

integration

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

Die demokratische Grenze output-orientierter Legitimation

Armin Schäfer

Der Vertrag von Prüm: Vertiefungs- und Fragmentierungstendenzen in der Justiz- und Innenpolitik der EU

Daniela Kietz und Andreas Maurer

Europa-Studien in der Politikwissenschaft: Was sollen, was können sie leisten?

Timm Beichelt

Neue Wege bei den EU-Eigenmitteln gehen

Helga Trüpel und Jan Seifert

Europäische Parteien: Aufbruch in eine neue demokratische EU

Jo Leinen

Literatur: Europäische Nachbarschaftspolitik

Projekte & Netzwerke: Europadiskurse

Transatlantische Lastenteilung · Europas Wirtschaftswachstum

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. / Juli 2006

3/06

INHALT

AUFSÄTZE

Armin Schäfer

Die demokratische Grenze output-orientierter Legitimation 187

Daniela Kietz und Andreas Maurer

Der Vertrag von Prüm: Vertiefungs- und Fragmentierungstendenzen in der Justiz- und Innenpolitik der EU 201

Timm Beichelt

Europa-Studien in der Politikwissenschaft: Was sollen, was können sie leisten? 213

FORUM

Helga Trüpel und Jan Seifert

Neue Wege bei den EU-Eigenmitteln gehen 219

Jo Leinen

Europäische Parteien: Aufbruch in eine neue demokratische EU 229

LITERATUR

Barbara Lippert

Die EU und ihre Nachbarn – alte Rezepte für neue Herausforderungen? 236

PROJEKTE & NETZWERKE

Stefan Seidendorf

Von welchem Europa reden wir? Reichweiten nationaler Europadiskurse 243

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Katharina Plück

Transatlantische Lastenteilung: Wer trägt die Kosten für die Bewahrung globaler Sicherheit? 250

Marcus Kappler

Perspektiven für Europas Wirtschaftswachstum 260

ABSTRACTS 267

integration

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

Herausgeber

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

Geschäftsführende Redaktion

Dr. Barbara LIPPERT, Schriftleitung, V.i.S.d.P.
Dr. Mathias JOPP
Timo GOOSMANN, Redaktionsassistent
Matthias HEDDENHAUSEN, Redaktionsassistent für den AEI

Redaktionskollegium

Prof. Dr. Dieter Biehl, Frankfurt
Prof. Dr. Tanja Börzel, Berlin
Prof. Dr. Rolf Caesar, Hohenheim
Dr. Udo Diedrichs, Köln
Dr. Friedrich Heinemann, Mannheim
Prof. Dr. Rudolf Hrbek, Tübingen
Prof. Dr. András Inotai, Budapest
Dr. Thomas Jansen, Brüssel
Prof. Dr. Charlie Jeffery, Edinburgh
Prof. Dr. Hartmut Kaelble, Berlin
Prof. Dr. Anne-Marie Le Gloanec, Paris
Prof. Dr. Wilfried Loth, Essen

PD Dr. Franz Mayer, Berlin
Prof. Dr. Jörg Monar, Straßburg
Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Heidelberg
Prof. Dr. Oskar Niedermayer, Berlin
Dr. Elfriede Regelsberger, Berlin
Prof. Dr. Joachim Schild, Trier
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

Redaktion

Institut für Europäische Politik, Bundesallee 22,
10717 Berlin, E-Mail: barbara.lippert@iep-berlin.de; Tel. (030) 889134-0, Fax (030) 889134-99

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, E-Mail: roos@sales-friendly.de; Tel.
(0228) 97898-0, Fax (0228) 97898-20

Bezugsbedingungen

Jahresabonnement: (vierteljährlich, 4 Hefte und
Register) 36,- €
Studentenabonnement: (gegen Vorlage einer
Studentenbescheinigung) 25,- €
Einzelheft 12,- €
Jeweils inklusive Mehrwertsteuer und zuzüglich
Porto und Versandkosten.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Über die Veröffentlichung zugesandter Manuskripte
wird in der Regel nach Abschluss des Gutachterver-
fahrens entschieden. Voraussetzung ist, dass die
Manuskripte nicht zugleich an anderer Stelle zur Be-
gutachtung oder Publikation eingereicht sind. Sie
sind in elektronischer Form (als Word-Datei) an die
Redaktion zu schicken.
Einzelheiten unter www.zeitschrift-integration.de.

Abstracts

Die Beiträge der *integration* werden erfasst in: Inter-
national Political Science Abstracts, Linguistics and
Language Behavior Abstracts, Social Services Ab-
stracts, Sociological Abstracts, Worldwide Political
Science Abstracts.

Urheberrechte

Die Zeitschrift und alle in ihr enthaltenen einzelnen
Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich ge-
schützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Gren-
zen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung
des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbe-
sondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mi-
kroverfilmungen und die Einspeicherung, Verarbei-
tung und Übermittlung in, aus und zwischen
elektronischen Systemen (inklusive Internet). Foto-
kopien für den persönlichen und sonstigen Gebrauch
dürfen nur von einzelnen Beiträgen oder Teilen dar-
aus als Einzelkopien hergestellt werden.

Die demokratische Grenze output-orientierter Legitimation

Armin Schäfer*

In jeder Demokratie wird eine Grenze gezogen: Was muss politisch, was kann bürokratisch entschieden werden? Alle Demokratien definieren Bereiche, in denen das Mehrheitsprinzip nicht gilt, sondern Experten unabhängig entscheiden. Diese Experten werden häufig ernannt und nicht gewählt. Die Delegation von Aufgaben an nicht-politische Akteure soll nicht nur Entscheidungen effizienter, sondern auch deren Umsetzung effektiver machen und so die Leistungsfähigkeit des politischen Systems verbessern. Doch wo genau die Grenze zwischen beiden Bereichen gezogen werden soll, ist schon im Nationalstaat umstritten. Besondere Brisanz gewinnt diese Frage in der Europäischen Union. Denn es ist unklar, ob eine Politisierung der EU-Entscheidungen positive Effekte hätte oder ob die Auseinandersetzung um Policies in Konflikte über die Integration umschlüge.¹ Diese Debatte betrifft die Frage wie die Demokratie in der EU gestärkt werden kann, ohne die Integration zu gefährden. Einige Autoren bestreiten jeglichen Bedarf an zusätzlicher Input-Legitimation. Sie sehen die Hauptaufgabe der EU darin, Problemlösungen anzubieten wo dies den Mitgliedstaaten nicht gelingt. Nicht-majoritäre Institutionen sind aus dieser Sicht gerechtfertigt, weil sie die Output-Legitimität erhöhen und auf diese Weise die Akzeptanz der Politik steigern. Die im Vergleich zum Nationalstaat höhere Handlungsfähigkeit der EU wird dadurch erreicht, dass die Entscheidungsgremien „evade the control and constraint of popular democracy and accountability.“² Eine Politisierung der EU-Institutionen hätte zur Folge, dass sie diese Funktion nicht länger erfüllen könnten.

Dieser Aufsatz greift die Debatte um das Demokratiedefizit der EU auf, indem er den Delegationsansatz und dessen Annahmen darstellt. Entscheidungen, die nicht unmittelbar aus dem demokratischen Prozess hervorgehen, werden mit dem Verweis auf die Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems begründet. Die EU könne dort auf Input-Legitimität verzichten, wo ihre Entscheidungen Pareto-Verbesserungen³ ermöglichen, die den Mitgliedstaaten sonst verwehrt blieben. In der EU bestehe kein Demokratiedefizit, weil sich die Grenzziehung zwischen Politik und Regulierungsbehörden nicht prinzipiell von der in den Mitgliedstaaten unterscheide und technokratische Entscheidungen nur in politisch unstrittigen Bereichen stattfänden. Dagegen wendet dieser Aufsatz ein, dass die Übertragung von Aufgaben an schwach legitimierte Akteure nur dann demokratisch unbedenklich ist, wenn Pareto-Verbesserungen allokativ neutral sind, keine indirekten Verteilungseffekte zwischen Politikfeldern auftreten und Entscheidungen reversibel sind. Werden diese Bedingungen unvollständig erfüllt, erhöht sich die Anforderung an die demokratische Qualität der Verfah-

* Dr. Armin Schäfer, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Für wertvolle Hinweise danke ich Michael Blauburger, Holger Döring, Martin Höpner, Wendelmoet van den Nouland, Britta Rehder, Ulrich Sedelmeier, Wolfgang Streeck, Christine Trampusch, Cornelia Woll und den anonymen Gutachtern.

- 1 Siehe hierzu die Beiträge von Simon Hix und Stefano Bartolini: Politics: The Right or Wrong Sort of Medicine for the EU?, Notre Europe Policy Paper Nr. 19/2006, www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/Polycypaper19-en.pdf (letzter Zugriff: 12.06.2006).
- 2 Peter Mair: Popular Democracy and the European Union Polity, in: European Governance Papers (EURO-GOV) C-05-03/2005, S. 22.
- 3 Das Pareto-Optimum bezeichnet einen Zustand, in dem kein Individuum besser gestellt werden kann, ohne ein anderes dadurch schlechter zu stellen.

ren. Beschlüsse, die Verlierer produzieren, können deren Zustimmung nur erhoffen, wenn sie das Ergebnis eines transparenten und fairen Verfahrens sind. Zudem müssen die Unterlegenen erwarten können, dass sie in der Lage sein werden, eine andere Politik durchzusetzen, falls sie die Mehrheit erringen. Politische Entscheidungen gelten als legitim, wenn auch diejenigen mit abweichenden Interessen und Präferenzen bereit sind, ihnen ohne Zwang Folge zu leisten. Je stärker EU-Entscheidungen innenpolitisch umkämpfte Politikfelder betreffen, desto weniger lässt sich fehlende Input-Legitimation durch eine verbesserte Performanz des politischen Systems beheben, denn was als ‚Problemlösung‘ gilt wird selbst Gegenstand politischer Kontroversen.

Der Aufbau des Aufsatzes ist wie folgt: Im nächsten Abschnitt werden die Grundzüge der Principal-Agent-Theorie anhand der Literatur zu unabhängigen Notenbanken und zum amerikanischen Kongress dargestellt. Der darauf folgende Abschnitt erläutert, wie dieser Theoretikertradition entlehene Argumente genutzt werden, die Kritik am Demokratiedefizit der EU zurückzuweisen. Indem die Aufgaben der EU-Institutionen denen von Bürokratien gleichgestellt werden, kann die Frage nach demokratischer Repräsentation vernachlässigt werden. Die bekanntesten Vertreter der ‚Gegenthese‘ zum Demokratiedefizit sind Majone und Moravcsik. Beide verweisen auf die Logik der Delegation, um nicht-majoritäre Entscheidungen der EU-Institutionen zu begründen. Eine kritische Prüfung ihrer Argumente zeigt, dass die Voraussetzungen, von denen die Legitimität delegierter Entscheidungen abhängt, in vielen Politikfeldern der Europäischen Union nicht erfüllt sind. Die Zwecke sind nicht unkontrovers, sondern Gegenstand politischer Auseinandersetzungen.

Die Unbedenklichkeit entpolitisierter Entscheidungen hängt davon ab, dass die beauftragten Akteure politisch unstrittige Problemlösungen implementieren. Während die Entscheidungen der EU längst mehr als verteilungsneutrale Pareto-Verbesserungen sind, fallen die angewandten Verfahren hinter den Maßstab demokratischer Repräsentation zurück. Deshalb wächst mit dem Souveränitätstransfer auf die EU auch die Anforderung an die gewählten Verfahren. Im politischen System der EU mangelt es jedoch an der Artikulation von Kritik und Alternativen. Weder die Wahlen zum Europäischen Parlament noch die Ernennung der Kommission erlauben die Auswahl konkurrierender Konzepte für die EU-Politik. Demokratischer Streit zwischen Regierung und Opposition findet kaum statt. Noch dazu haben nicht alle Wählerstimmen die gleiche Chance, in intergouvernementalen EU-Gremien repräsentiert zu werden, weil Parteien am Rand des politischen Spektrums mit geringerer Wahrscheinlichkeit in Regierungen vertreten sind. Da gleichzeitig die Kontrollfähigkeit nationaler Parlamente abnimmt, verlieren Stimmen für die Oppositionsparteien an Gewicht. Damit gefährdet das politische System der EU den Grundsatz „horizontaler Gleichheit“ zwischen den Wählern.⁴ Das Demokratiedefizit der EU, so lautet der Befund der folgenden Diskussion, besteht im Kern in der Entpolitisierung der EU-Politik.

Delegation, Effizienz und Kontrolle: das Principal-Agent-Problem

Die Delegation von Aufgaben bedeutet, dass ein Akteur (*agent* oder Stellvertreter) im Auftrag eines anderen Akteurs (*principal* oder Auftraggeber) handelt.⁵ Ein Delegationsverhältnis enthält die temporäre Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf den Stellvertreter. Aufgaben werden häufig dort übertragen, wo die Auftraggeber selbst nicht zu

4 Christopher Lord: Democracy and Democratization in the European Union, in: Simon Bromley (Hrsg.): *Governing the European Union*, London 2001, S.165-190, hier S. 167.

5 Stephen A. Ross: The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem, in: *American Economic Review* 2/1973, S. 134-139, hier S. 134.

effizienten Entscheidungen fähig sind. Das Grundproblem liegt dabei in der Informationsasymmetrie zwischen den Akteuren.⁶ Der Stellvertreter erwirbt durch seine Tätigkeit einen Informationsvorsprung, den der Auftraggeber nur mit hohem Aufwand überwinden kann. Vor allem zwei Literaturstränge haben das Delegationskonzept zur Analyse politikwissenschaftlicher Fragestellungen angewandt: Zum einen Studien zur Unabhängigkeit von Zentralbanken und zum anderen Arbeiten zur Funktionsweise des amerikanischen Kongresses. Beide Stränge werden im Folgenden skizziert.

Das Argument für eine politisch unabhängige Zentralbank besteht in der erwarteten Diskrepanz zwischen einer langfristig angemessenen Geldpolitik und den kurzfristigen, wahlstrategischen Bedürfnissen der Regierung, die der „politische Konjunkturzyklus“ beschreibt.⁷ Selbst wenn eine Regierung für Geldwertstabilität eintritt, bestehen in Zeiten leerer Kassen Anreize, von diesem Ziel abzuweichen. Da Steuererhöhungen unpopulär sind, kann eine weisungsgebundene Zentralbank stattdessen zur Bereitstellung von Notenbankkrediten aufgefordert werden, um steigende Staatsausgaben zu bedienen. Die Politik ist der Versuchung ausgesetzt, entgegen vorheriger Ankündigungen eine expansive Geldpolitik zur Stimulierung des Wachstums zu verfolgen.⁸ Allerdings antizipieren und berücksichtigen die anderen Wirtschaftsakteure diese Absicht in ihrem Verhalten. So durchschauen die Gewerkschaften die Geldwertillusion und kämpfen in Tarifverhandlungen für eine Inflationsprämie, die den Anstieg der Reallöhne gewährleisten soll. Die angekündigte stabilitätsorientierte Politik leidet unter einem inhärenten Glaubwürdigkeitsproblem, mit der Folge, dass die Inflation – ohne positive realwirtschaftliche Effekte – über dem gewünschten Maß liegt. Nur über die Eingrenzung des diskretionären Spielraums politischer Entscheidungsträger kann Glaubwürdigkeit erzielt werden. Die Unabhängigkeit der Zentralbank dient aus dieser Sicht der Abwehr eines opportunistischen oder zeitinkonsistenten Verhaltens der Politik.⁹

Für die Geldpolitik liegt die Begründung der Delegation von Aufgaben an unabhängige *agents* in der Erwartung, dass deren Präferenzen von denen der *principals* abweichen. Zentralbanken sollen sich politische Anliegen nicht zu Eigen machen, sondern ihre Entscheidungen dem Ziel stabiler Preise unterordnen. Entgegen des sonst häufig formulierten Problems delegierter Befugnisse steht im besonderen Fall der Zentralbankunabhängigkeit die Kontrolle der *agents* nicht im Vordergrund.¹⁰

Ganz anders wird Delegation im Fall des amerikanischen Kongresses diskutiert. Hier geht es um die Frage, wie bürokratische Eigenmächtigkeit wirkungsvoll eingegrenzt werden kann. Delegation enthält immer Opportunitätskosten, die gegen den erwarteten Nutzen abgewogen werden müssen. Der Kongress misst die Vorteile von Delegation an den notwendig damit verbundenen, jedoch unerwünschten Kosten.¹¹ Fiorina argumentiert, dass der Kongress Entscheidungen auf die Bürokratie verschiebt, wenn die Kosten konzentriert sind und der Nutzen diffus bleibt, um nicht für unpopuläre Entscheidungen verantwortlich ge-

6 Roderick D. Kiewiet/Mathew D. McCubbins: The Logic of Delegation. Congressional Parties and the Appropriations Process, Chicago/London 1991, S. 25.

7 Alesina Alberto/Gerald D. Cohen/Nouriel Roubini: Electoral Business Cycle in Industrial Democracies, in: European Journal of Political Economy 1/1993, S. 1-23.

8 Bernhard William/J. Lawrence Broz/William Roberts Clark: The Political Economy of Monetary Institutions, in: International Organization 4/2002, 693-723, hier S. 693 und 705.

9 Rolf Caesar: Die Unabhängigkeit der Notenbank im demokratischen Staat. Argumente und Gegenargumente, in: Zeitschrift für Politik 4/1980, S. 347-377, hier S. 351-352.

10 Gary J. Miller: The Political Evolution of Principal-Agent Models, in: Annual Review of Political Science 2005, S. 203-225, hier S. 218.

11 Mathew D. McCubbins/Roger G. Noll/Barry R. Weingast: Administrative Procedures as Instruments of Political Control, in: Journal of Law, Economics, & Organization 2/1987, S. 243-277.

macht zu werden, jedoch im gegenteiligen Fall selbst entscheidet.¹² Epstein und O'Halloran entwickeln eine Theorie der Delegation anhand der Charakteristik der Policy sowie des Verhältnisses vom Kongress zur Exekutive (Präsidentialbürokratie) und zu den parlamentarischen Ausschüssen. Ist der Informationsbedarf (Expertise) eines Themas hoch, der Verteilungseffekt aber gering, delegiert der Kongress die Entscheidung oder Bearbeitung eher an spezialisierte Ausschüsse oder die Bürokratie als im umgekehrten Fall. Zudem üben die Mehrheitsverhältnisse Einfluss auf die Delegationsentscheidung aus. Stimmt die parteipolitische Mehrheit des Kongresses mit der Parteizugehörigkeit des Präsidenten überein (*unified government*) ist Delegation an die Bürokratie wahrscheinlicher als bei adversen Mehrheiten (*divided government*). Die Autoren verfechten eine Theorie rationaler Delegation. Aufgaben werden delegiert, um den politischen Nutzen für die Auftraggeber zu maximieren.¹³

Delegation soll die Handlungsfähigkeit der Politik erhöhen, birgt aber auch Risiken. Delegierte Entscheidungen sind der demokratischen Kontrolle durch gewählte Repräsentanten partiell entzogen. Entscheiden *agents* von der Öffentlichkeit abgeschottet, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie von Partikularinteressen vereinnahmt werden (*agency capture*). In diesem Fall sorgt nicht der Eigensinn der Stellvertreter, sondern der Einfluss organisierter Interessen für ein vom Auftraggeber abweichendes Verhalten. In der Literatur werden zwei Varianten der Agency-Kontrolle unterschieden:¹⁴ Zum einen die Ex-ante-Begrenzung von Reichweite, Instrumenten und Entscheidungsverfahren. Durch die Festlegung der Befugnisse soll ein mit den Wünschen des Kongresses übereinstimmendes Verhalten der Bürokratie gewährleistet werden. Zum anderen besteht die Möglichkeit nachträglicher Kontrolle. Abweichendes Verhalten kann durch Sanktionen bestraft, eine erfolgreiche Bewältigung der Aufgabe belohnt werden. Auch hier besteht das Problem, dass Ressourcen zur Kontrolle aufgewandt werden müssen und ein Informationsgefälle zwischen den Akteuren besteht.

Die Literatur bietet also zwei Begründungen für die Delegation von Aufgaben: Glaubwürdigkeit und effiziente Entscheidungen. Im ersten Fall muss der *agent* einen vom *principal* unabhängigen, politisch nicht manipulierbaren Willen haben. Im zweiten Fall entscheiden die *principals* unter Abwägung von Kosten und Nutzen darüber, ob und in welchem Ausmaß sie Aufgaben delegieren. Effiziente Entscheidungen werden ins Verhältnis zu den Kosten der *agency drift* gesetzt. Ex-ante-Begrenzung der Befugnisse und Ex-post-Überwachung sollen ein hohes Maß an Übereinstimmung zwischen Auftraggeber und Stellvertreter gewährleisten.

Das Demokratiedefizit der EU

In der Debatte um das Demokratiedefizit der Europäischen Union werden beide Motive für Delegation aufgegriffen – effizientere Entscheidungsverfahren und eine erhöhte Glaubwürdigkeit der Politik. Mit dem Verweis auf die positiven Effekte unpolitischer Entscheidungen für die Bürger wird hinterfragt, ob in der EU ein Demokratiedefizit besteht. Trotz der Unterschiede in ihrer Argumentation lassen sich vor allem Andrew Moravcsik und Giandomenico Majone dieser Sichtweise zuordnen. Im Kern begründen sie den Kompetenztransfer an nicht-majoritäre Akteure über die verbesserte Leistungsfähigkeit des politischen Systems. Die EU soll das Politikversagen der Mitgliedstaaten ausgleichen und Probleme lösen,

12 Morris Fiorina: Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?, in: Public Choice 1/1982, S. 33-61.

13 David Epstein/Sharyn O'Halloran: Asymmetric Information, Delegation, and the Structure of Policy-making, in: Journal of theoretical politics 1/1999, S. 37-56.

14 Mathew C. McCubbins/Talbot Page: A Theory of Congressional Delegation, in: Mathew D. McCubbins/Terry Sullivan (Hrsg.): Congress: Structure and Policy, Cambridge 1987, S. 409-425, hier S. 411-414.

die sich im Nationalstaat nicht länger erfolgreich bearbeiten lassen. Die Übertragung von Aufgaben an nicht-gewählte Akteure ist gerechtfertigt, solange ein Wohlfahrtsgewinn erzielt wird. Eine erhöhte Output-Legitimität reduziert aus dieser Sicht die Anforderung an Input-orientierter Legitimation. Die Argumentation der beiden Autoren wird im Folgenden dargestellt, um anschließend eine kritische Diskussion vorzunehmen.

Die Gegenthese: Legitimität durch Leistung

Moravcsiks Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass der autonome Einfluss der EU häufig übertrieben wird.¹⁵ Die Kompetenzen der Union sind eng definiert, ihre verfügbaren Mittel gering und die Entscheidungen unterliegen hohen Zustimmungshürden, sofern sie überhaupt vom Einstimmigkeitsprinzip abweichen. Das politische System der EU zeichnet sich durch Machtteilung aus, die über das Maß im Nationalstaat hinausgeht. Entscheidungen der EU sind über zwei Kanäle legitimiert. Zum einen indirekt über die nationalen Regierungen, die in den meisten Fällen über ein formales oder informelles Vetorecht verfügen. Zum anderen über das direkt gewählte Europäische Parlament, dessen Stellung in der EU-Gesetzgebung kontinuierlich aufgewertet wurde. Dass das Europäische Parlament in vielem nicht einem nationalen Parlament entspricht, wird durch die Anforderung entschärft, dass Gesetze im Zusammenspiel mit dem Ministerrat verabschiedet werden. Wechselseitig aufeinander bezogen, gewährleisten diese Institutionen demokratische Beschlüsse. Die Angst vor einem unkontrollierten europäischen Superstaat ist aus dieser Perspektive eine Chimäre der britischen Boulevardpresse.

Anknüpfend an die intergouvernementale Lesart der Integration bestreitet Moravcsik den Kontrollverlust der Mitgliedstaaten. Im Zentrum europäischer Politik steht der Ministerrat, in dem die nationalen Regierungen vertreten sind. Der Handlungsspielraum supranationaler Akteure – vor allem der Kommission – ist geringer, als dies landläufig angenommen wird. Zudem vollzieht sich die Delegation von Entscheidungsbefugnissen in der EU nach dem gleichen Muster wie im Nationalstaat:

„The critical point for the study of the EU is this: within the multi-level governance system prevailing in Europe, EU officials (or insulated national representatives) enjoy the greatest autonomy *in precisely those areas* – central banking, constitutional adjudication, criminal and civil prosecution, technical administration and economic diplomacy – in which many advanced industrial democracies, including most Member States of the EU, insulate themselves from direct political contestation. The apparently ‘undemocratic’ nature of the EU as a whole is largely a function of this selection effect.”¹⁶

Die Begründung für delegierte Entscheidungsbefugnisse liegt im Bemühen, die Problemlösungsfähigkeit der Politik zu erhöhen. Da Verträge unvollständig sind und die Gefahr opportunistischen Verhaltens besteht, müssen Regierungen ihre Vereinbarungen absichern. Eine Möglichkeit wären präzise Verhaltensregeln, deren Befolgung der EuGH überwacht. Doch in Ungewissheit darüber, welche zukünftigen Maßnahmen zur Verwirklichung der vereinbarten Ziele ergriffen werden müssen, erweisen sich ex ante definierte Regeln als untauglich.¹⁷ Daher verständigen sich die Regierungen auf die Delegation von Entscheidungsbefugnissen in dynamischen Politikfeldern mit hohen Kooperationsgewinnen, wo das Be-

15 Andrew Moravcsik: In Defence of the ‘Democratic Deficit’: Reassessing Legitimacy in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2002, S. 603-624.

16 Ebenda, S. 613, Hervorhebung im Original.

17 Giandomenico Majone: *Dilemmas of European Integration. The Ambiguities and Pitfalls of Integration by Stealth*, Oxford 2005, S. 72.

kenntnis zu wirtschaftspolitischen Zielen den Marktteilnehmern glaubwürdig dokumentiert werden muss.¹⁸ Delegation hilft, die gemeinsam beschlossenen Ziele zu verwirklichen, und verbessert so die Leistungsfähigkeit des politischen Systems. Ein Demokratiedefizit der EU besteht nicht, solange kein unrealistisches Ideal als Bewertungsmaßstab herangezogen wird.¹⁹

Schließlich bestreitet Moravcsik, dass die EU-Politik wirtschaftliche Belange privilegiert und somit von den Präferenzen der Bevölkerungsmehrheit abweicht, die den Erhalt des Wohlfahrtsstaats wünscht.²⁰ Die von ihm als „sozialdemokratisch“ titulierte These einer Schiefelage zugunsten marktschaffender Maßnahmen wird zurückgewiesen, da sich in der Sozial- und Steuerpolitik kein Unterbietungswettbewerb nachweisen ließe. Zudem könne niemand bestreiten, dass die Sozialsysteme in ihrer jetzigen Form nicht aufrecht zu erhalten seien und eines „neoliberalen“ Korrektivs bedürften. An dieser Stelle wird deutlich, wie politische Überzeugungen in die Argumentation einfließen. Die Europäische Union soll den Mitgliedstaaten zu einer als richtig erkannten Politik verhelfen, die sie innenpolitisch sonst nicht durchsetzen könnten.

Auch für Majone wiegen die Vorteile von Delegation mögliche Nachteile auf. Der Transfer von Kompetenzen ist gerechtfertigt, wo sachgerechte Entscheidungen durch Regulierungsbehörden Marktversagen ausgleichen. Das Ziel der Delegation liegt in der Verwirklichung von Pareto-Verbesserungen.²¹ Aufgrund des geringen Budgets, der Nachfrage nach einheitlichen Regeln und dem Streben der Kommission nach Kompetenzerweiterung, hat sich die EU zum „regulativen Staat“ entwickelt. Ihre Hauptaufgabe liegt in der Vereinheitlichung technischer Regulierung mit dem Ziel, die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Markts zu verbessern.

Majone benennt beide oben aufgeführten Motive für die Verlagerung von Kompetenzen und unterscheidet zwei Logiken der Delegation. Einerseits verbessert Depolitisierung die Qualität der Entscheidungen, andererseits erhöht sie die Glaubwürdigkeit der Politik. Ist das Ziel die Reduktion von Transaktionskosten leisten die *agents* Zuarbeit für die *principals*. Sie stellen Expertise bereit, entwickeln Vorlagen und treffen vorwiegend technische Entscheidungen, die nicht länger einzeln ausgehandelt werden müssen. In diesem Fall ist es wünschenswert, dass die Stellvertreter ihren Auftrag möglichst getreu der Wünsche der Auftraggeber erfüllen. Beispiele sind die Arzneimittelregulierung, Lebensmittelsicherheit oder die Regulierung des Telekommunikationsmarkts. Liegt das vorrangige Ziel von Delegation dagegen in der Glaubwürdigkeit der Politik, darf der *agent* nicht von den politischen Wünschen der *principals* abhängig sein. Seine Unabhängigkeit garantiert dauerhaft konsistentes Verhalten. Werden die Entscheidungsbefugnisse vollständig übertragen, spricht Majone von einem Treuhandverhältnis („fiduciary relation“).²²

In Abgrenzung zur Kritik am Demokratiedefizit verteidigt Majone unpolitische Entscheidungen. Nicht-majoritäre Institutionen rechtfertigen sich über den Wohlfahrtsgewinn, der mit ihren Entscheidungen einhergeht.²³ Da Pareto-Verbesserungen *per definitionem* niemanden schlechter stellen, gibt es keinen Grund für eine Politisierung der Beschlussfassung. Im

18 Andrew Moravcsik: *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, London 1998, S. 73-77.

19 Andrew Moravcsik: *Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis*, in: *Government and Opposition* 2/2004, 336-363, hier S. 337.

20 Moravcsik: *In Defence of the 'Democratic Deficit'*, S. 617-619.

21 Giandomenico Majone: *The Rise of the Regulatory State in Europe*, in: *West European Politics* 3/1994, S.77-101, hier S. 81.

22 Giandomenico Majone: *Two Logics of Delegation. Agency and Fiduciary Relations in EU Governance*, in: *European Union Politics* 1/2001, S.103-122, hier S. 105.

Gegenteil, wenn die Ursache für die Delegation von Aufgaben an unabhängige Behörden in den Nachteilen politischer Entscheidungen liegt, wäre es kontraproduktiv, dem vermeintlichen Demokratiedefizit durch die Aufwertung der Politik zu begegnen. Diesen Trend beobachtet Majone jedoch in der EU. Die politische Kontrolle der Kommission durch nationale Regierungen, die die Kommissare entsenden, und die Aufwertung des Europäischen Parlaments drängen Sachverstand und Neutralität zurück und gefährden jene Glaubwürdigkeit, die durch Delegation erzielt werden soll. Die EU leidet aus seiner Sicht weniger an einem Demokratie- als an einem Glaubwürdigkeitsdefizit: “the progressive politicization and parliamentarization of the Commission raise again the issue of credibility, this time at the European level. A less technocratic, more political Commission may enjoy greater democratic legitimacy, but eventually it will have to face the same commitment problem of all democratic governments.”²⁴

Die Repräsentation unterschiedlicher Interessen ist nicht entscheidend, falls die Ziele nicht umstritten sind. Allerdings ist Majones Argumentation kein Plädoyer für eine unkontrollierte Herrschaft nicht gewählter Akteure. Er fordert stattdessen, die Kompetenzen der EU auf jene Felder zu begrenzen, die unstrittig sind. Für eine redistributive Politik reicht die Legitimationsgrundlage nicht aus, auch weil die Unionsbürger keine belastbare gemeinsame Identität aufweisen. Aus seiner Sicht überdehnt die Europäische Union bereits heute ihre Kompetenzen.²⁵

Beide Autoren argumentieren, dass Delegation die Leistungsfähigkeit der Politik verbessert. Sie bestreiten nicht den Mangel an Input-orientierter Legitimation (Herrschaft durch das Volk), verweisen aber auf die legitimierende Wirkung guten Regierens (Herrschaft für das Volk). In der ersten Perspektive geht es darum, politische Entscheidungen möglichst eng an den Willen des Souveräns zu binden. In der zweiten Perspektive steht das Ziel im Vordergrund, die Interessen der Bevölkerung möglichst wirksam zu fördern.²⁶ Nicht-majoritäre Entscheidungen beziehen ihre normative Kraft aus Wohlfahrtsgewinnen, die weder durch den Tausch der Marktakteure noch durch nationale Politik erzielt werden. Die Mitgliedstaaten bearbeiten durch die EU Probleme, deren Reichweite sich dem Zugriff nationaler Politik entzieht. Gerade weil wirksame Legitimierungsmechanismen in der Europäischen Union schwieriger als im Nationalstaat umzusetzen sind, gewinnen die Politikergebnisse an Bedeutung. Das Pareto-Kriterium nimmt den Autoren die Beweislast, dass die von ihnen bevorzugten Policies tatsächlich anderen Entscheidungen überlegen sind.

Die demokratische Grenze Output-orientierter Legitimation

Im Folgenden werden vier Argumente gegen die eben dargestellte Gegenthese „Legitimität durch Leistung“ entwickelt. Es wird hinterfragt, ob Kernbereiche der Politik in administrative Entscheidungen umgewandelt werden können. Wo europäische Beschlüsse den Bereich unstrittiger Problemlösung überschreiten, liegt die Herausforderung der EU darin, wirkungsvolle Mechanismen der Repräsentation oder der Partizipation zu finden. In Kürze lauten die Argumente:

- Pareto-Verbesserungen motivieren aus sich heraus nicht notwendig Zustimmung.

23 Allerdings bleibt unklar, auf welcher Ebene sich diese Zugewinne einstellen sollen: auf Ebene der Mitgliedstaaten oder der Bürger?

24 Giandomenico Majone: The Credibility Crisis of Community Regulation, in: Journal of Common Market Studies 2/2000, S. 273-302, hier S. 289.

25 Majone: Dilemmas of European Integration, S. 33 und 36.

26 Fritz W. Scharpf: Legitimationskonzepte jenseits des Nationalstaats, MPfG Working Paper 6/2004.

- Der Transfer von Entscheidungskompetenzen ist nur bei einer intakten Repräsentationskette unproblematisch, bei der der Europäische Rat die Wählerpräferenzen widerspiegelt.
- Soll Delegation die Glaubwürdigkeit der Politik erhöhen, ist eine politische Kontrolle der beauftragten Akteure nicht gewollt. In diesem Fall kann die demokratische Legitimität nur aufrechterhalten werden, wenn das Prinzip der Reversibilität eingehalten wird. Ändern sich die politischen Mehrheitsverhältnisse, muss sich dies in Politikänderungen niederschlagen können, da Wahlen sonst ihrer Substanz beraubt werden.
- Schließlich gilt, dass der Souveränitätstransfer keiner Generalbevollmächtigung unzureichend kontrollierbarer Akteure gleichkommen darf. Die Nebenfolgen delegierter Entscheidungen müssen begrenzt sein und dürfen nicht von den Beauftragten selbst definiert werden.

Pareto-Verbesserungen: Formuliert man die Hauptaufgabe nicht-majoritärer Institutionen anhand des Pareto-Kriteriums, wie es delegationstheoretische Argumente nahe legen, erscheint eine zusätzliche Legitimierung der EU unnötig, da alle Betroffenen entweder profitieren oder zumindest nicht schlechter gestellt werden. Doch selbst Pareto-Verbesserungen können Verteilungskonflikte aufwerfen wenn die Wohlfahrtsgewinne ungleich verteilt sind oder die Ausgangssituation nicht als fair anerkannt wird.²⁷ Die ökonomische Theorie nimmt an, dass Akteure nicht am relativen Gewinn interessiert sind. Ausschließlich der Vergleich mit dem Status quo entscheidet über Zustimmung oder Ablehnung. Aber wird eine Regierung einem Verhandlungsergebnis zustimmen, von dem ausschließlich andere Staaten profitieren? Natürlich muss nicht jede Einzelentscheidung für alle vorteilhaft sein. Paketlösungen und Ausgleichszahlungen können Verlierer entschädigen. In der EU hat sich zudem die Erwartung herausgebildet, dass heutige Zugeständnisse zukünftig vergolten werden. Doch diese Form ‚diffuser Reziprozität‘ hängt von der Fairness des Verfahrens ab. Das gleiche gilt wenn zwar die Gesamtwohlfahrt steigt, aber einzelne gesellschaftliche Gruppen für ihre Verluste entschädigt werden müssen. Wenn Gewinne ungleich verteilt sind, muss ein Verteilungsschlüssel gefunden werden, der diejenigen entschädigt, die sich relativ schlechter stellen. Doch diese Aufteilung lässt sich nicht formal ableiten, denn dies ist eine im Kern politische Entscheidung. Da sie ausschließlich den Gesamtnutzen betrachten, erweisen sich utilitaristische Konzepte als ungeeignet, Fragen der Verteilungsgerechtigkeit befriedigend zu beantworten.²⁸ Ohne substantielle Übereinkunft gilt das Ergebnis als gerecht, wenn das Verfahren, das es hervorgebracht hat, als fair empfunden wird: „outcomes are democratically legitimate if and only if they could be the object of a free and reasoned agreement among equals.“²⁹ Damit verschiebt sich der Fokus jedoch von der Effizienz der Verfahren auf die angemessene Repräsentation unterschiedlicher Interessen – und damit auf die Frage, wie Input-orientierte Legitimation gewährleistet werden kann.

Kompetenztransfers: Auf den ersten Blick erscheinen Verteilungsfragen für die Legitimität europäischer Politik dennoch unproblematisch, weil Regierungen sich in Kenntnis des Ausgangspunkts für Kompetenztransfers entscheiden. Diese Beurteilung ist jedoch an die Annahme geknüpft, dass Regierungen mit der Abgabe von Entscheidungsbefugnissen nicht vor allem eigene Präferenzen innenpolitisch durchsetzen wollen. In der Literatur wird bisher zu wenig beachtet, dass der Europäische Rat aus Regierungsvertretern besteht, die parteipo-

27 Christopher Lord/David Beetham: Legitimizing the EU: Is there a ‘Post-parliamentary Basis’ for its Legitimation?, in: *Journal of Common Market Studies* 3/2001, S. 443-462, hier S. 449.

