlich oder sicherheitspolitisch motivierten Kooperation), sondern auch durch normative Standards ‚angemessenen' Regierens geleitet werden.

Im Kern argumentiert der Autor wie folgt: Die auf europäischer Ebene agierenden politischen Eliten sind geprägt von nationalen Verständnissen und Standards angemessenen Regierens. Einer der zentralen und unumstrittenen Werte ist die demokratische Legitimation politischer Entscheidungen. An diesen Standards, so das Argument, muss sich auch die Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene messen, dass heißt, die Standards werden aus dem nationalen Rahmen auf die europäische Ebene übertragen. Nach Rittberger trägt jeder Souveränitätstransfer – die Abgabe von Legislativkompetenzen an die europäische Ebene und der Übergang von der Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat – in der Regel zwar zu einer Steigerung der Outputlegitimität, dass heißt zur Effizienz der getroffenen Entscheidungen bei. Er entbehrt jedoch durch das Umgehen nationaler parlamentarischer Beschlussfassungswege und im Falle der Nichtbeteiligung des Europäischen Parlaments der nötigen Inputlegitimität.

Laut Rittberger sind sich politische Eliten über das aus dieser Asymmetrie hervorgehende Legitimationsdefizit durchaus bewusst. Um die Defizite zu beheben initiieren sie Reformen, nämlich die Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments und seit dem Maastrichter Vertrag verstärkt auch der nationalen Parlamente. Die Ansichten darüber, ob eher die Stärkung der nationalen Parlamente oder die des Europäischen Parlaments die Inputlegitimation europäischer Entscheidungen erhöht, hängen dabei mit den unterschiedlichen, national geprägten Vorstellungen darüber zusammen, welche Institutionen und Prozesse Regieren auf supranationaler Ebene legitimieren sollten. Der Autor greift hier konkret drei in der Wissenschaft etablierte idealtypische Legitimationsvorstellungen auf: intergouvernementale Kooperation,

Föderalstaat und Wirtschaftsgemeinschaft. Hauptträger dieser Legitimationsvorstellungen sind die politischen Parteien, dass heißt nicht der Mitgliedstaat als Ganzes, sondern die Regierungsparteien in ihrem nationalen Interaktionsfeld sind Objekt der Analyse. Verfechter der Idee des Föderalstaates, die vor allem von den deutschen Regierungsparteien seit Gründung der europäischen Institutionen vertreten wurde, setzen sich entsprechend für eine starke, direkt legitimierte parlamentarische Vertretung auf europäischer Ebene ein. Anhänger des intergouvernementalen Konzeptes hingegen sehen Legitimität weiterhin im Nationalstaat verankert und auf europäischer Ebene durch den indirekt legitimierten Ministerrat gewährleistet.

In drei historischen Fallstudien, in denen dem Parlament jeweils ein grundlegendes parlamentarisches Recht übertragen wurde - die Schaffung der Gemeinsamen Versammlung durch den Vertrag über die Gründung der Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1951 mit dem Kontrollrecht gegenüber der Hohen Behörde als dem Vorläufer der Kommission; die Übertragung von Budgetrechten durch den Vertrag von Luxemburg 1970 und das Recht zur Mitwirkung an der Gesetzgebung durch die Einführung des Kooperationsverfahrens durch die Einheitliche Europäische Akte 1986 – zeigt der Autor, dass Auslöser der Übertragung von Rechten an das Europäische Parlament jeweils die Souveränitätsübertragung an die europäische Ebene und die damit einhergehenden Legitimitätsbedenken der mitgliedstaatlichen Akteure waren.

Das Hauptargument sowie die Verknüpfung mit den national geprägten Legitimationsvorstellungen ist einleuchtend und überzeugend dargestellt, wenn auch im Kern nicht neu.[3] Die theoretische Herleitung, die Klarheit des Arguments und vor allem seine dokumentenbasierte Überprüfung anhand der drei ausgesuchten Fälle ist plausibel. Dennoch bleiben wichtige Fragen offen. So ändert sich zwischen dem ersten untersuchten Fall von 1951 und dem zweiten Fall 1970 die Position der Regierungen der Beneluxstaaten bezüglich einer Stärkung des Europäischen Parlaments fundamental. Was bewirkte diese Änderung? Was passierte in dem Zeitfenster zwischen diesen beiden Fällen? Da es sich bei Leitbildern um über lange Zeit gewachsene Wertzuweisungen handelt, kann eigentlich nicht von einer kurzfristigen Veränderung ausgegangen werden. Entsprechend müsste ein Wechsel der Regierungsparteien vermutet werden oder die Koexistenz von mehreren Legitimationsvorstellungen. Diese Frage bleibt gänzlich unbeantwortet, wie auch diejenige nach der ‚Stickiness' der Legitimitätsvorstellungen, auf die im theoretischen Teil nicht sehr vertieft eingegangen wird. Des Weiteren stellt sich die Frage, ob die drei nebeneinander gestellten Fälle wirklich unabhängig voneinander sind. Während das Hauptargument sehr gut bei der Erklärung der Einrichtung einer parlamentarischen Versammlung greift, stellt sich bereits 1986 die Frage, ob nicht gleichzeitig das Parlament als Akteur selbst eine aktive Strategie der Ausweitung seiner Kompetenzen verfolgte, die nicht nur auf dem Versuch gründete, die Mitgliedstaaten argumentativ von der notwendigen Stärkung seiner Kompetenzen zur Legitimation der getroffenen Entscheidungen zu überzeugen, sondern auch auf dem Rückgriff auf andere Machtressourcen? Anders: Hat sich das Parlament die ihm 1970 und 1975 übertragenen Budgetrechte als Machtressource zu Nutze gemacht, um sich beispielsweise über die Haushaltsverweigerung weitere Rechte zu erstreiten? Eine solche aktive Rolle des Europäischen Parlaments in der Ausweitung seiner Kompetenzen steht der Argumentation Rittbergers nicht entgegen, sondern ergänzt sie. Der Machtaufstieg des Parlaments kann sehr gut auf Grund von Legitimationsbedenken der politischen Eliten und die dadurch ausgelöste Übertragung neuer Rechte an das Europäische Parlament im Ver-

3 Siehe dazu unter anderem Andreas Maurer: Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union. Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente, Baden-Baden 2002.

laufe von Vertragsreformen als auch über Machtkämpfe abgerungene Kompetenzen stattgefunden haben.

Einen vergleichenden Einblick in den Machtaufstieg und -erhalt von Parlamenten bieten die Beiträge in dem von *Werner G. Patzelt* herausgegebenen Sammelband „Parlamente und ihre Macht" auf der Grundlage eines einheitlichen Konzeptes zu Entstehung und Entfaltung institutioneller Macht. Allein schon die vergleichende Perspektive bringt einen großen Mehrwert. Denn allzu oft wird das Europäische Parlament als weder mit nationalen Parlamenten noch mit den parlamentarischen Versammlungen internationaler Organisationen vergleichbares Unikum behandelt. Wertvolle Einsichten aus einer systematisch vergleichenden Analyse bleiben dadurch verwehrt. Stephan Dreischer führt in seinem Beitrag vor Augen, wie das Europäische Parlament über so genannte institutionelle Machtmechanismen im gemeinsamen Handlungsraum von Kommission, Parlament und Rat seine eigenen Kompetenzen in den letzten 20 Jahren zu Lasten der beiden anderen Institutionen ausdehnte. Interessant ist die historisch fundierte Feststellung, dass der Machtaufstieg des Europäischen Parlaments keine Ausnahme, sondern „eine tendenziell typische Variante der Parlamentsgenese in freiheitlich-demokratischen Systemen ist". Nach Ansicht des Autors behandeln Analysen der Regierungskonferenzen – die die formalen Rechte des Europäischen Parlaments ändern – in der Regel nur einen Teil der Prozesse, die bei einem parlamentarischen Machtaufstieg zu Gange sind, „[d]enn selten wird ein Parlament allein dadurch machtvoll, dass es sich auf die freiwillige Machtreduktion von mit ihm in Konkurrenz stehenden Institutionen [mit anderen Worten der Ministerrat, Anmerkung der Autorin] verlässt. Meist wird es vielmehr so sein, dass ein Parlament seine Machtposition in mehr oder minder schweren, verdeckt oder offen ausgetragenen Kämpfen wird erringen müssen". Hier liegt also eine andere Akteursperspektive als im oben diskutierten Band vor: Wie beeinflusst das Europäische Parlament selbst den Ausbau seiner Kompetenzen? Wie verstetigen sich solche oftmals informellen Praktiken und wann werden sie in den „von allen Akteuren akzeptierten und getragenen Werte- und Normenkanon als ‚gemeinsamer' Handlungsraum verankert werden?" Anders ausgedrückt: Wann werden vom Parlament auf diese Weise errungene Kompetenzen im Dreieck Rat-Kommission-Parlament allgemein akzeptiert und nicht mehr in Frage gestellt? Der Autor stellt nicht in Frage, dass Legitimitätsbedenken der politischen Eliten der Hauptgrund sind, weshalb sie dem Parlament überhaupt nach und nach weit reichende Rechte übertragen haben. Nichtsdestotrotz ist das Parlament selbst ein Akteur mit dem strategischen Interesse der eigenen Machtausweitung. Wie geht es dabei vor?

Als Machtmechanismus gelten Dreischer formelle und informelle institutionelle Regeln die dem Parlament als Hebelwerke dienen, um seine Macht im strategischen Handlungsraum mit Rat und Kommission zu vergrößern. Diesen Mechanismen ist gemeinsam, dass sie interinstitutionell wirken, das Eintreten einer erwarteten Verhaltensweise der anderen Institution garantieren und jederzeit und transpersonell wirken. Grundvoraussetzung für die Herausbildung solcher Machtmechanismen ist ein Mindestmaß an Einfluss auf die getroffenen Entscheidungen als Verhandlungspotenzial. Als Beispiele für die Entstehung solcher Machtmechanismen zieht der Autor den Fall des Mistrauensvotums und der Einzelanhörungen der Kommissare bei der Einsetzung einer neuen Kommission heran. Während ersteres durch die Staats- und Regierungschefs ins Primärrecht eingeführt wurde, handelt es sich bei den Einzelanhörungen um eine auf informeller Basis im Geschäftsordnungsrecht des Parlaments etablierte Regelung, die bis heute nicht im Vertragswerk vorgesehen ist, aber von allen designierten Kommissionsmitgliedern vor der Drohkulisse einer möglichen Ablehnung der Kommission befolgt wird. Insbesondere das Mistrauensvotum ist ein Beispiel für eine Machtkompetenz des Parla-

ments, die auf Grund seiner inneren Organisation und Spaltung oft ungenutzt blieb und erst seit der erfolgreichen Machtprobe mit der Kommission unter Präsident Santer ein ernst genommenes Sanktionsmittel darstellt. Oftmals werden Machtmechanismen erst durch solche Machtkämpfe zu wirksamen Machtinstrumenten gegenüber der Kommission und dem Rat – im Fall der Einzelanhörungen war dies die erfolgreiche Auseinandersetzung mit dem designierten Präsidenten Barroso über die Zusammensetzung der Kommission – in denen das Parlament den Willen zeigt, die ihm zur Verfügung stehenden Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten auch zu nutzen. Dennoch zeigt der Beitrag von Dreischer, dass solche Mechanismen meist nur wirksam sein können, wenn sie durch das gesamte Parlament gestützt werden. Diese Einheit ist jedoch aufgrund seiner internen Organisationen, insbesondere der nicht nur zwischen den Fraktionen sondern auch Nationen verlaufenden Spannungslinien, nur schwer herzustellen. Daher waren bisher viele erfolgreiche Machtproben, aus denen die nötige Verlässlichkeit eines Machtmechanismuses resultierte, einer Verkettung günstiger Bedingungen zu verdanken, wie einem schwachen Kommissionspräsidenten und politisch höchst umstrittenen Kommissionskandidaten.