28 John Rawls: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt am Main 1979, S. 44-45.

29 Joshua Cohen: *Deliberation and Democratic Legitimacy*, in: James Bohman/Wiliam Rehg (Hrsg.): *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, Massachusetts/London 1997, 67-91, hier S. 73.

lisch gebunden sind. Die Entscheidung, Kompetenzen dem nationalen Zugriff zu entziehen, war in der Vergangenheit immer wieder auch parteipolitisch motiviert. Die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank erschien Mitte-rechts-Regierungen im Vorlauf zum Maastrichter Vertrag wichtig, weil sie eine unsolide Haushaltspolitik nachfolgender Regierungen fürchteten. Sie konnten auch deshalb die seit dem Den Haager Gipfel (1969) andauernde Auseinandersetzung zwischen „Ökonomen“ und „Monetaristen“³⁰ über den richtigen Weg zur Währungsunion für sich entscheiden, weil in zehn von zwölf Mitgliedsländern Mitte-rechts-Koalitionen regierten. Die Umsetzung der Wirtschafts- und Währungsunion entsprach im Ergebnis der Vorstellung christdemokratischer Regierungschefs und der EVP-Position.³¹

Da die Parlamentswahlen in den Mitgliedstaaten gemeinsame Trends aufweisen, unterliegt der Europäische Rat im Laufe der Zeit starken Links-rechts-Schwankungen. Statt einer permanenten Großen Koalition haben sich in der Vergangenheit Mitte-rechts- und Mitte-links-Mehrheiten abgewechselt – mit einem deutlichen Übergewicht vor allem christdemokratischer Parteien.³² Diese Mehrheiten nutzen Phasen der Dominanz zur Konstitutionalisierung ihrer politischen Präferenzen.³³ Wenn jedoch die Delegation von Befugnissen parteipolitisch motiviert ist, kann nicht davon ausgegangen werden, dass die beauftragten Akteure Sachwalter nationaler Interessen sind. „Hoheitliche Integration“, das hatte schon Olson erkannt, ist ein probates Mittel, sich den Anliegen von „Sonderinteressengruppen“ zu entziehen.³⁴ Moravcsik sieht das in aller Klarheit wenn er davon spricht, dass die besondere Stellung der Regierung in internationalen „Exekutivkartellen“ innerstaatliche Machtressourcen neu verteilt:

„Hier wird argumentiert, dass diese Umverteilung im allgemeinen einen Machtzuwachs für die staatliche Exekutive mit sich bringt, indem sie ihr erlaubt, die Zügel, die ihr durch Parlamente, Interessengruppen oder andere gesellschaftliche Akteure angelegt werden, zu lockern. [...] Das so umstrittene so genannte ‚Demokratiedefizit‘ ist kein zufälliges Merkmal der EG, sondern ein wesentlicher Bestandteil ihres institutionellen Designs.“³⁵

Regierungen begreifen die EU-Politik als Hebel, mit dem sie politische Ziele gegen den Widerstand innenpolitischer Interessen durchsetzen und dauerhaft verankern können. Hier zeigt sich, dass ein Spannungsverhältnis zwischen den zwei beschriebenen Legitimationskanälen besteht. Der Preis für Output-orientierte Legitimation liegt in einer verringerten Kontrolle der Regierung durch nationale Parlamente. Moravcsiks ‚Liberaler Intergouvernementalismus‘ enthält unausgesprochen eine Bewertung, welche Demokratieform wünschenswert ist. Durchaus theoriekonsistent sieht er eine Kongruenz zwischen der EU und dem regierungszentrierten Modell der Westminster-Demokratie. Weniger deckungsgleich ist das politische System der EU mit den gesellschaftszentrierten Demokratien Kontinental- und Nordeuropas. Falls diese Beschreibung zutrifft, ist das „institutionelle Design“ der EU besser mit

30 Douglas C. Kruse: *Monetary Integration in Western Europe: EMU, EMS and Beyond*, London u.a. 1980, S. 62-70.

31 Karl Magnus Johansson: *Another Road to Maastricht: The Christian Democrat Coalition and the Quest for European Union*, in: *Journal of Common Market Studies* 5/2002, S. 871-893.

32 Philip Manow/Armin Schäfer/Hendrik Zorn: *Europäische Sozialpolitik und Europas parteipolitisches Gravitationszentrum in den Jahren 1957-2003*, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 1/2006, S. 77-112.

33 Simon Hix/Christopher Lord: *Political Parties in the European Union*, Houndmills 1997, S. 4.

34 Mancur Olson: *Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit*, 2. Auflage, Tübingen 1991, Kapitel 5.

35 Andrew Moravcsik: *Warum die Europäische Union die Exekutive stärkt: Innenpolitik und internationale Kooperation*, in: Klaus-Dieter Wolf (Hrsg.): *Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union*, Baden-Baden 1997, S. 211-269, hier S. 211 und 213.

Mehrheits- als mit Konkordanzdemokratien vereinbar, obwohl sie selbst letzteren zugerechnet wird.³⁶ Eine Umverteilung der Einflusschancen von der Gesellschaft zur Regierung bricht aber das Neutralitätsversprechen delegierter Entscheidungen.

Der Europäische Rat repräsentiert die Präferenzen der Wähler zudem nur unvollständig. Da in ihm nur die Regierungen vertreten sind, finden die Oppositionsparteien keine Berücksichtigung. Die Zusammensetzung intergouvernementaler Gremien wirkt wie ein Filter der Wählerpräferenzen. Ideologisch extremere oder europaskeptische Parteien sind in ihnen kaum vertreten. Eine nur selektive Repräsentation wirft demokratietheoretische Probleme auf, weil die nationalen Parlamente kaum zur effektiven Kontrolle der Exekutive fähig sind.³⁷ Grundlegende Weichenstellungen über die Integrationstiefe werden ohne ausreichende parlamentarische Kontrolle vorgenommen. Das führt zu einem Riss zwischen den Wählern und ihren Repräsentanten, der die Legitimität der Integration gefährdet: “Voters and their representatives are living in two different worlds, and the positions of those voters who are sceptical or opposed are almost totally ignored.”³⁸

Die Repräsentationslücke in intergouvernementalen Gremien wirft ein interessantes Licht auf die These, dass Europawahlen im Kern Nebenwahlen seien, bei denen die Unzufriedenheit mit innenpolitischen Themen zum Ausdruck käme. Die Literatur zu Europawahlen besagt, dass Oppositionsparteien im Vergleich zur nationalen Wahl Stimmen hinzugewinnen, während große Regierungsparteien an Zustimmung verlieren. Besonders erfolgreich sind darüber hinaus kleine Parteien an den Rändern des politischen Spektrums, die zum Teil – wie beispielsweise der *Front National* – vehement gegen die EU opponieren.³⁹ Doch wenn europaskeptische Parteien gerade in den Wahlen zum Europäischen Parlament überproportional gut abschneiden liegt es nahe, dass die Wähler auch tatsächlich gegen „zuviel Europa“ protestieren. Der Erfolg europaskeptischer Parteien muss dabei kein Hinweis auf eine nationalistische Orientierung der Wähler sein. Die These des „overshooting“ besagt, dass Wähler Parteien unterstützen, die extremere Präferenzen als sie selbst haben, wenn sie sich dadurch eine Korrektur der Regierungspolitik erhoffen.⁴⁰ Insofern können Europawahlen als Protestwahlen gedeutet werden – Gegenstand des Protests sind allerdings europapolitische Themen.

Die Bürger verfügen über zwei Einflusskanäle in der EU, doch wie diese Kanäle gegenwärtig genutzt werden weist paradoxe Züge auf. Über nationale Parlamentswahlen können die Wähler beeinflussen, wie integrationsfreundlich der Europäische Rat ist. Europaskepti-

36 Manfred G. Schmidt: Der konsoziative Staat. Hypothesen zur politischen Struktur und zum politischen Leistungsprofil der Europäischen Union, in: Edgar Grande/Markus Jachtenfuchs (Hrsg.): Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden 2000, S. 33-58; Arend Lijphart: Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries, New Haven/London 1999, S. 42-47.

V. Schmidt kommt zum gegenteiligen Urteil. Aus ihrer Sicht sind Konkordanzdemokratien besser als Mehrheitsdemokratien auf die Verhandlungszwänge des EU-Systems vorbereitet. Allerdings begreift sie den Rat als ein Gremium, in dem das ‚nationale Interesse‘ dominiert. Weitere empirische Studien müssen klären, in welchen Politikfeldern nationale, sektorale oder parteipolitische Faktoren das Verhalten der Regierung prägen. Vivien A. Schmidt: Adapting to Europe: Is it Harder for Britain?, in: British Journal of Politics and International Relations 1/2006, S. 15-33, hier S. 25.

37 Tapio Raunio: Always One Step Behind? National Legislatures and the European Union, in: Government and Opposition 2/1999, S. 180-202.

38 Stefano Bartolini: Mass Politics in Brussels: How Benign Could It Be?, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 1/2006, S. 28-56, hier S. 49.

39 Michael Marsh: Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections, in: British Journal of Political Science 4/1998, S. 591-607; Hermann Schmitt/Karlheinz Reif: Der Hauptwahlzyklus und die Ergebnisse von Nebenwahlen: Konzeptuelle und empirische Rekonstruktionen am Beispiel der Europawahlen im Wahlzyklus der Bundesrepublik, in: Andreas M. Wüst (Hrsg.): Politbarometer, Opladen 2003, S. 239-254.

40 Orit Kedar: When Moderate Voters Prefer Extreme Parties: Policy Balancing in Parliamentary Elections, in: American Political Science Review 2/2005, S. 185-199.

sche Wähler sollten daher in nationalen Wahlen ihren Widerspruch gegen Vertiefung und Erweiterung ausdrücken, denn diese Weichenstellungen werden intergouvernemental vorgenommen. Dies geschieht jedoch nicht, weil innenpolitische Themen die Wahlentscheidung bestimmen. Der zweite Einflusskanal sind die Europawahlen. Hier können die Wähler die Politikgestaltung der EU in Bereichen beeinflussen, in denen ein Kompetenztransfer bereits stattgefunden hat. Bei der Ausformulierung konkreter Policies verfügt das Europäische Parlament über mehr Macht als bei der Konstitutionalisierung der EU. Doch gerade bei Europawahlen schneiden europaskeptische Parteien besonders gut ab, die wenig Interesse an politischer Gestaltung haben. Das Zusammenspiel beider Mechanismen führt dazu, dass Wahlen wenig Einfluss auf die europäische Politik ausüben:

„The choices in both channels become increasingly irrelevant to the outputs of the system, and the behaviour and preferences of citizens constitute virtually no formal constraint on, or mandate for, the relevant policy-makers. Decisions can be taken by political elites with more or less free hand.“⁴¹

Glaubwürdigkeit: Liegt das primäre Ziel von Delegation in höherer Glaubwürdigkeit, muss der beauftragte Akteur ohnehin vom Ansinnen wechselnder Mehrheiten entkoppelt werden. Jede Erwartung an eine unabhängige Notenbank, den volatilen Präferenzen von Regierungen oder der Bevölkerung zu folgen, erscheint unangebracht, denn dies würde den Zweck der Delegation untergraben. Glaubwürdigkeit wird gerade durch die Unabhängigkeit auch von Regierungswechseln erzeugt. Mit dem Verweis auf die Gültigkeit internationaler Verträge über eine Wahlperiode hinaus begründet Majone die Notwendigkeit einer dauerhaften Bindung der Mitgliedstaaten an gemeinsame Ziele.⁴² Dies gewährleistet insbesondere die Übertragung von Entscheidungsbefugnissen an supranationale Akteure wie die EZB oder den EuGH. Hierbei wird, wie sonst in *Public-choice*-Analysen, den politischen Akteuren eine Handlungsrationalität unterstellt, die keine Möglichkeit opportunistischen Verhaltens ausschließt. Im Gegensatz zu dieser Annahme wurde die Unabhängigkeit der Bundesbank trotz wiederkehrender Regierungswechsel nicht angetastet, obwohl dafür ein einfaches Gesetz genügt hätte. Die bloße Möglichkeit, politische Entscheidungen rückgängig zu machen, führt nicht zwangsläufig zur Umgestaltung bestehender Institutionen. Dennoch gewährt das Prinzip der Reversibilität im Nationalstaat die Legitimität delegierter Machtausübung. In der Europäischen Union ist dieses Prinzip mit solchen Hürden belastet, dass supranationale Akteure ein hohes Maß an Autonomie genießen, mit dem sie sich gegenüber Forderungen der Wähler weitgehend abschotten können.⁴³

Im Nationalstaat wird der freiwillige Verzicht auf das politisch Machbare als Akzeptanz der Entscheidungen nicht-majoritärer Institutionen gewertet. Für Akteure auf der EU-Ebene kann dies nicht in gleicher Weise angenommen werden. Da einmal auf die EU übertragene Kompetenzen ihr in der Regel nur einstimmig entzogen werden können, ist es den Mitgliedstaaten selbst nach einem Umschwung in der Wählergunst nahezu unmöglich, frühere Entscheidungen rückgängig zu machen.⁴⁴ Moravcsiks Argumentation, dass das Muster der Delegation in der EU sich nicht von dem in den Mitgliedstaaten unterscheidet, greift deshalb zu kurz.⁴⁵ Die Verfügbarkeit der Option, Delegation rückgängig zu machen und *agents* das

41 Mair: *Popular Democracy and the European Union Polity*, S. 9.

42 Majone: *Two Logics of Delegation*, S. 106-107.

43 Michael Zürn: *Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 1/1996, S. 27-55, hier S. 41.

44 Paul Pierson: *The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis*, in: *Comparative Political Studies* 2/1996, S. 123-163, hier S. 142-144.

45 Moravcsik: *In Defence of the 'Democratic Deficit'*, S. 613.

Mandat zu entziehen, trägt zur Kontrolle und Legitimität ihrer Handlungen bei. Der Bereich technokratischer Entscheidungen kann nur großzügig bemessen werden, wenn eine effektive Kontrolle der Stellvertreter gewährleistet ist. Das ist allerdings in der Europäischen Union noch schwieriger zu erreichen als im Nationalstaat.

Keine Generalbevollmächtigung: Nachträgliche Kontrolle ist besonders wichtig bei einem ‚freien Mandat‘ der Stellvertreter, das deren Handlungsautonomie vorab nicht eng eingrenzt. Sind supranationale Akteure nur auf ein allgemeines Ziel verpflichtet, bei dem sie ihr Mandat eigenständig ausgestalten und die Mittel zur Umsetzung frei wählen, ist die vorausschauende Kontrolle durch die Auftraggeber kaum möglich. Da die Glaubwürdigkeit mit der Autonomie der *agents* zusammenhängt, können ihnen die Hände in jenen Politikfeldern nicht gebunden werden, die für zeitinkonsistentes Verhalten anfällig sind.⁴⁶ Dies bedeutet aber auch, dass die Reichweite der Stellvertreter-Entscheidungen nicht klar eingrenzbar ist und scheinbar technische Entscheidungen auf andere Politikbereiche ausgreifen. In der Geldpolitik ist es beispielsweise eine gewollte Folge des Kompetenztransfers auf die unabhängige Notenbank, dass ihre Entscheidungen den Spielraum in der Lohn- und Fiskalpolitik begrenzen.⁴⁷ Die Glaubwürdigkeit nicht-inflationärer Politik wird nur erreicht, wenn die Zentralbank eine nicht-akkommodierende Geldpolitik verfolgt. In diesem Fall antizipieren die anderen Wirtschaftsakteure negative Konsequenzen einer restriktiven Geldpolitik und passen ihre Entscheidungen dieser Erwartung an. Mit der Verlagerung der Zinspolitik auf eine unabhängige Behörde wird nicht nur dieser Bereich dem politischen Zugriff entzogen, sondern – so die Hoffnung der Befürworter – auch die Lohn- und Fiskalpolitik diszipliniert. Als Resultat geldpolitischer Delegation werden zentrale wirtschaftspolitische Entscheidungen entpolitisiert und einer nicht-majoritären Institution untergeordnet. Auch in diesem Fall begründet der Verweis auf den Nationalstaat ein ähnliches Vorgehen der EU nicht, da in den Mitgliedstaaten Delegation auf Zeit gewährt wird und prinzipiell durch die Parlamentsmehrheit widerrufbar ist. Im Nationalstaat besteht der „Schatten der Hierarchie“⁴⁸ auch bei delegierten Kompetenzen. Die Entpolitisierung politischer Entscheidungen schwächt gerade in einem politischen System ohne institutionalisierte Opposition und ohne effektive Reversibilitäts-Androhung die Legitimität.

Die zentrale Schwierigkeit delegationstheoretischer Argumente liegt im Ausblenden politischer Konflikte: erleichterte Beschlussfassung und autonome Entscheidungen durch supranationale Akteure werden mit einer erhöhten Problemlösungsfähigkeit gleichgesetzt. Das politische System muss aus dieser Sicht befähigt werden, Entscheidungen ohne Reibungsverluste zu treffen. Vereinfachte Entscheidungsregeln oder der vollständige Souveränitätstransfer sollen die Gesamtwohlfahrt maximieren. Nicht aus Zufall greifen die Verfechter der Gegenthese auf die Literatur zur Zentralbankunabhängigkeit zurück. Stabile Preise werden überwiegend als wünschenswert angesehen, und unabhängige Notenbanken garantieren die Umsetzung dieses Ziels.⁴⁹ Doch in anderen Politikbereichen besteht ein solcher Konsens nicht. Das Demokratieverständnis von Moravcsik und Majone setzt die Ziele als gegeben voraus, sieht aber deren Umsetzung durch zu viel Politik gefährdet. Dagegen lässt sich ein-

46 Finn E. Kydland/Edward C. Prescott: Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, in: *The Journal of Political Economy* 3/1977, 473-492.

47 Otmar Issing: On Macroeconomic Policy Co-ordination in EMU, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2002, 345-358, hier 346.

48 Fritz W. Scharpf: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen 2000, S. 323 und S. 334-335.

49 Andreas Busch: Die politische Ökonomie der Inflation, in: Herbert Obinger/Uwe Wagschal/Bernhard Kittel (Hrsg.): *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*, Opladen 2002, S. 175-197, hier S. 184-186.

wenden, dass Mehrheitsabstimmungen und Delegation nicht die Legitimität politischer Entscheidungen erhöhen, sondern die politische Repräsentation aushöhlen, wenn Interessengegensätze bestehen und politische Maßnahmen umstritten sind. Falls das Ergebnis von der unterlegenen Minderheit nicht als auch für sie vorteilhaft anerkannt wird, hat der Output keine legitimierende Kraft.

Die Auseinandersetzung mit zwei prominenten Vertretern der Gegenthese zum EU-Demokratiedefizit hat gezeigt, dass die analytische Trennung von Output- und Input-orientierter Legitimation sehr voraussetzungsreich ist. Sie benötigt einen Maßstab, mit dem sich ‚gutes Regieren‘ bemessen lässt. Dies mag in einigen Politikfeldern möglich sein. Doch häufig ist umstritten, was die richtige Politik ist, und selbst technische Entscheidungen können Verteilungskämpfe nach sich ziehen. Welche Politik angemessen erscheint, kann nicht *ex cathedra* vom Theoretiker, sondern muss im demokratischen Verfahren entschieden werden. Falls wir keine privilegierte Beobachterposition in Anspruch nehmen, sind der offen ausgetragene Streit um Alternativen und die Möglichkeit für die Wähler notwendig, zwischen verschiedenen Angeboten wählen zu können. Output-Legitimation hängt zwingend davon ab, dass vorab demokratisch entschieden wird, welche Politik verfolgt werden soll. Insofern wird hier für den Vorrang Input-orientierter Legitimation argumentiert.

Die Kritiker der Demokratiedefizithese umgehen die Schwierigkeit unterschiedlicher Präferenzen, indem sie für manche Entscheidungsarten – z.B. Regulierung – in Anspruch nehmen, dass diese im Interesse aller seien und daher dem politischen Streit entzogen werden könnten. Da der Zweck als gegeben angenommen wird, müssen effektive Mittel zur Verwirklichung gefunden werden. Der Rückgriff auf delegationstheoretische Argumente ist besonders geeignet, weil Delegation ein Auftragsverhältnis beschreibt, bei dem nachgeordnete Behörden bereits getroffene Entscheidungen umsetzen. Die ausführenden Akteure gleichen in diesem Verständnis einer Bürokratie, die auf die effektive und effiziente Umsetzung politischer Beschlüsse verpflichtet ist. Input-orientierte Legitimation ist unumgänglich, wenn gefragt wird, warum bestimmte Ziele und nicht andere verfolgt werden, falls es unterschiedliche Wege zum Ziel gibt oder falls es nur erreicht werden kann, wenn einem Teil der Bevölkerung ein Opfer abverlangt wird. Sind diese Aspekte strittig, ist die Auseinandersetzung um Alternativen notwendig. Für die Legitimität der Politik ist in diesem Fall entscheidend, ob die Repräsentation unterschiedlicher Interessen gewährleistet wird.⁵⁰

Schleichende Aushöhlung nationaler Politik

Mit Grande lassen sich zwei Varianten der Kritik am EU-Demokratiedefizit benennen:⁵¹ Die „Standardkritik“ beruft sich auf die schwache Rolle des Europäischen Parlaments in der europäischen Gesetzgebung. Dieses institutionelle Defizit ließe sich durch eine weitere Aufwertung des Europäischen Parlaments beheben. Tiefer geht die „substantielle“ Variante der Kritik, die besagt, dass Demokratie ohne *Demos* nicht möglich und die EU schlicht nicht demokratiefähig ist.⁵² Die Gegenthese – das macht einen Teil ihrer Attraktivität aus – erklärt diese Unterscheidung letztlich für irrelevant, da die Entscheidungen der EU-Institutionen nicht weiter demokratisiert werden müssen, erfüllen sie doch jene Gemeinwohl fördernden Aufgaben, die auch im Nationalstaat von nicht-majoritären Institutionen übernommen wer-

50 Thomas Christiano: The Significance of Public Deliberation, in: James Bohman/William Rehg (Hrsg.): *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, Cambridge, Massachusetts/London 1997, S. 243-277, hier 258.

51 Edgar Grande: Demokratische Legitimation und europäische Integration, in: *Leviathan* 3/1996, S. 339-360.

52 Peter Graf Kielmansegg: Integration und Demokratie, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen 2003, S. 49-83, hier S. 57-61.

den. Dieser Aufsatz wendet sich gegen diese Auffassung, da die Vollmachten der Europäischen Union in vielen Politikfeldern über regulative Politik hinausgehen. Die Entscheidungen der Europäischen Union beschränken sich nicht ausschließlich auf Pareto-Verbesserungen, sondern produzieren Gewinner und Verlierer. Das Demokratiedefizit besteht darin, dass die Bedeutung der EU für die nationale Politik zunimmt, ohne dass mit diesem Zuwachs eine Politisierung der Entscheidungen einhergeht. Im Gegenteil, besonders einflussreiche Institutionen, wie zum Beispiel die EZB, werden dauerhaft dem demokratischen Zugriff entzogen – und das in einem höheren Maß als es im Nationalstaat der Fall war.

Die Überführung umkämpfter Politikfelder in die Vergemeinschaftung war in der Vergangenheit die *raison d'être* der Integration. Politik sollte entideologisiert, rationalisiert und bürokratisiert werden, um die Problemlösungskapazität bei verminderter Konflikthaftigkeit zu erhöhen. Die politische (und integrationstheoretische) Auseinandersetzung wurde um die Frage geführt, welche Bereiche der gemeinschaftlichen Aufsicht unterstellt werden sollten. Je mehr sich jedoch die Auseinandersetzung von der „vertikalen“ auf die „horizontale“ Links-rechts-Achse verschiebt, je mehr der politische Inhalt und nicht die Regelungsebene kontrovers ist, desto nötiger ist die öffentliche Diskussion über die richtige Politik.⁵³ Die Delegationsdebatte bewegt sich weit gehend in der vertikalen Welt und bestreitet die horizontale Auseinandersetzung zwischen konkurrierenden „Integrationsprojekten“.⁵⁴ Doch wenn EU-Entscheidungen transformativ in nationale Wohlfahrtsstaaten und Spielarten des Kapitalismus eingreifen, benötigen sie mehr als indirekte Legitimation. Die schleichende Aushöhlung nationaler Politik führt sonst dazu, dass aus dem europäischen ein nationales Demokratiedefizit wird.

53 Philipp Genschel: Markt und Staat in Europa, in: Politische Vierteljahresschrift 1/1998, S. 55-79.

54 Liesbet Hooghe/Gary Marks: The Making of a Polity: The Struggle over European Integration, in: Herbert Kitschelt u.a. (Hrsg.): Continuity and Change in Contemporary Capitalism, Cambridge 1999, S. 70-97.

Der Vertrag von Prüm: Vertiefungs- und Fragmentierungstendenzen in der Justiz- und Innenpolitik der EU

Daniela Kietz und Andreas Maurer*

Der am 27. Mai 2005 in Prüm in der Eifel unterzeichnete und auf Initiative Deutschlands verhandelte Vertrag über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, zur Bekämpfung des Terrorismus, der Kriminalität und der illegalen Migration zwischen Deutschland, Österreich, den Benelux-Staaten, Spanien und Frankreich (VPgZ) ist eine Initiative zur Vertiefung der polizeilichen Zusammenarbeit in der Europäischen Union (EU).¹ Der Vertrag befindet sich gegenwärtig im Prozess der Ratifizierung durch die nationalen Parlamente.² Bereits jetzt haben etliche Staaten Interesse an einem Beitritt geäußert, der Beitritt Finnlands noch in diesem Jahr ist sehr wahrscheinlich.³ Nach dem Vorbild der Schengen-Kooperation, dem Schengener Übereinkommen (SÜ) und dem Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) aus den Jahren 1985 und 1990 handelt es sich bei diesem Vertrag um eine Art der verstärkten Zusammenarbeit zwischen sieben EU-Mitgliedstaaten außerhalb des EU-Vertragsrahmens.⁴ Analog zur Schengen-Kooperation verfolgt der Vertrag das Ziel später in den EU-Rahmen überführt zu werden. Das Schengener Vertragswerk wurde im Jahr 1999 durch den Amsterdamer Vertrag in den EU-Rechtsrahmen überführt. Auch wenn eine Reihe von Mitgliedstaaten heute noch Ausnahmeregelungen hinsichtlich ihrer Teilnahme am Schengen Acquis in Anspruch nehmen, wird der Schengener Integrationsprozess als Motor der Entwicklung der europäischen Innen- und Justizpolitik betrachtet; Prüm soll eben diese Vorreiterrolle für den Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit übernehmen.⁵ Im Vergleich mit Schengen wirft der Prümer Vertrag vor allem zwei Fragen auf:

Erstens, geht man aus Gründen der inneren und äußeren Handlungsfähigkeit der EU von dem mittlerweile im EU-Vertrag akkordierten Ziel der Schaffung eines *einheitlichen, EU-weiten* Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aus, dann ist zu prüfen, ob der Prümer Vertrag diesem Ziel dient, oder ob er eher zu einer weiteren Fragmentierung der EU führt. Das Ausweichen der EU-Mitgliedstaaten in den kleineren, zwischenstaatlichen Verhandlungsrahmen lässt sich vor dem Hintergrund der vom Einstimmigkeitszwang im Ministerrat geprägten, mühsamen Entscheidungsfindung in der polizeilichen und justiziellen Zu-

* Dipl.-Pol. Daniela Kietz, Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
Dr. Andreas Maurer, Leiter der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

- 1 Siehe den Vertragstext unter: www.parlinkom.gv.at/portal/page?_pageid=908,974671&SUCHE=J&_dad=portal&_schema=PORTAL# (letzter Zugriff: 19.06.2006).
- 2 Bisher haben Österreich, Spanien und Deutschland den Vertrag ratifiziert.
- 3 Vorträge der Österreichischen Ratspräsidentschaft und des Finnischen Parlaments, Öffentliches Seminar zum Vertrag von Prüm, Europäisches Parlament, 22. Juni 2006.
- 4 Vgl. zum Vertrag auch Thierry Balzacq u.a.: Security and the Two Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats, CEPS Working Document Nr. 234/2006, abrufbar unter: www.ceps.be (letzter Zugriff: 19.06.2006); Daniela Kietz/Andreas Maurer: Von Schengen nach Prüm. Sogwirkungen verstärkter Kooperation und Anzeichen der Fragmentierung in der EU, SWP-Aktuell Nr.24/2006, abrufbar unter: www.swp-berlin.org (letzter Zugriff: 19.06.2006); Franklin Dehousse/Diane Sifflet: Les Nouvelles Perspectives de la Cooperation de Schengen: Le Traité de Prüm, Institut Royal des Relations Internationales, Occasional Papers, abrufbar unter: http://www.irri-kiib.be/papers_eur.htm (letzter Zugriff: 19.06.2006).
- 5 Präsentation des Vertragswerkes durch die österreichische Präsidentschaft in der Sitzung des Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments am 4. Mai 2006. Der Vertrag wird gelegentlich als ‚Schengen III‘ oder ‚Schengen plus‘ bezeichnet.

sammenarbeit (PJZS) durchaus nachvollziehen. Die Befürworter erhoffen sich von dieser Vorgehensweise eine Intensivierung und Beschleunigung des bislang nur stockend verlaufenden Entwicklungsfortschritts. Nun haben sich allerdings die Rahmenbedingungen der europäischen Justiz- und Innenpolitik seit dem Beginn der Schengen-Kooperation stark verändert und damit auch die Bedingungen für eine Wiederholung des Schengen-Prozesses. Mittlerweile besteht zum einen ein umfassender Rechtskörper in der europäischen Innen- und Justizpolitik. Zum anderen haben sich die Entscheidungsstrukturen auf europäischer Ebene seit Schengen stark verändert. Das Ziel des Prümer Vertrages, das Voranbringen der Integration in den betreffenden Politikbereichen, wird von allen Akteuren in der europäischen Innen- und Justizpolitik geteilt. Der Vertrag mag dieses Ziel auch erreichen. Zur Debatte stehen jedoch der gewählte Weg, nämlich das Ausweichen in den zwischenstaatlichen Raum, und der damit verbundene mögliche Preis einer weiteren Fragmentierung der Innen- und Justizpolitik auf europäischer Ebene sowie das Umgehen der EU-Institutionen.

Zweitens, gilt es die demokratisch-parlamentarische Kontrolle des Prümer Prozesses kritisch zu prüfen⁶. Der Schengener Integrationsprozess wies diesbezüglich eine ganze Reihe an Mängeln auf.⁷ Wie schon Schengen vor ihm regelt Prüm höchst sensible Politikbereiche die im innenstaatlichen Rahmen normalerweise der intensiven Prüfung aus demokratie-, grund-, bürger- und datenschutzrechtlicher Sicht unterliegen. In der Begründung zum Ratifikationsgesetz des Deutschen Bundestages und des Bundesrates heißt es lapidar: „Die Grundrechte auf Leben und der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes), der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Freiheit der Versammlung (Artikel 8 des Grundgesetzes), des Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnisses (Artikel 10 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 des Grundgesetzes) werden nach Maßgabe dieses Gesetzes eingeschränkt.“ Es stellt sich daher die Frage, was die ratifikationspflichtigen Parlamente diesbezüglich aus dem Schengener Integrationsprozess lernen können.

Im folgenden Abschnitt soll zunächst die Einbettung des Prümer Vertrages in den EU-Rahmen dargelegt werden, um danach die eben aufgeworfenen Bewertungsmaßstäbe einerseits der demokratischen Kontrolle des Vertrages und andererseits seiner Vereinbarkeit mit dem Ziel der Schaffung eines einheitlichen Raumes der Freiheit der Sicherheit und des Rechts anzulegen.

Die Einbettung des Prümer Vertrages in den EU-Rahmen

Seit dem Vertrag von Amsterdam ist die Schaffung eines einheitlichen EU-weiten Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erklärtes Ziel der Europäischen Union (EU). Der Vertrag überführte zu diesem Zweck den Schengen-Acquis in den Rechtsrahmen der Union und sah zudem die schrittweise Überführung der Mehrzahl der justiz- und innenpolitischen Teilbereiche aus der intergouvernementalen Kooperation in der so genannten ‚Dritten Säule‘ in den supranationalen Gemeinschaftsrahmen vor. Mit Blick auf die Entscheidungsfindung bedeutete dies vor allem den effizienzfördernden Übergang von der Einstimmigkeit zu Mehrheitsentscheidungen im Ministerrat und aus demokratiepolitischer Sicht die stärkere

6 Vgl. hierzu bereits Andreas Maurer/Didier Bigo/Penny Turnbull: Justice and Home Affairs and Democracy in the EU, in: *Current Politics and Economics of Europe* 3/2001, S. 313-349.

7 Vgl. Andreas Maurer/Jörg Monar: Parlamentarische Kontrolle und Innere Sicherheit im Prozeß der Europäisierung, in: Hans-Jürgen Lange (Hrsg.): *Staat, Demokratie und Innere Sicherheit in Deutschland*, Opladen 2000, S. 311-334.

Beteiligung des Europäischen Parlaments im Rahmen des Mitentscheidungsverfahrens.⁸ Im Zuge der ‚Implementierung‘ des Amsterdamer Vertrages verzeichnet die Entscheidungsproduktion in der Justiz- und Innenpolitik der EU eine starke gesetzgeberische Dynamik vor allem in den Teilbereichen Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik die nunmehr zur ‚Ersten Säule‘ gehören. Der weiterhin intergouvernementale, von variierenden Rechts- und Polizeitraditionen geprägte Teilbereich der PJZS jedoch bleibt stark von Souveränitätsvorbehalten der Mitgliedstaaten und dem Einstimmigkeitszwang im Ministerrat geprägt. Der Fortschritt auf europäischer Ebene ist im Vergleich zu den anderen Teilbereichen begrenzt. Mit nunmehr 25, bald 27 Mitgliedstaaten ist die ohnehin schon langwierige und mühsame Konsensfindung im Ministerrat in der Dritten Säule noch schwieriger.⁹

Die von der Bevölkerung und den politischen Akteuren in den letzten Jahren wahrgenommene neue Sicherheitssituation war ein externer Anstoß dafür, die Terrorismus- und Kriminalitätsbekämpfung hoch auf die nationale und europäische politische Agenda zu rücken. Wichtige Fortschritte in der PJZS sind unter anderem der Auf- und Ausbau von Euro-pol, die Einrichtung von Eurojust und die Schaffung des Instruments eines Europäischen Haftbefehls.¹⁰ Aus Sicht etlicher Mitgliedstaaten, allen voran Deutschland, die Beneluxstaaten und Österreich, besteht auch die Notwendigkeit die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden der EU-Mitgliedstaaten zu verstärken. Die für die grenzüberschreitende Kriminalitätsbekämpfung daher zunehmend wichtige Überarbeitung der diesbezüglichen Regelungen im SDÜ ist unter den oben beschriebenen Bedingungen in der Dritten Säule schwierig. Zwar ersucht der Europäische Rat im Arbeitsprogramm für den Bereich der Innen- und Justizpolitik, dem so genannten Haager Programm, die Kommission, Vorschläge zur umfassenden Fortentwicklung des Schengen-Besitzstandes in Bezug auf die praktische polizeiliche Zusammenarbeit und den Informationsaustausch zwischen den mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden zu unterbreiten. Das Gros der Vorschläge ist jedoch nur bedingt konsensfähig im Rat und kommt in den Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten gar nicht oder nur mühsam voran.¹¹ In der PJZS spielt daher die Kooperation unterhalb der EU-25-Schwelle – verkörpert durch ein engmaschiges Netzwerk bi- und multilateraler Kooperationsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten der Union – eine wichtige Rolle.

Mit dem Vertrag von Prüm wird beabsichtigt diese Blockade auf europäischer Ebene zu durchbrechen. Der Vertrag sieht zwei Instrumente der Zusammenarbeit vor: erstens den vereinfachten Datenaustausch und zweitens die operative Zusammenarbeit der Polizei-, Strafverfolgungs- und Immigrationsbehörden. Im Wesentlichen geht es um folgendes:

-
- 8 Vgl. Jörg Monar: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Die Innen- und Justizpolitik nach Amsterdam, in: Mathias Jopp/Andreas Maurer/Otto Schmuck (Hrsg.): Die Europäische Union nach Amsterdam, Bonn 1998, S. 127-154; Jörg Monar: Justice and Home Affairs after Amsterdam: The treaty reforms and the challenge of their implementation, in: Jörg Monar/Wolfgang Wessels (Hrsg.): The European Union after the Treaty of Amsterdam, London/New York 2001, S. 267-295.
- 9 Vgl. Bericht des Ländervertreters im Ausschuss nach Artikel 36 EUV über die Beteiligung der Länder in Angelegenheiten der Europäischen Union im Jahr 2005, S. 6, Innenministerium Stuttgart, Az.: 3-0123.3-A36A, abrufbar unter: http://www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/ministerium/imk/beschlusse/berichte/180_top_02_jb_05.pdf (letzter Zugriff: 19.06.2006).
- 10 Zur Entwicklung der PJZS vgl. Eugene Regan (Hrsg.): The New Third Pillar. Cooperation against Crime in the European Union, Dublin 2000.
- 11 Vgl. zuletzt den Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates „zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, vor allem an den Binnengrenzen, und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen“, KOM(2005)317, siehe Bericht des Ländervertreters, S. 23.

- Die Signatarstaaten gewähren sich den gegenseitigen Online-Zugriff auf DNA- und Fingerabdruckdateien. So kann unter bestimmten Voraussetzungen künftig jeder Berechtigte in einem Vertragsstaat feststellen, ob zu einem bestimmten Fingerabdruck oder DNA-Identifizierungsmuster Daten in einem anderen Vertragsstaat gespeichert sind (Hit/No Hit-Verfahren). Im Falle eines Treffers werden diese (personenbezogenen) Daten auf dem Rechtsweg übermittelt.
- Eigentümer-, Halter-, und Fahrzeugdaten aus den Fahrzeugregistern der jeweiligen Vertragsstaaten können gegenseitig automatisiert abgerufen werden.
- Im Rahmen von Großveranstaltungen und der Terrorismusbekämpfung können personenbezogene wie auch nicht-personenbezogene Daten zu präventiven Zwecken auch ohne Ersuchen einer Vertragspartei ausgetauscht werden.
- Zur Bekämpfung der illegalen Migration können so genannte Dokumentenberater in Staaten, die als Ausgangs- oder Transitländer illegaler Migration eingestuft werden, entsandt und dort unter anderem zu Beratungs- und Schulungszwecken eingesetzt werden.
- Zur Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit sind gemeinsame Streifen und sonstige gemeinsame Einsatzformen zugelassen. Den auf fremdem Hoheitsgebiet eingesetzten Beamten können dabei hoheitliche Befugnisse eingeräumt werden.
- Schließlich ist der Einsatz von Flugsicherheitsbegleitern geregelt.¹²

Zwar reicht der Vertrag von Prüm nicht an die Regelungsbreite und -tiefe der bilateralen Verträge Deutschlands mit Österreich, den Niederlanden und der Schweiz heran, nach denen er in weiten Teilen modelliert ist, aber er geht in wichtigen Bereichen weit über den Vertragsrahmen von Schengen hinaus. Der Prümer Vertrag entfaltet somit eine wichtige Signalwirkung: Die sieben Prüm-Staaten bilden einen Kernraum innerhalb des Schengener EU-Netzes, in dem polizeiliche Zusammenarbeit auf einem deutlich höheren Niveau stattfinden soll. Unter Effizienz- und Effektivitätsgesichtspunkten scheint der Fortschritt, der sich im Rahmen der Dritten Säule als äußerst schwierig entpuppt, über den intergouvernementalen ‚Prümer Weg‘ einfacher erreichbar zu sein. Um diesen schließlich auf die gesamte EU zu übertragen, strebt der Vertrag den Beitritt einer maximalen Anzahl an EU-Mitgliedstaaten und schließlich die Überführung in den EU-Rechtsrahmen an. Die Signatarstaaten erklären bereits in der Vertragspräambel ihr Bestreben, mit diesem Vertrag, den sie in ihrer Funktion als EU-Mitgliedstaaten eingehen, den Integrationsprozess auf europäischer Ebene voranzutreiben. Ziel des Vertrages sei es, „zur Fortentwicklung der Europäischen Zusammenarbeit [...] eine Vorreiterrolle bei der Erreichung eines möglichst hohen Standards in der Zusammenarbeit“ einzunehmen. Artikel 1 VPgZ erlaubt den Beitritt aller EU-Mitgliedstaaten und sieht die regelmäßige Berichterstattung über den Fortschritt der Prümer Kooperation gegenüber der Kommission und dem Rat vor sowie eine Initiative zur Überführung des Vertragswerkes in den europäischen Rechtsrahmen spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten. Welche Form diese Überführung konkret annehmen soll bleibt einstweilen offen.

Parlamentarische Rückkopplung der ‚inneren Sicherheit‘ in der EU

Parlamentarische Begleitung des Schengen Prozesses

Der Begriff ‚innere Sicherheit‘ ist den Europäischen Gemeinschaften und der Europäischen Union in ihrem spezifischen supranationalen Vertragskontext fremd und ist daher auch im konkreten Verlauf der Entwicklung innen- und justizpolitischer Politiken auf euro-

¹² Vgl. Bericht des Ländervertreeters, S. 16-17.

päischer Ebene von weitgehender Unschärfe geprägt. Die späte, erst mit dem Maastrichter Vertrag allgemeinverbindlich sanktionierte Grundlegung einer intergouvernemental angelegten Innen- und Justizpolitik der EU¹³ erfolgte stattdessen über voneinander unabhängige, konzeptionelle Zugänge,¹⁴ in denen sich verschiedene Handlungsorientierungen und Leitbilder der europäischen Integration und damit auch unterschiedliche Konzeptionen bezüglich der parlamentarisch-demokratischen Rückbindung des angestrebten Policy-Prozesses widerspiegeln.

Einerseits förderten externe Faktoren wie die Zunahme terroristischer Aktivitäten in Westeuropa zu Beginn der 1970er Jahre engere politische Abstimmungen der Regierungen der EG-Mitgliedstaaten, den systematischen Informationsaustausch und Formen operativer polizeilicher Zusammenarbeit im Rahmen der TREVI-Kooperation. ‚Innere Sicherheit‘ war hier vor allem Element der intergouvernementalen Gefahrenabwehr in der EU. Die parlamentarische Rückkopplung dieser zwischenstaatlichen Prozesse war gering.¹⁵ Andererseits förderte das EG-Vertragsziel der Personenfreizügigkeit die Ausbildung einer europäischen Politik im Bereich der ‚inneren Sicherheit‘. Der zur Gewährleistung der Freizügigkeit notwendige Wegfall der Binnengrenzen erforderte eine Reihe von Ausgleichsmaßnahmen unter anderem im Bereich der Asyl- Immigrations-, und Visapolitik und eben auch der polizeilichen Zusammenarbeit. Aufgrund der Vorbehalte einer Reihe von Mitgliedstaaten erfolgten der Abbau der Binnengrenzen und die Etablierung dieser Ausgleichsmaßnahmen durch die Kooperation einiger EG-Mitgliedstaaten im Rahmen der Schengener Übereinkommen.¹⁶ Das SÜ klassifizierten die Signatarstaaten noch als bloße Absichtserklärung. Folglich sahen die Schengen-Mitglieder mit Ausnahme der Niederlande von einer Ratifizierung in den nationalen Parlamenten ab. Das SDÜ hingegen musste als internationales Übereinkommen von allen nationalen Parlamenten ratifiziert werden. Die Ratifikation des SDÜ verlieh aber nur einem Bruchteil des darin enthaltenen ‚Acquis‘ eine formal-parlamentarische Legitimation, da die Implementierung des Übereinkommens nicht unmittelbar in die Inkraftsetzung und Anwendung aller hierin enthaltenen Maßnahmen und Garantien mündete. Aufgrund eines zweistufigen Inkraftsetzungsmechanismus, der „die effektive völkerrechtliche Wirksamkeit des Abkommens von seiner rechtlichen Geltung abkoppelt“,¹⁷ stellte sich die Frage bezüglich der parlamentarischen Rückbindung der durch den Schengener Exekutivausschuss (SEA) beschlossenen Maßnahmen zur Anwendung des Übereinkommens. Denn die nationalen Parlamente gaben mit der Ratifikation des SDÜ gesetzgeberische, in den Kernbestand der verfassungsmäßig verankerten Grund- und Menschenrechte eingreifende Befugnisse an ein intergouvernemental agierendes Durchführungsorgan ab, das seinerseits nicht durch ein parlamentarisches Gremium jenseits der nationalstaatlichen Ebene kontrolliert wurde. Auch wenn die Beschlüsse des SEA keine Übertragungen von Hoheitsbefugnissen darstellten und

13 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Europäische Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Der dritte Pfeiler der Europäischen Union, Baden-Baden 1996; Alexis Pauly (Hrsg.): De Schengen à Maastricht. Voie royale et course d'obstacles, Maastricht 1996.

14 Vgl. Wencelaus de Lobkowicz: Intergovernmental Co-operation in the Field of Migration – From the Single European Act to Maastricht, in: Jörg Monar/Roger Morgan: The Third Pillar of the European Union; Henri Etienne: The Commission of the European Community and Immigration, in: Gina D. Korella/Patrick M. Twomey (Hrsg.): Towards a European Immigration Policy, Brüssel 1995, S. 139-153.

15 Vgl. Andreas Maurer/Jörg Monar: Parlamentarische Kontrolle.

16 Vgl. Monica den Boer (Hrsg.): The Implementation of Schengen. First the Widening – Now the Deepening, Maastricht 1997.

17 Vgl. Raimund Schütz: Europaweite Freizügigkeit ohne demokratische Kontrolle? Überwachung der Anwendung der SDÜ-Konvention durch die nationalen Parlamente, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Nr. 4/1995, S. 513.

in der Regel einen nationalen Umsetzungsakt erforderten, griffen sie dennoch in die politikgestaltenden Zuständigkeiten der nationalen gesetzgeberischen Körperschaften ein.

Schütz¹⁸ kommt zu dem Ergebnis, dass sich die parlamentarisch-demokratische Rückbindung der SEA-Tätigkeiten in den meisten Mitgliedstaaten auf eine reine ex-post-Kontrolle beschränkte. In den Niederlanden, Italien, Belgien, Deutschland und Frankreich wurden jedoch besondere Prozeduren eingeführt. So verknüpfte das niederländische Parlament die Ratifizierung des SDÜ mit einer der Regierung auferlegten Bestimmung, jeden zur Entscheidung im SEA anstehenden Beschlussentwurf zu veröffentlichen und dem Parlament vorzulegen. Die Zustimmung des niederländischen Ministers im SEA stand seitdem unter einem parlamentarischen Zustimmungsvorbehalt, wobei von einer stillschweigenden Zustimmung auszugehen war, wenn nicht eine der beiden Kammern innerhalb eines Zeitraums von 14 Tagen nach Vorlage des Entwurfs explizit den Wunsch äußerte, diesen zu beraten und gegebenenfalls abzulehnen. Aufgrund dieser Bestimmung verfügte das niederländische Parlament zumindest formell über ein negatives Mitentscheidungsrecht im Eingriffsbereich des SDÜ. Ähnliche rechtlich verbindliche Parlamentsvorbehaltsrechte wurden im Rahmen der SDÜ-Ratifikation in Belgien und Italien vereinbart. Der Deutsche Bundestag wurde dagegen nur dann über Beschlussentwürfe des SEA vorab informiert, wenn die Transformation der SEA-Entscheidung seine legislativen Zuständigkeiten berührte. Ein Zustimmungsvorbehalt war jedoch nicht vorgesehen. Im Vergleich aller Schengen-Staaten war festzustellen, dass „sich durch die Einführung des Schengen-Systems die Möglichkeiten demokratischer Politikgestaltung in den Schengen-relevanten Bereichen verringert“ hatten.¹⁹ Eine Kompensation dieses Rückgangs effektiver demokratischer Kontrolle durch das Europäische Parlament oder eine andere, der Schengener Mitgliedsstruktur angepasste parlamentarische Ebene, fand nicht statt.

Prüm: Aus Schengen lernen oder eine Neuauflage parlamentsfreier Zusammenarbeit?

Anlässlich eines Treffens der Justiz- und Innenminister der EU im Februar 2003 schlug der deutsche Innenminister seinen Amtskollegen aus den Benelux-Staaten und Frankreich vor, Verhandlungen zu einem multilateralen Vertrag zur Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit aufzunehmen. In der Folge fanden zahlreiche Expertentreffen statt, aus denen sich Frankreich, aufgrund von Bedenken verfassungsrechtlicher Art zurückzog. Die Verhandlungspartner boten daraufhin Österreich die Teilnahme an den Verhandlungen an. Im Februar 2004 legte Deutschland einen ersten Vertragsentwurf vor, der in vier Expertentreffen und neun Verhandlungsrunden in Berlin verhandelt wurde. Begleitend fanden drei Ministertreffen statt. Anfang Mai 2005 erklärten dann auch Frankreich und Spanien ihre Bereitschaft, dem ausverhandelten Vertrag beizutreten.²⁰

Aus demokratiepolitischer Sicht ist hinsichtlich dieses Verhandlungsprozesses folgendes zu bedenken. Wie bereits im Falle von Schengen, hatten weder die nationalen Parlamente, noch das Europäische Parlament noch die Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft Kenntnis über oder gar Einfluss auf die Verhandlungen. Ausnahme ist das österreichische Parlament, welches von der Regierung über die Verhandlungen informiert wurde. Im Rahmen der Ratifikation haben die nationalen Parlamente jetzt nur noch die Möglichkeit der Zu-

18 Ebenda.

19 Ebenda, S. 534.

20 Vgl. Österreichischer Nationalrat: Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXII. GP, 1155 – Staatsvertrag – Materialien, abrufbar unter: http://www.parlinkom.gv.at/pls/portal/docs/page/PG/DE/XXII/I_01155-/fname_050447.pdf (letzter Zugriff: 19.06.2006).

stimmung oder der Ablehnung. Letztere ist angesichts der Parlamentsmehrheiten allerdings unwahrscheinlich. Im deutschen Bundestag blieb im Verlaufe der schnellen Ratifizierung wenig Raum für öffentliche Debatten über einen Vertrag, dessen Regelungen unter Umständen tief in die Freiheitsrechte der Bürger eingreifen können.²¹ Wären die Prümer Regelungen innerhalb des EU-Rahmens verabschiedet worden, was aufgrund der mittlerweile bestehenden Rechtsgrundlagen in den EU-Verträgen möglich gewesen wäre, könnten die Parlamente zumindest über ihre Regierungen auf die Gesetzgebung einwirken. Auch die Zivilgesellschaft könnte sich in diesem Prozess einbringen.

Die Schengener Erfahrungen vor Augen erscheint auch das Mandat des im Prümer Vertrag vorgesehenen Ministerkomitees beratungsbedürftig. Möchten Parlamente verhindern, dass analog zum SEA rechtlich substantielle Beschlüsse gefasst werden, die, auf nationaler Ebene teils als Verwaltungsakte deklariert, nicht mehr der parlamentarischen Kontrolle unterstehen, dann sollte während der Ratifizierungsphase geklärt werden, welche Funktionen das Ministerkomitee und seine Beschlüsse übernehmen dürfen und wie nationale Parlamentskontrolle und -vorbehalte ausgestaltet werden könnten. Es finden sich im Vertrag keine Einzelermächtigungen für Umsetzungsbeschlüsse des Ministerkomitees – dies war beim SEA der Fall – und der Anwendungsbereich des Prümer Vertrages ist auch deutlich begrenzter im Vergleich zum Schengener Übereinkommen. Dennoch bleibt die Rolle des Ministerkomitees unklar. Ebenfalls klärungsbedürftig ist, welchen Inhalt und welche Rechtsform die im Vertrag vorgesehenen Durchführungsabkommen im nationalen Recht annehmen werden. In den drei Parlamenten, die bisher ratifiziert haben, wurde die zukünftige Möglichkeit der Einflussnahme analog zu Schengen verpasst. Es bleibt daher zu hoffen, dass die Parlamente die Entwicklungen des Prüm Acquis weiter verfolgen und gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt Kontrollmechanismen einrichten.

Das Hauptziel des Prümer Vertrages, der effizientere Informationsaustausch zum Zwecke der Kriminalitätsbekämpfung in einem Raum ohne Binnengrenzen, ist ein sehr wichtiges Vorhaben und wird von den Parlamenten der Vertragsstaaten nicht angezweifelt. Im Gegenteil, der Großteil der Parlamentarier unterstützt ausdrücklich das Ziel der effizienteren Kriminalitätsbekämpfung. Da Kompetenzerweiterungen der Polizeibehörden – innerstaatlich oder transnational – aus der Perspektive der Wahrung der Grund- und Bürgerrechte jedoch zu den besonders sensiblen Politikfeldern gehören, sollten Parlamente den Prümer Vertrag sehr gründlich behandeln. Dies müsste um so mehr der Fall sein, da seit den Terroranschlägen im Jahr 2001 in der öffentlichen Debatte das Spannungsverhältnisses von innerer Sicherheit und bürgerlichen Freiheitsrechten sehr zu Gunsten eines positiv besetzten Fokus auf den Aspekt der inneren Sicherheit diskutiert wird.²² Betrachtet man die Entwicklung des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts seit seiner ‚Einführung‘ auf europäischer Ebene durch den Amsterdamer Vertrag, ist die Konzentration auf die Sicherheitsdimension offenkundig und der Aspekt „eines gemeinsamen Raumes der (inneren) Sicherheit“ der am weitesten gediehene in dieser Trias.²³

21 Deutscher Bundestag: Plenarprotokoll 16/36 vom 19. Mai 2006, abrufbar unter: <http://dip.bundestag.de/btp/16/16036.pdf> (letzter Zugriff: 19.06.2006).

22 Vgl. Andreas Maurer/Roderick Parkes: Democracy and European Justice and Home Affairs Policies under the shadow of September 11, in: Hans Günter Brauch/John Grin/Czeslaw Mesjasz u.a. (Hrsg.): Globalisation and Environmental Challenges: Reconceptualising Security in the 21st Century, Berlin/New York 2006 (i.E.).

23 Jörg Monar: Die politische Konzeption des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Vom Amsterdamer Vertrag zum Verfassungsentwurf des Konvents, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden 2005, S. 29-41.

Eine grund- und bürgerrechtlich inspirierte Debatte wert sind vor allem die ungeklärten Begrifflichkeiten in Artikel 14 und 16 VPgZ zum Austausch personenbezogener Daten bei der Verhinderung terroristischer Straftaten und Straftaten in Zusammenhang mit grenzüberschreitenden Großveranstaltungen sowie die weitgehende Kooperation im Bereich der DNA-Daten. Zur Verhinderung terroristischer Straftaten beispielsweise können die Vertragsparteien nach innerstaatlichem Recht untereinander personenbezogene Daten übermitteln, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Betroffenen Straftaten nach Artikel 1 bis 3 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI des Rates zur Terrorismusbekämpfung begehen werden. Interpretationsoffen bleibt, was unter die „bestimmten Tatsachen“ fällt, die die „Annahme“ rechtfertigen, dass jemand eine terroristische Straftat begeht.

In Deutschland und Österreich fand im Rahmen der Ratifizierung in den Parlamentsgremien zumindest eine begrenzte, vor allem von der jeweiligen Opposition dominierte Debatte statt. Im Vordergrund stand die Beeinträchtigung bürgerlicher Freiheitsrechte, und dabei vor allem Aspekte bezüglich des Datenschutzes. Eine grundlegende, öffentliche Auseinandersetzung mit dem Thema blieb jedoch aus. Im spanischen Kongress wurde kein einziges Wort zum Vertrag verloren, der über eine Sammelliste rasant alle parlamentarischen Gremien bis zur Ratifizierung durchlief.

Zielkonflikt Integrationsförderung versus Fragmentierung?

Im Hinblick auf den Prüfmaßstab der Effizienz und Effektivität des europäischen Handlungsgefüges wirft Prüm politisch brisante Fragen auf: Dürfen, ja sollen die Prüm-Staaten auf der einen Seite explizit unter Verweis auf und unter dem Dach des EU-Rechts agieren, während sie auf der anderen Seite aber mit Blick auf die Kontrollrechte des EuGH, die Initiativrechte der Kommission, die Entscheidungsrechte des Europäischen Parlaments und die europapolitischen Mitwirkungsrechte der nationalen Parlamente außerhalb des EU-Rahmens handeln?

Mit dem neuen Vertrag etabliert eine Gruppe von Mitgliedstaaten ihre eigene Sicherheitsagenda im Hinblick auf die Regelung sehr sensibler in der EU primärrechtlich eindeutig normierter, aber in der Ausformulierung des Sekundärrechts oftmals strittiger Sachverhalte. Befürworter dieser ‚Schengen-Vorgehensweise‘ sehen darin den Vorteil von Integrationsfortschritten gerade in einer Phase, in der die Vertiefung der EU nur sehr langsam voranschreitet, wie im Fall der PJZS. Vor dem Hintergrund der Probleme der Entscheidungsfindung in der Dritten Säule ist das Ausweichen auf diesen (intergouvernementalen) Weg der Integration. Jedoch haben sich seit der Unterzeichnung des Schengener Durchführungsübereinkommens vor mehr als 15 Jahren die Rahmenbedingungen für die Wiederholung derartiger Vertiefungsschritte grundlegend geändert, nämlich der Umfang des Acquis europäischer Innen- und Justizpolitik und die diesbezüglichen Entscheidungsstrukturen.

Überschneidung mit und Vorwegnahme von EU-Maßnahmen?

Mittlerweile existiert ein substanzieller Rechtskörper im Bereich der europäischen Innen- und Justizpolitik. Anfang Mai 2006 umfasste dieser 1152 rechtsgültige Verordnungen, Richtlinien und sonstige Beschlüsse. Aus dieser Dichte ergeben sich potenziell Konflikte mit jedweder Form der verstärkten Zusammenarbeit. Alle drei von Prüm erfassten Bereiche – die Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität, des Terrorismus und der illegalen Migration – werden mittlerweile auch durch EU-Recht geregelt. Die Prümer Regelungen müssen aufgrund dieses mittelbaren Bezugs daher immer vor dem Hintergrund des EU-Besitzstandes gesehen und bewertet werden. Kritiker mahnen in diesem Zusammenhang an,

dass das in Artikel 10 EG-Vertrag normierte Loyalitätsprinzip verletzt werden könnte.²⁴ Diesem Prinzip entsprechend sind die Mitgliedstaaten der Union darauf verpflichtet, alle Maßnahmen zur Erfüllung der EG-Vertragsverpflichtungen zu ergreifen und alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Zielerfüllung des EG-Vertrages gefährden könnten. Zur Debatte steht somit, ob der Vertrag der Verwirklichung des Zieles der Schaffung eines europaweiten Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts dient.

In den Bereichen des Datenaustausches und der polizeilichen Zusammenarbeit an den Grenzen nimmt der Prümer Vertrag zwei im Haager-Programm vorgesehene und gegenwärtig im Rat verhandelte Rahmenbeschlüsse vorweg (siehe Tabelle 1). Im Gegensatz zu den Prümer Regelungen würden diese EU-weit gelten. In der polizeilichen Zusammenarbeit geht Prüm über das auf EU-Ebene angestrebte Kooperationsniveau hinaus, beim Datenaustausch bleibt er dahinter zurück. Hier ist der Bewertungsmaßstab für die Prümer Regelungen die Bestrebung der EU-Ebene, den grenzüberschreitenden Datenaustausch in der Strafverfolgung durch den „Grundsatz der Verfügbarkeit“ zu erleichtern. Gemäß den Kommissionsvorstellungen erhalten die Behörden eines Mitgliedstaates grundsätzlich alle in einem anderen Mitgliedstaat verfügbaren und zur Strafverfolgung notwendigen Informationen. Die Suche nach relevanten Informationen erfolgt weitgehend automatisiert, das heißt über einen direkten Online-Zugriff auf die Datenbanken der anderen Mitgliedstaaten. Prüm ähnelt diesem Vorschlag. In beiden Regelwerken kann in einem ersten Verfahrensschritt nur auf anonymisierte Fundstellendaten zugegriffen werden. Für den zweiten Verfahrensschritt bleibt es in der Prümer Version den innerstaatlichen Rechtsvorschriften der dateiführenden Staaten vorbehalten, ob und wie diese anonymisierten Daten entschlüsselt und weitergegeben werden. Der Vorschlag für den EU-Rahmenbeschluss sieht dagegen vor, dass im Falle einer Übereinstimmung grundsätzlich der komplette Satz personenbezogener Daten auf Anfrage geliefert werden muss. Gleichzeitig definiert er aber für alle EU-Mitgliedstaaten einheitliche Gründe, auf deren Basis die Übermittlung personenbezogener Daten an andere Mitgliedstaaten verweigert werden kann. Dadurch, dass für den Informationsaustausch nicht mehr das nationale Recht maßgeblich ist, überwindet der Kommissionsvorschlag die Behinderung des Informationsaustausches zwischen den mitgliedstaatlichen Behörden. Prüm bleibt in diesem Punkt hinter den Ambitionen der Kommission zurück. Dieser Vorschlag für einen EU-Rahmenbeschluss liegt momentan im Ministerrat auf Eis. Zwei weitere von der Kommission für den Bereich des Austausches von DNA und Fingerabdruckdaten angekündigte Vorschläge werden sich an den Prümer Regelungen orientieren. Ob der Vorschlag für einen umfassenden EU-Rahmenbeschluss zum Datenaustausch damit völlig obsolet ist, bleibt offen.

Die beiden Maßnahmen zur Bekämpfung der illegalen Migration – der Einsatz von Dokumentenberatern und die gemeinsame Rückführung von Drittstaatenangehörigen – bauen explizit auf bestehendes EU-Recht auf. Der Verweis erfolgt auf die Verordnung des Rates aus dem Jahre 2004, die den Aufbau eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen regelt, die ihre Regierungen über die Situation in den Drittstaaten mit Blick auf Einwanderungsfragen, sowie Polizei- und Grenzkräfte der Länder in der Ausführung ihrer Tätigkeiten beraten sollen und ihre Kenntnisse untereinander austauschen. Diese Aufgaben sollen im Prüm-Rahmen die Dokumentenberater erfüllen. Nach Aussage der Signatarstaaten stellen die Prümer Dokumentenberater keine einfache Duplizierung der existierenden Strukturen dar, sondern eine Vertiefung der EU-Zusammenarbeit. Ob dies in der Praxis ohne Koordinierungsprobleme von statten geht bleibt abzuwarten. Auch die Prümer Regelungen zu gemeinsamen Rückführungen von Drittstaatsangehörigen überschneiden sich mit bereits

24 Vgl. dazu im Detail Thierry Balzacq: Security and the Two Level Game.

geltenden EU-Rechtsakten in diesem Bereich und konterkarieren Bestrebungen auf europäischer Ebene, einheitliche Bedingungen für die Rückführungen über das Territorium mehrerer Mitgliedstaaten zu schaffen. Prüm bestätigt das Recht der Staaten, nationale Bedingungen für Rückführungen über ihre Staatsgebiet festzulegen und wird daher wohl eher die Effektivierung einer gemeinsamen Rückführungspraxis erschweren.

Der Vorwurf, dass die sieben Prüm-Staaten die 18 außen vor bleibenden EU-Staaten sowie die europäischen Entscheidungsmechanismen umgehen, um anstelle der Suche nach EU-weiten Kompromissen ihre eigenen Interessen effizienter durchzusetzen, ist angesichts dieser Befunde nicht einfach von der Hand zu weisen. Für eine Überführung in den EU-Rechtsrahmen durch ein Protokoll zu den EG/EU-Verträgen à la Schengen bedürfte es der zum jetzigen Zeitpunkt unwahrscheinlichen Einstimmigkeit zwischen den Mitgliedstaaten. Die alternative Möglichkeit der Anbindung des Prümer Vertrages an den EU-Rechtsrahmen durch die in Art. 40 EUV vorgesehene verstärkte Zusammenarbeit wurde von der österreichischen Präsidentschaft als Ziel der Kooperation verworfen.²⁵ Wahrscheinlicher ist schrittweise ‚Infiltrierung‘ der Verhandlungen auf europäischer Ebene durch das Prümer Vorbild, wie dies bereits im Falle des Datenaustausches sichtbar wird.²⁶ Die Vertragsstaaten führen in diesem Zusammenhang an, dass, sobald zukünftig eine den Prümer Bereich betreffende EU-Regelung beschlossen wird, ‚Prüm‘-Recht hinter EU-Recht zurücktrete. Werden die Prümer Regelungen zum DNA-Datenaustausch oder der operativen Polizeikooperation wirklich hinfällig wenn zukünftige EU-Maßnahmen hierzu in Kraft treten, die womöglich hinter dem Prümer Kooperationsniveau zurückbleiben oder darüber hinausgehen? Oder bestehen die Prümer Regelungen in solchen Fällen dann parallel weiter? Wieso sollten die ‚Prüm‘-Staaten von vornherein im Rat EU-Regelungen zustimmen die hinter den nach ihren Präferenzen erstellten Prüm Regelungen zurückbleiben oder darüber hinausgehen? Dies ist nur wahrscheinlich, wenn sich die vorgesehenen EU-Maßnahmen mit den Prümer Maßnahmen in weiten Teilen decken. Eine solche Einigung zwischen 25 Mitgliedstaaten wird innerhalb der Dritten Säule schwierig zu erreichen sein. Dies erhöht die Gefahr, dass Einigungen nur in Verbindung mit Ausnahmeklauseln einzelner Staaten zustande kommen, wie Deutschland sie kürzlich im Falle des Rahmenbeschlusses über die Europäische Beweisordnung in Anspruch genommen hat.

Insgesamt kann also nicht ausgeschlossen werden, dass Prümer- und EU- Regelungen zumindest partiell parallel fortbestehen und damit eine weitere Kooperationsebene und entsprechende Koordinationsprobleme in der europäischen Innen- und Justizpolitik eingeführt werden, auch wenn dies von den Signatarstaaten mit Verweis auf die Kollisionsklausel immer wieder verneint wird. Insbesondere im Fall der Vorwegnahme von angestrebten EU-Regelungen ist zu befürchten, dass Prüm die Einigung im Rat auf EU-weite Maßnahmen eher noch behindern wird. Auch wenn der Vertrag sein Ziel erfüllt und den Integrationsprozess durch eine Sogwirkung befördert, ist der Preis hierfür aller Wahrscheinlichkeit nach jedoch eine weitere Fragmentierung und höhere Komplexität der europäischen Innen- und Justizpolitik.

25 Vortrag der österreichischen Präsidentschaft, Sitzung des Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments am 4. Mai 2006.

26 Zum Datenschutz siehe Thilo Weicher: Wo liegt eigentlich Prüm? Der polizeiliche Datenaustausch in der EU bekommt eine neue Dimension, Datenschutz Nachrichten 1/2006, S. 12-15.

Tabelle 1: Inhaltliche Überschneidungen des Vertrags von Prüm mit existierenden und derzeit verhandelten EU-Maßnahmen

Titel EU-Maßnahme	Rechtsgrundlage EUV/EGV	Prüm Regelung
Datenaustausch		
Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit; KOM (2005) 490	Art. 30(1)(b), Art. 34(2)(b) EUV	Art. 2-12 Austausch von DNA, daktyloskopischen und Fahrzeugregisterdaten
Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden; KOM(2005) 475	Art. 30, Art. 31, Art. 34 (2)(b) EUV	Kapitel 7 Allgemeine Datenschutzbestimmungen sowie Einzelbestimmungen in den einzelnen Kapiteln
Bekämpfung der illegalen Migration		
Verordnung (EG) Nr. 377/2004 des Rates zur Schaffung eines Netzes von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen	Art. 63 (3) (b), Art. 66 EGV	Art. 20-22 Einsatz von Dokumentenberatern
Entscheidung des Rates 2004/573/EG betreffend die Organisation von Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen, die individuellen Rückführungsmaßnahmen unterliegen, aus dem Hoheitsgebiet von zwei oder mehr Mitgliedstaaten	Art. 63(3)(b) EGV	Art. 23 Unterstützung bei Rückführungen
Richtlinie 2003/110/EG des Rates über die Unterstützung bei der Durchbeförderung im Rahmen von Rückführungsmaßnahmen auf dem Luftweg	Art. 63(3)(b) EGV	Art. 23 Unterstützung bei Rückführungen
Polizei Kooperation		
Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Verbesserung der polizeilichen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten der EU, vor allem an den Binnengrenzen, und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des SDÜ KOM(2005)317	Art. 30 (1)(a)(b)(c), Art. 32, Art. 34 (2)(c) EUV	Art. 24-32 Gemeinsame Einsatzformen (Streife, Nacheile, Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse durch ausländische Beamte etc.) und vieles mehr
Initiative des Königreichs der Niederlande im Hinblick auf die Annahme des Beschlusses des Rates über die Verstärkung der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit bei Großveranstaltungen (6930/2005)	Art. 29, 30, 34 (2)(c) EUV	Art. 26 Hilfeleistungen bei Großereignissen etc.

Integration à la Prüm: Umgehung des institutionellen EU-Rahmens?

Seit Schengen haben sich die Entscheidungsstrukturen auf der EU-Ebene tief greifend geändert. Das Europäische Parlament besitzt mittlerweile weitgehende Mitentscheidungsrechte in fast allen innen- und justizpolitischen Angelegenheiten. In der strafrechtlichen und polizeilichen Zusammenarbeit verfügen die Europaabgeordneten über umfassende Konsultationsrechte und Haushaltsbefugnisse. Sollte der Prümer Vertrag in der einen oder anderen Form in EU-Recht überführt werden, wären die Abgeordneten de facto mit Rechtsvorschriften konfrontiert, bei deren Erlass sie im EU-Rahmen Rechtsetzungsbefugnisse hätten geltend machen können. Auch das Initiativrecht der Kommission und die Kontrollbefugnisse des EuGH fielen bei dieser Art der ‚nachholenden Integration‘ unter den Tisch. Aufgefangen werden könnte diese Infragestellung des institutionellen Rahmens durch aktuelle Bemühungen im Kontext der europäischen Verfassungsvertragskrise, einzelnen Reformelementen des Vertrags über eine Verfassung für Europa auf der Grundlage der bestehenden Verträge vorzugreifen. Den Anfang hierzu machte Frankreichs Staatspräsident Chirac, der im Januar 2006 forderte, die EU „auf Basis der bestehenden Verträge“ zu reformieren um die Funktionsweise der Institutionen zu verbessern. Substanziell unterfüttert hat diese Initiative im April 2006 ein Schreiben der Außen- und Europaminister Frankreichs an die österreichische Außenministerin. Unter anderem schlugen sie die Nutzung der sogenannten Passerelle- bzw. Brücken-Klausel in Artikel 42 EUV vor, um die Überführung der Politiken aus der Dritten Säule des EU-Vertrages in den EG-Vertrag zu realisieren und damit die Vergemeinschaftung der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit voranzutreiben wie sie im Verfassungsvertrag bereits vorgesehen ist. Alle oder Teile der in der Dritten Säule normierten Politiken würden hierbei ins Verfahren der qualifizierten Mehrheit im Rat, vom einfachen Konsultationsrecht des Europäischen Parlaments zumindest mittelfristig zum Mitentscheidungsverfahren sowie zur Stärkung der gerichtlichen Kontrolle dieser Materien durch den Europäischen Gerichtshof übergehen. Auch die EU-Kommission und die finnische Ratspräsidentschaft haben sich dieser Linie angeschlossen. Die Aktivierung der Passerelle würde die Entscheidungsfindung in der PJZS deutlich vereinfachen und das Ausweichen der Regierungen auf Kooperationsformen außerhalb der Verträge à la Schengen und Prüm weniger attraktiv machen. Sie wäre allerdings kein unmittelbar greifender Rettungsanker der EU-Organen gegenüber Prüm. Der Prümer Vertrag sieht im Vorwort den möglichen Abschluss weiterer Verträge sowie die Beschlussfassung durch den Ministerausschuss vor und verstärkt damit Bedenken hinsichtlich der Etablierung eines umfassenden Besitzstandes analog zu ‚Schengen‘, dessen Überführung in den EU-Rechtsrahmen rund 200, teilweise substanzielle Beschlüsse des Schengener Exekutivausschusses zu Tage brachte.²⁷ Selbst wenn es bereits im zweiten Halbjahr 2006 gelänge, die Passerelle zu aktivieren, könnte eine mögliche Prümer Eigendynamik nur durch rasch folgende Umsetzungsmaßnahmen der EU in Anwendung der geänderten Verfahrensregeln abgemildert werden. Das Ziel der Integrationsförderung mag der Prümer Vertrag erreichen. Sehr wahrscheinlich jedoch wird, analog zu Schengen, der Preis für das Ausweichen in den kleinen, intergouvernementalen Rahmen eine weitere Fragmentierung dieses ohnehin schon stark fragmentierten Politikfeldes sein.

27 Vgl. Beschluss des Rates (1999/435/EG) vom 20. Mai 1999 zur Bestimmung des Schengen-Besitzstands zwecks Festlegung der Rechtsgrundlagen für jede Bestimmung und jeden Beschluss, die diesen Besitzstand bilden, nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des Vertrags über die Europäische Union.

Europa-Studien in der Politikwissenschaft: Was sollen, was können sie leisten?

*Timm Beichelt**

Die wachsende Relevanz der europäischen Dimension für die Ausübung politischer Aktivitäten stellt eine Herausforderung für die universitäre Selbstorganisation dar. Nicht nur zwingt der politiknahe Arbeitsmarkt mit einer Vielzahl von wachsenden Beschäftigungsfeldern im europäischen Lobbyismus, der Politikberatung und der EU-Administration die Hochschulen zu einer Anpassung von Lehr- und Forschungsprogrammen. Auch erfordert die hohe Dynamik des europäischen Integrationsprozesses in verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen ein transdisziplinäres Wissen, das über dem Maße des für manche Einzeldisziplinen Üblichen liegt.

Auf der praxeologischen Ebene reagieren die Fächer unterschiedlich auf die doppelte Herausforderung. Manche Disziplinen wie die Soziologie oder die Wirtschaftswissenschaft integrieren die EU-Dimension in ihre hergebrachten Lehr- und Forschungsprogramme. Andere Fächer, insbesondere wenn sie wie etwa die Rechtswissenschaft an eindeutig definierten gesellschaftlichen Subsystemen ausgerichtet sind, weisen neue Lehrprogramme und sogar neue Abschlüsse aus, wie die mittlerweile zahlreichen LL.M.-Abschlüsse an juristischen Fakultäten belegen. Für die gesamte Bandbreite solcher Europa-orientierten Lehrprogramme hat sich der Begriff der Europa-Studien zunächst durchgesetzt.