Aus einer ähnlichen Perspektive arbeiten einige Beiträge in dem von *Andreas Maurer und Dietmar Nickel* herausgegebenen Sammelband „Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation“ die Rolle des Europäischen Parlaments in der institutionellen und materiell-rechtlichen Ausgestaltung der Union im Rahmen von formalen Vertragsreformprozessen heraus. Die Beiträge von Große Hüttmann und Schunz attestieren dem Parlament in den Vertragsreformprozesses seit Maastricht parallel zu seinem großen Bedeutungszuwachs in der Gesetzgebung eine zunehmend „reale Befugnis [...] zur Teilnahme an Vertragsreformprozessen.“ Sie zeigen, wie das Europäische Parlament auch ohne formales Recht zur Teilnahme an der Verhandlungen oder zur Ratifizierung der Verträge bei Vertragsreformen die Rolle eines Systemgestalters einnimmt. Große Hüttmann zeigt im historischen Überblick wie der Einfluss des Europäischen Parlaments auf die Systemgestaltung mit jeder Regierungskonferenz konkreter wurde und viele der Neuerungen der Verträge wie die Unionsbürgerschaft oder die vom Verfassungsvertrag vorgesehene Systematisierung der Verträge ihren Ursprung in parlamentarischen Ausschüssen und Expertenrunden hatten. Der Beitrag von Schunz unterstreicht, dass sich die Organisation der Entscheidungsfindung im Konvent zumindest in einigen Phasen noch günstiger auf die Einflussmöglichkeiten des Parlaments auswirkte. Dies ist vor allem dort der Fall, wo die Reformberatungen parlamentarischen Regeln folgen und Raum für Überzeugung durch Argumentation ist, wie streckenweise im Falle des Konvents und Reflexionsgruppen vorheriger Regierungskonferenzen. Der Einfluss des Europäischen Parlaments ist besonders in den Bereichen hoch, in denen es sich eindeutig Expertise erarbeitet hat und ein Eigeninteresse verfolgt. Das gilt für die Ausgestaltung der Legislativverfahren und wenn es ihm gelingt, Koalitionen von Mitgliedstaaten hinter seiner Position zu vereinigen und gemeinsam erfolgreich zu sein. Wenig Einfluss hat das Europäische Parlament nach wie vor bei Themen, in denen Mitgliedstaaten sich gegen eine substanzielle Einflussnahme supranationaler Institutionen wehren, wie in außenpolitischen Fragen und in stark intergouvernemental geprägten, informellen Verhandlungsphasen wie der Endphase der Konventsberatungen.

In Ergänzung zur Untersuchung der Rolle des Parlaments bei formalen Vertragsreformen zeigt der Beitrag von Maurer und Kietz auf welche Weise das Europäische Parlament unterhalb dieser Ebene durch den Rückgriff auf informelle Mechanismen seinen Kompetenzen auszuweiten vermag. Anhand der informellen Interinstitutionellen Vereinbarungen (IIV) zwischen Rat und Parlament über die Finanzierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik aus dem Jahr 1997 zeigen

sie, wie das Europäische Parlament selbst in intergouvernementalen Bereichen seine vertraglichen Informations- und Kontrollrechte präzisieren und ausweiten kann. Obwohl streng genommen nur politisch verbindlich, etablieren und institutionalisieren IIV in der informellen Arena Rechte des Europäischen Parlaments und schaffen Pfadabhängigkeiten, die in einigen Fällen sogar später in Vertragsreformen münden. Die Autoren zeigen, dass das Parlament über eine Reihe von Möglichkeiten verfügt – und diese auch strategisch einsetzt – den Rat und die Kommission zu überzeugen, die von ihm initiierten IIV abzuschließen. Dazu gehört vor allem der Rückgriff auf seine Budgetrechte, die Möglichkeit der Ablehnung des Haushaltes oder der Verweigerung von Finanzmitteln, eine Gesetzesvorlage zu verzögern und im Zweifelsfall sogar Gesetzesvorhaben im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens abzulehnen. Hinzu kommen die Kontrollrechte gegenüber der Kommission. Über diese ‚Bargaining Chips' gelingt es dem Parlament, den Rat und die Kommission in interinstitutionelle Konflikte und Machtkämpfe zu verwickeln. Die Tatsache, dass die Europaparlamentarier über einen längeren Zeithorizont verfügen als nationale Regierungen und durch ihre geringe Wahlkreisbindung nicht im dem selben Maße wie die Regierungen darauf angewiesen sind, kurzfristige Ergebnisse zu erzielen, spielt für den Erfolg des Parlaments keine unbedeutende Rolle.

Weitere Beiträge des Sammelbandes spiegeln unter anderem den aktuellen Stand der Forschung zur Rolle des Parlaments für die Interessenvertretung und das Lobbying auf europäischer Ebene sowie dessen Einfluss in zentralen Politikbereichen der EU wider. Anlässlich der Europawahl sollte in dem Band eine Bestandsaufnahme der Kompetenzentwicklung des Europäischen Parlaments sowie Analysen zur Wahrnehmung der parlamentarischen Funktionen, zum Europa-Wahlkampf sowie den Herausforderungen für das Parlament in der neuen Legislaturperiode vorgelegt werden. Mit besonderem Gewinn zu lesen sind sowohl die theoriegeleiteten Texte als auch die Beiträge aus der Praxis, die Einblicke in die Funktionsweise des Parlaments bieten. Das Buch wendet sich sowohl an das akademische Publikum als auch an die Praktiker in Regierung und Verwaltung. Angesichts der breit angelegten Thematik bleibt jedoch fast notgedrungen die Kohärenz des Bandes etwas auf der Strecke.

Die (Neben-)Wahlen zum Europäischen Parlament

Der von *Oskar Niedermayer und Hermann Schmitt* herausgegebene Sammelband „Europawahl 2004" widmet sich der detaillierten Analyse des Ablaufes und der Ergebnisse der Wahl in Deutschland und stellt vor allem eine Frage: Handelte es sich bei den letzten Wahlen wieder einmal um nationale Test- oder Nebenwahlen? Die Prominenz des Verfassungskonvents und die Brisanz der kurz zuvor erfolgten Osterweiterung gaben Hoffnung, dass bei diesen Wahlen endlich europäische Themen hoch im Kurs stehen könnten. Niedermayer kommt in seiner Analyse des Wahlkampfes in Deutschland zu einem klaren Ergebnis. Wie auch bei vorangegangenen Europawahlen standen vor allem nationale Themen und Persönlichkeiten im Vordergrund des zum großen Teil innenpolitisch ausgerichteten Wahlkampfes. Weder war der Wahlkampf auf publikumswirksame europäische Spitzenkandidaten zugeschnitten, noch wurden europäische Themen besonders kommuniziert. Einen wirklich ‚europäischen' Wahlkampf hatten nur die FDP und Bündnis 90/Die Grünen betrieben. Die FDP habe ihre Spitzenkandidatin von Anfang an in den Vordergrund ihres Wahlkampfes gerückt. Zudem wurde der Entwurf des Vertrags über eine Verfassung für Europa als ein zentraler und aktueller Aspekt europäischer Politik zum Wahlkampfthema erhoben. Die Grünen waren als einzige Partei mit einem europaweit einheitlichen Wahlprogramm angetreten und platzierten traditionell europäische Themen wie Umwelt- und Verbraucherschutz ganz oben auf der Wahlkampfliste. Kritisch zu be-

trachten seien hingegen die tendenziell populistische Züge aufweisenden Wahlkämpfe von CSU und PDS. Niedermayer unterstreicht gleichzeitig, dass nicht nur die Parteien, sondern vor allem auch die deutschen Medien ihre Rolle im Wahlkampf kritisch zu prüfen hätten. Während diese den Parteien häufig die Fokussierung auf die nationale politische Arena vorwarfen, hätten sie selbst politische Entwicklungen auf der europäischen Ebene und auch die Kandidaten für das Europäische Parlament nur in ungenügendem Maße vorgestellt. Der Band enthält weitere, allesamt hoch informative und durch die Auswertung umfangreichen Datenmaterials fundierte Beiträge, nicht zuletzt die ausführliche Analyse der deutschen Wahlbeteiligung durch Hermann Schmitt. Dieser sieht ein weiteres Mal den Charakter der Europawahl als Nebenwahl bestätigt mit den typischen Merkmalen: Erstens eine niedrige Wahlbeteiligung auf Grund der als gering wahrgenommenen Bedeutung der Wahlen, der Enthaltung in Folge der Unzufriedenheit mit der nationalen Politik, aber auch einer kritischen Haltung gegenüber der EU vor dem Hintergrund der Osterweiterung und der damit verbundenen ökonomischen Ängste. Zweitens die Abstrafung der aktuellen Regierungsparteien, allerdings gewannen die Grünen aus oben angedeuteten Gründen Sitze hinzu.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommen die Analysen der Wahlen in den zehn neuen Mitgliedstaaten in dem von *Rudolf Hrbek* herausgegebenen Buch „The European Parliament Elections 2004 in the Ten New Member States“. Dessen großer Nutzen liegt vor allem in der einem einheitlichen Raster folgenden Analyse und in der umfassenden Datensammlung zu den ersten Europawahlen in diesen Ländern. Besonders die Darstellung der Einstellungen der wichtigsten Parteien zur Europäischen Union in einem Band und die Analyse der Einordnung der Parteien der einzelnen Länder in die europäischen Parteifamilien ist eine Fundgrube für weitere Forschungen. Hrbek kommt zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass auch in den neuen Mitgliedstaaten die Wahl des Europäischen Parlaments alle Merkmale einer Nebenwahl aufwies. Die Wahlbeteiligung war in den meisten Ländern extrem gering, die Regierungsparteien erlitten in fast allen Fällen hohe Verluste, während Kleinparteien und sogar völlig neue politische Gruppierungen hohe Ergebnisse einstrichen. Die Parteien investierten relativ wenig Ressourcen in den Wahlkampf, der von nationalen politischen Eliten und Inhalten dominiert wurde. Bedauerlicherweise fehlen, abgesehen von der kurzen Einleitung durch den Herausgeber, analytisch vergleichende Querschnittsanalysen. Man hätte sich diese beispielsweise sehr gut zu Themen wie Populismus oder Euroskepsis der Parteien oder dem Wählerverhalten vorstellen können.

Beide Sammelbände bestätigen die Kontinuität hinsichtlich der Natur der Wahl zum Europäischen Parlament, der Wahlkampfmechanismen und des Wählerverhaltens. Die ‚alte’ und die ‚neue’ EU waren insofern schon kurz nach dem Beitritt der zehn neuen Mitgliedstaaten geeinter als man vermutet hätte. Weder die Analysen der Wahl in den alten noch in den neuen Mitgliedstaaten spiegeln das wider, was in den oben besprochenen Abhandlungen attestiert wurde: Dass sich nämlich das Europäische Parlament in den letzten zwanzig Jahren zu einem einflussreichen Akteur in der europäischen Arena entwickelt hat und damit zumindest theoretisch auch die Wahlen wesentlich an Bedeutung gewonnen haben.

Neue Impulse für die Forschung zu den nationalen Parlamenten

Ein zweiter größerer Strang der Forschung zur Rolle parlamentarischer Akteure in der Union befasst sich mit den nationalen Parlamenten. Während sich bis Ende der 1990er Jahre nur wenige Veröffentlichungen zu diesem Thema fanden, setzte spätestens mit der Erklärung von Laeken in Vorbereitung auf den Europäischen Konvent und der neuerlichen Diskussion über Maßnahmen zur Behebung des wahrgenommenen Demokratiedefizits in der EU eine Flut von Veröffentlichungen zu diesem Thema ein, jedoch ohne

damit wesentlich neue Erträge für die Forschung zu liefern. Die vorliegende Literatur ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass zumeist nur einige wenige mitgliedstaatliche Parlamente (zu den üblichen Verdächtigen gehören Deutschland, Dänemark, Frankreich und Großbritannien) und oftmals nur die formalen Rechte der Parlamente und nicht deren wirkliche Anwendung untersucht werden.[4] Die Diskrepanz zwischen dem formal Möglichen und dem real Praktizierten ist in vielen Parlamenten jedoch so groß, dass die Erklärung dieses Phänomens einen wichtigen Teil der Forschung in diesem Bereich ausmachen sollte. Das Gegenteil ist aber der Fall. Zudem steht weiterhin die allgemeine Aktivität der Parlamente im Bereich der EU-Politik im Vordergrund, politikfeldspezifische Analysen existieren kaum. Auch zu den Determinanten des Ausmaßes nationalparlamentarischer Beteiligung in EU-Angelegenheiten gibt es nur wenige empirisch gesättigte Forschungsergebnisse.[5] Eine Forschungsagenda für Untersuchungen der Rolle und Aktivitäten nationaler Parlamente in der EU, die wirklich noch einen neuen Beitrag zur Debatte leisten möchten, sollte daher vor allem folgende Aspekte berücksichtigen: Welche Faktoren beeinflussen das Ausmaß und die Ausgestaltung der Einflussmöglichkeiten eines Parlamentes in EU-Angelegenheiten (der Euroskeptizismus der Parteien, das Regierungssystem, die Rollenbilder der Abgeordneten)? Unterscheidet sich die parlamentarische Aktivität in verschiedenen Politikbereichen; sind beispielsweise Parlamente im Bereich der politisch sensiblen und gleichzeitig hoch dynamischen europäischen Innen- und Justizpolitik aktiver als in weniger brisanten Bereichen? Variiert die Aktivität nach Entscheidungsmodus auf europäischer Ebene? Sind Parlamente dort aktiver wo das Europäische Parlament keine Einflussmöglichkeiten besitzt und sie selber noch Hauptlegitimationsträger politischer Entscheidungen sind, wie im Bereich der dritten Säule oder im Bereich der neuen Offenen Methode der Koordinierung? Welche Prozeduren nationalparlamentarischer Beteiligung haben die neuen Mitgliedstaaten eingerichtet und aus welchen Gründen? Welche Rolle spielt die interparlamentarische Kooperation im Rahmen der Europäisierung nationaler Parlamente? Antworten auf diese Fragen sollten einige überraschende Forschungsergebnisse zu Tage fördern.