Was allerdings genau ist darunter zu verstehen? Im Folgenden möchte ich argumentieren, dass mit Europa-Studien nicht nur eine Klassifizierung von Ausbildungsprogrammen vorgenommen, sondern auch eine Entscheidung über den Charakter der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Gegenstand der europäischen Integration getroffen wird. Dabei konkurriert der Begriff in gewisser Weise mit dem kürzlich vorgeschlagenen Entwurf der neuen Wissenschaftsdisziplin der Europawissenschaft¹ als der „wissenschaftlichen Erörterung der gesamten europäischen Belange“.² An der schon nach kurzer Zeit prominenten begrifflichen Setzung an sich ist wenig auszusetzen.³ Allerdings lässt sich der Vorwurf erheben, es handele sich um alten Wein in neuen Schläuchen. Neben dem Berliner Studiengang der ‚Europawissenschaft‘ existiert eine Vielzahl von Programmen mit dem Titel Europa-Studien, die sich ebenfalls auf umfassende systematische Wissens- und Forschungsbestände zum Gegenstand Europa stützen und somit nicht auf deskriptive Regionalwissenschaft reduziert werden können.⁴

Europa-Studien stehen ähnlich wie das Projekt der Europawissenschaft für die wissenschaftliche Perspektive der Trans- oder Multidisziplinarität, selbst wenn sie – wie es häufig der Fall ist – in einer einzelnen Disziplin verankert sind. Besonders gut lässt sich dies am

* Prof. Dr. Timm Beichelt, Juniorprofessor für Europa-Studien, Europa-Universität Viadrina, Frankfurt (Oder).

1 Gunnar Folke Schuppert/Ingolf Pernice/Ulrich Haltern (Hrsg.): *Europawissenschaft*, Baden-Baden 2005.

2 Gunnar Folke Schuppert: *Theorizing Europe* oder von der Überfälligkeit einer disziplinenübergreifenden Europawissenschaft, in: Gunnar Folke Schuppert/Ingolf Pernice/Ulrich Haltern (Hrsg.): *Europawissenschaft*, S. 3-35.

3 Vgl. z.B. die Kritik am Ansatz der Europawissenschaft bei Hans-Peter Müller: *Ist eine Wissenschaft von Europa möglich und notwendig?*, in: *Merkur* 6/2006, S. 538-542.

4 So lautet der Vorwurf eines der Herausgeber von „Europawissenschaft“, siehe Gunnar Folke Schuppert, S. 12-13, in: Gunnar Folke Schuppert/Ingolf Pernice/Ulrich Haltern (Hrsg.): *Europawissenschaft*. Im selben Band werden übrigens im Abschnitt über „Europawissenschaft in der Ausbildung“ von Claudio Franzius eine Reihe von ‚Master of European Studies‘ als europawissenschaftliche Studiengänge bezeichnet.

Beispiel der Politikwissenschaft zeigen, die wissenschaftsorganisatorisch einen Mittelweg beschritten hat: Auf der einen Seite sind Lehr- und Forschungsschwerpunkte entstanden, die das Arbeitsfeld der europäischen Integration als vorrangigen Gegenstand angenommen haben wie beispielsweise das Zentrum für Europäische Integrationsforschung in Bonn und das Institut für Europäische Politik in Berlin. Auf der anderen Seite findet die Auseinandersetzung mit Europa vielerorts in hergebrachten Institutionen statt, sei es an Lehrstühlen für Internationale Politik oder – zunehmend – für Vergleichende Regierungslehre, sei es als ein Forschungsfeld unter vielen wie am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln.

In ihrer wissenschaftlichen Vielfalt unterscheiden sich die multidisziplinären Europa-Studien von der tendenziell monodisziplinären EU-Forschung⁵, die vorrangig an der Funktionsweise und den Prozessen des EU-Mehrebenensystems interessiert ist. Für ihre Erkenntnisse sind Europa-Studien und EU-Forschung aufeinander angewiesen, indem erstere die Ergebnisse der EU-Forschung einbettet und interpretiert, während letztere den spezifischen Stellenwert ihrer Thesen nur unter Rückgriff auf weitere Kontexte jenseits des Mehrebenensystems ermitteln kann.

Europa-Studien: Begriffsgehalt und Lehrinhalte

Durch das schnelle Fortschreiten der europäischen Integration in den letzten 20 Jahren – eine Regierungskonferenz mindestens alle sechs Jahre – sowie durch den Bologna-Prozess lässt sich ein regelrechter Boom bei der Entstehung von Europa-Studiengängen feststellen. In einer kürzlich erschienenen Studie wurde ermittelt, dass in 21 der 25 EU-Staaten insgesamt 299 Europa-Studiengänge existieren – mit 91 die meisten in Großbritannien, immerhin 38 in Deutschland an mehr als 30 Universitäten.⁶ Einige Ergebnisse der Untersuchung verdienen, hervorgehoben zu werden:

- Anders als etwa in den USA, wo *Centers for European Studies* einen Schwerpunkt auf der Struktur und Kultur (Gesamt-)Europas haben, beziehen sich europäische European Studies ganz überwiegend auf die Dynamik des Zusammenwachsens Europas, mithin auf die europäische Integration.
- Die europäische Integration verfügt über eine rechtliche, wirtschaftliche, kulturelle und politische Ebene. Folglich ist es keine Überraschung, wenn die Vielzahl interdisziplinärer Programme häufig eine Kombination von politik-, rechts-, wirtschafts- und (allerdings seltener) kulturwissenschaftlichen Elementen darstellt. In den Lehrprogrammen der Europa-Studien in Europa kann daher zwischen thematisch geweiteten disziplinären Programmen – etwa den erwähnten juristischen Studiengängen – und primär gegenstandsorientierten interdisziplinären Programmen unterschieden werden.⁷
- An den europäischen Institutionen herrschen zwei *linguae francae* vor, Englisch und Französisch. In Frankreich und Großbritannien überwiegt bei European-Studies-Programmen daher die eigene Muttersprache, in fast allen anderen Mitgliedstaaten die Mehrspra-

5 Der Begriff der Integrationsforschung wird in diesem Text synonym mit dem Begriff der EU-Forschung verwendet.

6 Timm Beichelt/Bożena Chołuj/Gerard Rowe u.a.: Einleitung: Was heißt und zu welchem Ende studiert man Europa-Studien?, in: Timm Beichelt/Bożena Chołuj//Gerard Rowe u.a. (Hrsg.): Europa-Studien. Eine Einführung, Wiesbaden 2006, S. 7-44.

7 Um rechtswissenschaftliche EU-Forschung handelt es sich, wenn die thematischen Weiterungen keinen rückwirkenden Effekt auf die Ausübung rechtswissenschaftlicher Analysen haben, z.B. in Frankfurt/Oder der BA/MA of German and Polish Law, siehe: <http://gplaw.euv-frankfurt-o.de/> (letzter Zugriff: 20.06.2006). Ist dies doch der Fall, lassen sich in Frankfurt/Oder auch rechtswissenschaftliche Europa-Studien betreiben, siehe dazu: <http://www.mes.euv-frankfurt-o.de> (letzter Zugriff: 20.06.2006).

chigkeit. Der Anspruch, das Deutsche zur allgemein akzeptierten dritten EU-Sprache zu erheben, erscheint zum Scheitern verurteilt. Jenseits von Deutschland und Österreich existieren kaum Programme der European Studies, in denen Unterricht auf Deutsch stattfindet oder Deutsch auch nur als Fremdsprache Programmbestandteil ist.

- In den meisten Ländern – auch in Deutschland – sind zwischen einem Viertel und der Hälfte der Europa-Programme interdisziplinär strukturiert. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass (noch immer) mehr als die Hälfte aller Europa-Studiengänge monodisziplinär ausgerichtet sind, wobei in Deutschland wie in vielen Nachbarländern die Rechtswissenschaft überwiegt. Offenbar sind besonders die auf nationale Rechtssysteme und staatliche Examina konzentrierten Rechtswissenschaften weniger flexibel, was die Einbeziehung ‚neuer‘ Inhalte in bestehende Ausbildungsprogramme angeht. Denn die Auszählung von Programmen der Europa-Studien verdeckt einen weiteren Teil der tatsächlichen Auseinandersetzung mit dem Gegenstand der europäischen Integration: Dieser fließt natürlich auch jenseits der erfassten Studienprogramme in viele sozialwissenschaftliche (und andere) Institute ein, ohne dass es gleich zur Ausweisung neuer Studienprogramme käme.

Fassen wir die bisherigen Beobachtungen zusammen: Der Begriff der Europa-Studien bezeichnet Forschungs- und Lehrprogramme, die sich häufig mehrsprachig mit dem Gegenstand der europäischen Integration auseinandersetzen. Zu unterscheiden sind dabei Erweiterungen bestehender Disziplinen und gegenstandsbezogene, das heißt inter- oder multidisziplinäre Ausrichtungen.

Politikwissenschaft und Europa-Studien: Präliminarien

Ernst Haas hat den Terminus der europäischen Integration als Verschiebung der „Loyalitäten, Erwartungen und politischen Aktivitäten auf ein neues Zentrum“ definiert.⁸ In dieser prominenten Festsetzung wird zum einen auf die Vielschichtigkeit des Prozesses verwiesen. Nicht nur Institutionen und die in ihnen handelnden politischen Akteure, sondern auch die sie tragenden Gesellschaften und Individuen sind über ihre Loyalitäten und Erwartungen Bestandteil der Integration. Daher sind von der Dynamik europäischer Integration auch subjektive Gegebenheiten erfasst, die in regionalen und nationalen Symbolsystemen, mithin subeuropäischen Kulturen, ihren Ausdruck finden. Das wiederum bedeutet, dass der Vektor der europäischen Integration nicht nur im Hinblick auf sein Ziel, sondern auch auf seinen Ursprung – besser: seine vielfältigen Ursprünge – hin untersucht werden muss. Nationale (und bisweilen subnationale) politische Kulturen, Willensbildungsprozesse, Institutionen- und Implementationssysteme: sie alle sind nicht nur Beiwerk, sondern konstitutive Bestandteile der europäischen Politik.

An und für sich wäre dies selbstverständlich, wenn die integrationsbezogene Politikwissenschaft sich von ihrem Gegenstand her entwickelt hätte. Das ist jedoch nicht der Fall. Die moderne Politikwissenschaft entstand, als mit Europa ganz andere Phänomene verbunden wurden als die Verschiebung von Loyalitäten auf ein neues Zentrum. Die Lehre von der Internationalen Politik, wo ein guter Teil der Integrationsforschung bis heute verankert ist, sieht es bekanntlich in manchen Teilen als wenig zwingend an, die Beziehungen zwischen Nationalstaaten allzu konsequent auf deren gesellschaftliche Bestandteile zurückzuführen.⁹

Vor diesem Hintergrund beruht die Unterscheidung zwischen Europa-Studien und EU-Forschung auf der Entscheidung für eine breite oder enge Perspektive bei der Betrachtung der Prozesse der europäischen Integration. ‚Europa-Studien‘ ist ein Oberbegriff, der ver-

⁸ Ernst B. Haas: *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces. 1950-1957*, Stanford 1968.

⁹ Kenneth N. Waltz: *Theory of International Politics*, New York 1979; Robert O. Keohane/Joseph S. Nye/Stanley Hoffmann (Hrsg.): *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe, 1989-1991*, Cambridge, Massachusetts/London 1993.

schiedene Lehr- und Forschungsperspektiven umfasst. Europa-Studien setzen sich multiperspektivisch mit der gesamten Breite der europäischen Integration auseinander. Die politische Integration gilt ihnen als eingebettet in rechtliche, wirtschaftliche, historische und kulturelle Rahmenbedingungen. Europa-Studien können somit zwar über eine disziplinäre, zum Beispiel eine politikwissenschaftliche, Basis verfügen. Die Perspektive muss jedoch insofern breit sein, als Kontextfaktoren jenseits des Politischen stets und explizit mitgedacht werden.

Im Gegensatz ist die – hier: politikwissenschaftliche – EU-Forschung enger geschnitten. Sie ist bemüht, den Wissensbestand um den *telos* der Europäischen Integration, das Mehrebenensystem, zu erhöhen. Bei diesem Bemühen befindet sie sich, wenn man es im Großen und Ganzen sieht, in einer Phase der stetig zunehmenden Spezialisierung. Dem treten die Europa-Studien nicht nur mit größerer Breite, sondern auch mit der Generierung dessen entgegen, was in der neueren Debatte um das Wesen der Geisteswissenschaften „Orientierungswissen“ genannt wird.¹⁰ In diesem Sinne kann die inflationäre Verwendung des Begriffs der Europa-Studien nicht zuletzt als Versuch erklärt werden, der Entwicklung in die disziplinäre Segmentierung entgegenzuwirken. Damit ist im Übrigen kein normatives Urteil über die Wertigkeit von EU-Forschung auf der einen und den Europa-Studien auf der anderen Seite getroffen. Selbstverständlich ist die enge Fokussierung der EU-Forschung nötig, um die komplexen sozialen Prozesse im Mehrebenensystem zu verstehen und zu erklären.

Wir kennen den Weg von der universal angelegten Gesellschaftswissenschaft zur Spezialisierung in die Bindestrich-Sozialwissenschaften. Eine ähnliche Ausdifferenzierung, die wohl als notwendiger Bestandteil methodenbewusster Auseinandersetzung mit der verstehbaren Welt zu sehen ist, hat auch die EU-Forschung erfasst. Vom Gesamtblick auf die europäische Gesellschaftsordnung (Kultur, Politik, Recht, Wirtschaft), wie wir sie etwa von den frühen Funktionalisten kennen, hat sich die Integrationsforschung seit langem entfernt. Lang ist die Liste der ‚neuen Paradigmen‘ des letzten Jahrzehnts: Governance; Europäisierungsforschung; EU als politisches System; der konstruktivistische, der Mehrebenen- beziehungsweise Netzwerkansatz; und darüber hinaus die sich immer weiter differenzierenden Anwendungen aus der Internationalen Politikforschung und der Vergleichenden Regierungslehre. Jeweils auf sich beschränkt, sind diese einzelnen Ansätze der EU-Forschung zuzuordnen. In ihrer Gesamtheit stellen sie (und weitere) indes ein Gerüst für – hier erneut: politikwissenschaftliche – Europa-Studien. Über die EU-Forschung hinausgehend haben diese dann die Aufgabe, Wissenszuwächse zu bilanzieren und zu ordnen. Mit der Terminologie des Wissenschaftstheoretikers Ludwik Fleck sind Europa-Studien weniger Zeitschriftenwissenschaften als Handbuchwissenschaften: Sie zielen auf die Festigung einer Denkgemeinschaft („Denkkollektiv“), in der nur „*allgemein* [jenseits der Fachgrenzen] überprüfbar“ Aussagen überleben.¹¹

Europa-Studien bekommen damit die Funktion, zwischen fachdisziplinären Debatten und dem Publikum Wissensbestände so zu vermitteln, dass Fachdebatten zueinander in Beziehung gesetzt und auf Plausibilität überprüft werden und dass disziplinäre Sprachcodes übersetzt werden, dass aus Spezialwissen Allgemeinwissen wird. Durch ihren Vermittlungsanspruch bekommen Europa-Studien einen starken Schwerpunkt in der Interpretation und Weitergabe von Wissensinhalten. Die EU-Forschung ist auf Impulse aus der wissenschaftlichen Lehre nicht zwingend angewiesen; die Europa-Studien hingegen sind es. Es geht um die Vermittlung integrierter Lehrinhalte; es handelt sich um eine „problemorientierte trans-

10 Vgl. z.B. Jürgen Mittelstraß: *Der Flug der Eule. Von der Vernunft der Wissenschaft und der Aufgabe der Philosophie*, Frankfurt am Main 1989.

11 Ludwik Fleck: *Entstehung und Entwicklung einer wissenschaftlichen Tatsache. Einführung in die Lehre vom Denkstil und Denkkollektiv*, Frankfurt am Main 1980.

disziplinäre Ausbildung zu dem Komplex „Europa“, wie es auf der Homepage eines deutschen Europa-Studiengangs heißt.¹²

Europa-Studien mit einer politikwissenschaftlichen Basis stehen also vor der Aufgabe, die für die Herstellung allgemeinverbindlicher Entscheidungen in Europa relevanten Faktoren im Zusammenhang mit den übrigen Subsystemen der Gesellschaft zu verstehen und gegebenenfalls zu erklären. Dies hat – systemtheoretisch gesprochen – unter Berücksichtigung der Umwelt zu geschehen. Politikwissenschaftliche Europa-Studien haben somit nicht ausschließlich das Mehrebenensystem zum Gegenstand, sondern die gesellschaftliche Vielfalt der europäischen Integration unter dem besonderen Fokus des Politischen. Arbeitsteilig nehmen die politikwissenschaftlichen Europa-Studien dabei erworbenes Wissen unter anderem aus der EU-Forschung auf, welches sie umgekehrt durch die Produktion von Orientierungswissen wieder in die allgemeine Politikwissenschaft und in die benachbarten Fachdisziplinen zurückgeben.

Politikwissenschaft und Europa-Studien: Arbeitsfelder

Lassen sich damit auch im Konkreten Arbeitsfelder benennen, die für politikwissenschaftlich ausgerichtete Europa-Studien relevant sind? Europa-Studien müssen, wenn sie sich nicht auf die reine EU-Forschung verengen, vielfältige Bezüge offen legen und verarbeiten. Wie bereits angedeutet wurde, lassen sich – in gewisser Übereinstimmung mit Parsons Einteilung der Gesellschaft in funktional notwendige Subsysteme¹³ – vier Dimensionen der europäischen Integration differenzieren: Kultur, Politik, Recht und Wirtschaft. Wissen schaffen die politikwissenschaftlichen Europa-Studien damit zunächst an drei externen Schnittstellen, nämlich jeweils zwischen Politik und Kultur, Recht und Wirtschaft.

- *Politik und Wirtschaft:* Bestehen Handlungsspielräume zur Einbeziehung wohlfahrtsstaatlicher Politik in europäische Wirtschaftspolitik,¹⁴ lassen sich die in der EU real existierenden unterschiedlichen Modelle des Kapitalismus integrieren oder besteht ein inhärenter Zug zu Divergenz und funktionaler Ineffizienz?¹⁵
- *Politik und Recht:* Findet Verrechtlichung jenseits des Nationalstaats statt und werden damit zentrale Bausteine von Souveränität und Legitimität europäisiert?¹⁶ Welche Konsequenzen hat das aktivistische Selbstverständnis des Europäischen Gerichtshofs bei der Schaffung von EG-Recht?¹⁷
- *Politik und Kultur:* Europäisieren sich die politischen Kulturen in Europa?¹⁸ Inwiefern bestimmen Ereignisse der europäischen Geschichte sowie deren geistesgeschichtliche Verarbeitung Gemeinsamkeiten in EU-Europa und darüber hinaus?¹⁹

12 Universität Magdeburg, siehe <http://wase.urz.uni-magdeburg.de/eurostud/de/bachelor/studium.html> (letzter Zugriff: 10.02.2006).

13 Talcott Parsons: *The social system*, London 1991.

14 Fritz W. Scharpf: *Governing in Europe: Effective and Democratic?*, Oxford 1999.

15 Vivien A. Schmidt: *The Futures of European Capitalism*, Oxford 2002.

16 Jürgen Neyer: *Postnationale politische Herrschaft. Verrechtlichung und Vergesellschaftung jenseits des Staates*, Baden-Baden 2004.

17 Joseph H.H. Weiler: *The Community System. The Dual Character of Supranationalism*, in: *Yearbook of European Law* 1/1981, S. 257-306; ders.: *After Maastricht. Community Legitimacy in Post-1992 Europe*, in: William James Adams (Hrsg.): *Singular Europe. Economy and Polity of the European Community after 1992*, Ann Arbor 1982, S. 11-41.

18 Oscar W. Gabriel: *Politische Einstellungen und politische Kultur*, in: Oscar W. Gabriel/Frank Brettschneider (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Bonn 1994, S. 96-133; Jörg Jacobs: *Werte in Europa: Einheit in Vielfalt*, in: Beichelt u.a. (Hrsg.): *Europa-Studien*, S. 65-82.

19 Norman Davies: *Europe – A History*, Oxford 1996; Heinz Dieter Kittsteiner: *Europa. Anmerkungen zur Genese eines rastlosen Kontinents*, in: Beichelt u.a. (Hrsg.): *Europa-Studien*, S. 49-64.

Europa-Studien verfügen also nicht nur in der Lehre, sondern auch in der Forschung über eine reichhaltige Fülle multi- oder interdisziplinärer Ansätze, die sich aus der Zuständigkeit verschiedener Wissenschaftsdisziplinen für die Subsysteme der Gesellschaft ableiten.

Allerdings beschränken sich Europa-Studien nicht allein auf die externen Schnittstellen der Politikwissenschaft. Ein weiterer Schwerpunkt der politikwissenschaftlichen Europa-Studien liegt auf der fachinternen Beschäftigung mit dem Gegenstand der europäischen Integration. Dabei bestehen wieder Schnittstellen, diesmal zwischen der EU-Forschung und den hergebrachten Subdisziplinen der Politikwissenschaft zum Beispiel den Internationalen Beziehungen und der Vergleichenden Regierungslehre.²⁰ Weiterhin haben wir es zum Beispiel mit Europa-Studien zu tun, wenn Transformations- und Europäisierungsprobleme gemeinsam gedacht werden.²¹ Entscheidend für die Differenzierung zwischen politikwissenschaftlicher EU-Forschung und politikwissenschaftlichen Europa-Studien ist erneut das Einnehmen einer entweder ‚engen‘ monodisziplinären oder ‚breiten‘ multidisziplinären Perspektive – die aber durchaus mit einem disziplinären Fundament verbunden sein kann.

Was sollen, was können politikwissenschaftliche Europa-Studien leisten?

Die Auseinandersetzung mit dem Gegenstand der europäischen Integration folgt disziplinären und multidisziplinären Mustern, die aus unterschiedlichen Fragestellungen und Erkenntnishorizonten abgeleitet werden. In der Politikwissenschaft überwiegt dabei bislang die EU-Forschung, die die EU und ihre Verflechtung im Mehrebenensystem ins Visier nimmt und sich in gewisser Weise an den noch offenen theoretischen und empirischen Fragen abarbeitet. Mit der Abgrenzung von EU-Forschung und Europa-Studien soll darauf hingewiesen werden, dass eine am Gegenstand der europäischen Integration entwickelte Auseinandersetzung mit der europäischen Integration mehr umfassen muss als nur eine enge EU-Forschung. Diese wird dadurch nicht obsolet. Im Gegenteil stellt sie eines der Herzstücke des Erkenntnisgewinns um die europäische Integration dar. Zentral für die Europa-Studien ist allerdings, die EU-Politik als lediglich eine unter mehreren Dimensionen anzusehen: neben der Politik gibt es weitere gesellschaftliche Subsysteme, neben der EU weitere makroinstitutionelle Determinanten der Politik in Europa.

Damit verfügen politikwissenschaftliche Europa-Studien über das Potenzial zur Rückbindung einer zunehmend spezialisierten Fachwissenschaft an breitere disziplinäre und soziale Zusammenhänge. Als multidisziplinär informierter Ansatz leisten sie die Integration der Integrationswissenschaft, indem sie Spezialisiertes ordnen, Überblick verschaffen und Interpretationshilfen anbieten. Europa-Studien sind aufgerufen, der Fragmentierung der sozialen Welt nicht durch eine Fragmentierung der Wissensangebote zu begegnen, sondern Orientierungswissen zu vermitteln. Das sollen politikwissenschaftliche Europa-Studien leisten. Hierzu bedarf es eines theoretisch und methodisch vielfältigen wissenschaftlichen Umfelds, in dem multidisziplinäre Zusammenarbeit praktiziert und akzeptiert wird. Dann können sie auch leisten, was sie leisten sollen.

20 Simon Hix: *The Political System of the European Union*, New York 2005; Jürgen Hartmann: *Das politische System der Europäischen Union. Eine Einführung*, Frankfurt am Main 2002.

21 Vgl. z.B. Hans-Jürgen Wagener/Heiko Fritz: *Im Osten was Neues. Aspekte der EU-Osterweiterung*, Bonn 1998; Frank Bönker/Klaus Müller/Andreas Pickel (Hrsg.): *Post-communist Transformation and the Social Sciences. Cross-Disciplinary Approaches*, Lanham 2002.

FORUM

Neue Wege bei den EU-Eigenmitteln gehen

*Helga Trüpel und Jan Seifert**

Mittlerweile hat man sich schon daran gewöhnt. Jeder große EU-Kompromiss, der im Einstimmigkeitsverfahren ausgehandelt wird, impliziert bereits seine eigene Überarbeitung. Das war mit dem Nizza-Vertrag so, und auch mit der Finanziellen Vorausschau 2007-2013 verhält es sich nicht anders. Auf ihrem Gipfel im Dezember 2005 vereinbarten die Staats- und Regierungschefs, dass die Kommission bereits 2008/9 eine Überprüfung (mid-term review) vornehmen solle. Dieser Bericht wird ausdrücklich die Einnahmen- wie auch die Ausgabenseite umfassen. Sollte es im Zuge dieser Reformüberlegungen nicht gelingen, zu einem neuen Haushaltsmechanismus zu kommen, werden sich die Regierungen spätestens 2011 „an die Gurgel“ gehen, wie Bundeskanzler Schüssel prophezeite.¹

Die Zeit bis zur Überprüfung und den folgenden Europawahlen im Juni 2009 sollte nun genutzt werden, um unter Einbeziehung aller Ebenen neue Wege einer qualitativen EU-Haushaltsreform zu diskutieren. Dieser Beitrag soll dazu mit besonderem Blick auf die Eigenmittel der EU einige Vorüberlegungen liefern.

Das System der EU-Eigenmittel

Die EU besitzt derzeit drei Typen von Eigenmitteln, die sie auf Grundlage von Artikel 269 EGV bei den Mitgliedstaaten abschöpft.

Tabelle 1: Typen von Eigenmitteln

	Quelle	Anteil 1992 (EU-12)	Anteil 2004 (EU-25)
1. Säule	Traditional Own Resources	24%	13%
2. Säule	Mehrwertsteueranteil	62%	14%
3. Säule	Bruttonationaleinkommen	14%	73%
	Gesamtvolumen	€ 60 Mrd	€ 104 Mrd

Als traditionelle Eigenmittel („Traditional Own Resources“, TOR) gelten die Zoll- und Agrarabgaben, die auf Grundlage der EU-Kompetenz im Agrar- und Außenhandelsbereich erhoben und an die EU abgeführt werden. An zweiter Stelle kommen seit 1980 die Mehrwertsteueranteile hinzu, die in einer komplexen Formel in Abhängigkeit vom Bruttonationaleinkommen (BNE) berechnet werden und derzeit vereinfacht etwa 0,3 Prozent der Mehrwertsteuerberechnungsgrundlage bilden. Als dritte Säule verbleiben nationale Haushaltszuschüsse, die auf Grundlage des BNE, das heißt der Wirtschaftskraft der einzelnen

* Dr. Helga Trüpel, MdEP, Mitglied des Haushaltsausschusses des Europäischen Parlaments.
Jan Seifert, wissenschaftlicher Mitarbeiter von Dr. Helga Trüpel, MdEP.

¹ Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 31.12.2005.

Mitgliedstaaten, berechnet werden. Anzumerken ist mit Blick auf die dritte Säule, dass sie den ‚Brittenrabatt‘ umfasst, der wiederum mit der neuen Finanziellen Vorausschau um Ausgleichsrabatte für weitere ‚Nettozahler‘ ergänzt wird (Niederlande, Deutschland, Schweden, Österreich).

Mit seinem eindeutigen Schwerpunkt auf nationalen Haushaltsbeiträgen, die abhängig von der Wirtschaftsleistung (BNE, angepasste Mehrwertsteuer) sind, ist das Beitragssystem damit *proportional* zum Wohlstandsniveau der Mitgliedstaaten und nicht wie die meisten nationalen Steuersysteme *progressiv*. Darüber hinaus spiegelt diese Art der Finanzierung (mit Ausnahme der traditionellen Eigenmittel) die ‚Clubidee‘ einer internationalen Organisation wie der UNO wider, in der die Bürger der Mitgliedstaaten ausschließlich durch ihre Regierungen repräsentiert werden. Eine solche Finanzierung ignoriert, dass die EU keine internationale Organisation ist. Die Union ergänzt den Föderalismus aus kommunaler, Länder- und Bundesebene um die kontinentale Ebene und tritt mit ihren spezifischen Aufgaben neben die Mitgliedstaaten.

Einigkeit über die Reformnotwendigkeit

Nicht nur Bundeskanzlerin Merkel, Bundeskanzler Schüssel und Kommissionspräsident Barroso haben beim Dezembergipfel die Reformnotwendigkeit des Eigenmittelsystems anerkannt. Auch die europäischen und nationalen Parlamentarier waren sich auf dem Interparlamentarischen Forum am 8. und 9. Mai 2006 darüber einig. Ausgangspunkt für die anstehenden Reformüberlegungen sind vier Prämissen:

- Das aktuelle System ist nicht mehr tragbar, weil es als zu komplex, unfair und intransparent angesehen wird.
- Die Reform der Einnahmen und Ausgaben hängen zusammen.
- Alle Rabatte gehören auf den Verhandlungstisch.
- Eine zusätzliche EU-Steuer (etwa in Form einer direkten Einkommenssteuer) wird abgelehnt.

Wie diese Vorgaben im Einzelnen angegangen werden sollten wird unter den Abgeordneten noch diskutiert. Um eine Frage allerdings kreisen alle Argumente zumindest aus Perspektive der ‚Nettozahlerländer‘, und das ist die Frage der Ausgabenakzeptanz. So lange der Eindruck besteht, dass bestimmte Gruppen beziehungsweise Regionen überproportional von EU-Mitteln profitieren, wird sich kaum eine Unterstützung für Reformen herbeiführen lassen, die zwangsläufig auf irgendeiner Seite zu Mehrbelastungen und damit zu möglichen Vetos führen wird. Bevor potenzielle Lösungswege diskutiert werden, muss die Widersprüchlichkeit des Haushalts durch einen Blick in die Ausgabenstruktur noch einmal vor Augen geführt werden.

Keine Eigenmittelreform ohne Ausgabenreform

Trotz aller Modernisierungsrhetorik weist auch die neue Finanzielle Vorausschau rund 42 Prozent der Ausgaben im Agrarbereich und circa 36 Prozent für die Strukturfonds aus. Nur rund 8 Prozent gehen in die Rubrik 1a „Wettbewerbsfähigkeit“ und damit in vorrangig wachstums- und wissensorientierte Bereiche.² Verglichen mit dem Kompromiss der Regierungschefs vom Dezember 2005 ist das zwar insgesamt ein Trippelschritt nach vorne, stellt aber weiterhin eine zutiefst strukturkonservative Ausgabenstruktur dar. Weil niemand von

² Vgl. Peter Becker: Fortschreibung des Status Quo – Die EU und ihr neuer Finanzrahmen Agenda 2007, in: *integration* 2/2006, S. 106-121.

seinem Veto abrücken will und der Haushalt damit weiterhin eher der Zusammenfassung von 25 ‚Ersatzhaushalten‘ gleicht (80 Prozent der Mittel werden direkt von den Mitgliedstaaten ausgegeben), wird kaum eine Wachstumsstimulierung zu erwarten sein. Weiterhin unverständlich bleiben strukturelle Widersprüche, die sich über den gesamten Haushalt verteilen und für weitere sieben Jahre manifestiert sind.

Erstens: Keiner konnte bisher plausibel argumentieren, warum die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) die einzige Politik bleibt, die keine Kofinanzierung erfordert. Mit einer Umstellung auf nationale Kofinanzierung von 25 Prozent würde allein der Haushalt 2006 um rund 10 Milliarden Euro verringert werden. Dies ist bei weitem der umfangreichste und meistdiskutierte Ansatz zur Ausgabenoptimierung.

Zweitens: Weil mit der angestrebten Vollendung des Binnenmarktes seit den 1980ern wirtschaftliche und soziale Veränderungen insbesondere in der Peripherie erwartet wurden, schuf man die Strukturfonds, um Disparitäten in den betroffenen Regionen abzubauen. Schon seit längerem sind die Strukturfonds zur zweiten Säule nationaler Infrastrukturpolitik geworden, deren Verteilung mehr denn je das Ergebnis von Verhandlungen ist, anstatt auf klaren und einheitlichen Kriterien den Menschen in den abgehängten Regionen über eine absehbare Periode gezielte Förderung zu gewähren. Aus diesem Grund brauchen wir eine Neuausrichtung der Strukturfonds an Hand qualitativer Kriterien. Der neue Förderschwerpunkt auf innovativen Ideen und Arbeitsplätzen ist richtig und muss entsprechend umgesetzt werden. Idealerweise würden die Kohäsionsfonds im Zuge der Reformuberlegungen in diese neuen Strukturen überführt werden.

Drittens: Wenn auch sehr viel begrenzter im Umfang, so stehen für viele die Subventionen für den Tabakanbau (circa 900 Millionen Euro pro Jahr) oder der Reisezirkus des Europäischen Parlaments (rund 200 Millionen Euro pro Jahr) genauso exemplarisch für Lobbyismus und die Widersprüchlichkeit des europäischen Haushalts wie die Agrar- und Strukturpolitik.

Kriterien für eine Eigenmittelreform

Allen Beteiligten dürfte klar sein, dass eine über Jahrzehnte gewachsene Ausgabenstruktur nicht einfach zu verändern ist. Zu bedauern ist, dass sich auch seit dem ‚Schreyer-Bericht‘ von 2004³, nichts Konkretes in Richtung einer Eigenmittelreform getan hat. Für eine grundlegende Reform sollten unserer Meinung nach folgende Bewertungskriterien Beachtung finden:

Akzeptanz: Jede staatliche Ausgabe wird letztlich aus den Steuermitteln der Bürger und Unternehmen bezahlt. Aus diesem Grund muss durch eine zukunftsfähige Ausgabenstruktur in erster Linie die Akzeptanz dafür hergestellt werden, dass spezifische Ausgaben auf EU-Ebene vorzunehmen sind.

Transparenz und Einfachheit: Gerade um das erste Ziel der Akzeptanz zu erreichen, müssen die Einnahmen und Ausgaben der Union transparent und einfach zu verstehen sein. 80 Prozent der Mittel werden von den Mitgliedstaaten verwaltet und ausgegeben, und diese wiederum lassen sich in den meisten Fällen nicht in die Karten schauen, bei wem das Geld am Ende ankommt.⁴ Auf der anderen Seite versteht die EU-Normalburgerin genauso wenig wie ihr Finanzminister die Berechnung der Mehrwertsteueranteile. Diese Komplexität sät Misstrauen, was wiederum dazu führt, dass jeder sich durch die andere(n) Seite(n) übervorteilt sieht.

3 Vgl. Europäische Kommission: Finanzierung der Europäischen Union – Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, KOM(2004)0505 endg.

4 Vgl. Agrarausgaben durch die deutschen Bundesländer. Für einen Überblick der Verteilung von Agrarausgaben in den EU-Mitgliedstaaten siehe: www.farmsubsidy.org (letzter Zugriff: 31.05.2006).

Gerechtigkeit: In den Verträgen liest man, dass die Europäische Union sich zum Wert der Solidarität bekennt und die Konvergenz ihrer Volkswirtschaften anstrebt. Daraus ließe sich ableiten, dass das Geld zweckgebunden, mehrwertig und zur Unterstützung der sozialen Kohäsion verwendet wird.

Doppelcharakter der Union: Genauso wie die Union ihre verfassungsgemäßen Kompetenzen von den Mitgliedstaaten und Bürgern ableitet, sollten auch die Eigenmittel diesen Doppelcharakter der Union reflektieren, indem neben Beiträgen aus den Mitgliedstaaten auch direkte Beiträge der Bürger stehen. Dies erhöht die Legitimität der Ausgaben und verstärkt die Verantwortung von Parlament und Rat für eine sinnvolle Ausgabenpolitik.

Konnexitätsprinzip: Aufgaben, die an die EU delegiert werden, weil sie von ihr besser ausgeübt werden können, müssen auch ausreichend finanziert sein. Dies ist zwar technisch über die ad-hoc Bereitstellung von Krisenmitteln und Flexibilitätsinstrumenten möglich, kann allerdings keine nachhaltige Lösung sein. Umgekehrt gilt genauso, dass EU-Mittel ausschließlich für *europäische* Aufgaben verwendet werden sollten.

Ausgabenneutralität: Ausgangspunkt einer großen Eigenmittelreform muss sein, dass unter dem Strich keine steuerliche Mehrbelastung steht. Einer Anhebung von jederlei Abgabe müsste immer die entsprechende Verringerung des BNE-Anteils gegenüberstehen. Anders ließe sich eine solche Reform schwer legitimieren. Gleichzeitig müsste im Zuge der Reformüberlegungen mittelfristig hinterfragt werden, ob die entsprechenden Politiken - besonders im Feld der Außen- und Sicherheitspolitik⁵ - unter den gegebenen Umständen ausreichend finanziert sind.

Wege zur Eigenmittelreform

Nach dem Gesprächsbeginn am 8. und 9. Mai auf dem Interparlamentarischen Forum war zunächst die gemeinsame Sitzung nationaler und europäischer Abgeordneter in Brüssel abzuwarten, bevor der Berichterstatter des Europäischen Parlaments, Herr Lamassoure, seinen Bericht im Herbst vorlegt. Dieser sollte als erste europäische Stellungnahme eine breitere Diskussion auslösen. Eine permanente Arbeitsgruppe nationaler und europäischer Abgeordneter sollte die Fragen dann aufgreifen und gemeinsam beginnen, Lösungswege auszuarbeiten, die in das Weißbuch der Kommission 2008 einfließen können.

Eines ist aber klar. Wer nicht nur marginale Korrekturen an den Berechnungsformeln des Mehrwertsteueranteils oder des Britenrabatts vornehmen will, der muss auch akzeptieren, dass alle Einnahmen- und Ausgabenposten auf den Verhandlungstisch gehören. Hierzu zählen an vorderster Stelle der Britenrabatt und die Gemeinsame Agrarpolitik.

Verhandlungsstrategien

Um einen unlösbaren britisch-französischen Schlagabtausch zwischen Britenrabatt und GAP zu vermeiden, muss die Gesamtstruktur des Haushalts in den Vordergrund gestellt werden. Natürlich werden die Salden und Rabatte der Mitgliedstaaten eine zentrale Rolle spielen. Wer aber die europäischen Bürger überzeugen will, muss nicht nur zu einer Ausgabenstruktur kommen, die die Prioritäten derselben widerspiegelt, sondern den Bürgern auch ihren Mehrwert vorrechnet und aus Bürgersicht für jeden einzelnen gerecht erscheint. Vielleicht lohnt es sich dafür, einmal die nationale ‚Haushälterperspektive‘ zu verlassen.

Da es sich nicht vermeiden lässt, dass die mitgliedstaatlichen Regierungen an zentraler Stelle an den Verhandlungen beteiligt sind, fassen wir die Kernpunkte der einzelnen Interes-

⁵ Eine gemeinsame Sicherheitspolitik würde eine Ausgabenverlagerung auf die europäische Ebene bedeuten, könnte und sollte aber durch bessere Kooperation auch zu Einsparungen und Effizienzsteigerungen führen.

sen kurz zusammen (siehe Tabelle 2). Offensichtlich gibt es keinen Einstiegspunkt in die Verhandlungen, bei dem alle Akteure übereinstimmen. Jeder hat im EU-Haushalt beziehungsweise in der Finanzierung seinen eigenen Schwerpunkt unterbringen können. Darum sollte es am vielversprechendsten sein, dort anzusetzen, wo einzelne Mitgliedstaaten über Einzelinteressen wachen. Dies ist der Fall beim Britenrabatt, aber auch bei der in den letzten Wochen entfachten symbolischen Debatte über den zweiten Sitz des Parlaments in Straßburg.

Tabelle 2: Interessen von Schlüsselakteuren bei der Eigenmittelreform

Mitgliedstaat	Situation	Interesse
Belgien	überproportional hohe Zolleinnahmen, Sitz zahlreicher Institutionen: 57% der administrativen EU-Ausgaben (2004)	Beibehaltung der 25% Zollanteile
Deutschland	Größter absoluter Nettozahler, Unterstützung für derzeitige GAP in einflussreichen Bundesländern, kritische Lage in Ostdeutschland und Grenzregionen, Befürchtungen: verschärfter Wettbewerb bei Unternehmenssteuern	Abschaffung Britenrabatt, Reform der Haushaltsstruktur (weniger GAP, mehr GASP), Fortführung Förderung für Ostdeutschland und östliche Grenzregionen, kann von stärkerer Rubrik 1a profitieren
Frankreich	Nettozahler, mit Abstand größter Profiteur der GAP, Befürchtungen: verschärfter Wettbewerb bei Unternehmenssteuern	Beibehalten der voll finanzierten GAP, Abschaffung des Britenrabatts, Festhalten an Straßburg als Sitz des EP
zahlreiche mittel- und osteuropäische Staaten	Empfänger von Strukturmitteln, starke Unterstützung ländlicher Regionen durch GAP, niedrige Unternehmenssteuern	ausreichende Finanzierung Strukturmitteln für ärmste Regionen, Fortschreibung der GAP, Abschaffung Britenrabatt, Steuerwettbewerb
Niederlande	Nettozahler, spätestens seit Referendum besondere Aufmerksamkeit auf Beitrag, überproportional hohe Zolleinnahmen	Beibehaltung der 25% Zollanteile, geringer Beitrag, Abschaffung Britenrabatt oder Beibehaltung des Abschlags auf die Finanzierung des Rabatts, gegen Straßburg als Sitz des EP
Spanien	Mit 28% größter Empfänger von Strukturfonds (2004)	Beibehaltung Strukturförderung für nicht-ärmste Regionen
Vereinigtes Königreich	minimaler Nettozahler, 5,7 Mrd Euro Rabatt (2006)	Beibehaltung niedriger Beitrag, Reduzierung GAP, kann von stärkerer Rubrik 1a profitieren

Neue Eigenmittelmodelle

Obwohl es nicht an interessanten Ideen zu neuen (internationalen) Steuer- und Abgabenquellen mangelt gehen wir in der folgenden Diskussion auf Modelle ein, die innerhalb der bestehenden Strukturen und bis 2013 realisiert werden könnten. Diese umfassen neben Reformen der bestehenden Typen auch neue Quellen. Die folgende Tabelle 3 gibt einen Überblick über potenzielle Eigenmittelquellen, die zwar meist durch die Mitgliedstaaten erhoben, aber trotzdem originär in den EU-Haushalt fließen könnten.

Tabelle 3: Potenzielle Eigenmittelquellen

Quelle	Implementierung	Effekte	Aufkommen
Zölle und Agrarabgaben	gemeinsame Berechnungsgrundlage besteht	25% verbleiben derzeit auf nationaler Ebene, Aufkommen wird wegen zunehmender Handelsliberalisierung weiter abnehmen	maximum 15%
Mehrwertsteueranteil	gemeinsame Berechnungsgrundlage besteht, nicht ausgewiesen für die Bürger	derzeit an BNE gekoppelt	rund 50% bei erstem 1% der Mehrwertsteuer
BNE-Anteil	gemeinsame Berechnungsgrundlage besteht, kompliziertes Berechnungsverfahren	brauchbar als ‚Lückenfüller‘, verstärkt Saldodebatte	variabel
Flugmaut	Daten werden schon über Eurocontrol erhoben und müssten mit Airlines an zentraler Stelle verrechnet werden, implementierbar innerhalb von 3-6 Jahren	würde Flugverkehr über Europa belasten, ökologischer Lenkungseffekt, kann unabhängig von IATA Verpflichtungen eingeführt werden	5-10%
Kerosinsteuer	Erhebung müsste (national) neu aufgebaut werden, implementierbar innerhalb von 3-6 Jahren	Ende der Steuerfreiheit von Flugbenzin, Änderung in IATA Position müsste herbeigeführt werden, teilweise Wettbewerbsnachteil für europäische Airlines	Variabel, vielleicht 5-10%
Mineralölsteueranteil	gemeinsame Berechnungsgrundlage besteht, Erhebung und Berechnung ist mit einheitlicher Bemessungsgrundlage nun möglich, implementierbar in 3-6 Jahren	Verschiebungen anderer Beiträge zu Ungunsten der Nettozahler, falls Lenkungseffekt beabsichtigt (und damit Erhöhung), trifft es vor allem neue schwächere Mitgliedstaaten	Rund 50% bei Hälfte der Bemessungsgrundlage
Unternehmenssteueranteil	setzt gemeinsame Bemessungsgrundlage voraus, bisher umstritten	weniger Steuermissbrauch durch Konzerne, Transparenz für Standortentscheidungen, potenziell Steuererhöhungen in einigen Mitgliedstaaten	1% würde 100% finanzieren
Einkommenssteueranteil	setzt gemeinsame Bemessungsgrundlage und Abführungsmechanismen voraus, sehr umstritten	direkte Besteuerung der Bürger, Gefahr von Steuererhöhung	variabel, bis zu 100% und mehr

Quelle	Implementierung	Effekte	Aufkommen
Emissionszertifikate	werden nach EU-einheitlichen Regeln über nationale Allokationspläne alle paar Jahre verteilt (derzeit für 2008-12), bis zu 10% dürfen versteigert/verkauft werden	ökologischer Lenkungseffekt, potenziell minimale Verteuerung der Energiepreise	2 Milliarden Euro ¹ (einmalig vor 2008) für vier Jahre. Keine Einnahmensicherheit
¹ Versteigerung von 10% der derzeitigen Summe (2,2 Milliarden Euro) zu Marktpreisen von Mai 2006.			

Ausgehend von diesen neun Quellen wollen wir drei Modelle diskutieren, die auch stellvertretend für Beiträge der letzten Monate stehen und Chancen auf Umsetzung hätten. Diese drei Modelle, die wir hier ‚Bundestag‘, ‚Europamehrwert‘ und ‚Ressourcenverbrauch‘ nennen, fassen die vorgestellten neun Optionen in Cluster zusammen und stehen gleichzeitig für drei sehr verschiedene Ansätze der EU-Finanzierung.

Modell ‚Bundestag‘

In der Anhörung des EP-Berichterstatters Lamassoure durch mehrere Bundestagsausschüsse am 10. Mai 2006 zeigte sich vor allem unter den großen Fraktionen eine breite Unterstützung für den Ausbau des BNE-Anteils.⁶ Der fraktionsübergreifende Kritikpunkt war die Fortführung des Britenrabatts. Zur weiteren Entlastung des EU-Haushalts wurde außerdem der Einstieg in die Kofinanzierung der GAP gefordert. Spielt man ein solches Modell mit 25 Prozent Kofinanzierung und dem Wegfall des Mehrwertsteueranteils einmal ausgehend vom Haushalt 2006 durch, ergibt sich unser Modell ‚Bundestag‘, das freilich nicht auf einer formellen Beschlusslage basiert.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass durch den Abbau des massiven Britenrabatts (etwa 5,7 Milliarden Euro) und die Einführung der Kofinanzierung (etwa 10 Milliarden Euro) insgesamt Umschichtungen von rund 15 Milliarden Euro entstehen. Dies führt dazu, dass abgesehen von Großbritannien alle Mitgliedstaaten weniger zahlen, wobei freiwerdende Mittel auf nationaler Ebene potenziell zur Gegenfinanzierung der Agrarpolitik einzukalkulieren sind. Inwiefern sich die Briten darauf einlassen, ist aber zweifelhaft, zumal sie in diesem Fall weitere Mittel zur Agrar-Kofinanzierung aufbringen müssten. Der schwerwiegendere Nachteil dieses Modells ist aber, dass es an der *juste-retour*-Logik nichts ändern wird, da der Haushalt nun quasi ausschließlich aus direkten nationalen Beiträgen gespeist wird.

Dem Modell ‚Bundestag‘ wollen wir zwei originär europäische Modelle gegenüberstellen, die neben den Mitgliedstaaten auch die Bürger direkt in die Finanzierung der Union einbeziehen beziehungsweise ökologische Lenkungseffekte entfalten können.

Modell ‚Europamehrwert‘

Innerhalb unseres Modells ‚Europamehrwert‘ geht es darum, die zweite Säule der Finanzierung durch die Abführung eines ‚Europamehrwerts‘ transparenter zu gestalten. Zentrales Element ist die Weiterleitung des ersten Prozentpunkts der Mehrwertsteuer direkt in den EU-Haushalt. Daneben wird der Anteil der Zoll- und Agrarmittel, die den abschöpfenden Mitgliedstaaten verbleiben, wieder auf das alte Niveau von 10 Prozent zurückgeführt. Fehlende

⁶ Vgl. http://www.bundestag.de/aktuell/hib/2006/2006_140/06.html (letzter Zugriff: 12.06.2006).

Haushaltsmittel werden durch einen BNE-Anteil ergänzt, der keine Rabatte mehr kennt. Auf der Ausgabenseite wird eine Kofinanzierung der Landwirtschaft von 25 Prozent eingeführt.

Die Direktausweisung von 1 Prozent der Mehrwertsteuer in Verbindung mit den anderen Schritten hat zur Folge, dass bis auf Großbritannien sowie in sehr geringen Margen Malta und Zypern alle Mitgliedstaaten weniger zahlen als vorher. Der Vorteil dieses Modells ergibt sich damit auf zwei Ebenen. Durch die direkte Verbindung der Konsumausgaben der Bürger mit der Finanzierung der EU wird nicht nur die Transparenz der ‚Kosten der EU‘ erhöht sondern auch der Verantwortungsdruck europäischer Ausgabenpolitik gegenüber den Steuerzahlern gesteigert. Der zweite Aspekt dieses Modells ist die Absenkung der direkten nationalen Beiträge (nach BNE) von rund 80 Milliarden auf 30 Milliarden Euro. Durch die direkte Ausweisung (und Abführung) des Mehrwertsteuerpunkts zusammen mit dem leichten Anstieg der TOR, die von den Beteiligten quasi direkt an die EU abgeführt werden, ergibt sich eine wesentliche Entlastung der nationalen BNE-Beiträge. Ausgangsprämisse unserer Überlegungen zu diesem Modell ist allerdings die Aufkommensneutralität. Beim ‚Europamehrwert‘ geht es darum, das eine Prozent der Mehrwertsteuer auf jeder Rechnung auszuweisen, um den Bürger-EU-Bezug herzustellen. Es darf nicht zu einer Steuererhöhung missbraucht werden.

Modell ‚Ressourcenverbrauch‘

Unser zweiter Vorschlag beinhaltet eine Erweiterung der ersten Säule um ökologische Steuern bei gleichzeitiger Streichung des Mehrwertsteueranteils. Die neuen Elemente bestehen aus der in der Übersicht beschriebenen Einführung einer Flugmaut, der Versteigerung von CO₂-Emissionszertifikaten sowie der Abführung von 50 Prozent der gemeinsamen Bemessungsgrundlage für Mineralölsteuern. Wie auch im vorigen Modell wird der mitgliedstaatliche Anteil der Zoll- und Agrarmittel auf sein altes Niveau von 10 Prozent zurückgeführt. Fehlende Mittel werden durch den rabattfreien BNE-Anteil ergänzt. Zusätzlich wird die Landwirtschaft mit 25 Prozent kofinanziert.

Auch durch das Modell Ressourcenverbrauch ergeben sich massive Entlastungen bei den BNE-Direktzahlungen der Mitgliedstaaten (beispielsweise 14,6 Milliarden Euro für Deutschland). Die Mehrheit der Eigenmittel würde hier direkt über die (Energie-)Verbraucher erhoben werden⁷. Das Modell beinhaltet damit eine Abgabensteigerung für Ressourcenverbraucher und ist somit nicht ‚zielgruppenspezifisch‘ aufkommensneutral, weil die entstehenden Entlastungen der nationalen Haushalte kaum an die Betroffenen weitergeleitet werden können (und sollten).

In Tabelle 4 folgt ein Überblick darüber, was die einzelnen Staaten gemäß den vorgestellten Modellen im Vergleich zum derzeit bestehenden System im Haushaltsentwurf 2006 mehr oder weniger bezahlen würden.

7 Wir behandeln in dem Modell auch das Aufkommen aus der Mineralölsteuer wie eine zusätzliche Quelle und die Umleitung der bis dato nationalen Erträge aus diesem Feld gehen nicht in die Berechnungen ein, weil es dazu bisher keine Schätzungen gibt.

Tabelle 4: Reformmodelle im Vergleich zum Status quo

		Modell ‚Bundestag‘	Modell ‚Ressourcenverbrauch‘*	Modell ‚Europamehrwert‘**
1.	Belgien	-528	-2.021	-488
2.	Dänemark	-285	-1.471	-497
3.	Deutschland	-1.832	-14.643	-3.179
4.	Estland	-15	-71	-8
5.	Finnland	-282	-1.182	-368
6.	Frankreich	-3.103	-13.064	-3.422
7.	Griechenland	-405	-1.420	-216
8.	Großbritannien	3.392	-6.831	4.270
9.	Irland	-270	-1.053	-162
10.	Italien	-2.366	-10.473	-3.091
11.	Lettland	-22	-93	-26
12.	Litauen	-41	-154	-6
13.	Luxemburg	-52	-194	-6
14.	Malta	-9	-33	6
15.	Niederlande	-263	-2.987	-253
16.	Österreich	-216	-1.620	-356
17.	Polen	-518	-1.797	-306
18.	Portugal	-220	-1.057	-8
19.	Schweden	-364	-2.004	-523
20.	Slowakei	-74	-283	-91
21.	Slowenien	-65	-220	-41
22.	Spanien	-1.565	-6.618	-534
23.	Tschechien	-215	-734	-64
24.	Ungarn	-201	-662	-197
25.	Zypern	-24	-96	23

alle Zahlen in Millionen Euro (für 2006)

* Die projizierten jährlichen Gesamteinnahmen aus den einzelnen Abgabekategorien verteilen sich nach unseren Schätzungen folgendermaßen: CO2 Zertifikate: 500, Flugmaut: 10.123, Mineralölanteil: 50.617, TOR (90%): 17.070, BNE: 22.923. Diese Berechnung der Veränderungen nimmt alle Energiemaßnahmen als externe Quellen auf, so dass auch die Beträge der Mineralölsteuer, die aus den nationalen Haushalten abgeführt werden, wie neue Abgaben betrachtet werden. Die nationalen Mindereinnahmen gehen damit nicht in die nationalen Veränderungen ein.

** Die projizierten Gesamteinnahmen aus den Abgaben verteilen sich in etwa folgendermaßen: 1 % der Mehrwertsteuer: 53.262, TOR (90%): 17.070, BNE: 30.901. Die veränderten Mehrwertsteuer-Anteile fließen in die Berechnung der veränderten nationalen Beiträge ein.

Neue Spielräume eröffnen

Das Haushaltssystem steckt in einem Teufelskreis. Der Eigenmittelbeschluss, der allein vom Rat aufgestellt wird, hat gleichzeitig durch die Eigenlogik des ‚national bargaining‘ auf der Ausgabenseite eine Struktur hervorgerufen, die zum weit überwiegenden Teil aus additiven nationalen Ausgabenprogrammen besteht. Wenn man aber die Regierungsperspektive verlässt und die europäischen Bürger fragt, bekommt man schnell den Unmut über diese Ausgabenpolitik zu spüren, weil sie in ihrer Ausrichtung nicht mehr den Bedürfnissen unserer Gesellschaften gerecht wird.

Um den gordischen Knoten durchschlagen zu können muss sich die Überprüfung des Haushalts ab 2008 beiden Seiten mit gleicher Aufmerksamkeit widmen. Positive Ergebnisse können nur dann erreicht werden, wenn der Druck auf eine nachhaltige und zukunftsorientierte Ausgabenpolitik erhöht wird. Die vergangenen Jahre haben uns jedoch gelehrt, dass dies nicht gelingt, solange diese Interessen allein durch die Regierungen und ihren just-retour-Ansatz definiert werden. Politik auf europäischer Ebene sollte von den Bürgern ausgehen, und aus ihrer Sicht müssen eben nicht nur die Ausgaben auf ihre Bedürfnisse eingehen, sondern auch das Abgabenniveau muss akzeptabel sein. Flankiert durch eine weitgehende Ausgabenreform halten wir das Modell ‚Europamehrwert‘ derzeit für die beste Lösung, weil es Fairness und Transparenz auf der Einnahmeseite einführt. Kernpunkt dieses Modells ist die Verbindung von Konsumausgaben der Bürger mit der Finanzierung der Union.

Unabhängig von der Einführung eines direkten Abgabenbezugs zwischen den Bürgern und Europa lohnt es sich, in der Energie- und Ressourcenpolitik europäischer zu denken und entsprechende Modelle zu entwickeln. Die Überführung bestimmter Abgaben auf die europäische Ebene kann nicht nur zur Stimulierung von Lenkungseffekten genutzt werden, sondern ist oft auch die einzig sinnvolle Lösung für grenzüberschreitende Herausforderungen. Ob wir diese Steuerungspolitiken auf europäischer Ebene durchführen, muss aber in erster Linie eine energie- und marktpolitische Entscheidung sein. Die Lösung der Eigenmittelproblematik lässt sich schwierig durch die energiepolitische Hintertür erreichen. Darum ist das Modell ‚Europamehrwert‘ für uns die bessere Alternative.



Europa in der Welt – die Welt in Europa

Herausgegeben von PD Dr. Caroline Y. Robertson-von Trotha, Direktorin des Zentrums für Angewandte Kulturwissenschaft und Studium Generale der Universität Karlsruhe (TH)

2006, 211 S., brosch., 24,- €, ISBN 3-8329-1934-1

Vor dem Hintergrund des voranschreitenden Globalisierungsprozesses und der aktuellen Weltlage wird die Frage nach der Identität und der Rolle des modernen Europa in der Welt neu gestellt. In dem Band diskutieren Wissenschaftler und Praktiker die Wertgrundlagen Europas in einer globalisierten Welt.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer
Buchhandlung oder bei:
Nomos Verlagsgesellschaft |
76520 Baden-Baden |
www.nomos.de



Nomos

FORUM

Europäische Parteien: Aufbruch in eine neue demokratische EU

*Jo Leinen**

Nach sechzig Jahren fortschreitender Integration scheint in letzter Zeit zunehmend Sand ins Getriebe der Europäischen Union zu kommen. Immer häufiger wird die Kluft zwischen ‚Brüssel‘ und seinen Institutionen sowie den Mitgliedstaaten und ihren Bürgerinnen und Bürgern angeprangert. Der Mehrheit der Unionsbürger ist nicht klar, was und wie auf europäischer Ebene entschieden wird; sie fordern, stärker in die Entscheidungen der EU eingebunden zu werden.¹ Einer der Hauptgründe für dieses Defizit ist die fehlende Verbindung zwischen den europäischen Institutionen und den Unionsbürgern sowie zwischen den Wählern und den Abgeordneten. Während diese Funktion auf nationaler Ebene zum großen Teil von den Parteien übernommen wird, ist die Existenz Europäischer Parteien als Bindeglied zwischen Unionsbürgern und Unionspolitik nur gering ausgeprägt.

Erst in den letzten Jahren haben sich Europäische Parteien herausgebildet und begonnen, ihre Funktion als Transmissionsriemen zwischen Bürgern und Politikern wahrzunehmen. 1992 gelang es mit der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrages eine Rechtsgrundlage für Europäische Parteien im Primärrecht der EU zu verankern. In Artikel 138a des Vertrages (heute Artikel 191 EGV) heißt es: „Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen.“² Trotz dieser Rechtsgrundlage gelang es erst im Jahre 2003 durch Verabschiedung der „Verordnung über die politischen Parteien auf europäischer Ebene und deren Finanzierung“² die finanzielle Eigenständigkeit Europäischer Parteien und ihre Unabhängigkeit von den Fraktionen im Europäischen Parlament sicherzustellen, wie es schon lange Zeit vom Europäischen Gerichtshof eingefordert wurde. Dies wurde nur möglich, nachdem zuvor mit dem Nizza-Vertrag die Regelung eingeführt wurde, in dieser Frage mit qualifizierter Mehrheit abzustimmen.

In diesem Beitrag wird der Mehrwert Europäischer Parteien für die europäische Demokratie dargestellt. Die verschiedenen Herausforderungen für Europäische Parteien werden erläutert, anschließend werden notwendige weitere Schritte zur Stärkung Europäischer Parteien skizziert.

* Jo Leinen, MdEP, Vorsitzender des Ausschusses für Konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments, Berichterstatter zum Statut für Europäische Parteien.
Der Beitrag entstand unter der Mitarbeit von Jan Kreutz und Philipp Hessel.

- 1 Laut Eurobarometer geben 78 Prozent der Befragten an, die EU-Institutionen sollten Anstrengungen unternehmen, um die Bürger besser in die Angelegenheiten der Europäischen Union einzubeziehen. Vgl. Europäische Kommission, Eurobarometer, EB 63 Frühjahr 2005, S. 37-41, abrufbar unter: http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63.4_de_first.pdf (letzter Zugriff: 7/19/06).
- 2 Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung.

Europäische Parteien sind unverzichtbar für die europäische Demokratie

Europäische Demokratie ist nicht denkbar ohne starke Europäische Parteien. Abgesehen von den europäischen Institutionen (insbesondere dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission) sowie einigen pro-europäischen Nichtregierungsorganisationen gibt es kaum Akteure, die Bürger über europäische Themen informieren und europaweite Debatten führen. Im Europäischen Rat und im Ministerrat üben die nationalen Regierungen zwar großen Einfluss auf EU-Entscheidungen aus. Sie nehmen jedoch in erster Linie die jeweiligen nationalen Interessen wahr und vertreten nur selten die in Brüssel getroffenen europäischen Beschlüsse auch zu Hause gegenüber der Öffentlichkeit. ‚Brüssel‘ wird zum Sündenbock für unangenehme Entscheidungen gemacht. Diese Negativkommunikation über Europa hat zur Distanz zwischen Bürgern und den europäischen Institutionen beigetragen.

Dass die Einführung des Euros eine gute Sache für Europa und die europäische Wirtschaft ist, wurde in Deutschland kaum diskutiert, wohl aber die Symbolkraft der D-Mark. Dass die Erweiterung bereits heute sehr positive Folgen hat, wird in der öffentlichen Debatte kaum thematisiert, wohl aber, dass einige Regionen vorübergehende Probleme durch die Erweiterung haben. Die EU wird von der politischen Klasse in den Mitgliedstaaten in erster Linie aus nationaler Perspektive beleuchtet, der mögliche Mehrwert für die gesamteuropäische Entwicklung wird dabei selten berücksichtigt. Wenn die EU sich zu einer politischen Union weiterentwickeln soll, in der es um mehr als einen gemeinsamen Binnenmarkt geht, dann ist eine in allen Mitgliedstaaten und darüber hinaus auf europäischer Ebene geführte politische Debatte über die Zukunft der EU unverzichtbar.

Eine solche Debatte ist in einem hohen Maß auf Europäische Parteien angewiesen. Konservativen, Sozialdemokraten, Grünen, Liberalen und anderen politischen Familien muss es gelingen, Themen transnational zu debattieren und Positionen zu formulieren, die für alle nationalen Gliederungen verbindlich sind. Die Unionsbürger müssen in die Lage versetzt werden, sich bei den Europawahlen für eine Partei zu entscheiden, die über ein konkretes politisches Programm verfügt und die eine überzeugende Führungspersönlichkeit nominiert. Europapolitik würde so Profile und Gesichter bekommen, die Politik der EU würde bürger-näher und eine größere Beteiligung bei den Europawahlen könnte erreicht werden.

Im Gegensatz zu föderalen Strukturen wie in der Bundesrepublik Deutschland fehlt in der Europäischen Union der Kitt zwischen nationaler und europäischer Ebene. In der Bundesrepublik wird durch die Zugehörigkeit der verschiedenen Ministerpräsidenten, Parlamentarier und Bundesminister zu den Parteien gewährleistet, dass die Landesebene politisch mit der Bundesebene verzahnt ist. Auf europäischer Ebene gibt es noch keine Partei, die gewährleisten kann, dass europäisch definierte Interessen über die Interessen eines Nationalstaats gestellt werden. Während sich bei den Fraktionen im Europäischen Parlament bereits eine europäische Programmatik entwickelt, überwiegen im Ministerrat auf der Ebene der Regierungen nach wie vor die nationalen Interessen. Eine gemeinsame Linie der Parteien ist dort bisher nur selten zu beobachten.

Hindernisse auf dem Weg zu starken Europäischen Parteien

Bis Europäische Parteien eine ähnliche, integrierende Rolle spielen können wie in den Mitgliedstaaten müssen eine Reihe von Hindernissen überwunden werden. Auch wenn durch den Leinen-Bericht zur Finanzierung von Europäischen Parteien³ wichtige Grundla-

3 Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung vom 4. November 2003 und Entschließung des Europäischen Parlaments zu Europäischen Politischen Parteien (2005/2224 (INI)) vom 23. März 2006.

gen für eine bessere Arbeit der grenzüberschreitenden Parteienzusammenschlüsse geschaffen wurden, sind noch eine Reihe von Herausforderungen zu bestehen.

Die parteien-unfreundliche Struktur der EU

Auf nationaler Ebene haben Parteien klare Funktionen: die Erarbeitung eines politischen Programms, das für die zukünftige Regierungsarbeit maßgeblich sein sollte; die Ausbildung und Bereitstellung des politischen Führungspersonals und die Rückkopplung von Entscheidungen der Parlamente und Regierungen zu den Wählern. Diese Funktionen wurden in der EU bisher nicht oder nur von anderen Institutionen wahrgenommen.

Ein ‚richtiges‘ politisches Programm für die EU ist kaum erkennbar. Die Zielrichtung der EU wird größtenteils durch Einzelentscheidungen in den verschiedenen Politikfeldern vorgegeben. Wenn eine neue Kommission ihre Arbeit aufnimmt, bleibt sie weiterhin an die Vorlagen des Vorgängerkollegiums gebunden. Das politische Programm folgt Entscheidungen des Tagesgeschäfts, nicht andersherum. Bei legislativen Entscheidungen auf Ebene des Rates sind politische Richtungen darüber hinaus nachrangig. Die nationalen Administrationen und Regierungen folgen ihren national definierten Präferenzen, nicht aber den Interessen der Parteienfamilie. Dies hat zur Folge, dass es für Europäische Parteien bisher schwierig ist, sich politisch zu profilieren: Warum sollte der Bürger bei der Europawahl für eine Partei stimmen, deren politische Position nicht erkennbar und noch dazu offenbar irrelevant ist? Erschwerend kommt hinzu, dass der Europawahlkampf in den Mitgliedstaaten kaum auf europäische Themen ausgerichtet ist. Aufgrund der geringen Medienaufmerksamkeit bei europapolitischen Debatten erscheinen diese Wahlen vielen Bürgern als nicht wichtig. Unter diesen Bedingungen fällt es den Europäischen Parteien schwer, sich attraktiv zu präsentieren. Es kommt hinzu, dass aus der derzeitigen Rechtslage der Verträge nicht klar hervorgeht, ob Europäische Parteien überhaupt Wahlkampagnen durchführen dürfen.

Auch auf die Auswahl der zukünftigen Führungspersönlichkeiten haben die Europäischen Parteien kaum Einfluss. Der Vorschlag für das Amt des Kommissionspräsidenten wird bisher von den Mitgliedstaaten hinter verschlossenen Türen verhandelt. Seitdem die Wahl des Kommissionspräsidenten den Wahlen zum Europa-Parlament folgt steigt jedoch die Chance, dass die für diese Position gefundene Person der Parteienfamilie angehört, die die Europawahlen gewonnen hat. Auf den Vorschlag nehmen aber nicht in erster Linie die Gremien der Europäischen Parteien Einfluss, sondern die Regierungschefs der Mitgliedstaaten. Kommissionspräsidenten, die zuvor Premierminister oder Kabinettsmitglieder waren, haben Erfahrungen in Ministerräten oder Regierungskonferenzen gesammelt, nicht aber in den Leitungsgremien einer Europäischen Partei. Es ist daher anzunehmen, dass die von ihnen zu erwartende Loyalität eher auf den Ministerrat als auf die Europäische Partei ausgerichtet ist.

Die Europäischen Parteien sind derzeit kaum in der Lage, Entscheidungen der europäischen Ebene und die Meinungen der Bürger zu vernetzen. Im Gegensatz zur nationalen Ebene bestehen die Europäischen Parteien nicht aus individuellen Mitgliedern. In der Satzung der Europäischen Sozialistischen Partei wird die Parteimitgliedschaft auf die Mitglieder der nationalen Parteien beschränkt. Die Satzung der Europäischen Volkspartei (EVP) sieht zwar die Möglichkeit individueller Mitglieder vor. Genauso wie bei den Grünen und den Liberalen machen sie aber nur einen geringen Anteil der Gesamtmitgliedschaft aus. Die Europäischen Parteien sind daher nach wie vor darauf angewiesen, dass die Kommunikation über europäische Politik durch die nationalen Strukturen der Mitgliedsparteien übernommen wird.

In Orts- und Kreisverbänden der nationalen Parteien spielt Europapolitik bisher kaum eine Rolle. Von den Parteimitgliedern wird die Diskussion europäischer Themen als nicht notwendig erachtet, die Entscheidungen scheinen fern von der politischen Realität der Arbeit vor Ort. Wenn die Europäischen Parteien ihre Rolle als Bindeglied zwischen europäischen Entscheidungen und Bürgerinteressen wahrnehmen wollen, muss es ihnen gelingen, auch die lokale Ebene zu erreichen. Um dies zu gewährleisten, hat zum Beispiel die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE) kürzlich ein Netzwerk von ‚PES activists‘ gegründet. Mitglieder der nationalen Parteien können sich online registrieren und haben so die Möglichkeit, über europäische Themen ihres Interesses auf einer speziellen Homepage zu diskutieren und an gemeinsamen Aktivitäten, wie beispielsweise einer Sommeruniversität, teilzunehmen. Dies scheint ein erster wichtiger Schritt zur notwendigen Stärkung der Mittlerposition der Europäischen Parteien zwischen Bürgern und politischer Führung. Auch mit Blick auf die Parteiführungen der nationalen Parteien und die Abgeordneten ist eine Europäisierung im Sinne einer Perspektiverweiterung inhaltlich und strukturell voranzutreiben.

Es wird kaum möglich sein, die Strukturen der nationalen Parteien Eins zu Eins auf die europäische Ebene zu übertragen. Damit Europäische Parteien ihrer wichtigen Rolle für die Demokratie in der EU gerecht werden können, müssen sie sich jedoch weiterentwickeln und starke Akteure werden. Die Europäische Verfassung sieht beispielsweise vor, dass das Europäische Parlament den Kommissionspräsidenten zukünftig auf Grundlage der Wahlergebnisse wählt. Dies muss zur Folge haben, dass die Parteien mit einem gemeinsamen Spitzenkandidaten bei den Europawahlen antreten. Die Partei mit den meisten Stimmen bekommt so die Möglichkeit, ihren Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten durchzusetzen. Die Wähler hätten somit eine direkte Entscheidungsmöglichkeit über das Führungspersonal der nächsten Legislaturperiode sowie das ‚Regierungsprogramm‘. Um diese in der Verfassung vorgesehene wichtige Änderung umzusetzen, müssen die Europäischen Parteien in der Lage sein, eine(n) gemeinsame(n) Kandidaten/in und ein gemeinsames Programm aufzustellen.

Die Schwierigkeiten einer gemeinsamen Politik

Neben diesen strukturellen Problem besteht die Aufgabe für die Europäischen Parteien vor allem darin, gemeinsame Positionen zu entwickeln und zu vertreten. Die nationalen Profile der Parteien haben sich über hundert Jahre unabhängig voneinander entwickelt. Zwar gab es Politiker wie Willy Brandt, die im Exil auch in anderen Parteien Erfahrungen gesammelt haben. Im Wesentlichen haben aber nationale Strukturen und die Wünsche der nationalen Wähler die Führungspersönlichkeiten der Parteien geprägt. So ist es nicht verwunderlich, dass die Parteien in Europa verschiedenen Traditionen und Kulturen folgen.

Am größten sind diese Unterschiede wohl bei der EVP, die sich aus verschiedenen konservativen, christdemokratischen, Zentrums- und Bauernparteien zusammensetzt. So sind die Differenzen zwischen britischen Konservativen und deutschen Christdemokraten zu Fragen der europäischen Integration sehr groß.

Doch auch in der SPE ist die interne Positionsbestimmung zu politischen Themen schwierig. Zwar gibt es die Sozialistische Internationale SI (Socialist International), die es den nationalen Parteien schon vor Gründung der SPE ermöglichte, in regem Austausch zu stehen. Dies hat aber noch nicht dazu geführt, dass sich einheitliche Positionen in wichtigen Politikfeldern herausbilden konnten. Weder über die Frage der Europäischen Verfassung oder der Zukunft des europäischen Sozialmodells, noch über die Frage der europäischen Sicherheitspolitik lässt sich ein Konsens erzielen. Bei letzterem stehen sich beispielsweise antimilitaristische Positionen und pragmatischere Überlegungen gegenüber.

Bei den liberalen Parteien gibt es ebenfalls große Unterschiede in der Gewichtung von sozialliberalen oder wirtschaftsliberalen Positionen. Auch wenn die Grüne Partei jünger ist, haben sich bei ihr sehr verschiedene inhaltliche Positionierungen herausgebildet, wie die Abspaltung der anti-europäischen nordischen Grünen zeigt. Die anderen Europäischen Parteien haben eine noch sehr junge Geschichte, sodass eine Beurteilung ihrer Positionierung bisher schwer fällt.

Bei allen Parteien ist es äußerst kompliziert, gemeinsame Positionen festzulegen. Dies zeigt sich bei den Wahlmanifesten, die oftmals sehr vage sind und wenig konkrete politische Versprechen für den Fall eines Wahlsieges enthalten. Der Bürger kann unter diesen Umständen nur schwer erahnen, welche Partei nach der Wahl welche Maßnahmen ergreifen wird. Eine geringe Wahlbeteiligung ist angesichts dieser Situation nicht verwunderlich.

Es sind aber in jüngster Zeit Veränderungen festzustellen. So haben insbesondere die Mitglieder der SPE, nicht nur die Fraktion im Parlament, sondern auch Minister und Regierungschefs, bei den Verhandlungen zur Dienstleistungsrichtlinie eine gemeinsame Position vertreten und so entscheidend zu einer Abänderung des ursprünglichen Richtlinienentwurfs beigetragen. Auch im Verfassungskonvent hat sich gezeigt, dass die Parteien die Notwendigkeit eines gemeinsamen Auftretens erkannt haben. In der Schlussphase des Konvents wurden die letzten offenen Entscheidungen vor allem innerhalb und zwischen den Parteienfamilien getroffen.

Die Herausforderung eines gemeinsamen Kandidaten

Wenn die Europäischen Parteien eine entscheidende Rolle bei der Auswahl der politischen Führungskräfte der Union spielen sollen, müssen sie in der Lage sein, gemeinsame Kandidaten aufzustellen. Schon heute wäre es möglich, dass die Europäischen Parteien Spitzenkandidaten für die Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission aufstellen. Diejenige Partei, die die Wahlen des EP gewinnt, könnte dann mit Unterstützung der Regierungschefs ihrer Partei diese(n) Kandidaten/in vorschlagen. So hat die EVP vor den letzten Europawahlen im Juni 2004 deutlich gemacht, dass sie im Falle eines Wahlsieges Anspruch auf das Amt des Kommissionspräsidenten stellt. Zwar hatte der EVP-Wunschkandidat Jean-Claude Juncker aus Luxemburg abgewinkt. Guy Verhofstadt aus Belgien bekundete Interesse an dieser Aufgabe, setzte sich aber nicht durch, da er den Liberalen angehört. Letztlich einigte sich die EVP auf den portugiesischen Premierminister José Manuel Barroso von der liberal-konservativen Partido Social Democrata (PSD), die Mitglied der EVP ist.