Ausblick

Eine noch wesentlich umfangreichere Forschungsagenda ließe sich für das Europäische Parlament erstellen. Neben den andauernden Themen wie der Kompetenzentwicklung des Europäischen Parlaments im Machtgefüge, das es mit Rat und Kommission bildet, stehen vor allem Aspekte der internen Organisation und Funktionsweise im Vordergrund neuerer Forschung: wie wirkt sich die Osterweiterung, das heißt die Integration neuer Parteien in die Gruppierungen im Europäischen Parlament auf die interne Organisation und die Koalitionsbildung im Parlament aus? Ist eine steigende Politisierung der Entscheidungen festzustellen, und wie geht das Parlament mit seiner weiterhin wachsenden Teilnahme am Gesetzgebungsprozess in mehr und mehr Politikbereichen und den damit verbundene Herausforderungen an seine Leistungskapazitäten um? Fest steht, dass die Evolution des Parlaments im sich andauernd verändernden Institutionengefüge der Union ein noch lange nicht abgeschlossener Prozess ist. Es dürfte sich daher weiterhin zumindest eines regen akademischen Interesses erfreuen.

---

4 Zu den Ausnahmen und Standardwerken, die alle alten Mitgliedstaaten abdecken, gehört weiterhin, Andreas Maurer/ Wolfgang Wessels: National Parliaments on their Way to Europe. Losers or Latecomers?, Baden-Baden 2001.

5 Eine bemerkenswerte Ausnahme: Tapio Raunio: Holding governments accountable in European affairs: Explaining cross-national variation, in: Journal of Legislative Studies Nr. 3–4/2005, S. 319-342.

TAGUNG

Demokratieförderung durch die Europäische Union zwischen Anspruch und Wirklichkeit

*Sonja Grimm**

Nicht nur gegenüber den Staaten Mittel- und Osteuropas betrieb beziehungsweise betreibt die Europäische Union (EU) dezidiert die Förderung von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und ‚gutem Regieren'. Die Mittelmeeranrainer, Handelspartner in Lateinamerika und in Asien sowie verschiedene Staaten in Afrika gehören zu den Adressaten direkter und indirekter europäischer Demokratieförderung. Instrumente, Strategien und Wirkung dieses Demokratieexports sind jedoch bisher kaum untersucht. Die Konferenz ‚The EU as an External Democracy Promoter' brachte regionale Spezialisten und Integrationsforscher zusammen, um folgende Fragen zu beantworten: Inwieweit nutzt die Europäische Union unterschiedliche Strategien der Demokratieförderung in verschiedenen Ländern und Kontexten? Welches sind die Kriterien für die Wahl bestimmter Förderinstrumente? Wie erfolgreich sind die gewählten Strategien und Instrumente für die externe Unterstützung von Demokratisierung, Demokratiestabilität und ‚gutem Regieren'?

Die beiden Organisatorinnen, *Michèle Knodt* und *Annette Jünemann*, schlugen einleitend drei zentrale Variablen zur Erklärung der Strategiewahl der Europäischen Union in der Demokratieförderung vor: erstens das Handlungspotenzial der EU, bei dem die macht-, sicherheits- und wirtschaftspolitischen Interessen der einzelnen Mitglieder gegenüber dem Zielland eine große Rolle spielen; zweitens die Ressourcenrelation zwischen der EU und dem Drittstaat; und drittens die Resonanzstruktur des Drittstaats, sprich die Bereitschaft der relevanten Eliten, die Demokratieförderung anzunehmen. Die beiden zu

The EU as an External Democracy Promoter: East and Central Europe, the Mediterranean, Asia, Latin America, the Caribbean, Africa and Pacific in Comparison

Internationale Konferenz des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI) und der Technischen Universität Darmstadt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) und des CONNEX-Exzellenznetzwerks

Darmstadt, 18./19. November 2005

Wissenschaftliche Leitung
Prof. Dr. Michèle KNODT, Technische Universität (TU) Darmstadt
Prof. Dr. Annette JÜNEMANN, Helmut-Schmid-Universität der Bundeswehr Hamburg

Welcome and introduction: Conceptualising the EU's Promotion of Democracy
Prof. Dr. Michèle KNODT, Prof. Dr. Annette JÜNEMANN

I. Africa
Challenging cases: EU democracy promotion in South Africa and the DR Congo
Prof. Dr. Siegmar SCHMIDT, Universität Landau

Democracy Promotion of the EU and France in Westafrica: Ivory Coast and Burkina Faso
Prof. Dr. Stefan BRÜNE, Deutsches Übersee-Institut (DUI), Hamburg

Evaluating EU Democracy Promotion in Ghana
Dr. Gordon CRAWFORD, University of Leeds

* Sonja Grimm, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Abteilung „Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen", Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

prüfenden Thesen lauteten: Die jeweilige Ausprägung der genannten Variablen markiert spezifisch die Handlungsfähigkeit der Union und beeinflusst die Auswahl der Förderstrategie. Bisher nicht berücksichtigte sicherheitspolitische Erwägungen können sich jedoch im Einzelfall als zentrale Störvariablen erweisen.

Mäßiger Erfolg in Afrika mangels Interesse und geeigneter Instrumente

Siegmar Schmidt präsentierte im ersten Vortrag der Tagung die Demokratieförderung der Europäischen Union in Südafrika und der Demokratischen Republik Kongo. Während des Apartheidregimes war die Politik der Europäischen Union gegenüber Südafrika vor allem durch Zurückhaltung geprägt. Allein das Sonderprogramm für die Opfer des Apartheidregimes von 1986 kann laut Schmidt als nennenswerter Beitrag zur Sanktionierung des Regimes bezeichnet werden. Nach Ende des Apartheidregimes habe sich die Europäische Union vor allem als Beobachter der Wahlen von 1994 hervorgetan. Im Rahmen des Programms für Wiederaufbau und Entwicklung zahlt die Europäische Union von 2000 bis 2006 rund 880 Millionen Euro vor allem für Infrastrukturmaßnahmen und zivilgesellschaftliche Projekte. Allerdings ist Schmidt skeptisch hinsichtlich der Wirksamkeit dieses Programms. Die Verzögerung der Implementierung des Freihandelsabkommens von 1999 um fünf Jahre habe Südafrika mehr geschadet als die bis 2006 gewährten Gelder nutzen könnten. Die Verhältnisse in der Demokratischen Republik Kongo wiederum seien ein Beispiel für die Hilflosigkeit der internationalen Gemeinschaft, eine geeignete Strategie zur Lösung des dortigen Konflikts zu entwickeln und die überzogenen Erwartungen, Demokratie in ein bürgerkriegsgeschütteltes Land exportieren zu können.

Stefan Brüne machte in seinem Vortrag auf die desaströsen Zustände in Äthiopien aufmerksam, die in der Öffentlichkeit nicht genügend wahrgenommen würden. Gerade die Europäische Union, die sonst ihr besonderes

II. East and Central Europe (incl. former Soviet Union)

EU Democracy Promotion in Belarus, Ukraine, Moldova
Dr. Iris KEMPE, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), München

The Role of Civil Society in Promoting Democracy: West-Balkan and the Baltics in Comparison
Dr. Susan STEWART, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Universität Mannheim

The Role of the Promotion of Democracy in the New Neighbourhood Policy
Dr. Arkady MOSHES, Finish Institute of International Affairs (FIIA), Helsinki

EU-Russia: A Special Relationship?
Dr. Katrin BASTIAN, Humboldt-Universität zu Berlin

III. Latin America and the Caribbean

Europe-Latin American City Networks. Building a Strategy from Below
Rainer ROTHFUSS, Universität Tübingen

EU-Latin America relationship: The Examples of Columbia, Cuba, Venezuela
Dr. Susanne GRATIUS, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin; Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid

IV. Asia

EU Democratisation Policy in Afghanistan
Dr. Florian P. KÜHN, Helmut-Schmidt-Universität der Bundeswehr Hamburg

Democracy Promotion of the EU in Myanmar/ Burma and China
Dr. Franco ALGIERI, CAP, München

V. The Mediterranean and Arab world

Explaining the Incoherence of EU-Democracy Promotion in the Mediterranean. A Constructivist Approach that draws on Role Theory
Prof. Dr. Annette JÜNEMANN

The European Union as a Promoter of Democracy in a Conflict Ridden Sub-Region: The Case of the Middle East
Dr. Richard YOUNGS, FRIDE, Madrid

EU Promotion of Human Rights in the Mediterranean – a Practitioner's View
Dr. Marc SCHADE-POULSEN, Euro-Mediterranean Human Rights Network, Copenhagen

Pre-Accession and Neighbourhood: European Union Democratic Conditionality
Elena BARACANI, Università degli studi di Firenze

Summing up of the Conference: First Comparative Results and Revised Hypotheses
Prof. Dr. Annette JÜNEMANN, Prof. Dr. Michèle KNODT

Augenmerk auf Werte wie Demokratie, Frieden und Menschenrechte richte, versage hier völlig. Ihre wirtschaftlichen Sanktionen zeigten keinerlei Wirkung auf die Konfliktparteien und seien als Konfliktlösungsinstrument ungeeignet. Diese Aussage veranlasste die Teilnehmer der Tagung zu einer Diskussion darüber, ob eine negative Konditionierung in Form ökonomischer Sanktionen überhaupt geeignet ist, Demokratie zu fördern.

Gordon Crawford widmete sich in seiner Analyse der Demokratieförderung in Ghana. Zu seiner Verwunderung ist diese praktisch nicht existent. Gerade die stabile politische Situation und die signifikanten Fortschritte in der Konsolidierung demokratischer Strukturen einerseits sowie der hohe Bedarf an wirtschaftlicher Entwicklung andererseits böten ein günstiges Umfeld dafür, den Erfolg von Demokratieförderung in Afrika einmal grundsätzlich testen zu können. Würde sich Demokratieförderung in Ghana trotz des günstigen Umfelds als nicht erfolgreich erweisen, dann könne sie im gesamten afrikanischen Kontext nicht funktionieren, lautete Crawfords Argument.

Fehlende Beitrittsperspektive blockiert Entwicklung der osteuropäischen Nachbarn

Über die Bedeutung der europäischen Nachbarschaftspolitik gegenüber der Ukraine, Moldau und Weißrussland sprach *Iris Kempe*. Die neue Nachbarschaftspolitik solle in den Augen der EU den Rahmen für eine Kooperation mit den im Osten an die Union angrenzenden Staaten schaffen, ohne zu großzügig eine Unionsmitgliedschaft zu offerieren. Die nicht vorhandene Mitgliedschaftsperspektive erweist sich laut Kempe als ein schwer wiegendes Hindernis auf dem ukrainischen und moldauischen Weg zur Demokratie. Eine Kooperation mit Weißrussland stehe für die Union zu Recht so lange nicht auf der Tagesordnung wie das diktatorische Regime Lukaschenkos an der Macht bleibe.

Ist die Mitgliedschaftsperspektive tatsächlich die einzige erfolgreiche Demokratisierungsstrategie, die die Europäischen Union anzubieten hat? Folgt man den Thesen von *Arkady Moshes*, muss man zu diesem Schluss kommen. In seiner umfassenden Bewertung der europäischen Nachbarschaftspolitik kritisierte er vor allem die Beschränkung auf die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und den osteuropäischen Nichtmitgliedern, die nicht genügend Anreize für eine national gesteuerte Demokratisierung bereitstelle. Auch die Aktionspläne der Europäischen Union trügen nicht zu einer effektiven Implementierung demokratischer Strukturen bei. Die Union konzentriere sich auf Stabilität, Sicherheit und Prosperität und setze ihre Maßnahmen zu bürokratisch und zu langsam um, um den Übergang zur Demokratie sinnvoll unterstützen zu können. *Geoffrey Harris* entgegnete in der Diskussion, dass man von der europäischen Nachbarschaftspolitik kaum Leistungen erwarten könne, die die Union selbst für die erfolgreich konsolidierten mittelosteuropäischen Staaten nicht erbracht habe. In keinem Falle könne die Union einen politischen Regimewechsel aktiv betreiben.

Katrin Bastian erläuterte anschließend die Haltung der Europäischen Union gegenüber Russland. Das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, die Bastians Ansicht nach überschätzte Gemeinsame Strategie gegenüber Russland und die Einbindung Russlands in die technische Hilfe bei Verwaltungs- und Wirtschaftsreformen über das TACIS-Programm könnten nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Union gegenüber Russland nur sehr vorsichtig auf die Umsetzung demokratischer Reformen dränge. Bastian beobachtet eine besondere Beziehung zwischen der Europäischen Union und Russland, die sich von den Verbindungen zu und Erwartungen an die anderen osteuropäischen Partner deutlich unterscheide. Bastian erklärte dies mit der besonderen historischen Verantwortung der EU gegenüber Russland, der geografischen Nähe, der institutionalisierten Dialogstruktur und dem differierenden Demokratieverständnis.

Susan Stewart referierte erste Ergebnisse aus ihrem Forschungsprojekt „The Role of Civil Society in Promoting Democracy: West-Balkan and the Baltics in Comparison". Stewart evaluiert darin mit einem eigenen Kriterienkatalog, wie erfolgreich Demokratieförderung ist, wenn sie mittels einer gezielten Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure erfolgt. Bei der Bewertung der europäischen Programme stellt Stewart starke konzeptionelle Kontinuitäten zwischen dem PHARE-Programm und den beiden jüngeren Programmen CARDS und EIDHR fest. Bei der Finanzierung und dem Ablauf der Mittelvergabe bedürften auch die neueren Programme weiterer Verbesserung. Verstärkt hätten sich hingegen die Flexibilität der Programme sowie die Betonung des Nachhaltigkeitsaspekts.

Partnerschaft und Frieden, nicht Demokratie stehen gegenüber Lateinamerika im Mittelpunkt

Rainer Rothfuss brachte den Teilnehmern der Konferenz in seinem Vortrag Vorzüge und Nachteile europäisch-lateinamerikanischer Städtenetzwerke näher. Die dezentrale Kooperationsstruktur des URB-Al-Programms, so seine These, biete den beteiligten Städten und Kommunen Gelegenheit, gegenseitig aus erfolgreichen Stadtentwicklungsprojekten zu lernen und in 13 verschiedenen Themenbereichen lokale Partizipation und Eigenverantwortung einzuüben. Die Europäische Union sei aufgrund ihrer ausgefeilten institutionellen Struktur, ihrer langjährigen Erfahrung mit Städtepartnerschaften und ihrem Interesse an einer strategischen Kooperation mit Lateinamerika eine besonders geeignete Initiatorin solcher Städtenetzwerke.

Im Gegensatz zu Rothfuss schätzt *Susanne Gratius* die Rolle der Europäischen Union in Lateinamerika und vor allem in Kolumbien, Kuba und Venezuela als nicht besonders bedeutend ein. Die fehlende gemeinsame Strategie der Europäischen Union gegenüber den genannten Ländern und die Fokussierung auf Friedensbildung und die Verbreitung der Menschenrechte marginalisiere die Forderung nach Demokratie stützenden Reformen, obwohl diese in allen Kooperationsverträgen als Demokratieklausel enthalten sei. Einen Anstoß zu Liberalisierung und Demokratisierung durch diese Klausel konnte Gratius nicht feststellen. Verglichen mit dem Einflusspotenzial der USA in der Region, werde die Europäische Union auch in Zukunft in Lateinamerika ein unbedeutender Akteur bleiben.

Heterogene Kontexte erfordern differenziertere Strategien im asiatischen Raum

Nicht zuletzt der Asienabschnitt der Konferenz machte die Notwendigkeit deutlich, bei der Untersuchung der europäischen Förderstrategien stärker nach den Niveaus der Demokratisierungsfortschritte in einzelnen Ländern zu differenzieren und sich dabei über regionale Kontexte hinwegzusetzen.

Florian P. Kühn erläuterte, warum die Europäische Union in Nachkriegsgesellschaften die Mammutaufgabe des Wiederaufbaus und der Friedenskonsolidierung nach einem (Bürger-)Krieg keinesfalls allein bewältigen könne. Das Beispiel Afghanistan zeige, dass die Europäische Union gemeinsam mit den Vereinten Nationen vor allem im Aufbau der Gesundheitsversorgung sowie bei der Gewährung ökonomischer Unterstützung einen wichtigen Beitrag leiste. Allerdings bedürfe es in Afghanistan auch des Aufbaus demokratischer Institutionen, was – wie der in seiner Form einzigartige Bonn-Prozess gezeigt habe – eine langfristige und komplexe Aufgabe sei. Eine spezifische Demokratisierungsstrategie verfolgt die Europäische Union Kühns Einschätzung nach in Afghanistan zurzeit nicht.

Auf eine gänzlich andere Problemlage ging *Franco Algieri* in seinem Vortrag über die Haltung der Europäischen Union gegenüber Myanmar/Burma und China ein. Er machte darauf aufmerksam, dass sich hinter jeder noch so gut gemeinten Menschenrechts- und Demokratieförderpolitik harte wirtschaftliche Interessen verbürgen. Gerade in der europäi-

schen Chinapolitik werde das deutlich. Zwar füge die Union in jedem Kooperationsvertrag mit China ihre Demokratieklausel ein; dies habe jedoch keine konsequente Demokratieförderstrategie auf Seiten der Union zur Folge. Außerdem würde China eine strikt durchgesetzte Demokratie-Konditionalität schlicht nicht akzeptieren. Algieris Fazit lautete: „Economics matters more than everything else." Solange die Mitgliedsstaaten zudem jeweils eine eigene Chinapolitik verfolgten, werde sich daran nichts ändern.

Sicherheit bleibt oberste Priorität im Mittelmeerraum

Annette *Jünemann* beobachtet eine inkohärente Politik der Europäischen Union gegenüber den südlichen Mittelmeeranrainern, sowohl im Rahmen der Euro-Mediterranen Partnerschaft als auch im Rahmen der Nachbarschaftspolitik. Die Union lege großen Wert auf die ökonomische Entwicklung und die Verbreitung von Demokratie im südlichen Mittelmeerraum mit dem Ziel, aktuelle Sicherheitsrisiken ursächlich zu bekämpfen. Allerdings würde die politische Konditionalisierung der europäischen Wirtschafts- und Finanzhilfe seitens der Union nicht implementiert und damit die Reformverweigerung der Regierungen im südlichen Mittelmeerraum nicht sanktioniert. Eine Chance zur Demokratieförderung bestünde in der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure, die als ‚change agents' wirken könnten. Allerdings würden, so Jünemann, gerade die EU-Programme zur Förderung der Zivilgesellschaften in den letzten Jahren immer weniger auf eine direkte Förderung der Demokratisierung hin angelegt. Diese Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit erklärt Jünemann mit Rollenkonflikten gemäß des konstruktivistischen Ansatzes der außenpolitischen Rollentheorie: Die außenpolitische Rolle der EU als ‚Wahrer von Demokratie und Menschenrechten' konfligiere mit ihrer außenpolitischen Rolle als ‚sicherheitspolitischer Akteur' sowie mit der Rolle einzelner Mitgliedstaaten, die sich als ‚Wahrer nationaler Interessen' verstünden.

Richard Youngs beobachtet ein ähnliches Auseinanderklaffen zwischen Rhetorik und tatsächlichem Handeln der Europäischen Union gegenüber dem Mittleren Osten. Die Verträge und Verlautbarungen der Union seien auf Demokratieförderung ausgerichtet. Das tatsächliche Handeln der Union bekämpfe dagegen fast ausschließlich Symptome wie Sicherheitsbedrohungen durch den verstärkt wahrgenommenen Terrorismus nach 9/11. Einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung der Region mittels einer aktiven Demokratieförderung kann Youngs nicht erkennen, zumal die finanziellen Mittel für solche Maßnahmen nach den Anschlägen auf das World Trade Center nicht wesentlich erhöht worden seien. Die Union agiere weitgehend als ‚Juniorpartner' der USA.

Einen kritischen Einblick in die Menschenrechtspolitik der Europäischen Union im Nahen Osten aus der Sicht des Praktikers gewährte *Marc Schade-Poulsen*. Seiner Ansicht nach hat sich die Menschenrechtssituation in den letzten zehn Jahren nicht verändert. Ungeachtet vieler Reformbemühungen habe die Union beispielsweise 2005 kein einziges Programm zur Menschenrechtsförderung im Nahen Osten aufgelegt, trotz vieler Reden zum Thema und trotz des Barcelona-Prozesses. Die anschließende Debatte unter den Tagungsteilnehmern verdeutlichte, in welchem Ausmaß die Union auf die Bereitschaft der Zielländer angewiesen ist, Reformen im Menschenrechtsbereich von sich aus aktiv durchzuführen. Ohne diese Bereitschaft vor Ort könne die Europäische Union nichts ausrichten.

Im abschließenden Vortrag verglich *Elena Baracani* drei unterschiedliche Formen von Konditionalität und deren Wirkung auf die Verbesserung von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Die Türkei unterliege bereits der ‚pre-accession conditionality' und arbeite an der Umsetzung des *acquis communautaire*. Serbien-Montenegro nehme am Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess der Union für den Westbalkan teil. Eine Annäherung an

die Union solle dabei stufenweise und analog zur Erfüllung verschiedener Bedingungen im wirtschaftlichen und politischen Bereich erfolgen, wobei die Übernahme von Eigenverantwortung gemäß des Ownership-Prinzips im Mittelpunkt des Wiederaufbaus sowie der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konsolidierung stehe. Marokko partizipiere an der neuen europäischen Nachbarschaftspolitik. Aktionspläne legten Formen wirtschaftlicher und diplomatischer Zusammenarbeit fest, ohne allerdings eine Beitrittsperspektive zu eröffnen. Baracani bestätigte die These, wonach die Aussicht auf Mitgliedschaft der effektivste positive Anreiz für Liberalisierung und Demokratisierung sei. In ihrem Modell spielen zur Erklärung der Wirksamkeit von Konditionalität lokale Akteure und mögliche Alternativen zu Verhandlungen mit der Union eine zentrale Rolle.

Konferenzresümee

Die Konferenz offenbarte ein breites Spektrum der europäischen Demokratieförderung und verdeutlichte den Teilnehmern die Notwendigkeit weiterer Klärung und Systematisierung. Die in der Literatur vertretene These, wonach die Union nur eine einzige Demokratieförderstrategie verfolge, konnten die Referenten nicht bestätigen. Vielmehr diagnostizierten die Vortragenden in ihren Beiträgen eine breite Vielfalt verschiedener Strategien sowie den kontextangepassten Einsatz unterschiedlicher Instrumente.