Im Gegensatz zu den nationalen Parteien, bei denen die Aufstellung eines Kandidaten für das Amt des Regierungschefs eine der wichtigsten Aufgaben darstellt, gibt es auf europäischer Ebene damit noch wenig Erfahrung. Nationale Parteien, die eine Regierung in einem Mitgliedstaat stellen, akzeptierten bisher nicht die Nominierung eines Kandidaten für den Kommissionspräsidenten durch Mehrheitsentscheidung innerhalb der Europäischen Partei. Da sie später bei der Sitzung des Europäischen Rates die Möglichkeit hatten, jeden unliebsamen Kandidaten durch ein Veto zu blockieren, konnte eine parteiinterne Nominierung demnach bisher nur einstimmig erfolgen. Dies ist jedoch bei Mitgliedsparteien aus bis zu 25 Staaten ein äußerst schwieriges Unterfangen. Zwar hatte die Grüne Partei bei der letzten Wahl des Europäischen Parlaments Daniel Cohn-Bendit als Spitzenkandidat nominiert. Dies war auch deshalb etwas leichter, weil die grüne Partei keine Aussichten hatte, die stärkste Partei zu werden.

Die Zukunft Europäischer Parteien

Bis die Europäischen Parteien eine zentrale Rolle in der Politikgestaltung der EU spielen und den Nukleus einer europäischen Demokratie bilden wird noch Zeit vergehen. Es wurden in den letzten Jahren aber viele wichtige Schritte in die richtige Richtung getan.

Verfassungsordnung der EU

Eine erste Voraussetzung für stärkere Europäische Parteien ist die zunehmende Konstitutionalisierung der Europäischen Union. Die in der Europäischen Verfassung vorgesehenen institutionellen Reformen für die EU weisen in die richtige Richtung. Eine sehr wichtige Entwicklung ist die Stärkung des Europäischen Parlaments durch die Einführung der Mitentscheidung in vielen weiteren Politikfeldern. Dadurch wird die Möglichkeit der Parteien, die politische Richtung der EU zu bestimmen, verbessert. Insbesondere der verstärkte Einfluss des Parlaments auf das Budget der EU wird den Parteien erlauben, eine größere Rolle bei der politischen Prioritätensetzung der EU zu spielen. Auch die Änderung bezüglich der Wahl des Kommissionspräsidenten wird den Europäischen Parteien erlauben, bei der Auswahl der politischen Führung der EU eine wichtige Rolle zu spielen. Durch die in der Verfassung vorgesehenen Änderungen der Institutionen nähert sich die EU dem demokratischen Ziel an: mit seiner Stimme kann der Bürger, mit Hilfe der Parteien als Bindeglieder, auf die politische Ausrichtung und das politische Führungspersonal der EU Einfluss nehmen.

Ein europäisches Parteienstatut

Neben der Verfassung bedarf es auch spezifischer Bestimmungen für die Arbeitsweise und Funktionsfähigkeit der Europäischen Parteien. Dies sollte in einem europäischen Parteienstatut festgelegt werden. Am 23. März 2006 hat das Europäische Parlament eine Entschließung angenommen, in der die Europäische Kommission aufgefordert wird, einen Entwurf für solch ein Parteienstatut dem Parlament und dem Rat zur Entscheidung vorzulegen.⁴ Darin sollen Einzelheiten über die Funktionsweise, Aufgaben und Finanzierung von Europäischen Parteien geregelt werden. Bis heute sind die Europäischen Parteien als Vereine nach nationalem Recht registriert, meist in Belgien. Ziel für ein Statut ist es, dass die Parteienfamilien eine europäische Rechtspersönlichkeit erhalten, durch die sie in allen Mitgliedstaaten der EU über dieselben Rechte und Pflichten verfügen. Ferner muss in dem Statut geklärt werden, inwiefern die individuelle Mitgliedschaft in den Parteien ermöglicht wird. Auch Regeln für die innere Demokratie in den Parteien, die Aufstellung von Kandidaten sowie die Willensbildung bei Parteikongressen sollten in solch einem Statut verankert werden.

Auch wenn die Teilnahme von Europäischen Parteien an europäischen Wahlkämpfen, Referenden und Kampagnen als selbstverständlich erscheint, ist dies in der EU-Gesetzgebung bisher nicht eindeutig vorgesehen. Dahinter steckt die Angst, die Europäischen Parteien könnten auf nationale Wahlkämpfe einwirken. Ein europaweiter politischer Diskurs kann aber nur entstehen, wenn zu inhaltlichen Problemen von den Europäischen Parteien konkurrierende Lösungen angeboten werden können. Dies muss mit dem Europäischen Parteienstatut ermöglicht werden.

4 Entschließung des Europäischen Parlaments zu Europäischen Politischen Parteien (2005/2224 (INI)) vom 23. März 2006.

Europäische politische Stiftungen

Insbesondere die Erfahrung in Deutschland hat gezeigt, dass neben den politischen Parteien auch politische Stiftungen eine wichtige Rolle zu erfüllen haben. Sie fördern die politische Bildung in der Gesellschaft, mit Hilfe von Studienförderungen helfen sie bei der Ausbildung zukünftiger politischer Führungskräfte, sie unterstützen den Aufbau demokratischer Parteiensysteme weltweit und dienen nicht zuletzt als Think Tanks für die Parteien. Entscheidend ist, dass politische Stiftungen zwar unabhängig von Parteiinteressen agieren, aber andererseits durch ihre Nähe zu den ideologischen Grundausrichtungen der Parteien den Bürgern Wahlmöglichkeiten zwischen verschiedenen Alternativen geben. Auch auf europäischer Ebene besteht eine große Notwendigkeit für solche Aktivitäten. Dies wird sowohl im Weißbuch Kommunikation der Europäischen Kommission als auch im Leinen-Bericht des Europäischen Parlaments zu Europäischen Parteien unterstrichen. Wie die Diskussionen zur europäischen Verfassung gezeigt haben, stecken europaweite politische Debatten in den Kinderschuhen. Europäische politische Stiftungen können einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie transnationale Diskurse organisieren. Auch europäische Stipendienprogramme könnten einen wichtigen Beitrag leisten, indem sie bei jungen Führungskräften die europäische Dimension in allen gesellschaftlichen Bereichen verdeutlichen. Die Gründung europäischer politischer Stiftungen und ihre finanzielle Absicherung wäre daher ein weiterer Schritt zur Stärkung der europäischen Demokratie.

Politische Jugendorganisationen

Auch die Jugendorganisationen der Parteien müssen gestärkt werden. Sie spielen eine wichtige Rolle bei der Ausbildung zukünftiger europäischer Führungspersönlichkeiten der Parteien. Die heute schon existierenden Parteijugendorganisationen organisieren vielfältige Veranstaltungen auf europäischer Ebene, wodurch sichergestellt wird, dass auch die zukünftigen Politiker der nationalen Ebene frühzeitig an europäische Themen herangeführt werden. In einem Europäischen Parteienstatut oder einem gesonderten Gesetz muss daher sichergestellt werden, dass europäische Jugendorganisationen anerkannt werden und ausreichend finanzielle Ressourcen zur Verfügung gestellt bekommen.

Ausblick

Die Europäische Verfassung hat das Ziel der partizipativen und der parlamentarischen Demokratie in der EU vorgegeben. Nur eine demokratische EU wird eine Bürgerunion sein und Vertrauen wie auch Unterstützung durch die Menschen erhalten. Europäische Parteien sind ein unverzichtbares Instrument zur Realisierung der Europäischen Demokratie. Bis zu den Europawahlen im Juni 2009 müssen erkennbare Fortschritte erzielt werden, sowohl für das politische Programm, als auch für das den Bürgern vorgeschlagene europäische Führungspersonal.

LITERATUR

Die EU und ihre Nachbarn – alte Rezepte für neue Herausforderungen?

Barbara Lippert*

Bücher, Aufsätze und Arbeitspapiere zur Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) haben derzeit Konjunktur.¹ So, wie viele Kommissionsbeamte und nota bene auch Europapolitiker, die sich in den letzten Jahren mit der Erweiterung befasst hatten, nun das Feld der Nachbarschaftspolitik bestellen, so richten auch viele Erweiterungsexperten unter den Politikwissenschaftlern an Universitäten und in den Thinktanks ihre Aufmerksamkeit auf die Nachbarn der EU. Im Mittelpunkt des Interesses stehen zumal jene, die erst seit der Großerweiterung 2004 unmittelbare Nachbarn der Union geworden sind. Anknüpfungspunkte bieten die Forschung zur ‚Erweiterung‘, zur ‚Europäisierung‘ unter den Aspekten der Konditionalität und Compliance, zur ‚Demokratisierung und Transformation‘ und nicht zuletzt zur ‚Außen- und Sicherheitspolitik‘ der EU. Auch in Nachschlagewerken und Sammelbänden zur europäischen Integration ist das Stichwort Europäische Nachbarschaftspolitik unterdessen fest etabliert.²

Pfadabhängige Nachbarschaftspolitik

Die Geburtsstunde der Nachbarschaftspolitik wird unterschiedlich, zumeist aber auf 2003/

Esther Brimmer und Stefan Fröhlich (Hrsg.): *The Strategic Implications of European Union Enlargement*, Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University: Washington D.C. 2005, ISBN 0-9753325-8-9; 412 Seiten, 25 \$.

Nicolas Hayoz, Leszek Jesień und Wim van Meurs (Hrsg.): *Enlarged EU – Enlarged Neighbourhood. Perspectives of the European Neighbourhood Policy*, [Interdisciplinary Studies on Central and Eastern Europe, Band 2], Peter Lang: Bern u.a. 2005, ISBN 3-03910-624-4; 392 Seiten, 69 SFR.

Martin Koopmann und Christian Lequesne (Hrsg.): *Partner oder Beitrittskandidaten? Die Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union auf dem Prüfstand*, [Denkart Europa. Schriften zur Europäischen Politik, Wirtschaft und Kultur, Band 2], Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2006, ISBN 3-8329-1943-0; 226 Seiten, 29 €.

2004 datiert. Eine erste Vergewisserung über mögliche Konsequenzen der Erweiterung nach Osten und dem östlichen Mittelmeer nahm aber schon der Europäische Rat auf seiner Tagung in Madrid im Dezember 1995 vor.³ Einer

* Dr. Barbara Lippert, Stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik, Berlin; Lehrbeauftragte an der Humboldt Universität zu Berlin.

- 1 Vgl. u.a. Barbara Lippert: *Assoziierung plus Gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste Nachbarschaftspolitik der EU*, in: *integration* 2/2006, S. 149-157; Judith Kelley: *New Wine in Old Wine Skins: Promoting Political Reforms through the New European Neighbourhood Policy*, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2006, S. 29-55 und Roland Dannreuther: *Developing the Alternative to Enlargement: The European Neighbourhood Policy*, in: *European Foreign Affairs Review* 2/2006, S. 183-201 sowie Andreas Marchetti: *The European Neighbourhood Policy. Foreign Policy at the EU's periphery*, ZEI discussion paper C158, 2006.
- 2 Vgl. z.B. Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A-Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, Baden-Baden 2006 oder Wolfgang W. Mickel/Jan M. Bergmann (Hrsg.): *Handlexikon der Europäischen Union*, Baden-Baden 2005.
- 3 Vgl. 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. 368-369.

der dort in den Schlussfolgerungen „Zur Vorbereitung auf das 21. Jahrhundert“ genannten Nachbarn, die Türkei, hat unterdessen den Wechsel ins ‚Lager‘ der Erweiterungspolitik vollzogen. Andere, wie die Ukraine, Belarus, Moldau und die Länder des südlichen Mittelmeers von Syrien bis Marokko, zählen zu den Nachbarländern, für die die Europäische Union schon Mitte der 1990er Jahre neue Formen der Anbindung sowie die Euro-mediterranen Assoziierungsabkommen beziehungsweise die Partnerschafts- und Kooperationsabkommen entwickelte und unter Bezug auf die von der Kommission seit 2003 vorgelegten Papiere weitere strategische Antworten suchte. Der ‚Etagenwechsel‘ von der Nachbarschafts- zur Erweiterungspolitik, von Kooperation und Assoziierung zur Mitgliedschaft bildet einen Hauptuntersuchungsgegenstand und einen Brennpunkt der politischen Debatte über die Zukunft der EU und ihrer (neuen) Nachbarn. Die Nachbarschaftspolitik ist zwar zwischenzeitlich in der Kommission institutionell fest verankert: Kommissarin Ferrero-Waldner ist nicht nur für die Außenbeziehungen, sondern explizit für die Europäische Nachbarschaftspolitik zuständig. Dennoch ist die Nachbarschaftspolitik in ihren Zielsetzungen, ihrem Inhalt und ihrer Struktur sowie den Verfahren bei weitem nicht so klar konturiert und vertraglich abgestützt wie die Erweiterungspolitik.⁴ Zudem hat die Erweiterungspolitik im Zuge der Heranführungsstrategie für die Länder Ostmitteleuropas zahlreiche Innovationen erfahren, bei denen die Nachbarschaftspolitik heute vielfach Anleihen macht. Die Pfadabhängigkeit der Nachbarschafts- von der Erweiterungspolitik zeigt sich bei den Personen, Strukturen wie den Inhalten. Hier stellt sich sogleich die konzeptionelle wie praktische Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der Übertragbarkeit beziehungsweise der notwendigen Anpassung von Instrumenten und Verfahren der Erweiterungspolitik. Wie werden gleichgerichtete Maßnahmen in unterschiedlichen Ländern wirken? Wie viel des

Erfolges hängt von einer ‚europäischen Perspektive‘, sprich dem Zuckerbrot und der Peitsche des Beitritts zur EU, ab?

Mit diesem Themenspektrum befassen sich drei hier vorzustellende Neuerscheinungen, die aus internationalen Tagungs- und Kooperationsprojekten hervorgegangen sind. Das Buch „The strategic implications of European Enlargement“, herausgegeben von der US-amerikanischen Politikwissenschaftlerin Esther Brimmer und dem in Erlangen lehrenden Politikwissenschaftler Stefan Fröhlich, geht den Konsequenzen der Erweiterung für die Europäische Union als strategischer Akteur in den internationalen Beziehungen nach. Der von Martin Koopmann und Christian Lequesne herausgegebene Sammelband setzt sich explizit mit der Nachbarschaftspolitik auseinander, wie sie im engeren Sinne von der Europäischen Union verstanden wird. Beide Perspektiven, „die erweiterte Union und die erweiterte Nachbarschaft“, stehen im Zentrum der von Nicolas Hayoz, Leszek Jesień und Wim van Meurs herausgegebenen Aufsatzsammlung „Enlarged EU – Enlarged neighbourhood“.

Strategische Implikationen der EU-Erweiterung

Der Band von *Esther Brimmer und Stefan Fröhlich* ist in drei Teile gegliedert. Vier Beiträge befassen sich mit den strategischen Auswirkungen der Erweiterung auf die EU, fünf Beiträge mit der erweiterten EU und ihren unmittelbaren Nachbarn im Osten und Süden und sieben Beiträge, und hierin wird die transatlantische Komponente (explizit in den Aufsätzen von Esther Brimmer und Antonio Missiroli) besonders deutlich, mit der erweiterten EU und den internationalen Beziehungen, darunter die Themen globale Umweltpolitik (David Michel), die transatlantische Kooperation in der Entwicklungspolitik (Patrick M. Cronin/Muriel Asseraf) und Fragen

4 Vgl. z.B. Waldemar Hummer: Die Union und ihre Nachbarn – Nachbarschaftspolitik vor und nach dem Verfassungsvertrag, in: *integration* 3/2005, S. 233-245.

der globalen Weltwirtschaft (Daniel Gros/Leonor Coutinho). Alle diese Beiträge sind von namhaften Autorinnen und Autoren – zumeist Politikwissenschaftlern – aus Europa und den Vereinigten Staaten verfasst. Michael Leigh, heute Generaldirektor für die Erweiterung, zuvor stellvertretender Generaldirektor Außenbeziehungen mit Verantwortung für die Nachbarschaftspolitik in der Europäischen Kommission, der zu dem nämlichen Thema den Überblicksaufsatz verfasst hat, fällt ein wenig aus dem Rahmen. Leigh durchmisst die Entwicklung der Nachbarschaftspolitik und sieht deren Ursprünge eindeutig in der jüngsten Erweiterung und der in den 1990er Jahren intensiv betriebenen Heranführungspolitik. Er zeichnet die Stationen der Nachbarschaftspolitik, die als Politik für das „Wider Europa“⁵ begann, nach. Ihre Ziele sind Stabilitätsexport, Sicherheit, Verbesserung des Lebensstandards und der good governance in den Nachbarländern; sie basiert auf den Prinzipien der Differenzierung und der an Kriterien gebundenen Konditionalität. Er diskutiert auch angesichts der unverhohlenen Skepsis, mit der die Attraktivität der Nachbarschaftspolitik betrachtet wird, inwieweit die gewünschten Stabilisierungs- und Entwicklungsziele in den Nachbarschaftsländern ohne den Anreiz der Mitgliedschaft realisiert werden können. Die Ambivalenz der Haltung der EU gegenüber den Nachbarschaftsländern kommt auch in seiner Charakterisierung zum Ausdruck, dass die Nachbarschaftsländer mehr und mehr als „Partner“ und nicht als „Drittstaaten“ anzusehen seien. Die Trennschärfe zur Mitgliedschaft wird insoweit auch absichtlich verwischt.

Russland „in der Klemme“

Leigh behandelt Russland als einen Sonderfall. Russland wolle nicht als Objekt der Nachbarschaftspolitik betrachtet werden, sondern suche eine strategische Partnerschaft im

Rahmen einer Politik der vier Kooperationsräume mit der EU. Darin kommt eine Aversion der Regierung Putin (wie der Vorgängerregierungen) gegenüber den paternalistischen Zügen zum Ausdruck, die sowohl die Erweiterungs- als auch die Nachbarschaftspolitik der Union trägt. Das war und ist mit dem Anspruch Russlands, zumindest als regionale Großmacht zu gelten, nicht zu vereinbaren.

Timofei Bordachev sieht Russland zunehmend „in der Klemme“ und am Ende seiner Europapolitik angelangt, die rein auf bilaterale Beziehungen zu Kernländern der EU setzt. Russland müsse sich entscheiden, ob es „Satellit oder Partner“ (S. 151) der EU werden wolle, wobei diese Entscheidung von den inneren Verhältnissen und Entwicklungen Russlands zwischen den Polen Demokratisierung/Europäisierung und Autoritarismus abhängige. Für die Rolle eines Partners der EU sieht Bordachev das „Modell Norwegens“ als einen Orientierungspunkt an. Bordachev interpretiert die Beziehungen zwischen EU und Russland seit den frühen 1990er Jahren als eine Geschichte divergierender Perzeptionen und Erwartungen. Wichtige Wegmarken waren die gemeinsame Strategie der EU von 1999 und die Phase 2001/2002, in der praktische Konsequenzen der Erweiterungspolitik (Stichwort Kaliningrad) zu verarbeiten waren.

Ukraine und Türkei – Stabilitätsexport der EU?

Sehr kritisch bewertet Nicolae Idu die Rolle der EU gegenüber den Ländern in der „Zwischenregion“ (S. 171) Ukraine und Belarus. Die EU habe bislang ein sehr niedriges Profil und geringe Ambitionen gezeigt. Erst durch die orange Revolution habe sich die Ukraine gewissermaßen selbst auf die politische Agenda der EU gesetzt. Idu unterstreicht das besondere Interesse neuer Mitgliedstaaten, vor allen Dingen Polens und der baltischen Staaten, an einer östlichen Dimension der

5 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament - Größeres Europa - Nachbarschaft: Ein neuer Rahmen für die Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn, KOM (2003) 194 endg., Brüssel, 11.03.2003.

EU-Außenbeziehungen einschließlich einer Mitgliedschaftsperspektive für Nachbarn wie die Ukraine. Die Erwartung an die EU sei eindeutig die eines Stimulus und Ankers für Demokratisierung und Modernisierung. In einen größeren Kontext stellt László Kiss diese Interessenlagen und Präferenzen neuer Mitgliedstaaten. Auch er sieht eine besondere Verantwortung der neuen ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten in der EU, die europäische Orientierung in den (süd)östlichen Nachbarländern der Union zu stärken. Aber er weist auch auf Differenzierungen unter den neuen EU-Ländern, etwa zwischen Polen und Ungarn, hin. Kiss versteht die Nachbarschaftspolitik als eine Herausforderung für die EU, zwischen einer Überdehnung durch Erweiterung und den möglichen negativen Effekten einer Ausgrenzung der Nachbarschaftsländer zu wählen. Das Inklusions-/Exklusions-Dilemma ist die zentrale Problematik der Beziehungen zwischen der EU und den Nachbarn. Kiss erläutert ferner die besonderen transatlantischen Interessen der neuen Mitgliedstaaten und weist die Schlussfolgerung zurück, dass der alte Ost-West-Konflikt nun durch einen West-West-Konflikt abgelöst würde. Im Rückblick auf die EU-internen Divergenzen über den Militäreinsatz der USA im Irak warnt Kiss, dass die europäische Identitätsbildung mittels einer Gegnerschaft zu den Vereinigten Staaten nur auf Kosten der Einheit Europas zu haben sein werde.

Zu verweisen ist auch auf den überaus lesenswerten Beitrag von Henri J. Barkey und Anne-Marie le Gloanec über die strategischen Implikationen eines Beitritts der Türkei zur EU. Obwohl die Autoren insgesamt zu der Einschätzung gelangen, dass die Mitgliedschaft der Türkei einen zusätzlichen politischen und wirtschaftlichen Nutzen für die EU bringen kann, sehen sie doch, dass die Türkei aufgrund ihrer speziellen Interessen, die nicht zuletzt aus ihrer exponierten geopolitischen Lage resultieren, den politischen Zusammenhalt in der EU und den in vieler Hinsicht nur schwachen außenpolitischen und strategi-

schen Acquis arg strapazieren würde. Sie setzen sich sehr abgewogen mit gängigen Einschätzungen auseinander, wie mit der Modell- und Brückenfunktion der Türkei gegenüber dem asiatisch-muslimischen Raum und dem Argument des innen- und sicherheitspolitischen Stabilitätsexports. Sie diskutieren wie auch Lothar Rühle in seinem Aufsatz zum ‚Greater Middle East‘ geopolitische Konstellationen, die sich im Zuge des Türkei-Beitritts verändern oder neu entstehen. Sie gehen sowohl auf die außen- als auch im engeren Sinne verteidigungs- und sicherheitspolitische Dimension, so die Kooperation mit der NATO und die Mitwirkung an gemeinsamen Aktionen der EU ein. Sie resümieren: „They only add a limited comparative advantage to EU capabilities in terms of diplomacy, because of their own entanglements which will have to be undone first“ (S. 150). Am Ende des Beitrags zeichnen die Autoren einen Bogen der außenpolitischen Übereinstimmung zwischen den beiden Peripherieländern Großbritannien und Türkei, der auch auf einer starken transatlantischen Bindung gründet. Wenn man hier noch Polen mit ins Bild nimmt, so mag man nachdenklich werden, welche Aussichten dieses Dreieck wohl für eine künftige EU-Außenpolitik bringen wird. Der von Brimmer/Fröhlich sorgfältig edierte Sammelband bietet sich nicht nur für die unmittelbar an der Erweiterung und den Nachbarn sondern für alle an der (Neu-)Ausrichtung der Außen- und Sicherheitspolitik der EU Interessierten an. Ein Manko ist freilich, dass durchweg kaum auf die einschlägige auf Deutsch publizierte Literatur zum Themenfeld verwiesen wird.

ENP – imperial und doch halbherzig?

Enger im Zugriff auf die Thematik ist der von *Nicolas Hayoz, Leszek Jesień und Wim van Meurs* herausgegebene Sammelband. Die Herausgeber stellen in ihrer Einführung mehrfach heraus, dass sie sich kritisch mit der Nachbarschaftspolitik der Union auseinandersetzen wollen. Die Autorinnen und Autoren des Sammelbands können insoweit als ‚Be-

troffene“ gelten, als viele ihre Wurzeln in neuen EU-Mitgliedstaaten, in Kandidatenländern oder Ländern der Nachbarschaftspolitik haben. Das führt offenbar bei einigen zu einer sehr starken Identifikation mit dem Gegenstand und einer beherzt-normativen Argumentation, der man aber nicht immer folgen möchte. Zu Recht verweist Antoinette Primatarova darauf, dass die EU nicht mit Europa gleich zu setzen sei. Wertungen, wie die folgende „Europeanisation agenda designed for neighbours is an imperial approach, even if it should be restricted to the export of certain forms of political organization and governance“ (S. 38) scheinen jedoch überzogen und werden auch in einem nachfolgenden Beitrag der Autoren Nicolas Hayoz/Franz Kehl/Stephan Kuster (S. 61) problematisiert.

Der Band beginnt mit einem Überblick über die Regionen der Nachbarschaft der EU. Neben dem bereits zitierten Rundumschlag von Primatarova setzen sich Hayoz/Kehl/Kuster mit Osteuropa als Gegenstand der östlichen Nachbarschaftspolitik auseinander und Wim van Meurs mit dem westlichen Balkan, einer Region, die aus Sicht der EU wegen ihrer bereits konzidierten europäischen Perspektive nicht unter Nachbarschaftspolitik firmiert. Es folgen dann in einem zweiten Abschnitt Berichte zu ausgewählten Ländern Osteuropas – von Russland über die Ukraine und Belarus bis hin zu eher übergreifenden Betrachtungen aus der Perspektive Polens und Estlands. Hervorzuheben ist insbesondere der Beitrag von Jesień „Looking Eastwards“, in dem die Beziehungen der EU nach der Erweiterung zu den Ländern Ostmitteleuropas diskutiert werden. Wie viele andere Autoren greift Jesień die Fragestellung auf, inwieweit es Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen der Erweiterungs- und der Nachbarschaftspolitik gibt. Seine Gesamteinschätzung ist eher skeptisch „It may be called ‚policy‘ by its authors, it may be useful to call it this way by the authorising member states, but it does not seem to be a consistent entity, particularly in light of past enlargement policy. It is not enough to copy instruments of the enlargement and say

they will not lead to further enlargement“ (S. 242). Jesień bekräftigt seine Zweifel an einer bürokratisch-inkrementell entwickelten Politik, die ihrer strategischen Zielsetzung nicht gewiss ist. Der Band schließt mit Länderberichten aus Südosteuropa. Krassimir Nikolov behandelt die Nachbarschaftspolitik aus der Sicht Bulgariens. Andere Beiträge befassen sich mit der Entwicklung der Demokratie in Serbien oder in Bosnien-Herzegowina. Insgesamt ist der Band unausgewogener und teilweise auch nachlässiger ediert als die beiden anderen hier besprochenen Bände. Viele Texte behalten den Charakter von Konferenz- und Arbeitspapieren bei.

Partner oder Beitrittskandidaten?

Eine größere Dichte und Geschlossenheit weist der von *Martin Koopmann und Christian Lequesne* herausgegebene Sammelband zur ENP auf, der in der neuen Reihe der ASKO Europa-Stiftung „Denkart Europa – Schriften zur europäischen Politik, Wirtschaft und Kultur“ erschienen ist. In den elf Beiträgen gehen Politikwissenschaftler vornehmlich aus Deutschland, Frankreich und Polen der Grundfrage „Partner oder Beitrittskandidat?“ nach. Sie liefern problemorientierte Beiträge zur Nachbarschaft im Osten, den Beziehungen der EU zu den Ländern des Mittelmeerraums und zu Herausforderungen wie der künftigen Energiepolitik der Einwanderungs- sowie der Kohäsionspolitik der EU im Kontext der Nachbarschaftspolitik. Sie stellen damit das „anspruchsvolle Politikkonzept“ (Koopmann, S. 17) der ENP auf den Prüfstand. Die Beiträge sind teils Englisch, teils Deutsch verfasst beziehungsweise aus dem Französischen übersetzt. Ein nützliches englisches Summary ist allen Beiträgen voran gestellt. Manche Autorinnen und Autoren geben Empfehlungen für die weitere Gestaltung der Nachbarschaftspolitik, nahezu alle Beiträge schließen mit einer klaren Einschätzung zu den aufgeworfenen Fragen.

Mehr GASP wagen!

Die durchweg lesenswerten und gründlich erarbeiteten Beiträge legen die Schwächen des ENP-Konzepts und seiner gerade erst angelaufenen praktischen Durchführung dar.⁶ Zu den Schwachpunkten gehört, dass die ENP die Dialektik „Beitritt/Nichtbeitritt“ beziehungsweise „Inklusion/Exklusion“ (siehe den Beitrag von Dov Lynch über die ENP und GASP, S. 147 bzw. S. 150) nicht auflöst, dass sie also hinsichtlich des zukünftigen Status der Nachbarn – Partner oder Beitrittskandidaten – ambivalent bleibt. Ein weiteres „Defizit“ ist, dass die ENP, wie Dorothée Schmid illustriert, den Mittelmeerländern zu viel anbietet. Denn diese haben auch mittelfristig keine realistischen Aussichten, etwa den Binnenmarktacquis zu übernehmen (S. 123). Andererseits bietet die ENP den osteuropäischen Ländern, wobei die Ukraine insbesondere nach der orangen Revolution im Mittelpunkt des Forschungsinteresses steht, aus Sicht der betreffenden Länder zu wenig. Für die Ukraine wird vielfach der Weg der Assoziierung als Zwischenschritt angesehen, wobei das politische und wirtschaftliche Potenzial der Ukraine auszuloten wäre, die nach ihrer Revolution in Orange einen Anspruch auf privilegierte Beziehungen zur EU und eine Beitrittsperspektive geltend macht. Andrea Gawrich sieht in der Beziehung zur Ukraine einen Lackmustest für das ENP-Konzept (S. 49). Nicht alle Autorinnen und Autoren teilen ihre Ansicht, dass die Erweiterungspolitik eine komplementäre Strategie zur Erweiterung (S. 51) sein solle. Lynch argumentiert überzeugend, dass die ENP auch konzeptionell sehr viel stärker als Außenpolitik verstanden und entwickelt werden müsse. Folgerichtig leidet auch die ENP an den Schwächen der GASP und ESVP insgesamt und legt den enormen Bedarf an Kohärenz zwischen den unterschiedlichen Instrumenten, über die die

EU in den Außenbeziehungen verfügt, bloß. Diesen Zusammenhang unterstreicht auch Steffen Angenendt. Er erwartet einen wichtigen Beitrag der Nachbarschaftspolitik zur Migrationspolitik der EU, die sich bislang auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner bewegt und sich auf restriktive Positionen zur Grenzsicherung und Rückübernahmepolitik beschränkt. Angenendt begrüßt, dass die ENP einen neuen Anstoß gibt, um in der Einwanderungspolitik stärker außenpolitische Gesichtspunkte zu berücksichtigen und damit die migrationspolitischen Herausforderungen „Integration, Demografie, Konkordanzfähigkeit, Arbeitsmärkte, innere Sicherheit“ (S. 196) strategisch und umfassend anzugehen. Die Länder der Nachbarschaftspolitik weisen ein hohes Migrationspotenzial auf, wobei Angenendt konstatiert, dass in erster Linie nicht „die Armen, die Landbevölkerung, sondern die westlich orientierten, besser ausgebildeten städtischen Eliten, die über das nötige Kapital, die Kontakte und die Fähigkeiten verfügen, um sich auch in anderen Ländern ein Leben aufbauen zu können“ (S. 191), aus Nordafrika und (Süd-)Osteuropa in die EU einwandern werden.

Konkurrierende Konzepte?

Schmid sieht konzeptionelle Defizite der ENP gegenüber den Mittelmeerländern, die ja über eine lange Tradition privilegierter Beziehungen zur EG/EU seit der globalen Mittelmeerpolitik der 1970-er Jahre verfügen. Sie rechnet mit Reibungen zwischen dem Konzept der ENP und dem der Euromediterranen Partnerschaft. Die Bilanz des Barcelona-Prozesses, der ja im Zentrum der Euromediterranen Partnerschaft steht, ist ernüchternd: „die Europäische Union ist und bleibt Impulsgeber und Hauptakteur des Barcelona-Prozesses“ (S. 116). Die ENP bietet auch nicht den Schlüssel zur Verbesserung der Beziehungen EU-Russland. Vielmehr erscheint die ENP als eine un-

6 Etwas aus dem Rahmen fällt der verwirrende Beitrag über „Territoriale Ungleichgewichte in Europa – Die Kohäsion auf dem Prüfstand der Erweiterung“ von Marie-Claude Maurel, der mit pauschalen Urteilen über die neuen Mitgliedstaaten aufwartet: „Die Beitrittsländer wollen weder ein mächtiges noch ein soziales Europa. Sie wollen sich nicht dem Modell eines Sozialstaats anschließen, den sie für reformunfähig halten“ (S. 224).

geheure Herausforderung für Moskau. Anne de Tinguy sieht ähnlich wie Bordachev dass die russische Regierung sich, angestoßen durch die ENP, überlegen muss, inwieweit sie in Brüssel primär einen Konkurrenten im postsowjetischen Raum sieht oder zu einer partnerschaftlichen Beziehung gelangen will. De Tinguy zeichnet das Geflecht der Kooperation im Rahmen der vier gemeinsamen Räume nach, ein Ansatz, der mehr als eine Variante der ENP ist. Denn die Machtasymmetrie, die ansonsten die Beziehungen der EU zu den Nachbarn charakterisiert, ist so im Falle Russlands nicht gegeben. De Tinguy plädiert für ein neues, allerdings noch unbestimmtes Format für den Dialog EU-Russland, der auf den Gipfeltreffen wie jüngst im Mai 2006 eher symbolisch als substantiell ist. Das größte Hindernis für Fortschritte in den Beziehungen bleibt aus Sicht de Tinguys die Differenz im Hinblick auf die Werte und politische Ordnung. Auch als Gasgroßmacht ist Russland ein schwieriger Partner für die EU. In seinem Beitrag über Energienetze bietet Gilles Lepasant ein optimistisches Szenario an, in dem Energie als Integrationsfaktor wirken kann und „durch die Institutionalisierung konkreter gemeinsamer Interessen Antagonismen und Verdächtigungen“ (S. 179) aufzulösen vermag.

Auch die USA kommt ins Spiel bei der Nachbarschaftspolitik. Genauer geht diesen Implikationen Carlo Masala in seinem Beitrag über die US-amerikanischen Perzeptionen der Mit-

telmeerpolitik der EU nach. Er sieht ein potenzielles Spannungsfeld zwischen der Greater Middle East Initiative der Amerikaner und der ENP. Auswege könnte eine stärker auf funktionale Kooperation setzende Politik beider Seiten bieten, die entlang der Problemfelder Migration, Energiesicherheit, fundamentalistischer Terrorismus etc. verläuft. Das ließe Differenzen in den Hintergrund treten, die zwischen EU-Mitgliedstaaten und den USA hinsichtlich der Ordnungsfragen und Methoden des Interventionismus oder des ‚regime change‘ bestehen. Schließlich wird in einigen Beiträgen thematisiert, inwiefern im Zuge der Nachbarschaftspolitik Trennlinien verschärft werden (zum Beispiel Piotr Zalewski zu Schengen und Osteuropa), wobei hier viel Raum für die Ausgestaltung funktionsfähiger, aber „freundlicher“ Schengengrenzen gesehen wird.

Trotz der vielfach konstatierten Schwächen der ENP werden kaum echte Alternativen diskutiert. Insgesamt gewinnt man den Eindruck, dass die ENP ein ernst zu nehmendes Angebot der EU ist, das sicherlich fortentwickelt werden muss und das in jedem Falle den politischen Nerv getroffen hat: die Strukturierung und Neuordnung des Nachbarschaftsraums der EU ist nicht abgeschlossen und bleibt eine Herausforderung, der nicht nur mit alten Rezepten beizukommen ist. Insofern wird die Nachbarschaftspolitik ein Dauerthema bleiben.

PROJEKTE & NETZWERKE

Von welchem Europa reden wir? Reichweiten nationaler Europadiskurse

Stefan Seidendorf*

Seit dem negativen Ausgang der beiden Referenda über den Verfassungsvertrag in Frankreich (29.05.2005) und den Niederlanden (01.06.2005) sehen wir in einem umstrittenen Punkt klarer: Die populäre These von der öffentlichen Unsichtbarkeit Europas und dem Aufmerksamkeitsdefizit für alle EU-Themen kann nicht mehr aufrecht erhalten werden.¹ Nicht nur in den beiden Kernländern des europäischen Integrationsprozesses, die mit *non* beziehungsweise *nee* gestimmt haben, sondern in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben die Osterweiterung und die Frage nach den ‚Grenzen Europas‘, der Verfassungskonvent und die Referendums-Kampagnen dazu geführt, dass das Integrationsprojekt zum Gegenstand einer politischen Auseinandersetzung wurde.² Es ist eingetreten, was von Wissenschaftlern und EU-Prakti-

kern immer wieder gefordert worden war: Das politische Europa wird zum Gegenstand einer öffentlichen Debatte. Allerdings ist diese Debatte nicht entlang einer einheitlichen *politischen* Spaltungsstruktur („links-rechts“) organisiert.³ Die Debatte – so unsere Ausgangsbeobachtung, so auch die meisten Untersuchungen zur Europäischen Öffentlichkeit⁴ – findet in national abgegrenzten Arenen statt und ist entsprechend durch *territoriale* Spaltungsstrukturen gekennzeichnet. Die damit verbundenen, grundsätzlichen und tiefgehenden Fragen nach der Legitimität Europas, nach gemeinsamen Werten und der europäischen politischen Identität, die die Schaffung einer gemeinsamen, demokratischen politischen Struktur jenseits der Nationalstaaten rechtfertigen könnte, werden vorherrschend *national* diskutiert. Dabei verstehen wir diese

* Dr. Stefan Seidendorf, wiss. Mitarbeiter, Lehrstuhl für Internationale Beziehungen/Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Integration, Universität Mannheim. Für hilfreiche Kommentare bedanke ich mich bei Harry Bauer und Fabrice Larat.