Annette Jünemann und Michèle Knodt reflektierten abschließend ihre Eingangshypothesen und sahen ihre These bestätigt, wonach die Steigerung bilateraler Beziehungen zwischen einem Drittstaat und zumindest einigen der EU-Mitgliedstaaten den Verzicht der Implementation negativer Instrumente nach sich ziehe. Allerdings zeigt das Beispiel China auch, dass die Europäische Union umso zurückhaltender negative Instrumente der Demokratieförderung anwendet, je größer das wirtschaftliche Potenzial des Drittstaates in seiner Beziehung zur EU ist und je mehr diesem Staat alternative Kooperationsmöglichkeiten offen stehen. Die EU werde in diesem Fall eher eine indirekte Vernetzungsstrategie anwenden. Im Mittelmeerraum, so Knodt und Jünemann, gelte hingegen die These: „Je unsicherer ein Land, desto eher wird die EU positive politische Instrumente wählen und keine ‚Reformimpulse von unten' unterstützen, die etwa die Stabilität des Drittstaates gefährden könnten." Allerdings hat sich auch gezeigt, dass das Sicherheitsbedürfnis der Europäischen Union gerade in der neuen Nachbarschaftspolitik durchaus zu einer härtern Gangart in Sachen Konditionalität führen kann.

Skeptisch äußerten sich alle Regionalexperten zur Wirksamkeit der Demokratieklausel in Kooperationsverträgen. Solange eine Nichtimplementierung ohne Folgen für die Politik der Europäischen Union gegenüber den jeweiligen Partnern bleibt, wird die europäische Demokratieförderung mittels einer politischen Konditionalität wirkungslos bleiben. Obwohl die Tagung die Frage der Effektivität der Demokratieförderung nicht zentral in den Blick genommen hat, hoben alle Beiträge und Diskussionen die Beitrittskonditionalität als effektivstes Instrument der Demokratieförderung hervor.

Die Tagung eröffnete weiteren Forschungsbedarf vor allem in zweierlei Hinsicht: Zum einen in einer vertieften Erklärung des Instrumenteneinsatzes; zum anderen in einer stärkeren Wirkungsanalyse von Demokratieförderung. Die Formulierung adäquater Demokratieförderstrategien für spezifische Kontexte wird dementsprechend ein wichtiges Thema sowohl auf der politischen Agenda der Europäischen Union als auch auf der Forschungsagenda bleiben. Als Gewinn bringend hat sich auf der Tagung die enge Kooperation von Integrationswissenschaftlern und Regionalexperten erwiesen. Derartige Kooperationen sollten in Zukunft in komparativ angelegten Projekten weitergeführt werden.

TAGUNG

Differenzierte Integration im Spannungsfeld von Erwartung und politischer Realität: Eine Bewertung ihrer Auswirkungen auf den europäischen Integrationsprozess

*Stefanie John**

Die Debatte über Gewinne aus und Grenzen einer differenzierten Integration ist aus der europäischen Integrationsgeschichte nicht wegzudenken. Modelle wie Kerneuropa, Avantgarde, Europa à la Carte oder konzentrische Kreise wurden als Zukunftsvisionen, pragmatische Lösungen oder Drohungen in den politischen Diskurs eingeworfen, denen die fundamentale Fragestellung über die Reichweite, den Fortgang oder die praktische Umsetzung der Integration zu Grunde liegen. Vor allem in Situationen, in denen divergierende Vorstellungen, Unterschiede in der politischen Machbarkeit oder im politischen Willen existieren, wird nach alternativen Instrumenten zur Überbrückung dieser Divergenzen gesucht. In der gemeinsamen Drei-Länder-Tagung der Schwesterorganisationen der European Community Studies Association (ECSA) aus Österreich, Deutschland und der Schweiz sollte neben einem Resümee über die bisherige Anwendung des Konzepts eine Bewertung der Tragkraft für einzelne Politikbereiche, für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten und als Instrument für zukünftige Integrationsschritte vorgenommen werden.

Differenzierte Integration als Instrument für ein Voranschreiten der Integration durch Kooperation, Drohung und Erpressung

Hauptargument der historischen Betrachtung von *Wilfried Loth* war, dass die Idee eines Kerneuropas keine neue Erfindung, sondern vielmehr ein Merkmal des bisherigen europäischen Integrationsprozesses und der heterogenen Interessenlage der Mitgliedstaaten sei. In

Kerneuropa: Differenzierte Integration als Konzept für die erweiterte EU oder als Grundlage für ihre Spaltung?

6. Gemeinsame Tagung von ECSA Austria, Arbeitskreis Europäische Integration und ECSA Suisse

Wien, 10. und 11. November 2005

Begrüßung und Einführung
Prof. Dr. Fritz BREUSS, Wirtschaftsuniversität Wien/Österreich, Präsident von ECSA Österreich

Differenzierte Integration in der Geschichte der europäischen Integration
Prof. Dr. Wilfried LOTH, Universität Duisburg-Essen
Kommentar: Prof. Dr. Dieter FREIBURGHAUS, Université de Lausanne/Schweiz

Europäische Politiken I: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
Prof. Dr. Martin BÖSE, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Europäische Politiken II: Die Wirtschafts- und Währungsunion
Prof. Dr. Fritz BREUSS, Wirtschaftsuniversität Wien/Österreich
Kommentar: Prof. Dr. Richard SENTI, Eidgenössische Technische Hochschule Zürich/Schweiz

* Dipl. Pol. Stefanie John, Lehrstuhl für Internationale Politik, Ruhr-Universität Bochum.

den 1960er Jahren ging es in erster Linie um die Wahrung der Perspektive einer politischen Union. Hierunter einzuordnen sei De Gaulles Versuch, eine politische Union zu etablieren, die aus dem Kern der sechs Gründerstaaten hervorgehen sollte. In den 1970er Jahren rückten divergierende wirtschaftliche Interessen auf dem Wege zu einer Währungsunion in den Vordergrund. Willy Brandt sah den Zusammenhalt der Gemeinschaft aufgrund der Nichtbeteiligung Italiens, Großbritanniens und Irlands an der im März 1973 eingeführten Währungsschlange gefährdet und schlug deshalb vor, dass eine wirtschaftlich starke Pioniergruppe die wirtschaftliche Integration voranbringen solle. In den 1990er Jahren führte die Frustration über die Blockadehaltung von Großbritannien und Dänemark zur Wiederbelebung der Kerneuropa-Diskussion. So sah Loth vor allem in der 1994 vom französischen Premierminister Éduoard Ballardur gestarteten Kerneuropa-Debatte und erweitert um das Schäuble-Lamers-Papier ein strategisches Instrument, die britische Blockade bei der Osterweiterung und weiteren Vertiefungsschritten zu unterlaufen. Dieses Konzept könne nach Loth aber von Mitgliedstaaten, die sich gegen eine weitere Integration stellen, aufgrund seiner inneliegenden Spill-Over-Wirkung nur abgelehnt werden. Neben diesem Drohpotential böte das Kerneuropakonzept aber gleichzeitig Lösungspotentiale für das institutionelle Dilemma, welches mit der Erweiterung der Europäischen Union auf 25 Mitgliedstaaten erwartet wurde. Aufgenommen wurde es von Jacques Delors (1999) mit der Forderung nach einer europäischen Avantgarde und im Plädoyer von Joschka Fischer (Mai 2000) für ein Gravitationszentrum. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts sei vor allem die Angst vor einer Überdehnung der Union die treibende Kraft für das Aufflammen der Debatte. Insgesamt seien die Kerneuropakonzeptionen durchaus als zielführend zu bewerten – sei es für eine partielle Integration oder als glaubhafte Drohung ihrer Verwirklichung.

In seinem Kommentar zweifelte *Dieter Freiburghaus* an dieser Kraft des Drohpotentials.

Europäische Politiken III: Außenbeziehungen
Dr. Mathias JOPP, Institut für Europäische Politik, Berlin; Prof. Dr. Stefan GRILLER, Wirtschaftsuniversität Wien/Österreich
Kommentar: Dr. Elisabeth TICHY-FISSLBERGER, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Wien/Österreich

Europäische Politiken IV: Umweltpolitik
Prof. Dr. Christian CALLIESS, Georg-August-Universität Göttingen
Kommentar: Dr. Alois LEIDWEIN, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Wien/Österreich, Genf/Schweiz

Übergang oder Dauerzustand? Differenzierte Integration und die Einheitlichkeit der zukünftigen Union
Dr. Franz CROMME, Staatssekretär a.D., Berlin
Kommentar: Stephan KUX, Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich/ Schweiz

Diskriminierungsverbot und der Schutz der Wettbewerbsbedingungen: Vertragliche Fesseln der differenzierten Integration
Dr. Walter OBWEXER, Leopold-Franzens-Universität Innsbruck/Österreich
Kommentar: Dr. Daniel THYM, Humboldt-Universität Berlin

Differenzierte Integration in oder konzentrische Kreise um die EU?
Prof. Dr. Thomas COTTIER, Universität Bern/Schweiz
Kommentar: Dr. Kathrin BLANCK, Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten Wien/Österreich

Differenzierte Integration innerhalb oder außerhalb der EU-Institutionen und die Perspektive einer „Neugründung“ durch eine „Avantgarde“ – Sprengsatz oder unitarische Kraft des Konzepts?
Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg
Kommentar: Prof. Dr. Christian JOERGES, Europäisches Hochschulinstitut Florenz/Italien

Generell kritisierte Freiburghaus den Begriff der differenzierten Integration, da dieser eher als Sammelbegriff funktioniere und deshalb seine analytische Kraft verloren ginge. Einerseits würden sich darunter eine Vielzahl von Konzeptionen (Avantgarde, Europa verschiedener Geschwindigkeiten, harter Kern) verbergen, andererseits sollten damit verschiedene Ziele verfolgt werden (Vertiefung der Integration, aber auch Abgrenzung von bestimmten Staaten oder Zusammenarbeit in Bereichen, in denen die Gemeinschaft keine Kompetenzen besitzt). Allerdings räumte Freiburghaus ein, dass eine reale Differenzierung feststellbar sei, die er anhand dreier Bereiche näher betrachtete: Differenzierung im Verhältnis zu den Nachbarn, bei Beitritten und erpresste Differenzierung. Unter ersterem sei das Verhältnis zu Nachbarn, die nicht oder noch nicht beigetreten sind, zu verstehen. Hier sei eine hohe Flexibilität der Europäischen Union festzustellen, auf die unterschiedlichen Situationen in beitritts(un-) willigen Staaten einzugehen und entsprechende bilaterale Verträge sowie Kooperationen anzubieten. Unter der Differenzierung bei Beitritten erfasste Freiburghaus den unterschiedlichen Integrationswillen der Mitgliedstaaten und dass die Teilnahme aller Staaten nicht erwünscht sei. Als Beispiele dienten das Schengener Abkommen oder die Verteidigungs- und Währungspolitik. Sonderstellungen von Schweden, Dänemark und Großbritannien in der Währungspolitik oder Ausnahmen Dänemarks in Politikbereichen der dritten Säule ließen sich jedoch auf Erpressung und nicht auf das Konzept der differenzierten Integration rückführen.

Optimale Bedingungen der Zusammenarbeit im Rahmen des Unionsrechts?

Aus der juristischen Perspektive von *Martin Böse* trete differenzierte Integration in zwei verschiedenen Dimensionen auf: einerseits im vertraglichen Rahmen der Europäischen Union und andererseits in Form einer vertieften Zusammenarbeit außerhalb des Unionsrechts. Im ersten Falle sei differenzierte Integration letztlich eine Abweichung von der allgemeinen Geltung und hauptsächlich in Kernbereichen staatlicher Souveränität vorzufinden. Den Prototyp der differenzierten Integration stelle das Schengener Abkommen dar. Andere Formen böten die Art. 34, 35 und 40-45 EUV als verstärkte Zusammenarbeit. Allerdings sei dieses Instrument im praktischen Anwendungsbereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit so nicht vorzufinden. Als Ursachen seien die Mindestbeteiligung von acht Staaten und die einen Kompromiss erschwerende heterogene Interessenlage zu nennen. Vertiefte Zusammenarbeit außerhalb des EU-Rechts sei in verschiedenen Ausprägungen möglich. Die völkerrechtliche Zusammenarbeit mit finaler Ausrichtung diskutierte Böse beispielhaft an der Unterzeichnung des Prümer Vertrags (Mai 2005). Multilaterale Zusammenarbeit und bilaterale Verträge (zum Beispiel die Kooperation zwischen Deutschland und Österreich für grenzüberschreitende Observationen) böten ebenfalls vertragskonforme Möglichkeiten der Kooperation. Die Zusammenarbeit außerhalb des europäischen Vertragswerkes ermögliche notwendigen Spielraum für regionale Spezifikationen, die keinen Bedarf nach einer unionseinheitlichen Regelung hervorrufen. Den Mitgliedstaaten bleibe das Initiativrecht und damit ein höherer Gestaltungsspielraum. Für eine bilaterale beziehungsweise multilaterale Lösung sprächen zudem die zeitlich aufwändige Prozedur für die Umsetzung innerhalb des europäischen Vertragswerkes.

Kerneuropa als eine geeignete Konzeption für die ökonomische Integration?

Ist ein großer oder ein kleiner Wirtschafts- und Währungsraum optimal für die Umsetzung der ökonomischen Ziele? Dieser Fragestellung, abgeleitet aus den Währungsraum- und Außenhandelstheorien, ging *Fritz Breuss* bei der Bewertung der bisherigen ökonomischen Performanz der Wirtschafts- und Währungsunion nach. Bei Einführung der Gemeinschaftswährung konnte durchaus von

einer ‚großen' Lösung gesprochen werden, denn 12 der 15 Mitgliedstaaten nahmen daran teil. Mit der Osterweiterung habe sich jedoch das Verhältnis der ‚Ins' zu den ‚Outs' von 12 zu 13 Staaten verschlechtert und weise nun eher Eigenschaften eines Kerneuropas auf. Die bisherigen empirischen Daten lieferten nur die Grundlage für vorsichtige tendenzielle Aussagen über die Vor- und Nachteile einer Teilnahme an dieser Form der differenzierten Integration; insgesamt erscheine die Makroperformanz nicht überwältigend. So seien beispielsweise die Erwartungen hinsichtlich der Steigerung des Bruttoinlandsprodukts und der Einstellung von niedrigen Zinsen sowie Preisen nur teilweise erfüllt worden. Schlüssige Aussagen über handelsstimulierende Effekte der Währungsunion seien (noch) nicht möglich. Allerdings könne trotzdem von Vorteilen für die 12 ‚Ins' gesprochen werden. Insbesondere hätten die Hartwährungsländer gewonnen, da die Weichwährungsländer ihren Vorteil, beruhend auf unfairer Abwertung, nicht mehr realisieren könnten. Breuss sprach sich für die Abkehr von einer differenzierten Integrationslösung für den Währungsraum aus und plädierte für eine rasche Ausweitung der Euro-Zone. Denn nur unter der Bedingung, dass alle Mitgliedstaaten an der wirtschaftlichen Integration partizipieren, könnten die Potentiale dieser voll ausgeschöpft werden. Als problematisch müsse allerdings die Asymmetrie zwischen zentraler Geldpolitik und dezentralen nationalen Fiskalpolitiken bewertet werden. Der hohe Koordinationsaufwand, der mit einer größeren Wirtschafts- und Währungsunion noch steigen würde, stelle die Eignung dieser Struktur als tragfähiges und zukunftsweisendes Konzept in Frage.

In seinem Kommentar regte *Richard Senti* zum generellen Überdenken der Kopplung einer wirtschaftlichen Integration an die Gemeinschaftswährung an. Er stellte in Frage, dass die Währungsunion tatsächlich Einfluss auf die Im- und Exporte der Europäischen Union habe, wo doch beispielsweise der Außenhandel viel stärker von (nicht-)tarifären Handelshemmnissen als von Wechselkursschwankungen belastet wurde und wird. Insgesamt sah Senti die Währungsunion in erster Linie als ein Instrument zur Ausweitung der politischen Kompetenzen auf der supranationalen Ebene. Die damit verbundene Zentralisierung und Konzentration der Macht bei der Brüsseler Administration führe letztlich jedoch zur Ausschaltung des positiven Wettbewerbs zwischen den Nationalstaaten, der jedoch von den nationalen Politikern nicht unbedingt erwünscht zu sein scheine.

Differenzierte Integration als Lösung oder Last für die Einheitlichkeit in den Außenbeziehungen?

Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) sowie die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sind durch eine Vielzahl differenzierter Zusammenarbeiten geprägt: die Europäische Gendarmerie, die Europäische Verteidigungsagentur, die Projekte Eurofighter sowie A400N, die Vorreitergruppe von Großbritannien, Frankreich und Deutschland im Atomstreit mit dem Iran oder aber der Anstoß Polens und Litauens, die kritische Situation in der Ukraine auf die europäische Agenda zu setzen. *Mathias Jopp* erkannte hier eine Flexibilisierung innerhalb der Union, die es Mitgliedstaaten gemessen an ihren militärischen oder diplomatischen Kapazitäten und ihrem politischen Willen ermögliche, an gemeinsamen Projekten der ESVP/GASP teilzunehmen. Diese differenzierte Integration sei damit die Basis für eine gelungene Zusammenarbeit und keine Ursache für eine mögliche Spaltung. Vielmehr zeigten die aufgeführten Projekte, dass insbesondere im Bereich der GASP der Übergang zu einer gemeinschaftsrechtlichen Lösung nicht erforderlich sei, denn damit würden letztlich nur politische Handlungen im Primärrecht ex post verankert.

In ihrem Kommentar wies *Elisabeth Tichy-Fisslberger* auf die Verbesserung der ESVP hin, die in der gemeinschaftlichen Lösung im Entwurf zum Verfassungsvertrag vorgesehen war: Es sollte eine militärische Einheit und

damit eine gewisse Stärke gegenüber den USA aufgebaut werden. Auch Tichy-Fisslberger registrierte die Vielzahl von politisch bedeutsamen Konstellationen außerhalb des Vertragswerkes, die durchaus eine hohe Effizienz aufweisen. Allerdings richtete sie ihren Blick auch auf die Mitgliedstaaten, die dort nicht eingebunden sind, erkannte dort Unbehagen über die existierenden Informations- und Machtasymmetrien und sah dadurch die Einheit der Union gefährdet.

Stefan Griller stellte die These auf, dass die Handlungsfähigkeit der Union nach außen von den internen Liberalisierungsschritten abhängig sei. In den (wirtschaftlichen) Außenbeziehungen sei die differenzierte Integration allenfalls als Folge interner Differenzierung oder fehlender interner Harmonisierung zu verstehen. Zurückzuführen sei dies auf die komplexe Kompetenzverteilung in der Europäischen Gemeinschaft. So wiesen beispielsweise die Ergebnisse der Verhandlungen im Rahmen des General Agreement on Trade in Services (GATS) verschiedene Integrationsniveaus auf. Die Europäische Union besitze ausschließliche Kompetenzen, zusätzlich würden aber im GATS Fragen behandelt, die die nationalstaatliche handelspolitische Kompetenz berührten. Weiterhin existierten eine Vielzahl von bilateralen und Gruppenabkommen. In der Systematisierung Grillers war differenzierte Integration einerseits als ein Nebenprodukt interner Differenzierungen zu verstehen, zum Beispiel in Form der Wirtschafts- und Währungsunion. Andererseits entstehe differenzierte Integration aufgrund zum Teil fehlender oder geteilter Kompetenzen sowie unterschiedlicher Interessen gegenüber beziehungsweise von externen Verhandlungspartnern. Als Beispiele nannte er hier das GATS, das Open-Skies-Abkommen zwischen dem Drittland USA und einzelnen Mitgliedstaaten sowie das Doppelbesteuerungsabkommen. Somit werde deutlich, dass differenzierte Integration in den Außenbeziehungen sehr unterschiedliche Ursachen hat, vom Reflex auf eine fehlende interne Differenzierung bis hin zur fehlenden internen Regelung. Ein einheitliches Auftreten gegenüber Dritten könne sie jedoch nicht fördern.

Die verschiedenen Gesichter der differenzierten Integration in der Umweltpolitik

Christian Callies diskutierte, inwiefern differenzierte Integration in Form des Instruments der verstärkten Zusammenarbeit nach Art. 43 bis 45 EUV als geeignet und relevant für die Umweltpolitik bewertet werden könne. Die Besonderheit des Politikfeldes Umweltpolitik ergebe sich aus den unterschiedlichen Handlungsdimensionen (hier von lokal bis international) und -inhalten. Probleme einer gemeinschaftlichen Lösung lägen in den unterschiedlichen Gegebenheiten in den Mitgliedstaaten hinsichtlich der bereits existierenden Standards, der industriellen Struktur und dem damit verbundenen Standortwettbewerb, aber auch in der Betroffenheit von Umweltschäden begründet und daher könne eine klassische Gleichbehandlung nicht wünschenswert sein. Aus der Sicht von Callies ließe sich dieses Dilemma mit der komplementären Flexibilität nach Art. 179 und 95 Abs. 4-5 EGV lösen: Die Europäische Union legt die Richtlinien fest, während die Mitgliedstaaten die Anwendung und Durchsetzung der Richtlinien mit nationaler Auslegung im Sinne einer Schutzverstärkung ausüben. Damit verblieben den Mitgliedstaaten noch ausreichend Kompetenzen und Handlungsspielräume, die in Rückkopplung auf der europäischen Ebene einen Handlungsdruck auslösen könnten. In diesem Sinne würde eine optimale umweltpolitische Zielverwirklichung durch Differenzierung erreicht werden. Dem Instrument der komplementären Flexibilität sei aus Sicht Callies absoluten Vorrang gegenüber der verstärkten Zusammenarbeit einzuräumen, da letztere den Zerfall der Union fördere und zu Verlusten von Freiheiten im Binnenmarkt führe.

Für *Alois Leidwein* existierten in der Umweltpolitik ein Europa der zwei Geschwindigkeiten und der zwei Gesichter. Ursachen für ers-

teres seien neben den aufgeführten Punkten von Callies im rechtlichen Hintergrund zu sehen, welcher sich in konkurrierender Zuständigkeit, im Subsidiaritätsprinzip sowie in der Art und Weise der einzelstaatlichen Implementierung niederschlägt. Ein Europa der zwei Gesichter entstehe nach Leidwein aus der Tatsache, dass mit umweltpolitischen Regelungen und Naturschutzbestimmungen innerhalb Europas ein hohes Schutzniveau geschaffen und umweltbelastende Methoden durchaus verteuert wurden. Allerdings setze die europäische Handelspolitik umgekehrt Anreize zur Ausweitung oder Intensivierung der Produktion mit umweltschädigendem Verhalten außerhalb der Europäischen Union. Durch ihre Marktöffnungspolitik würden beispielsweise massive Anreize für die Rodung von Tropenwäldern, die Zerstörung der Primärvegetation und die Intensivierung der Landwirtschaft geschaffen. Dieser Form der differenzierten Integration könne nach Leidwein am besten mit einer Kombination aus ökonomischen Anreizen und staatlichem Zwang zur Durchsetzung nichtmarktfähiger (Umwelt-)Standards begegnet werden. Dafür müsse jedoch erst der ernsthafte politische Wille für das Hineintragen von umweltpolitischen Aspekten in eine europäische und globale Handelspolitik entwickelt werden.

Differenzierte Integration im Dilemma zwischen Impulsgeber und Gefährdung der Einheitlichkeit

Franz Cromme stellte in seinem Beitrag in Frage, dass die differenzierte Integration mit dem Prinzip der Unionstreue vereinbar sei und sie das zwischenstaatliche Gleichgewicht erhalten könne. Als Gegenmaßnahme sei deshalb eine Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen voranzutreiben, denn diese verhindere unmittelbar Blockaden und mittelbar die differenzierte Integration als Lösungsweg. Allerdings müsse man sich das ambivalente Verhältnis zwischen Lösungs- und Konfliktpotential der differenzierten Integration zum Beispiel anhand jüngster außenpolitischer Ereignisse bewusst werden. Die Positionierung der Regierungen zum Irakkrieg verdeutliche die Gefahr des nichtgemeinschaftlichen Handelns, während aus dem außervertraglichen Voranschreiten der Avantgarde (‚Pralinengipfel') zukunftsfähige Szenarien resultieren können. Verschiedene Integrationstempi würden aber die Gefahr einer Entwicklung verschiedener Gemeinschaften bergen. Es sei für ein Voranschreiten der Europäischen Union deshalb wichtig, dass ein einheitlicher institutioneller Rahmen existiere, in dem der Erhaltung der demokratischen Legitimation oberste Priorität eingeräumt werde. Dabei könnten durchaus differenzierte Teilräume der Entscheidungsreichweiten vorliegen: Entscheidungen des europäischen Parlaments parallel zu denen der nationalen Parlamente.