- 1 Kritik an der Behauptung des Aufmerksamkeitsdefizits auch schon bei Klaus Eder/Cathleen Kantner: Transnationale Resonanzstrukturen in Europa. Eine Kritik der Rede vom Öffentlichkeitsdefizit, in: Maurizio Bach (Hrsg.): Die Europäisierung nationaler Gesellschaften, Wiesbaden 2000, S. 306-331.
- 2 Zur Politisierung der Union siehe die Debatte in Notre Europe: Politics: The Right or Wrong Sort of Medicine for the EU?, Policy Paper Nr. 19/2006 mit Beiträgen von Simon Hix: Why the EU needs (Left-Right) Politics? Policy Reform and Accountability are Impossible without it, S. 1-27 und Stefano Bartolini: Should the Union be ‚Politicised‘? Prospects and Risks, S. 28-50, abrufbar unter: <http://www.notre-europe.asso.fr/IMG/pdf/Policypaper19-en.pdf> sowie John-Erik Fossum/Hans-Jörg Trenz: When the people come, in: Constitution-Making and the belated politicisation of the European Union, in: European Governance Papers (EUROGOV), Nr. C-06-03/2006 unter <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-06-03.pdf> (letzte Zugriffe: 19.05.2006).
- 3 Zum Begriff der „cleavage structure“ (Spaltungsstruktur) und seine Rolle bei der Herausbildung nationalstaatlicher Demokratien in Europa siehe Stein Rokkan: Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora, Frankfurt am Main 2000, S. 19.
- 4 Ein Zugang zu den mittlerweile zahlreichen Arbeiten zur „Europäischen Öffentlichkeit“ bzw. europäischen *public sphere* bei Hans-Jörg Trenz: Europa in den Medien. Die europäische Integration im Spiegel nationaler Öffentlichkeit, Frankfurt am Main 2006 (mit weiterer Literatur). Weiterhin Ansgar Klein/Ruud Koopmans/ Hans-Jörg Trenz u.a. (Hrsg.): Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa, Opladen 2003. Eine etwas variierte Definition von „Europäischer Öffentlichkeit“ bei Marianne van de Steeg: Re-Thinking the Conditions for a Public Sphere in the European Union, in: European Journal of Social Theory 4/2002, S. 499-519. Normativ Jürgen Habermas: Der gespaltene Westen, Frankfurt am Main 2004, S. 68-83, hier S. 71.

Annahme sowohl räumlich als auch ideell: Es sind die im Rahmen der eingespielten, nationalen politischen Debatte entwickelten Bedeutungszusammenhänge und sozialen Repräsentationen, mit denen versucht wird, Europa zu rechtfertigen oder abzulehnen.

Diese Beobachtung bildet die Ausgangslage für ein von der ASKO Europa-Stiftung (Saarbrücken) und dem Deutsch-Französischen Institut (Ludwigsburg) gemeinsam initiiertes und gefördertes Projekt im Rahmen der „Deutsch-französischen Zukunftswerkstatt“.⁵ Thema ist eine vergleichende Untersuchung von Europadiskursen in verschiedenen Mitgliedsländern, wie sie zwischen der Erweiterung der Union um zehn neue Mitgliedstaaten (01.05.04) und der Ratifikationsphase des Verfassungsvertrags (2005) geführt wurden. Das Projekt bringt Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus fünf Mitgliedsländern für eine Diskursanalyse der Europakonstruktion in neun Mitgliedstaaten zusammen. Ergänzt wird das Projekt durch eine ‚Außen-‘ und ‚Innenperspektive‘ auf die diskursive Konstruktion Europas.

Im Folgenden soll die Relevanz einer solchen Untersuchung gezeigt werden und einige Besonderheiten des Projekts in Abgrenzung zu ähnlich angelegten Forschungen erläutert werden. Schließlich endet der Werkstattbericht mit der Präsentation einiger vorläufiger Ergebnisse.

Warum Europadiskurse untersuchen?

Die beschriebenen öffentlichen Debatten über Europa verbinden zwei Phänomene, die Grundfragen zur Ordnung und Existenz des politischen Gemeinwesens selbst betreffen. Einerseits geht es in den Debatten darum, öffentliche Zustimmung dafür zu gewinnen, die politische Ordnung der nationalen Gesell-

schaften grundlegend zu verändern. Welche „guten, zustimmungsfähigen Gründe“⁶ lassen es gerechtfertigt erscheinen, den nationalstaatlichen Rahmen demokratischer Entscheidungsfindung gegen ein erst in seinen Umrissen erkennbares, supranationales Experiment einzutauschen? Daneben tritt der Konstruktionsprozess ebenjener supranationalen Ordnung. Wie soll diese entstehende Europäische Union gestaltet werden, um den aus gewohnter nationalstaatlicher Umgebung bekannten Grundanforderungen demokratischen Regierens zu genügen, was sind die zu bewahrenden gesellschaftlichen Standards und wo ist Veränderung möglich oder unumgänglich? Dies ist die vielbemühte Frage nach den ‚Werten Europas‘, oder umständlicher, aber exakter: die Frage nach der politischen Definition der Europäischen Union. Wofür wollen wir als politisches Gemeinwesen stehen, was sind die gemeinsamen Grundlagen, die es angebracht erscheinen lassen, Politik in einem gemeinsamen Rahmen zu gestalten? Dass ein solcher Selbstverständigungsprozess notwendig für die Legitimation des fortschreitenden Integrationsprojekts sei wird beispielsweise von Jürgen Habermas vertreten.⁷ Schon aus den angeführten normativen Gesichtspunkten erscheint eine empirische Untersuchung dieses Phänomens sinnvoll, um einen Überblick über mögliche Argumente in den verschiedenen nationalen Debatten zu erhalten.

Wendet man den Blick von der normativen auf die analytische Ebene, so ergibt sich die Relevanz des Projekts aus einem weiteren Grund. Beim Versuch der diskursiven Konstruktion der politischen Identität Europas handelt es sich um einen sozialen Prozess der Gruppenbildung.⁸ Eine Untersuchung des europäischen Zusammenhangs könnte weitere Erkenntnisse darüber liefern, wie solche Prozesse in (sprachlich und kulturell) heterogenen

5 Die Homepage des Projekts: <http://www.zukunftgestalten.com/deutsch/projekt.htm> (letzter Zugriff: 19.05.2006).

6 So Peter Graf Kielmansegg: *Integration und Demokratie*, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Europäische Integration*, Opladen 2003, S. 49-85, hier S. 49.

7 Habermas: *Der gespaltene Westen*, S. 68-72.

Großgruppen stattfinden. Im Mittelpunkt steht die Entstehung gemeinsam geteilter Bedeutungen und das gemeinsame Verstehen von Handlungen und Situationen. Diese Prozesse können nur im gemeinsamen diskursiven Austausch über das je individuell Wahrgenommene stattfinden, sie benötigen also Sprache als Medium, um zu kollektiven Wahrnehmungen zu kommen.⁹ Dabei bedienen sich die Sprecher bei in der Gruppe bekannten und akzeptierten diskursiven Ressourcen, um verständlich zu bleiben. Das heißt, sie ziehen gemeinsame Erinnerungen und Erfahrungen zur Interpretation neuer Phänomene heran.¹⁰ Im europäischen Fall stellt sich der Prozess dabei folgendermaßen dar: Die Diskussion über dasselbe Phänomen (Europa) findet in unterschiedlichen Sprachen statt *und* bezieht sich auf historische Erfahrungen, die (obwohl häufig europäische) in den je unterschiedlichen

„Nationalgeschichten“ unterschiedliche oder sogar gegensätzliche Bedeutungen haben.

Es liegt also nahe, die nationalen Europadiskurse auf ihre Gemeinsamkeiten und Unterschiedlichkeiten zu überprüfen und die Frage nach den Bedingungen für eine gegenseitige Verständigung zu stellen.¹¹ Nur in einem längeren Prozess des diskursiven Austauschs scheint es möglich, dass die Aufmerksamkeit der nationalen Arenen füreinander erhöht wird und eine gegenseitige Durchdringung entsteht, aus der gemeinsames Verständnis wachsen könnte.¹² Fraglich sind dabei die Bedingungen und Möglichkeiten eines solchen Prozesses. *Normativ* scheint es für die demokratische Zustimmung zu einem gemeinsamen politischen Projekt unerlässlich, sich über Sinn und Inhalt, Kosten und Nutzen, Begründung und Werte dieses Projekts zu ver-

- 8 Mit diesem Paradigma nimmt unser Projekt einen Platz unter den im weitesten Sinne sozial-konstruktivistisch inspirierten Arbeiten ein: Vorstellungen von ‚objektiv gegebenen‘ oder ‚unveränderbaren‘ Identitäten lehnen wir ab. Methodisch kann sich eine Diskursanalyse nicht auf Kausalzusammenhänge (zwischen Akteur und Struktur, zwischen zwei Variablen etc.) festlegen lassen, sondern postuliert die gegenseitige Bedingtheit gesellschaftlicher Prozesse. Die theoretische Skizze entsprechender Ansätze bei Ole Waever: *Discursive approaches*, in: Antje Wiener/Thomas Diez (Hrsg.): *European Integration Theory*, Oxford 2004, S. 197-216. Zu den Unterschieden zwischen positivistischer Sozialwissenschaft und Konstruktivismus in den Europawissenschaften die Kritik am Konstruktivismus von Andrew Moravcsik: *Is there something rotten in the state of Denmark? Constructivism and European Integration*, in: *Journal of European Public Policy* 4/1999, S. 669-681; oder auch die Debatte zwischen einem ‚Konstruktivisten‘ und einem ‚Positivisten‘, Jeffrey Checkel/Andrew Moravcsik: *A Constructivist Research Programme in EU Studies?*, in: *European Union Politics* 2/2001, S. 219-249; etwas komplexer in Alexander Wendt: *The agent-structure problem in international relations theory*, in: *International Organization* 3/1987, S. 335-370.
- 9 Aus den vielfältigen Arbeiten zum ‚linguistic turn‘ vgl. Thomas Diez: *Speaking ‚Europe‘: the politics of integration discourse*, in: *Journal of European Public Policy* 4/1999, S. 598-613, Norman Fairclough: *Analysing Discourse. Textual analysis for social research*, London 2002, hier S. 123-133; Ruth Wodak/Rudolf de Cillia/Martin Reisigl u.a.: *Zur diskursiven Konstruktion nationaler Identität*, Frankfurt am Main 1998; Teun A. van Dijk (Hrsg.): *Discourse as Social Interaction. (Discourse Studies 2 – A Multidisciplinary Introduction)*, London 1997; Knud-Erik Jørgensen (Hrsg.): *Reflective Approaches To European Governance*, London 1997, darin zu Frankreich Ulla Holm: *The French Garden is no longer what it used to be*, S. 122-145; Henrik Larsen: *Foreign Policy and Discourse Analysis: France, Britain and Europe*, London 1997.
- 10 Graf Kielmansegg: *Integration und Demokratie*, S. 58 schlägt ein Identitätsverständnis bestehend aus Kommunikations-, Erfahrungs- und Erinnerungsgemeinschaft vor. Die Frage ist, ob diese Kategorien selbst schon ‚Identität‘ ausmachen, also als ‚objektiv gegeben‘ angesehen werden, oder ob Akteure sich dieser Ressourcen bedienen, um Identität zu konstruieren.
- 11 Trenz: *Europa in den Medien*, S. 162-169.
- 12 Habermas: *Der gespaltene Westen*, S. 71 und ders.: *Why Europe needs a Constitution*, in: *New Left Review* September-Oktober 2001, S. 5-26, hier S. 17-18.

ständigen: Nur so kann es gelingen, neben der Zustimmung zum gemeinsamen Projekt, die auf der Effizienz seiner Leistungen beruht („output-legitimacy“¹³), auch die für ein demokratisches Gemeinwesen unerlässliche „diffuse Legitimität“ zu schaffen, die letztendlich erst die Identifikation (das „Bekenntnis“) der Bürger zur EU ermöglicht.

Von welchem Europa reden wir? - Ein spezifischer Ansatz

Die beiden Kategorien, die eine Untersuchung von Gruppenbildungsprozessen leiten können, betreffen dabei einerseits die räumliche und zeitliche *Verortung* der Gruppe, andererseits die Frage nach den *Inhalten*, welche die Gruppe transportieren möchte. Im EU-ropäischen Fall sind diese beiden untersuchungsleitenden Kategorien in jüngster Zeit erheblichen Veränderungen ausgesetzt gewesen. Einerseits wurden die Kategorien *Raum* und *Zeit* in Bezug auf die EU verändert: Osterweiterung und Türkeibeitritt stellen die Frage nach den räumlichen Grenzen der EU,¹⁴ damit einher geht eine Ungleichzeitigkeit der gemeinsamen Erfahrungen als EU-ropäer. Die gemeinsamen Erfahrungen als EU-ropäer sind nicht dieselben für die Gründungsmitglieder, wie für die Neumitglieder, die EU erhält damit eine je andere Bedeutung entsprechend der unterschiedlichen Erfahrungen.¹⁵ Andererseits ist die Diskussion um *Inhalte*, die die EU definieren, in vollem Gang. Die Arbeit des Verfassungskonvents kann so als Versuch verstanden werden, eine inhaltliche Definition der Gruppe zu leisten und Antwort auf die

Fragen zu geben, „wer wir sind“ und „was wir wollen“.¹⁶ Die Phase von der Osterweiterung (1. Mai 2004) bis zur ‚Reflexionsphase‘ nach den Volksabstimmungen 2005 stellt den Kernbereich unserer Untersuchung dar. Dabei müssen jedoch auch frühere Beiträge zum Verständnis der Debatte herangezogen werden, ebenso wie wir uns – als Teilnehmer am Diskurs – bei der Interpretation unserer Befunde nicht von der gegenwärtigen Entwicklung abkoppeln können.

Die beiden Länder, die am längsten dem Integrationsprozess ausgesetzt waren und deren gemeinsame historische Erfahrung am stärksten den Integrationsprozess begründet und legitimiert haben, stehen im Zentrum unserer Analyse. Frankreich und Deutschland sind auch die Länder, die am intensivsten nach einer europäischen Identität gesucht haben und zwischen denen sich die stärksten gemeinsam definierten diskursiven Genealogien entwickelt haben.¹⁷ Dazu werden weitere Länder untersucht, um sowohl die möglicherweise divergierenden Erfahrungen der Neumitglieder, als auch der südlichen und der europaskeptischen Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Im einzelnen umfasst unser Projekt Studien zu den Neumitgliedern *Ungarn, Polen, Tschechien* und *Litauen*, den südlichen Mitgliedern *Spanien* und *Italien*, sowie vier Fallstudien zum deutsch-französischen Komplex (*Deutschland, Frankreich*, Referendum in *Frankreich*, *deutsch-französische* Debatte um einen Beitritt der Türkei). Weiterhin wird die integrations skeptische *britische* Sicht, die ‚Außenperspektive‘ der Vereinigten Staaten

13 Graf Kielmansegg: *Integration und Demokratie*, S. 52. Kielmansegg lehnt den Gedanken einer Legitimierung der EU einzig über die Ergebnisse ihrer Politik („spezifische Unterstützung“) ab und fordert stattdessen auch „diffuse Unterstützung“.

14 Vgl. Frank Schimmelfennig: *The EU, NATO and the Integration of Europe. Rules and Rhetoric*, Cambridge 2003, S. 194-228 über „rhetorisches Handeln“ in der Osterweiterung.

15 Fabrice Larat: *Presenting the Past: Political Narratives on European History and the Justification of EU Integration*, in: *German Law Journal* 2/2005, S. 273-290.

16 Valéry Giscard d'Estaing: *Grundprinzip unserer Existenz ist unsere Einheit*, Eröffnungsrede des Vorsitzenden vor dem Konvent zur Zukunft Europas am 26.02.2002.

17 Zur Rolle des deutsch-französischen Gegensatzes als Motor der europäischen Integration Mariano Barbatto: *Regieren durch Argumentieren. Macht und Legitimität politischer Sprache im Prozess der europäischen Integration*, Baden-Baden 2005, S. 199-202. *Deutsch-französische Genealogien bei Stefan Seidendorf: Europäisierung nationaler Identitätsdiskurse? Ein Vergleich französischer und deutscher Printmedien 1952 und 2000*, Univ.-Diss., Mannheim 2005, S. 470-475.

von Amerika und die innerhalb der *Europäischen Kommission* konstruierte ‚Binnenperspektive‘ auf das supranationale Projekt untersucht.

Die Autoren der jeweiligen Teilstudien sind dabei meistens selbst *nicht* Bürger des von ihnen untersuchten Landes – das heißt, sie mussten sich zunächst das nötige Verständnis des von ihnen untersuchten Diskurses erarbeiten. Dahinter steht eine methodologische Überlegung. Die Möglichkeit, ‚von außen‘ in eine diskursive Arena einzutreten, lässt scheinbar ‚vorgegebene‘ und als ‚normal‘ angesehene und akzeptierte Deutungen nicht hinterfragt stehen, vielmehr müssen sie expliziert werden, woraus sich eine differenziertere Sicht auf ihre Bedeutung und historische Genealogie ergibt. Gleichzeitig ergeben sich daraus erste Hinweise auf die mögliche ‚Wirkungsweise‘ eines bestimmten nationalen Diskurses in einer anderen nationalen Arena.

Die Quellen, die als Grundlage der Analyse dienen, decken ein breites Feld ab, wobei sich ihre Repräsentativität am Kriterium der ‚Öffentlichkeit‘ festmacht, das heißt, sie müssen Gegenstand einer öffentlichen Erörterung sein. In den „offenen Gesellschaften“¹⁸ der europäischen Demokratien ist die Debatte in diesen Medien natürlich durch verschiedene Meinungen, Streit und Widerspruch gekennzeichnet. Außerdem ist der Diskurs jedoch auch durch gesellschaftliche Hierarchien charakterisiert, die darüber entscheiden, wessen Wort ‚mehr Gewicht‘ hat. Idealtypisch ergibt sich daraus der demokratische Konsens. Mediendiskurse stellen nicht nur ‚Öffentlichkeit‘

dar, sondern sie bilden auch die gesellschaftlichen Hierarchien ab, die über die Möglichkeiten eines Akteurs (mit-)entscheiden, den Diskurs beeinflussen zu können.¹⁹ Die Beiträge vielfältiger Autoren, von ‚normalen Bürgern‘ über Intellektuelle und Politiker bis hin zu Institutionen, wie Präsidialamt und Zentralbank, ergeben gemeinsam den Versuch einer sinnhaften Interpretation mit dem Ziel, die durch die europäische Integration neu geschaffene Situation vor dem Hintergrund der vorhandenen, nationalen Erfahrungen und Erinnerungen zu verstehen und zu legitimieren.

Inhaltlich ist auf einer ersten Ebene der zeitliche Ablauf der ‚Ereignisse‘ zwischen Osterweiterung und Verfassungsreferenda der rote Faden, an dem sich der Diskurs wie die Analyse orientieren. Die Chronologie gibt vor, wann es zu einem rhetorischen Akt kommt; die entsprechenden Ereignisse, wie zum Beispiel Wahlkämpfe oder Staatsgipfel, geben die inhaltliche Rahmung vor. Hinter dieser ersten, direkt zu erfassenden Ebene liegt jedoch eine weitere, in die Analyse mit einzubeziehende Ebene. Sie orientiert sich an der übergeordneten Thematik der Definition und Begründung einer europäischen ‚Wir-Gruppe‘.

Um diese inhaltliche Verortung des Integrationsprojektes zu leisten, greifen die Akteure wiederum auf vorhandene diskursive Strukturen zurück, in denen sich beispielsweise Grundüberzeugungen demokratischen Regierens ausdrücken.²⁰ Entsprechend sind diese Grundüberzeugungen wiederum national geprägt. Aus den Gemeinsamkeiten zwischen den Mitgliedstaaten – liberale Demokratien,

18 Karl Popper: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, 2 Bände, Tübingen 1992.

19 Trenz: Europa in den Medien, S. 43–45.

20 Unter dem Begriff „Leitbilder“ wurde dieser Gedanke bereits eingeführt von Heinrich Schneider: Leitbilder in der Europapolitik, Bonn 1977. In jüngster Zeit Arbeiten im Anschluss an Schneider: Hartmut Marhold: Die neue Europadebatte. Leitbilder für das Europa der Zukunft, Bonn 2002 und das gemeinsam vom IEP, dem Jean-Monnet-Lehrstuhl der Universität zu Köln und der Universität Prag durchgeführte Projekt „Europapolitische Leitbilder in der erweiterten Europäischen Union. Fragmentierung, Kontinuität oder Neuformierung?“, abrufbar unter: <http://www.iep-berlin.de/forschung/leitbilder/index.htm> (letzter Zugriff: 06.06.2006). Stärker in der Perspektive der internationalen (angelsächsischen) Tradition steht die Verwendung des Begriffs bei Markus Jachtenfuchs: Die Konstruktion Europas: Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung, Baden-Baden 2003. Schließlich die Diskussion und Verbindung beider Ansätze bei Bruno Scholl: Der Einfluss nationaler Verfassungstraditionen auf die Konstitutionalisierungsdiskurse im Konvent zur Zukunft Europas, Wiesbaden 2006 (i.E.), S. 51.

Rechtsstaatlichkeit und Marktwirtschaft – ergibt sich aber auch ein diskursives Reservoir, das den Ausgangspunkt für eine Europäisierung der national geprägten Diskurse geben kann.²¹

Erste Ergebnisse

Die bisherigen Ergebnisse belegen die Relevanz des Projekts: Zum einen können wir jetzt schon unsere Ausgangsthese bestätigen, dass die diskursive Legitimation des neugeschaffenen europäischen politischen Systems zunehmend zu einem Thema öffentlicher Debatten wird. Allerdings finden diese Debatten in diskursiven Arenen statt, die durch national akzeptierte ‚Erzählungen‘ und national etablierte ‚Realitäten‘ geprägt sind. Europa-Begründungen und das zugehörige europäische ‚Selbst-Verständnis‘ entwickeln sich zuerst in nationalen Zusammenhängen und bilden entsprechend nationale Sichtweisen ab. Erweitert wird diese zweite Grundannahme um die Feststellung einer weiteren „Spaltungsstruktur“²², entlang derer sich Diskurse organisieren. In allen untersuchten Ländern wird der Diskurs auch mit Blick auf die innenpolitische Rechts-Links-Dimension geführt, deren Koordinaten ihrerseits wiederum je national unterschiedlich liegen.

Die Stärke dieses Projekts, das weniger an sozialwissenschaftlicher Theoriebildung interessiert ist als an einem Überblick und einer Strukturierung der europäischen Diskurslandschaft, liegt in seiner empirischen Breite. Es zeigt sich beispielsweise, dass die normativen und ideellen Fragen nach dem Sinn und Zweck Europas in den Kernländern der Integration einen größeren Raum beanspruchen, als in den Beitrittsländern. Umgekehrt gilt für die instrumentelle Begründung EU-ropas die

Kosten-Nutzen-Diskussion, dass sie zwar in allen untersuchten Ländern anzutreffen ist, jedoch bei den Neumitgliedern (*nach* dem Beitritt) einen größeren Raum einnimmt. Offensichtlich wächst mit der Dauer der Teilnahme am Integrationsprozess die diffuse Legitimität des europäischen Gemeinwesens, während die Frage nach der Effizienz (Kosten-Nutzen-Diskussion) vor allem zu Beginn der Erfahrungen als Mitgliedsland steht.

Weiterhin zeigt unser Projekt, dass die Politisierung der Europadiskussion derzeit in erster Linie im nationalen Rahmen stattfindet. Die national vorhandenen und etablierten Wahrnehmungsstrukturen der politischen Lager dienen beispielsweise zur Rahmung der EU-Verfassungsdebatte in Frankreich.²³ Es gelingt eine fast beängstigende Politisierung des angeblich technokratischen und ‚langweiligen‘ EU-Projekts entlang zentraler Kategorien der nationalen politischen Auseinandersetzung (‚Links-rechts-Spaltungsstruktur‘), und die Europapolitik wird zu *dem* zentralen, die Medien beherrschenden politischen Thema. Die hohe Mobilisierung hat als Preis den verstärkten Rückgriff aller Lager auf die vorhandenen, etablierten Kategorien. Zusätzlich hat die Organisation dieser Auseinandersetzung – über den Verfassungsvertrag wird nur im nationalen Rahmen abgestimmt – zur Folge, dass die Debatte nochmals verstärkt in nationalen diskursiven Strukturen geführt wird. Beispiele sind dafür in Frankreich die angebliche Existenz eines ‚europäischen Sozialmodells‘ und seine Verteidigung durch die EU oder Vorstellungen über das internationale Wirtschaftssystem, die Rolle des Staates und das Verhältnis zu anderen gesellschaftlichen Akteuren, die alle einer spezifisch französischen Sichtweise entstammen und durch

21 Seidendorf: Identitätsdiskurse, S. 468-475.

22 Rokkan: Staat, Nation und Demokratie, S. 19.

23 Analysen zum französischen Referendum in: Le référendum de ratification du Traité constitutionnel européen: Comprendre le ‚non‘ français, hrsg. von Annie Laurent und Nicolas Sauger, Cahiers du CEVIPOF Nr. 42/2005. Darin Beiträge zur sozialen Frage von Sylvain Brouard/Nicolas Sauger: Comprendre la victoire du ‚non‘: proximité partisane, conjoncture et attitude à l’égard de l’Europe, S. 121-141; und zur medialen Kampagne von Christophe Piar/Jacques Gerstlé: Le cadrage du référendum sur la Constitution européenne: la dynamique d’une campagne à rebondissement, S. 42-73.

den französischen Diskurs geprägt sind. Über Europa wird also diskutiert, allerdings findet die Debatte als nationale Diskussion statt. Ähnliches lässt sich für alle untersuchten diskursiven Arenen zeigen.

Was zu tun bleibt

Neben der Vervollständigung der Fallstudien wird es in der verbleibenden Projektzeit um eine Strukturierung des Gesamtzusammenhangs und die Konsequenzen aus unseren Befunden gehen. Eine Überwindung des derzeitigen Zustands hin zu einer gemeinsam das Integrationsprojekt tragenden Öffentlichkeit scheint nur in dem Sinne möglich, dass in einer Europäisierung des diskursiven Prozesses

jene nationalen Erzählungen beibehalten und europaweit weiterentwickelt werden, die auch europaweit kompatibel sind. Weiterhin gibt das europäische ‚Motto‘ („In Vielfalt geeint“) vor, dass kein national als unumgänglich betrachteter Diskurs *a priori* abgelehnt wird. Dafür wird es nötig sein, die eigenen und die vorhandenen europäischen Erzählungen permanent im Hinblick auf diese Anforderungen in Frage zu stellen. Im besten Fall kann dieses Projekt dabei helfen, indem es übergreifende Muster der Begründung der europäischen, supranationalen politischen Zusammenarbeit aufzeigt und die Frage zu beantworten sucht, wie diese sich im jeweiligen nationalen Zusammenhang präsentieren.

Beeindruckende Dokumentation über die Integrationsbemühungen der letzten 60 Jahre



Europa zwischen Spaltung und Einigung

Darstellung und Dokumentation 1945 – 2005

Vollständig überarbeitete Neuauflage

Von Curt Gasteyer

2006, 575 S., brosch., 29,- €, ISBN 3-8329-2011-0

Die Erweiterung der Europäischen Union von 15 auf 25 Mitgliedstaaten und die Diskussion um den Verfassungsvertrag einschließlich der Charta der Grundrechte regen zu neuem Nachdenken über die Zukunft Europas an. Anhand zahlreicher Schlüsseldokumente, denen jeweils eine kommentierende Darstellung vorausgeht, stellt der Autor die Spaltung des Kontinents nach 1945 und den zunächst sehr langsamen, dann aber immer schneller verlaufenden Prozess der europäischen Einigung dar.



Nomos

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei: Nomos Verlagsgesellschaft | 76520 Baden-Baden | www.nomos.de

TAGUNG

Transatlantische Lastenteilung: Wer trägt die Kosten für die Bewahrung globaler Sicherheit?

Katharina Plück*

Die globale Sicherheitsordnung ist ein Anliegen, das die westlichen Alliierten teilen – trotz der außenpolitischen Meinungsverschiedenheiten zwischen den transatlantischen Partnern, die nach Ende des Kalten Krieges und spätestens nach dem 11. September 2001 sowie dem amerikanischen Einmarsch in den Irak im März 2003 deutlich zugenommen haben. Vor dem Hintergrund eines drohenden nuklearen Waffenprogramms im Iran, kontinuierlicher Terror-Aktivitäten im Irak und erneut aufflammender Gewalt in Afghanistan erscheint das Zusammenwirken des Westens in Sachen weltweiter Sicherheit wichtiger denn je. Natürlich ist es nicht damit getan, sich auf ein so umfassendes und ehrgeiziges Ziel wie die Bewahrung globaler Sicherheit zu einigen. Vielmehr müssen sich die westlichen Partner darüber einig werden, wie die Verantwortung und die damit verbundenen Lasten für diese gemeinsame außenpolitische Aufgabe verteilt werden können.

Weltweite, langfristig aufrechterhaltene militärische Präsenz beruht auf wesentlichen ökonomischen Voraussetzungen. Zum einen müssen Länder, die eine globale Führungsrolle für sich beanspruchen (oder von Partnern mit dieser beauftragt werden), über eine gesunde, wachsende Volkswirtschaft verfügen. Zum anderen erfordern moderne, weltweit einsatzfähige Streitkräfte erhebliche wirtschaftliche Ressourcen – nicht zuletzt für Forschung und Entwicklung, die die Basis einer technologisch führenden Rüstungsindustrie und somit der angemessenen Ausstattung des Militärs darstellt. Das Aufbringen dieser Mittel wie-

Sharing the Growing Economic Burden of World Order: How to strengthen the economic base of foreign and security policy in the Atlantic Alliance?

Internationale Konferenz des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und des Institute for International Economics (Washington, DC)

Berlin, 11./12. Mai 2006

Welcome and Introduction

Dr. Stefan MAIR, Mitglied der Institutsleitung, SWP
Dr. Jens VAN SCHERPENBERG, Leitung, Forschungsgruppe Amerika, SWP

The challenge: The U.S. as the provider of last resort of global security – which place for Europe?

The political reasons for global economic imbalances: Why Europe finances American military activities abroad and economic consumption at home
Dr. Henry NAU, George Washington University, Washington, DC

Comment: Karl-Theodor ZU GUTTENBERG, MdB

Overcoming rising budgetary risks and their foreign and security policy implications

Guns and butter – How long can it work? The political economy of U.S. security policy
Dr. Peter DOMBROWSKI, Naval War College, Newport, RI

How to win votes with sound budgetary and tax policies?

Dr. Kevin HASSETT, American Enterprise Institute, Washington, DC

Comment: Dr. Bernhard SPEYER, Deutsche Bank Research

* Katharina Plück, M.A., wiss. Mitarbeiterin am Institute for International Economics, Washington, DC.
Die Autorin dankt Dr. Jens van Scherpenberg für die Unterstützung bei der Erstellung des Tagungsberichts.

derum bedarf in einer Demokratie der Zustimmung oder Duldung der Bürger. Sie müssen das außenpolitische Engagement ihres Landes unterstützen. Wenn die öffentliche Meinung dagegen vor allem auf innenpolitische Themen fixiert ist, werden Politiker es schwer haben, ausreichend Gelder für Außen- und Sicherheitspolitik zu mobilisieren.

Der klassische Konflikt, dem sich politische Führungskräfte gegenüber sehen, nämlich zwischen ‚Kanonen und Butter‘, der Stärkung der äußeren Sicherung des Landes und der inländischen Leistungen für die Bürger entscheiden zu müssen, wurde durch die Liberalisierung der internationalen Finanzflüsse in den siebziger und achtziger Jahren gemindert. Dank der Öffnung nationaler Kapitalmärkte können Länder trotz eigener Ressourcenknappheit leichter Mittel auf internationalen Finanzmärkten leihen und damit sowohl inländischen Anforderungen wie auch außenpolitischen Ambitionen entsprechen. Allerdings ließ sich der Zielkonflikt nie gänzlich aufheben. Eine wachsende Außenverschuldung beinhaltet, dass nachfolgende Generationen Schulden tilgen und auf Teile des erwirtschafteten Inlandsproduktes verzichten müssen. Das bedeutet auch, dass weniger Mittel für *zukünftige* inländische und außenpolitische Ziele vorhanden sind; mehr noch: Die entstehenden globalen wirtschaftlichen Ungleichgewichte bergen ihre eigenen Gefahren für die Stabilität der Weltwirtschaft und somit auch für die Bewahrung globaler Sicherheit.

Mit einem Leistungsbilanzdefizit von mittlerweile fast sieben Prozent des Bruttoinlandsproduktes haben die Vereinigten Staaten in den letzten Jahren einen Immobilienboom und bedeutende militärische Einsätze finanziert, und dies bei einer negativen Sparquote der amerikanischen Privathaushalte in 2005. Die meisten europäischen Partner und Japan verzeichnen dagegen Bilanzüberschüsse, langsames Wirtschaftswachstum und zugleich konstante Verteidigungsausgaben. Diese Länder sind dadurch nicht nur auf Amerikas globale Schutzfunktion angewiesen, ihr – wenngleich zaghaftes – wirtschaftliches Wachstum hängt

When the U.S. current account deficit cannot be sustained anymore

Who is going to foot the bill? Economic consequences of a disorderly dollar adjustment for the U.S., Europe and Asia

Dr. Sebastian DULLIEN, Financial Times Deutschland

Adjustment challenges for the United States

Dr. Adam POSEN, Institute for International Economics, Washington, DC

Comment: Prof. Dr. Carl-Ludwig HOLTFRICH, Freie Universität, Berlin

How resilient is the U.S. Economy?

The United States as net debtor: how much longer the „Exorbitant Privilege“?

Dr. Catherine MANN, Institute for International Economics, Washington, DC

Katharina PLÜCK, Institute for International Economics, Washington, DC

The attractiveness of U.S. financial markets: the example of the housing sector

Martin MÜHLEISEN, International Monetary Fund, Washington, DC

Can technology power American leadership: meeting the challenges of the 21st century

Dr. Kent HUGHES, Wilson Center for International Scholars, Washington, DC

Comment: Stormy MILDNER, M.Sc., Freie Universität, Berlin

Paying up to share responsibilities: Europe's role and realities – a mixed picture with a silver lining?

Burden-sharing and strategic policy options for Europe

Dr. Stefan COLLIGNON, Harvard University, Cambridge, MA

Foreign Policy spending in the EU – Recent trends and explanations

Dr. des. Daniela SCHWARZER, SWP

Comment: Dr. Tilman BRÜCK, Deutsches Institut für Wirtschaft, Berlin

Conclusion: The task – Forging a new transatlantic burden sharing consensus

How much scope for shared responsibilities in the Atlantic Alliance?

Dr. Steven SZABO, Johns Hopkins University School of Advanced International Studies, Washington, DC

Redressing the world's imbalance? European public discourses and the prospects for transatlantic burden-sharing

Prof. Dr. Reinhard WOLF, Ernst-Moritz Arndt Universität, Greifswald

in entscheidendem Maße von der Fähigkeit der amerikanischen Wirtschaft ab, eine steigende Menge ausländischer Einfuhren zu absorbieren. Ist eine solche Situation auf Dauer tragbar?

Diese Frage beschäftigte die Teilnehmer der eininhalb-tägigen Konferenz “Sharing the growing economic burden of world order” in Berlin. Werden amerikanische Wähler das intensive außenpolitische Engagement ihres Landes weiterhin unterstützen? Kann die amerikanische Wirtschaft in der Zukunft ein solches Engagement tragen? Können und wollen Europa, Japan und andere Alliierte die Verantwortung für die internationale Sicherheit weiterhin im bisherigen Umfang den Vereinigten Staaten überlassen? Wenn nicht, was muss geschehen, damit die Kosten dieser globalen Sicherheitsfunktion gleichmäßiger verteilt werden?

Die Verknüpfung von wirtschaftlichen Fragen und außen- sowie sicherheitspolitischen Problemen wird oft diskutiert, wenn Themen wie Handelssanktionen oder internationale Energiepolitik zur Debatte stehen. Der Versuch jedoch, die Verbindungen zwischen inländischer Wirtschaftspolitik, internationalen makroökonomischen Entwicklungen und globaler Sicherheits- und Verteidigungspolitik nachzuzeichnen, sei nach Angaben des Konferenzleiters *Jens van Scherpenberg* relativ neu. Obwohl diese Verflechtungen zum politischen Alltag gehören seien sie von Wissenschaftlern noch wenig erforscht. Die Konferenz könne deshalb auch keine konkreten Antworten versprechen, aber Denkanstöße liefern und zu weiterer Diskussion anregen.