Stephan Kux betonte in seinem Kommentar, dass es sich bei der differenzierten Integration lediglich um ein Provisorium und nicht um einen Dauerzustand handele. Daher sei die Gefahr von unterschiedlichen Gemeinschaften real nicht gegeben. Zudem verwies er auf die Tatsache, dass die Mitgliedschaft letztlich nur ein formales Kriterium darstelle, der tatsächliche Bestand der europäischen Union sei hingegen der *acquis communautaire*, der auch von Nicht-Mitgliedstaaten, beispielsweise der Schweiz, übernommen werde. Diese unterschiedliche Reichweite der Integration sei jedoch als bedenklich einzustufen, da sie Uneinheitlichkeiten der zukünftigen Union manifestiere.

Walter Obwexer konzentrierte seinen Beitrag ebenfalls auf die Anwendung der verstärken Zusammenarbeit nach Art. 43 EUV. Im Zusammenhang mit dem Wettbewerbsrecht wäre diese beispielsweise ein adäquates Instrument für die Einführung einer einheitlichen Bemessungsgrundlage der Körperschaftssteuer. Die Europäische Kommission habe hierzu bereits 2001 einen Vorschlag für die Sicherung fairer Wettbewerbsbedingungen vorgelegt, eine Unterstützung von allen Mitgliedstaaten fand sie bisher nicht. Obwexer stellte der verstärkten Zusammenarbeit in

Abrede, tatsächlich ein adäquates Instrumentarium im Interesse der Integration und des Wettbewerbsrechts zu sein. Die Erfüllung der rechtlichen Voraussetzungen sei zu umfassend, da das gesamte Primärrecht der Europäischen Union eingehalten und der institutionelle Rahmen beachtet werden müsse.

Daniel Thym betonte in seinem Kommentar die Berücksichtigung der politischen Entscheidungsprozesse. Die alleinige Prüfung der rechtlichen Voraussetzungen für eine verstärkte Zusammenarbeit sei nicht ausreichend, denn politische Entscheidungsträger könnten sich auch bei allen rechtlichen Voraussetzungen gegen eine verstärkte Zusammenarbeit entscheiden. Trotz der Verankerung des Instruments im europäischen Vertragswerk sei es bisher in Binnenmarktsfragen nicht angewendet worden. Thym sah vor allem psychologische Gründe als Ursache. Letztlich bestünde eine gewisse Hürde vor dem Einsatz des Instruments, dass dem Wunsch nach Einheit und Harmonisierung im Recht widerspräche. Zudem fehle der entsprechende Anwendungsbereich: Rechtsakte scheiterten an zumeist inhaltlichen Gründen oder es wurde ein Kompromiss erzielt. Letztlich würden an die verstärkte Zusammenarbeit übergroße Erwartungen gestellt. Sie sei jedoch nur für den Einzelfall gedacht und deshalb keineswegs als ein Einstieg in ein Kerneuropa zu bewerten.

Sektorale Integration: Ein Segen oder Fluch für die Außenbeziehungen?

Anhand der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz diskutierte *Thomas Cottier* die Möglichkeiten sowie Grenzen einer differenzierten Integration mit Drittstaaten. Aus Sicht der Schweiz hätten bilaterale Verträge den entscheidenden Vorteil, ihre Interessen wahren und eine punktuelle Zusammenarbeit mit der Europäischen Union nutzen zu können. Dieser sehr pragmatische Ansatz unterstütze die enge wirtschaftliche Verknüpfung zwischen den Verhandlungspartnern und habe zu einer verbesserten Koordination in der Verkehrspolitik geführt, eine schrittweise Arbeitsmarktöffnung angestoßen und Handelshemmnisse in der Agrarwirtschaft abgebaut. Doch diese positiven Aspekte könnten nicht über die Defizite und Grenzen sektoraler Verträge hinwegtäuschen. So zeige sich beispielsweise, dass die Liberalisierung des Dienstleistungshandels aufgrund seiner hohen Komplexität nicht mittels sektoraler Verhandlungen erreicht werden könne. Die Tatsache, dass die formelle Souveränität der Schweiz nicht angetastet werde, habe die Kehrseite, dass bei der Ausgestaltung von europäischem Recht und europäischen Politiken sowie bei der Anwendung des so genannten nachvollzogenen Rechts die Schweiz keinerlei Mitbestimmungsrechte habe. Die materielle Entscheidung in Brüssel führe zu einem Defizit der demokratischen Legitimität der Schweizer Rechtsordnung. Diese Entwicklungen wiesen auf einen elementaren Zwiespalt in der Schweizer Gesellschaft hin, der symbolisch für Drittstaaten gewertet werden könne: Souveränität und Unabhängigkeit sollen bewahrt werden, Abwehrreaktionen gegen die zunehmende Verlagerung von Entscheidungen auf die europäische sowie internationale Ebene sind die Folge. Gerade diese führten aber dazu, dass Wege der aktiven Mitbestimmung im europäischen Gemeinwesen und Möglichkeiten gegen ‚Fremdbestimmung' verbaut werden.

Aus der Perspektive der Kommentatorin *Kathrin Blanck* stellte sich weniger die Entweder-oder-Frage einer differenzierten Integration oder von konzentrischen Kreisen, als vielmehr nach der Parallelität beider Konzepte. Unter konzentrischen Kreisen würden hier Kooperationen zwischen der Europäischen Union und (Nachbar-)Staaten verstanden, die sich nicht direkt auf die europäischen Verträge beziehen. Allerdings müssten letztere stärker vor dem Hintergrund der strategischen Bedeutung betrachtet werden: Solle ein ‚Ring aus Freunden' um die Union gezogen oder mögliche Potenziale zur weiteren Erweiterung der Union eruiert werden? Prinzipiell sei der Kooperationsweg der Schweiz als sukzessive Europäisierung zu werten. In Hinblick

auf das Innenleben der Europäischen Union plädierte Blanck für den Ausbau der differenzierten Zusammenarbeit, insbesondere mit Blick auf die Bürger und die Distanz zur europäischen Politik.

Unitarisierungstendenzen der differenzierten Integration: Paradoxon oder Realität?

Peter Christian Müller-Graff sah die differenzierte Integration als ein Abweichen von einer homogenen Integration, da hier der *acquis communautaire* in seiner Reichweite überschritten und nur von einem Teil der Mitgliedstaaten getragen werde. Die differenzierte Integration könne aus seiner Sicht in die bereits erwähnten verschiedenen Modelle eingeteilt werden. Aber liegt in diesen Modellen der differenzierten Integration eine sprengende Kraft oder eine unitarisierende Wirkung, also die Tendenz zu einer möglichst gleichmäßigen Problemlösung durch die Vereinheitlichung materieller Regelungen? Unter Berücksichtigung des Zeithorizontes sei festzuhalten, dass das Konzept kurzfristig weder unitarisierend angelegt ist noch so wirke. Allerdings sei mittel- bis langfristig durchaus eine unitarisierende Wirkung beobachtbar. Staaten, die zunächst einer differenzierten Integration ferngeblieben seien, wurden mittel- und langfristig einbezogen. Die Betrachtung von fördernden Maßnahmen des Binnenmarktes lasse auf einen Unitarisierungsdruck schließen. Beispielhaft seien die Entwicklungen im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit, die letztlich zu einem Wegfall der Personenkontrollen und damit zu einer Neuverständigung in den Bereichen der grenzüberschreitenden Kriminalität führten sowie die Sozialpolitik auf die europäische Agenda brachten. Im Bereich der GASP seien durchaus größere Differenzierungen festzustellen. Doch auch hier führten die Dissonanzen zu einem Unitarisierungsdruck, denn eine Union könne sich auf Dauer eine Vielzahl von Dissonanzen und Bündnissen nicht leisten, wenn sie prioritär eine Einheit bilden wolle. Resümierend hielt Müller-Graff fest, dass die differenzierte Integration im ersten Schritt eine Chance zur Überwindung von Blockaden sei und bedingt durch die unitarisierende Wirkung im zweiten Schritt gegen die Sprengkraft ihrer eigenen Konzeption wirkt.

Christian Joergens stellte in seinem Kommentar heraus, dass sich die verschiedenen Subsysteme der Gesellschaft (Wirtschaft, Kultur, Medien, Politik) mit unterschiedlicher Geschwindigkeit den nationalstaatlichen Grenzen entziehen und somit verschiedenste Probleme aufzeigten. Joergens wies auf die Spannungskräfte zwischen der Umsetzung des europäischen Binnenmarktes und der fehlenden sozialen Homogenität in Europa hin.

In sämtlichen Beiträgen der Tagung wurde zweierlei deutlich: Die differenzierte Integration spielt erstens eine wesentliche Rolle im europäischen Integrationsprozess, nicht nur für die hier betrachteten Politikfelder, sondern auch in den Beziehungen zu Drittstaaten. Es wurde zweitens deutlich, dass dieser Begriff unterschiedlich interpretiert und damit auch konzeptionalisiert wird. Insgesamt wurde erkennbar, dass differenzierte Integration in ihren unterschiedlichsten Auslegungen vor allem als Grundlage für das Fortschreiten der Erweiterung, aber bisher nicht als Ursache für eine Spaltung bewertet werden kann. Darin liegt gerade die Besonderheit ihrer Konzeption: durch die differenzierte Berücksichtigung politischer Interessen kann die europäische Integration und Einheit erhalten sowie gefördert werden. Allerdings verdeutlichten die kritischen Bedenken, dass dem Konzept prinzipiell eine Dynamik unterliegt, die für den europäischen Integrations- und Einigungsprozess bedenklich sein kann und deshalb die Anwendung der differenzierten Integration einer zeitlichen Befristung unterliegen sollte.

TAGUNG

Gemeinschaftsrecht als Gestaltungsaufgabe: zum 60. Geburtstag von Peter-Christian Müller-Graff

*Roland Klages**

Am 15. Oktober 2005 richteten die Schüler des Heidelberger Ordinarius und Vorsitzenden des Vorstands des Arbeitskreises Europäische Integration, *Peter-Christian Müller-Graff,* unter Leitung von *Cordula Stumpf* (Halle-Wittenberg) und *Friedemann Kainer* (Heidelberg) im Internationalen Wissenschaftsforum der Universität Heidelberg ein Kolloquium zu Ehren des Jubilars anlässlich seines kurz zuvor begangenen 60. Geburtstags aus.

Nach einer Begrüßung durch Stumpf sowie Grußworten des Dekans der Juristischen Fakultät Heidelberg, *Thomas Pfeiffer*, und des Rektors der Universität Heidelberg, *Peter Hommelhoff*, führte Stumpf in ihrem Vortrag in das den weiteren Tagesablauf bestimmende Thema ein. Ausgehend von der Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft zeichnete sie in einer *tour d´horizon* die Entwicklung von einer Wirtschafts- zu einer politischen Gemeinschaft auf. Im Kern ihrer Überlegungen stand dabei das materielle Europarecht. Bei den Grundfreiheiten wies sie insbesondere auf potenzielle Spannungsverhältnisse zwischen der gerade verabschiedeten Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen (Aufnahmestaatsprinzip) und der sich im Gesetzgebungsverfahren befindlichen allgemeinen Dienstleistungsrichtlinie (Herkunftslandsprinzip) hin. Allgemein sei bei der Rechtsharmonisierung, veranschaulicht am Beispiel der Chemikalienverordnung REACH, die Befugnisnorm und das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten. Entsprechend skizzierten die Referenten den durch

Gemeinschaftsrecht als Gestaltungsaufgabe – Entwicklungen, Bedingungen, Perspektiven

Geburtstagskolloquium für Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian Müller-Graff, Vorsitzender des Vorstands des Arbeitskreises Europäische Integration

15. Oktober 2005

Internationales Wissenschaftsforum der Universität Heidelberg

Wissenschaftliche Leitung
Prof. Dr. Cordula STUMPF, Universität Halle-Wittenberg; Dr. Friedemann KAINER, Universität Heidelberg

Begrüßung
Prof. Dr. Cordula STUMPF

Grußworte
Prof. Dr. Dres. h.c. Peter HOMMELHOFF, Rektor der Universität Heidelberg; Prof. Dr. Thomas PFEIFFER, Dekan der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg

Einführung: Gemeinschaftsrecht als Gestaltungsaufgabe
Prof. Dr. Cordula STUMPF

Strukturen der europäischen Finanzverfassung
Priv.-Doz. Dr. Matthias ROSSI, Universitäten Berlin und Augsburg

* Roland Klages, LL.M., Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Universität Heidelberg.

die Verordnung 1/2003 für die Wettbewerbsregeln vollzogenen Wandel von einem Erlaubnisvorbehalt in Art. 81 Abs. 3 EGV hin zu einer Legalausnahme. Die siebte Novelle des GWB bewertete sie als konsequent den europäischen Strukturen nachgebildet. Die Referentin kam zu dem Schluss, dass die Überzeugungskraft der europäischen Integration sich nur in der rechtlich gebundenen Freiheit der Person zielführend verwirkliche, indem Einschränkungen gemeinwohlverpflichtet, rechtsstaatlich gebunden und verhältnismäßig sein müssten.

Strukturen der europäischen Finanzverfassung

Im Anschluss erörterte *Matthias Rossi* die Strukturen der europäischen Finanzverfassung anhand der Haushaltsverfassung im Vertrag über eine Verfassung für Europa. Er beschrieb detailliert die Hierarchisierung der Finanzbestimmungen in Eigenmittelgesetze, Finanzrahmengesetze und Haushaltspläne und hob hervor, dass mit dem Institut des Eigenmittelgesetzes nun im Gegensatz zum geltenden Art. 269 EGV die Rechtsform bestimmt sei, eine Konnexität zwischen Aufgaben und Ausgaben bestehe und der allgemeine Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit rechtlich konkretisiert sei. Er stellte fest, dass das Gemeinschaftsrecht bei den Haushaltsbestimmungen lediglich den prozeduralen Rahmen vorgebe, innerhalb dessen der Politik weite Spielräume verblieben.

Richtlinien im Binnenmarkt

Der folgende Beitrag von *Matthias Lang* hatte Aspekte verfrühter und verspäteter Richtlinienumsetzung durch die Mitgliedstaaten zum Thema. Anhand einzelner Fallbeispiele veranschaulichte er praktische Probleme, die sich aus einer zu frühen Umsetzung ergeben, vor allem bei Schadensersatzfragen, wie in der Bundesrepublik im Falle der Richtlinie 2003/11/EG, ebenso aus einer zu späten Umsetzung, wie in der Bundesrepublik im Falle der Richtlinien 2002/95/EG (sog. RoHS-Richtlinie) und 2002/96/EG (sog. WEEE-Richtlinie).

Richtlinienumsetzung im Binnenmarkt – Aspekte zu früher und zu später Richtlinienumsetzung aus der Praxis
Dr. Matthias LANG, Haarmann Hemmelrath Rechtsanwälte, Düsseldorf

Die europäische Wirtschaftsverfassung zwischen interventionistischer und normativ-funktionaler Ordnung – zum Einfluss der Wettbewerbspolitik
Dr. Friedemann KAINER

Gemeinwohlaspekte bei der Anwendung des Art. 81 Abs. 1 EGV
Dr. Jennifer LENK, Kreditanstalt für Wiederaufbau, Frankfurt/ Main

Effektivierung der Durchsetzung gewerblicher Schutzrechte durch die Richtlinie 2004/48/EG
Dr. Volkmar BONN, Siemens AG, Erlangen

Art. 27 EuGVVO: Das Wettrennen um den Gerichtsstand
Dr. Peter BURCKHARDT, Clifford Chance Rechtsanwälte, Frankfurt/ Main

Resümee: Gemeinschaftsrecht als Gestaltungsaufgabe
Dr. Friedemann KAINER

Die Gestaltungsaufgabe des Gemeinschaftsrechts in der Wettbewerbspolitik

Friedemann Kainer befasste sich mit der Gestaltungsaufgabe des Gemeinschaftsrechts in der Wettbewerbspolitik. Er erörterte die Schlacht um die (neue) europäische Wettbewerbspolitik zwischen interventionistischer und normativ-funktionaler Ordnung am Beispiel der Fusionskontrolle, schilderte den Wechsel von der früheren Strukturkontrolle hin zur heutigen Kontrolle der Wirksamkeit des Wettbewerbs unter zunehmender Einbeziehung durch die Kommission von Effizienzgewinnen und thematisierte die Rolle der Wettbewerbsbehörden mit ihrer Ausrichtung auf Effizienz und Freiheit, bevor schließlich das neue Fusionskontrollrecht eingehend dar-

gelegt wurde. Der Referent hielt aus systemtheoretischer Sicht das Effizienzkriterium nicht unbedingt für zielführend. Als Fazit sei das markttheoretische Leitbild dadurch ausgetauscht worden, dass ein Paradigmenwechsel vom Freiheitsdenken hin zum Effizienzgedanken zu verzeichnen sei und die Einzelfallbeurteilung nunmehr abstrakte Verbote ersetze. Der Erfolg des Effizienzgedankens sei zweifelhaft. Hoffnung bestehe jedoch wegen der nunmehr geltenden Beweislastanforderungen, durch die sich das Gespenst des ‚more economic approach' in Ketten legen lasse.

In der Folge referierte *Jennifer Lenk* über Gemeinwohlaspekte bei der Anwendung des Art. 81 Abs. 1 EGV. Der Vortrag widmete sich anhand einer Analyse der Rechtssache *Wouters* (G-309/99) der Frage, ob es im gemeinschaftlichen Kartellrecht nunmehr eine dem Urteil *Cassis de Dijon* inhärente vergleichbare Wertung im Sinne einer ‚rule of reason' gebe. Die Referentin vertrat die These, dass Art. 81 Abs. 1 EGV keine dem Art. 30 EGV vergleichbaren Gründe des Gemeinwohls kenne. Ferner bringe es die Eigenständigkeit und Systematik des Kartellrechts mit sich, dass eine Verhältnismäßigkeitsprüfung hier unbekannt sei. Es gebe überzeugendere Wege als Ausnahmen auf der Ebene des Tatbestands wie beispielsweise die Regelung des Art. 86 Abs. 2 EGV, die eine abschließende Regelung für die Situation bereithalte, in der Wettbewerbsgrundsätze hinter Gemeinwohlüberlegungen zurücktreten könnten.

Im Referat zur Effektivierung der Durchsetzung privater Schutzrechte durch die Richtlinie 2004/48/EG zur Durchsetzung der Rechte des geistigen Eigentums von *Volkmar Bonn* ging es um die durch diese Richtlinie eingeführten Vorgaben im Vergleich zu den Anforderungen, die sich aus der Verordnung 1383/2003 über das Vorgehen der Zollbehörden gegen Waren, die im Verdacht stehen, bestimmte Rechte geistigen Eigentums zu verletzen, ergeben. Der Referent plädierte für eine richtlinienkonforme Auslegung der §§ 809, 810 BGB i.V.m. § 422 ZPO und des § 142 ZPO und äußerte sich insgesamt kritisch zu den europarechtlichen Vorgaben, die Produktpiraten nicht unerheblichen Spielraum gewährten.

Das Wettrennen um den Gerichtsstand

Schließlich befasste sich *Peter Burckhardt* in seinem Vortrag mit Art. 27 EuGVVO und dem hieraus in der Praxis folgenden Wettrennen um den Gerichtsstand. Der Referent veranschaulichte die durch den Gerichtshof formalisierte Argumentation bei der Auslegung des Art. 27 EuGVVO in der Rechtssache *Gasser* (C-116/02) ohne Ausnahmetatbestände. Insbesondere kenne die EuGVVO in der Auslegung durch den Gerichtshof nicht die Einrede missbräuchlicher Klageerhebung. Dem Argumentationsmuster des Gerichtshofs liege die Annahme gleichwertiger Justizsysteme zugrunde. Nach Auffassung des Referenten existierten solche indessen lediglich in Papierform, was zu sachunangemessenen Prozessstrategien verleite.

Abschließend zog Kainer ein Resümee des Kolloquiums, das mit seinen Beiträgen aus Wissenschaft und unterschiedlichen Bereichen der Praxis deutlich gemacht habe, dass das Gemeinschaftsrecht sich, wie Stumpf es in ihrem Vortrag ausdrückte, in der „Blüte seiner Jahre" befindet. Die noch nicht abgeschlossene, sich aber ständig konkretisierende Gestaltung eines europäischen Gemeinwesens wird Aufgabe auch kommender Generationen sein.

ABSTRACTS

Daniel Göler und Mathias Jopp

The European Constitutional Crisis and the Strategy of Patience

While there have been a number of initiatives by Europe's top politicians on the present constitutional crisis recently, on the whole these have merely amounted to an inchoate package of proposals that rather convey a sense of helplessness. This article takes a systematic look at the options being proposed. From this analysis, it becomes clear that all models have their particular risks of a failure whereby those based on renegotiations are confronted with even higher uncertainties in terms of achievable results and the likelihood of full ratification. Hence, the authors conclude that the reflection period needs to be expanded, the ratification process in countries with a formidable parliamentary majority continued, and the ratification problem in France, which holds the key to Europe's constitution, be solved in 2007. The best strategy is one of patience which invests in the enlargement of the group of constitution-positive member states in order to minimise the group of constitution-negative countries before trying to broker a final deal.

Peter Becker

Continuation of the Status Quo – The EU's new Financial Framework ‚Agenda 2007-2013'

After two years of intense negotiations and a grand finale of around 30 hours at the European Council meeting in Brussels, the enlarged EU finally managed to agree a new financial framework for 2007–2013 in mid-December 2005. Although relief initially outweighed fears that a settlement had long seemed unlikely, in the weeks thereafter the compromise itself and the negotiation process in particular were subject to increasingly severe criticism. This criticism became most manifest when the European Parliament rejected the financial framework on 12 January 2006. This article first analyses the compromise that was reached at the European Council in mid-December before tracing the negotiation process between December 2003 and 2005. In conclusion, it examines the member states' win-lose logic that lies at the heart of this process, identifying it as the core problem behind the enlarged-EU's inability to reform.

Dominik Düsterhaus

"European Citizens who Study": the Growth and Significance of a Special Legal Privilege

Fostering the mobility of students and academics is a stated objective of European education policy. But while education and science does not feature prominently among EU policies, great strides have nonetheless been made in establishing the legal framework for removing restrictions to mobility in education. This is mainly due to the European Court of Justice, which has consistently strengthened the rights of the Union's students over the past decades. Directive 2004/38 EC, which is due to be implemented in April 2006, should also go some way to consolidating these achievements by bringing into line the existing reservations of Members States. In addition to providing an overview of these developments, this article throws light on a surprising discrepancy between the constant evolution of the legal norm of equal treatment and the actual marginal differences in mobility when seen from different perspectives.

Sammi Sandawi

Power Constellations in the Black Sea Region: Ramifications for Turkey's EU Accession and that of other Applicants

Ever since the opening of Turkey's accession negotiations on 3 October 2005, the EU has increasingly been forced to examine its role in the future of the Black Sea Region. Although the area

around the Black Sea had long been little more than a peripheral interest of Brussels – both geographically and politically – the EU's interest in the Euro-Asian border region is now increasingly growing. For, the greater Black Sea Region not only represents the world's second most abundant source of fossil fuels (both crude oil and natural gas), also as a chief transit route to the main recipient countries in western Europe and North America, but also because it has traditionally been seen as the gate to the "treasure trove" of Asia. At the same time, the region around the Black Sea also sees itself at the mercy of numerous tensions and conflicts of interest that have so far blocked the development of an effective system of multilateral security and cooperation. More than ever, therefore, it is imperative that the EU undertakes a thorough examination of its strategic interests and ambitions in the region.

Barbara Lippert

Association plus a pan-European Federative Association of Tasks: A Plea for a More Assertive EU Neighbourhood Policy

The EU is in a dilemma. The current 25 Member States can neither work up the courage to collectively say "Yes" to further enlargement, nor can they sustain a collective "No" over the long term. In such a dilemma, it is imperative for the EU to win back its power to shape developments by investing more confidence and wider appeal in its Neighbourhood Policy. As a successor to the soon expiring Partnership and Cooperation Agreements a new type of Association Agreement shall be concluded with the countries of Eastern Europe. These are conceived in terms of a partnership towards modernisation and stability but should not contain an explicit reference to the option of membership. Furthermore, the EU should establish a "pan-European Federative Association of Tasks" with Eastern European neighbours. This is meant to provide long-term functional co-operation in the course of which common decision-making procedures and institutions will be developed. The pan-European Federative Association of Tasks has the prospect to provide the basis for building a community in its own right and to contribute to re-ordering the continent.

Übersetzung aus dem Deutschen von Graham Holliday.