Die Vereinigten Staaten, Europa und der Status Quo

In seinem einleitenden Beitrag stellte *Henry Nau* heraus, dass die gegenwärtige wirtschaftliche und außenpolitische Kräftekonstellation in der Welt aus rein geopolitischer Sicht auf unbestimmte Zeit fortbestehen werde, da sie im Interesse aller Beteiligten sei. Er zeigte, dass das amerikanische Leistungsbilanzdefizit in den letzten 15 Jahren trotz unterschiedli-

cher Wirtschaftspolitik verschiedener Administrationen und trotz erheblicher Schwankungen im Wechselkurs des US Dollars stetig gewachsen ist. Völlig unabhängig von Zielen der amerikanischen Wirtschaftspolitik seien die Partner der USA offenbar bereit, ihre Ersparnisse in die amerikanische Wirtschaft zu investieren. Grundlage dafür sei jedoch, dass die Vereinigten Staaten mit weltweit militärischer Präsenz globale Sicherheit garantieren könnten und der amerikanische Markt der Motor der Weltwirtschaft bleibe. Die Konstellation liege also auch im innenpolitischen Interesse der Partnerländer. *Nau* bemerkte, dass die Abhängigkeit der USA von ausländischen Kapitalzuflüssen die amerikanische Außenpolitik bisher nicht beeinflusst habe. Vielmehr sei die derzeitige amerikanische Führung unilateraler in ihrer Ausrichtung als viele ihrer Vorgänger. Die Leistungsüberschuss-Länder hätten implizit die amerikanische Wirtschafts- und Außenpolitik bestätigt.

Solch eine Interdependenz lasse sich wahrscheinlich nur durch größere Schocks auflösen: Zum Beispiel eine Finanz- und Bankenkrise in China, ausgelöst durch ineffiziente Überinvestitionen, Spannungen zwischen den transatlantischen Partnern und der Volksrepublik in Sachen Asien oder ein Konflikt mit Russland in Bezug auf die Entwicklungen im Nahen Osten. Ebenso hätte ein Zusammenbruch der Beziehungen zwischen Europa und den USA gravierende Konsequenzen.

Allerdings kann *Nau* sich zunächst bestenfalls schrittweise Veränderungen vorstellen, die zu einer ausgeglicheneren Lastenverteilung in dem Bemühen um globale Sicherheit führen könnten, zumal es momentan keine Alternativen für den Status Quo gebe: Europa habe sich schon immer als Zivilmacht gesehen und scheine nicht bereit, in den nächsten Jahren eine größere militärische Rolle in der Welt zu übernehmen. Ein Rückzug der USA könne zu einem gefährlichen Machtvakuum führen und sei sicherlich nicht im Interesse der Europäer. Außerdem gebe es für ausländische Investoren keine attraktiveren Zielorte als die flexible und

dynamische amerikanische Volkswirtschaft. Seit 2001 beträgt die jährliche Wachstumsrate der Produktivität in den Vereinigten Staaten 3,6 Prozent; während das Produktivitätswachstum in Deutschland und Japan bei einer jährlichen Rate von 1,2 beziehungsweise 1,1 Prozent liegt. Amerikanische Finanzmärkte arbeiten effizienter; die USA verfügen über das beste Justizsystem in der Welt und gewährleisten den stärksten Schutz gewerblicher Urheberrechte, sagte Nau. Bevor Europa und Japan ihre Dienstleistungssektoren deregulierten und vor allem ihre Finanzmärkte reformierten, erwarte er keine großen Veränderungen. Zwar sei das derzeitige Leistungsbilanzdefizit der USA beispiellos, aber ein Niveau von etwa drei Prozent des Bruttoinlandsproduktes sei auf lange Sicht durchaus vorstellbar.

Karl-Theodor zu Guttenberg stimmte mit Nau überein, dass Europas Ausblick zu sehr auf seine eigene Grenzen beschränkt sei und Europäer dem transatlantischen Verhältnis zu sehr verhaftet seien. Amerika habe sich stattdessen viel früher dynamischeren Märkten wie den Volkswirtschaften Indiens und Chinas zugewandt. Europas Rolle in der Welt habe durch die Verfassungskrise sehr gelitten, und es helfe nicht, dass das Paradox von gleichzeitiger Erweiterung und Vertiefung immer noch nicht gelöst sei. Eines der wichtigsten Hindernisse sei eben Europas Unvermögen, ein eigenes „europäisches Interesse“ zu definieren. Der Vorschlag des Verfassungsentwurfes, den Posten eines gemeinsamen europäischen Außenministers zu schaffen, müsse unbedingt verwirklicht werden. Auch müsse die Europäische Verteidigungsagentur effektiver gemacht werden, um weitere ineffiziente Doppelungen in nationalen Verteidigungsprogrammen zu verhindern.

Trotzdem, so zu Guttenberg, habe Europa in den letzten Jahren durchaus konkrete Beiträge zur Bewahrung der globalen Sicherheit geleistet. Als Beispiele nannte er den bevorstehenden EU-Einsatz im Kongo, das Engagement in Darfur und die bedeutende deutsche militärische Präsenz in Afghanistan. Zu Gut-

tenberg zeigte sich auch hoffnungsvoll, was die zukünftige Entwicklung der Nato angehe. Die Bundesregierung habe mehrfach bekräftigt, dass die transatlantische Organisation in europäischen Verteidigungsplänen Vorrang haben solle. Er glaube auch, dass das Bemühen um einen transatlantischen Lastenausgleich am besten in der Nato aufgehoben sei. Neben ‚Berlin-Plus‘ könne man sich zum Beispiel ein umgekehrtes ‚Berlin-Plus‘ vorstellen, das es der Nato ermögliche, häufiger auf Europas zivile Hilfsmittel zurückzugreifen.

Kanonen oder Butter: Haushaltskrise in den USA

Dass Europa so häufig die zivile und den USA die militärische Rolle zugewiesen wird liegt daran, dass die militärischen Mittel der Vereinigten Staaten die der Europäer weit übersteigen. *Peter Dombrowski* zeigte in seinem Beitrag, dass amerikanische Verteidigungsausgaben derzeit ebenso viel ausmachen wie die Summe der Verteidigungsausgaben der dreißig Staaten mit dem nächst größten Militäraufwand. Im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt seien die gegenwärtigen amerikanischen Ausgaben zwar kleiner als während des Kalten Krieges, allerdings nähmen Verteidigungsmittel einen immer größer werdenden Teil der jährlich festzusetzenden (diskretionären) Staatsausgaben ein, deren Anteil am Staatshaushalt selbst seit einigen Jahren zugunsten der gesetzlichen Leistungsausgaben (mandatory spending) abnimmt.

Ob die militärische Vormachtstellung der USA in den nächsten Jahren erhalten bleibe hänge von vielen Faktoren ab, so *Dombrowski*. Zwar könnte sich ein ebenbürtiger Konkurrent entwickeln, der die Position der USA in Frage stellen würde, allerdings halte er diese Möglichkeit für unwahrscheinlich. Andere Länder könnten sich in einer anti-hegemonischen Allianz zusammenschließen, um ein Gegengewicht zu den Vereinigten Staaten zu bilden. Die Wirtschaft der USA könnte schwächer werden. Und schließlich könnten strategische Fehlberechnungen die

amerikanische Vorrangstellung gefährden. Laut Dombrowski war eine solche Fehlbeurteilung der Krieg im Irak. Offizielle Schätzungen des Verteidigungsministeriums hatten die Kosten der Invasion und Besetzung auf etwa 330 Milliarden Dollar beziffert. Mittlerweile sagten Wissenschaftler aber, dass die Kosten eher bei einer oder zwei Billionen Dollar lägen. Vor diesem Hintergrund sei es fraglich, ob Amerikaner wachsende Militärausgaben und ein weiterhin hohes außenpolitisches Engagement ihres Landes unterstützen würden. Dombrowski nannte die Ergebnisse einer Umfrage, nach der die Mehrheit der Befragten höhere Staatsausgaben für Gesundheit und Bildung höheren Militärausgaben vorzögen. Die Lasten zur Bewahrung globaler Sicherheit würden auf Dauer nicht von amerikanischen Steuerzahlern getragen werden.

Was den Spielraum für die amerikanischen Militärausgaben und andere diskretionäre Staatsausgaben auf die Dauer einschränken wird, sind die stetig zunehmenden gesetzlichen Leistungsverpflichtungen im amerikanischen Staatshaushalt, vor allem für Sozialrenten und Gesundheitswesen. Laut *Kevin Hassett* liegt der Gegenwartswert dieser Verbindlichkeiten bei mittlerweile zehn Billionen US Dollar. Sie entsprechen also fast dem gesamten jetzigen Bruttoinlandsprodukt der USA. Die amerikanische Regierung habe ihren älteren Wählern fast alle zukünftigen Ressourcen des Landes versprochen, sagte Hassett. Die amerikanische Steuerordnung, das Haushaltsdefizit und versprochene Rentenanwartschaften sowie Verbindlichkeiten in der gesetzlichen Krankenversicherung seien nicht zu verteidigen.

Schuld an dieser unhaltbaren Situation sei, so Hassett, der amerikanische „Mittel-Wähler“, der sich in den letzten Legislaturperioden beachtliche Steuersubventionen und Transfers von zukünftigen Generationen „herbeigewählt“ habe. Sowohl Demokraten als auch Republikaner hätten ihre Wahlkampagnen auf

diese „Mittel-Wähler“ eingestellt. Und kein Politiker, der auf Wiederwahl hoffe, könne es sich leisten, gegebene Wahlversprechen rückgängig zu machen. Hassett spekulierte, dass die einzige Möglichkeit, verantwortliche Wirtschafts- und Haushaltspolitik zurück auf die Tagesordnung des Kongresses zu bringen, ein internationales Abkommen¹ über die Gestaltung einer solchen verantwortlichen Politik sei. International festgelegte Haushaltsziele könnten es heimischen Politikern ermöglichen, ihre Wähler von nötigen Einschnitten zu überzeugen. Hassett bemerkte, dass ein „faschistisch-kapitalistischer“ Staat wie China nicht am „Mittel-Wähler“-Problem leide und deshalb wirtschaftlich erhebliche Vorteile genieße.

Bernhard Speyer unterstrich in seinem Kommentar zu Dombrowskis und Hassetts Vorträgen, dass das gegenwärtige Haushaltsdefizit der USA vor dem Hintergrund der enormen Dynamik einer elf Billionen Dollar großen Volkswirtschaft gesehen werden müsse. Gegenwärtige Steuersätze seien so niedrig, dass sie ohne weiteres angehoben werden könnten, ohne dabei das wirtschaftliche Wachstum zu gefährden. Und die diskretionären Staatsausgaben seien in dieser Legislaturperiode bereits stark gekürzt worden. Auf lange Sicht jedoch könnten diese Kürzungen nicht weiter fortgeführt werden, da diskretionäre Staatsausgaben Aufwendungen für Infrastruktur, Grundlagenforschung, und Bildung enthielten und für die Ausschöpfung des Wachstumspotenzials der Wirtschaft sehr wichtig seien. Speyer wies auch darauf hin, dass es langfristig von Bedeutung sei, wer genau die Inhaber amerikanischer Schulden seien. Wenn die öffentlichen Schulden hauptsächlich von ausländischen Investoren und vor allem ausländischen Zentralbanken finanziert würden, schaffe das eine instabile Interdependenz zwischen den USA und seinen ausländischen Partnern.

1 Hassetts Titel für ein solches Abkommen wäre ‚Entitlement-Kyoto‘.

Ähnlich wie Speyer hielten andere Konferenzteilnehmer die amerikanische Haushaltspolitik für nicht so aussichtslos wie Hasset sie geschildert hatte. Vor allem bei den Renten könne man Kürzungen vornehmen, die von den Wählern wenig wahrgenommen würden. Auch sei der Wähler es gewohnt, dass Politiker Versprechungen machten, die sie anschließend nicht hielten. Allerdings erhofften sich einige Teilnehmer, dass es charismatischen Führungspersonen gelingen könnte, die Probleme klar und deutlich darzustellen und die Bürger so von der Wichtigkeit von Haushaltsreformen zu überzeugen. Allerdings müsse dies geschehen bevor der Hauptteil der Wähler über siebzig und verrentet sei.

Die Korrektur von Ungleichgewichten: Szenarien für die USA und den Rest der Welt

Falls sich die gegenwärtigen wirtschaftlichen Ungleichgewichte in der Welt als unhaltbar herausstellen, lässt sich schwer voraussagen, wie eine Rückführung des amerikanischen Leistungsbilanzdefizits aussehen könnte und welche Konsequenzen sie für das weltweite Wachstum hätte. *Sebastian Dullien* ging in seinem Vortrag davon aus, dass ein amerikanisches Leistungsbilanzdefizit von sieben Prozent des Bruttoinlandproduktes auf die Dauer nicht tragbar sei. Ein Leistungsbilanzdefizit dieser Höhe setze eine völlig unrealistische, eventuelle Außenverschuldung voraus. Eher könne er sich ein Leistungsbilanzdefizit von zwei oder 2,4 Prozent des amerikanischen Bruttoinlandproduktes vorstellen, weil ein Niveau dieser Größenordnung letztendlich eine realistische Stabilisierung der Außenverschuldung ermögliche.

Eine Veränderung im Leistungsbilanzdefizit in einer Größenordnung von über drei Prozent des amerikanischen Bruttoinlandproduktes könne zum Beispiel durch eine Verlangsamung des Konjunkturzyklus in den Vereinigten Staaten ausgelöst werden. Eine andere Entwicklung, die zur Abwertung des Dollarwechsellurses und somit zur Berichtigung des Handelsdefizits führen kann, sei natürlich

eine Veränderung in der chinesischen Wechselkurspolitik. Diese würde es auch anderen asiatischen Staaten erlauben, die Unterbewertung ihrer Währungen zu korrigieren. Laut Dullien könne die amerikanische Wirtschaft eine so wesentliche Veränderung des Dollarkurses ohne weiteres verkraften. Allerdings würden die Volkswirtschaften der amerikanischen Handelspartner mit einem Abfall der amerikanischen Nachfrage für ihre Exporte zu kämpfen haben. Ein Rückgang der amerikanischen Nachfrage für Einfuhren in einer Größenordnung von 440 bis zu 500 Milliarden Dollar entspreche etwa sechs Prozent des gesamteuropäischen Bruttoinlandproduktes.

Welche Konsequenzen eine solche weltweite Nachfrage-Verlagerung für das Wachstum in Europa und Asien habe, hänge hauptsächlich von den Entscheidungen in der Finanz- und Währungspolitik in den betroffenen Ländern ab, sagte Dullien. Er erwarte nicht, dass die Europäische Zentralbank deutlich auf den Nachfrage-Rückgang aus Amerika reagieren würde. Dullien kritisierte in diesem Zusammenhang scharf die Geldpolitik der EZB, vor allem ihre Orientierung an der Geldmenge M3. Auch sei von Seiten der Finanzpolitik nicht viel zu erwarten, weil der Stabilitäts- und Wachstumspakt der Europäischen Union die Handlungsspielräume der Finanzminister zu stark einschränke. Er schlage deshalb vor, den Pakt im Falle einer starken Aufwertung des Euro ganz außer Kraft zu setzen. In Asien dagegen hänge fast alles von der Währungspolitik der einzelnen Länder ab und davon, ob es Volkswirtschaften wie China gelingen könne, ihre Binnennachfrage anzukurbeln.

Adam Posen stimmte mit fast allen von Dulliens Aussagen überein. Er sagte jedoch, dass die Folgen einer Berichtigung des amerikanischen Leistungsbilanzdefizits nicht so sehr von der Wirtschaftspolitik einzelner Länder abhängen, sondern von den institutionellen Wirtschaftsstrukturen in Europa und Asien. Wie Dullien konnte Posen der Geldpolitik der Europäischen Zentralbank nichts Gutes abgewinnen. Er betonte, dass ein übergreifender

europäischer automatischer Stabilisator, wie zum Beispiel eine europaweite Arbeitslosenversicherung, die Anpassung des Euroraumes an einen amerikanischen Nachfragabfall vereinfachen könnte. Auch er gehe davon aus, dass eine solche Anpassung wesentlich schmerzhafter für Europa sei als für andere Teile der Weltwirtschaft.

Carl-Ludwig Holtfrerich zeigte sich in seinem Kommentar zu Dulliens und Posens Beiträgen überrascht, dass so viele Ökonomen sich ausschließlich auf das Leistungsbilanzdefizit der Amerikaner konzentrierten. Die ausgeglichene Leistungsbilanz der Europäischen Union gebe ihm viel mehr zu denken. Die Aussicht, dass diese Bilanz in der nahen Zukunft in einen wesentlichen Leistungsüberschuss umschlagen könne, gebe noch mehr Anlass zu Sorge. So seien doch Defizitländer hauptsächlich von starkem Wirtschaftswachstum, Investitionsschüben und hohem Produktivitätswachstum gekennzeichnet, während Überschussländer mit schleppenden Wachstumsraten und einem Rückgang in Pro-Kopf Einkommen und sinkenden Lebensstandards zu kämpfen hätten. Im Übrigen hielte er die Sorge vieler Wirtschaftswissenschaftler angesichts der weltwirtschaftlichen Ungleichgewichte für übertrieben: Das Ende der Bretton-Woods Ära und die Öffnung nationaler Kapitalmärkte habe es doch gerade ermöglicht, dass dynamischere Volkswirtschaften auf die Ersparnisse stagnierender Länder zurückgreifen könnten – zum Vorteil aller in der Weltwirtschaft.

Andere Teilnehmer konterten, dass die Sorge vieler Ökonomen um das amerikanische Leistungsbilanzdefizit vor allem mit der wachsenden Außenverschuldung des Landes zusammenhänge. Und auch wenn viele Wissenschaftler eine ‚milde‘ Anpassung der Weltwirtschaft an eine Abwertung des Dollarkurses erwarteten, könne diese Anpassung immerhin noch ein Prozent der gesamten Weltwirtschaftsleistung kosten – mit schmerzhaften Folgen für viele Länder.

Vom Weltbanker, dem amerikanischen Immobilienboom und der produktivsten Volkswirtschaft der Welt

Catherine Manns und *Katharina Plücks* Beitrag befasste sich vor allem mit der detaillierten Struktur der derzeitigen amerikanischen Außenverschuldung, und inwieweit diese Auskunft über den möglichen Anpassungsprozess der amerikanischen Wirtschaft an Wechselkurs- und Zinssatzveränderungen gibt. Da die amerikanische Wirtschaft die Welt mit einer internationalen Währung versorge habe Amerika bisher den Vorteil gehabt, Schulden in Dollar aufzunehmen und Kredite in anderen Währungen zu vergeben. Senkungen des Dollarkurses hätten so bisher die Außenverschuldung der USA in großem Maße stabilisiert. Außerdem sei bekannt, dass es den USA noch immer gelinge, trotz einer Netto-Verschuldung von 22 Prozent des Bruttoinlandsproduktes weiterhin positive Netto-Einkommenströme zu verzeichnen. Das hänge zum einen damit zusammen, dass die USA wie eine Bank oder ein großer Risikokapitalanleger kurzzeitige Kredite zu niedrigen Zinssätzen aufnehmen und diese dann in langfristige, risikoreiche Auslandsinvestitionen mit hohen Renditen anlegen. Zudem schienen die amerikanischen Direktinvestitionen im Ausland, Datenzeitreihen zufolge, deutlich rentabler zu sein als die ausländischen Direktinvestitionen in den USA. All diese Faktoren sprächen also für eine langfristige Nachhaltigkeit einer wachsenden amerikanischen Außenverschuldung und gäben relativ wenig Grund zur Sorge.

Jedoch zeigten Mann und Plück, dass vor allem neuere Daten eine Trendwende in der amerikanischen Außenverschuldung anzeigten: Die Renditedifferenzen zwischen ausländischen und amerikanischen Direktinvestitionen seien in letzter Zeit geschrumpft. Amerikas Abhängigkeit von internationalen Investitionen in festverzinsliche Schuldbriefe bringe in Zeiten von Zinssatzerhöhungen einige Risiken. Man müsse sich auch fragen, wann ausländische Investoren, besorgt um be-

vorstehende Dollarkursverluste, wesentliche Risikoprämien verlangten – mit negativen Konsequenzen für die Investitionsquote und das Wirtschaftswachstum der USA. Auch sei es vorstellbar, dass der Wertpapierbestand ausländischer Anleger bei wachsender amerikanischer Außenverschuldung irgendwann zu viele auf Dollar lautende Komponenten enthalte und Investoren ihre Portfolios zu Gunsten anderer Währungen umschichteten. Das hätte dann weitere negative Konsequenzen für Risikoprämien und den Dollarkurs.

Vor allem in letzter Zeit hieß es oft, dass die amerikanische Außenverschuldung vor allem die anhaltende Importnachfrage der USA nach Konsumgütern und eine zunehmend ineffiziente Immobilienblase finanziert hat. In seinem Vortrag über den amerikanischen Hypothekenmarkt machte *Martin Mühleisen* jedoch deutlich, dass in diesem Zusammenhang momentan noch wenig Grund zu Sorge bestehe. Amerikanische Finanzmärkte seien äußerst dynamisch und flexibel und immer auf der Suche nach neuen Produkten für Anleger. Deregulierung habe die Risiken von Hypotheken weitestgehend diversifiziert und Immobilienmärkte seien durch „De-Regionalisierung“ weitaus berechenbarer als früher. Das spiegele beispielsweise die Immobilienwirtschaft wieder, die in letzter Zeit ihre Vorratsbestände weniger stark aufbaue.

Für ausländische Investoren böten amerikanische Hypotheken sichere und sehr rentable Anlagen. Natürlich könnte es immer noch passieren, dass eine Anhebung der Zinssätze einen Einbruch im amerikanischen Immobiliengeschäft herbeiführen könne. Dies sei in der Vergangenheit allerdings vor allem in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit passiert und deshalb in naher Zukunft weniger wahrscheinlich. Die Verschuldung von amerikanischen Privathaushalten erscheine weiterhin stabil und überschaubar – vor allem weil die Gewährung riskanter Immobilienkredite stark zurückgegangen sei. Mühleisen glaubte deshalb nicht, dass ein Zinsanstieg zwangsläufig zu einer amerikanischen Rezession führe. Auch halte

er, wie er nachdrücklich betonte, die Anlagen ausländischer Investoren in den amerikanischen Immobilienmarkt nicht für ineffizient.

Kent Hughes hingegen zeigte sich besorgt darüber, was genau die amerikanische Außenverschuldung in den letzten Jahren finanziert habe. Zwar sei die amerikanische Volkswirtschaft bisher die dynamischste und produktivste in der Welt. Aber diese Vorrangstellung sei nicht auf ungewisse Zeit garantiert. Das ansteigende amerikanische Haushaltsdefizit stelle eine konstante Bedrohung für den technologischen Fortschritt im Lande dar. Denn trotz dieses steigenden Defizits seien in den letzten zehn Jahren viel zu wenig Gelder in das öffentliche Bildungssystem, die Grundlagenforschung und den Schutz gewerblicher Urheberrechte, vor allem China gegenüber, geflossen. Zudem sehe sich Amerika mit einem wachsenden weltweiten Wettbewerb um Talente konfrontiert: China und Indien gewinnen mehr und mehr Mitglieder ihrer gut ausgebildeten Diaspora in den USA zurück und bilden mittlerweile selbst hochqualifizierte Wirtschaftskräfte aus. Wenn Amerika weiterhin im weltweiten Wettbewerb mithalten und gar eine wirtschaftliche Führungsrolle spielen wolle, müsse viel mehr Geld in die Wettbewerbsfähigkeit amerikanischer Arbeitskräfte gesteckt werden. Amerikanische Politiker müssten allerdings auch in Foren wie der Welthandelsorganisation auf gerechten weltweiten Wettbewerb pochen. Um wirtschaftliche Ungleichgewichte zu beseitigen, kann Hughes sich gut ein zweites Plaza Abkommen vorstellen, das eine konzertierte Korrektur des amerikanischen Leistungsbilanzdefizits und des Dollar-Wechselkurses erlaube.

In ihrem Kommentar zu Hughes', Mühleisens, Manns und Plücks Vorträgen erklärte *Stormy Mildner*, dass der Davos ‚Global Competitiveness Index‘ die Schwächen in der amerikanischen Wirtschaft in der makroökonomischen Säule, vor allem dem wachsenden Leistungsbilanzdefizit der USA, ansiedele. Sie glaube nicht, dass der internationale Wäh-

rungsfond zur Auflösung dieser wirtschaftlichen Ungleichgewichte beitragen könne. Mildner hob auch die Verflechtungen der ersten makroökonomischen Säule des Indexes und der mikroökonomischen technologischen Vorrangstellung der amerikanischen Wirtschaft hervor: So trügen die hervorragende Dynamik der US Wirtschaft und ihre Attraktivität für ausländische Investoren ja die Verantwortung für anhaltende Kapitalzuflüsse und verschlimmerten so Ungleichgewichte in der Weltwirtschaft.

Was sollte Europa tun? Besser regieren und kein Geld verschwenden

Dass die europäische Wirtschaft von einer solchen Dynamik nur träumen kann, darin waren sich alle Konferenzteilnehmer einig. *Stefan Collignon* führte diesen Mangel an Dynamik vor allem auf eine völlig falsche Geld- und Finanzpolitik im Euroraum zurück. In seinem Vortrag machte er deutlich, dass, weil es innerhalb der Währungsunion keine gemeinsam festgelegte Finanzpolitik gebe, die Kombination von überregionaler Geld- und auseinanderweichender nationaler Wirtschaftspolitik verheerende Konsequenzen für die Zinsentwicklungen im Euroraum gehabt habe. Ohne eine übergreifende europaweite Regierung sehe er keine Chance, dass Europa in naher Zukunft an das Produktivitätswachstum der amerikanischen Wirtschaft heranreichen könne. Ohne Regierung, die nicht nur für die Wirtschafts- und Geldpolitik der gesamten Währungsunion, sondern auch für die Formulierung eines europäischen außenpolitischen Interesses verantwortlich sei, könne Europa nie die nötigen Ressourcen und die politische Willenskraft aufbringen, die Verantwortung für globale Sicherheit mit den Vereinigten Staaten zu teilen.

Daniela Schwarzer teilte *Collignons* Auffassung. Es seien vor allem anhaltende nationale Interessen, die die Entwicklung einer wirklich effektiven gemeinsamen europäischen Verteidigungspolitik zurückhielten. *Schwarzer* zeigte, dass europäische Militäraufwendun-

gen stagniert haben oder gar zurückgegangen sind, während amerikanische Militärausgaben seit dem 11. September 2001 stark angestiegen sind. Die unterschiedlichen Auffassungen in Amerika und Europa zur Bedeutung militärischer Macht für die globale Sicherheit ließen sich auch an den verschiedenen Sicherheitsstrategien der Partner ablesen. Trotzdem, sagte *Schwarzer*, könnten die Europäer ihre militärische Beteiligung an internationalen Sicherheitsbemühungen stark erhöhen und verbessern: Dazu müssten sie ineffiziente Doppelungen bei Rüstungsbeschaffungen vermeiden, vorhandene Militärausgaben effektiver einsetzen und nationalistischen Tendenzen vor allem in Bezug auf die europäische Rüstungsindustrie entgegenwirken. Wie *Collignon* befürwortete *Schwarzer* eine übergreifende europäische Regierungsinstanz, die den Willen der europäischen Wähler in Sachen integrierter Verteidigungs- und Außenpolitik legitimer ausführen könnte.

Tilman Brück kritisierte in seinem Kommentar *Collignons* Vorschlag einer gemeinsamen europäischen Wirtschaftspolitik. Gesunde Wirtschaftspolitik könne auch auf der Ebene der europäischen Nationalstaaten für ein insgesamt stärkeres Wirtschaftswachstum sorgen. Allerdings teilte er *Collignons* Auffassung, dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt der wirtschaftlichen Entwicklung im Euroraum bisher eher hinderlich gewesen sei. Wie *Collignon* und *Schwarzer* vor ihm unterstrich *Brück* die Tatsache, dass Europa und die USA die Probleme internationaler Sicherheit grundsätzlich verschieden angehen. Auch er sehe in nächster Zukunft keine Annäherung zwischen den verschiedenen Vorgehensweisen der transatlantischen Partner.

Transatlantische Beziehungen: Immer noch eine ‚Special Relationship‘?

Brücks pessimistischer Ausblick hinsichtlich dieser verschiedenen Vorgehensweisen wurde von *Stephen Szabos* und *Reinhard Wolfs* Beiträgen bekräftigt. Dass Europa sich weniger

militärisch engagiert zeige, sei allein durch die schmerzhafteste neueste Geschichte des Kontinents zu erklären, sagte Szabo. Allerdings erschiene es so, als seien die Werte auf beiden Seiten des Atlantiks nach dem 11. September noch weiter auseinandergerückt. Die Europäer hätten in den letzten Jahren ihr Vertrauen in die amerikanische Außenpolitik verloren, und die Amerikaner sähen sich zunehmend isoliert in der Welt.

Dieser Vertrauensverlust zeigte sich deutlich in den deutschen und europäischen Meinungsumfragen, die Wolf in seinem Vortrag präsentierte. Europäische Befragte zeigten sich weit weniger besorgt über internationalen Terrorismus oder den Krieg im Irak als amerikanische Bürger. Wirtschaftliche und soziale Sorgen nehmen im Wahlverhalten der Europäer einen viel größeren Stellenwert ein. So sei natürlich die Unterstützung für größere Militärausgaben in Europa nicht groß. Mehr noch: Europäer kritisierten den hohen Militäraufwand der Vereinigten Staaten. Die Befragten äußerten, dass die Amerikaner mit ihrem Vorgehen die Welt unsicherer gemacht hätten.

Während viele amerikanische Konferenzteilnehmer die zaghafte europäische Verteidigungspolitik scharf kritisierten und die Europäer als ‚free rider‘ kritisiert hatten, hob Szabo hervor, dass die USA trotz militärischer Vormacht auf Kooperation mit den europäischen Alliierten angewiesen seien. Europäische Unterstützung amerikanischer Außenpolitik bedeute eine Legitimierung der USA gegenüber dem Rest der Welt. Es sei fraglich, ob die USA ohne europäische Verbündete wirklich eine Weltmacht darstellen könnten. Wolf sagte, dass sich die USA vor dem Hintergrund europäischen Misstrauens wieder mehr auf Konsultation mit den Europäern einlassen müssten. Im Gegenzug könnten die Europäer

von öffentlicher Kritik der amerikanischen Außenpolitik absehen und – wenn auch ihre Verteidigungsbudgets in den nächsten Jahren nicht wüchsen – amerikanischen globalen Politikzielen mehr zivile Mittel zur Verfügung stellen.

Szabo bemängelte, dass eine gemeinsame europäische Außenpolitik zu wenig institutionalisiert sei. Dies mache erfolgreiche transatlantische Zusammenarbeit zu sehr von den Führungspersonlichkeiten auf beiden Seiten des Ozeans abhängig. Zurzeit seien zu viele europäische Staatsoberhäupter innenpolitisch lahm gelegt, und Präsident Bush werde in Europa als starke Führungsperson nicht länger wahrgenommen. Szabo erhoffte sich deshalb, dass die Nato in Zukunft wieder eine effektive und ernstzunehmende transatlantische Institution bilden könne.

In seiner Zusammenfassung der Konferenz bekräftigte auch Nau sein grundsätzliches Vertrauen in das Fortbestehen der transatlantischen Allianz. Die Konferenz habe deutlich gemacht, dass europäische und amerikanische Wissenschaftler sehr unterschiedliche Meinungen vertreten, wie die Lasten in den Bemühungen um globale Sicherheit besser und gerechter verteilt werden könnten beziehungsweise ob ein Lastenausgleich überhaupt notwendig sei. Trotzdem bestehe weiterhin ein starker Glaube an die Fähigkeit der Allianz, Veränderungen im Weltgeschehen und zukünftige Herausforderungen an die Weltsicherheit intakt zu bestehen. Das transatlantische Bündnis, so Nau, sei und bleibe etwas Besonderes. Der „demokratische Friede“ sei ein Phänomen, das Politikwissenschaftler immer noch nicht zu erklären wüssten. Aber es gebe ihn, und er sei evident in den außenpolitischen Beziehungen zwischen Europa und den Vereinigten Staaten von Amerika.

TAGUNG

Perspektiven für Europas Wirtschaftswachstum

Marcus Kappler*

Die EU ist auf dem Weg, die in Lissabon definierten Zielsetzungen bei weitem zu verfehlen. Am deutlichsten wird dies im Hinblick auf das Ziel Wirtschaftswachstum. Dieser drohende Misserfolg ist besonders heikel im Hinblick auf die längerfristige Perspektive, in welcher der demographische Wandel in Europa aller Voraussicht nach ohnehin zu einer weiteren Dämpfung des Wirtschaftswachstums beitragen wird. Vor diesem Hintergrund befasste sich die Konferenz, zu der das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung und der Arbeitskreis Europäische Integration eingeladen hatten, mit folgenden Fragen: Wie ist vergangenheitsbezogen die europäische Wachstumsperformance zu erklären? Welche Perspektive bietet sich im Hinblick auf die nächsten Jahrzehnte für das europäische Potenzialwachstum? Wie wirken sich unterschiedliche Wachstumsszenarien auf die Stabilität der öffentlichen Finanzen und der Sozialversicherungssysteme aus? Welche Instrumente stehen der Politik zur Verfügung, um das europäische Wachstumspotenzial positiv zu beeinflussen? Neben der Präsentation empirischer und modelltheoretischer Verfahren ging es auch darum, Handlungsempfehlungen für die Politik zu diskutieren.

Der internationale Vergleich

Den Auftakt der Konferenz übernahm *Antonio Ciccone*. Seinen Untersuchungen zufolge haben Länder mit einem hohen Humankapital in den 80er Jahren im Vergleich zu Ländern mit niedrigem Humankapital ein höheres Wachstum aufzeigen können. Die wirtschaftswissenschaftliche Literatur zeige einen signifikant positiven Effekt des Humankapitals auf die gesamtwirtschaftliche Produktion und auf

Economic Growth in Europe

Gemeinsame Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration (AEI) und des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim GmbH (ZEW)

Mannheim, 23. und 24. Februar 2006

Wissenschaftliche Leitung:

Dr. Friedrich HEINEMANN, ZEW
Marcus KAPPLER, ZEW

Welcome and Introduction

Dr. Friedrich HEINEMANN, ZEW

Growth performance in the European Union

Human capital, the structure of production, and growth

Prof. Antonio CICCONE, Universität Pompeu Fabra, Barcelona

The role of creative destruction for growth and job creation in Europe and the United States: a micro perspective

Stefano SCARPETTA, PhD, World Bank, Washington DC

The 'Lisbon Goal' of the EU: rhetoric or substance?

Prof. Dr. Wilhelm KOHLER, University of Tübingen

Economic growth in Europe: pursuing the Lisbon strategy

Fabienne ILZKOVITZ, European Commission, Brüssel

* Marcus Kappler, wiss. Mitarbeiter, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim.

die Beschäftigung auf. Ciccone untersuchte 40 Länder mit 37 Industrien ökonometrisch. Als Ergebnis seiner Untersuchungen kann festgehalten werden, dass in den Ländern, die einen hohen Bildungsstand der Bevölkerung vorweisen oder diesen Bildungsstand verbessern, höhere Wachstumsraten nachgewiesen werden konnten.

Ein hoher Bestand an Humankapital führe zu einer schnelleren technischen Adoption und somit zu einem schnelleren Einkommenswachstum. Damit könnten sich offene Volkswirtschaften mit einer höheren Humankapitalakkumulation schneller an humankapitalintensiveren Sektoren anpassen, was wiederum wachstumsfördernde Effekte auslöst. Auch eine längere Schulbildung kann bei funktionierenden Finanzmärkten und Schutz der Eigentumsrechte zu höheren Wachstumsraten führen. Aus diesem Grund sollten die einzelnen Länder darauf achten, ihre Investitionen in Bildung nicht zu unterschätzen, um diesen für Wachstum zentralen Faktor nicht zu vernachlässigen. Zwischen den OECD Ländern und den USA besteht eine Kluft im pro Kopf Einkommen, die sich seit den letzten Jahrzehnten vergrößert hat. Dies habe verschiedene, von Land zu Land differierende Ursachen. Produktivität, Arbeitseinsatz sowie Investitionen in Informations- und Telekommunikationstechnologien (ICT) bildeten dabei die Schlüsselfaktoren.

Stefano Scarpetta analysierte den Zusammenhang zwischen Regulierungsvorschriften und Wachstumsraten von OECD-Ländern. Hierbei stellte Scarpetta fest, dass niedrigere Markteintrittsbarrieren im Industriesektor zu höheren Wachstumsraten führen. Ein wesentlicher Grund sei, dass durch Markteintrittsbarrieren die Unternehmen im Industriesektor ihre Produktionsverfahren schneller an die internationale Spitze angleichen können. Weiterführende Reformen in anderen Sektoren hätten auch Produktivitätssteigerungen in der Herstellungsindustrie zur Folge. So profitiere die Herstellungsindustrie beispielsweise von Produktivitätsverbesserungen bei Vor- oder Zwischenprodukten.

Europe's social model, aging and growth

Growth and longevity from the industrial revolution to the future of an ageing society

Prof. David de la CROIX, Université catholique de Louvain

Europe's social model - A reason of low growth?

Prof. Dr. Dr. h.c. Horst SIEBERT, Kiel Institute for World Economics and Johns Hopkins University, Bologna

Fiscal policy and growth

Public debt, public investment and economic growth

Prof. Dr. Alfred GREINER, University of Bielefeld

Public sector efficiency: evidence for the new EU member states and emerging markets

António AFONSO, PhD, European Central Bank and ISEG/UTL-Technical University of Lisbon

New empirical and theoretical approaches

On the relation between government size and economic development: some methodological and econometric remarks

Prof. Dr. Gebhard KIRCHGÄSSNER, University of St. Gallen

Multi-country endogenous growth models

Prof. Dr. Lutz ARNOLD, University of Regensburg

A meta-analysis of beta-convergence: the legendary two-percent

Maria ABREU, Cambridge-MIT Institute, University of Cambridge

Policy and regional growth: drivers of regional productivity development

Martin EICHLER and Michael GRASS, BAK Basel Economics

Once again: investigating hours worked

Marcus KAPPLER, ZEW

Untersuchungen auf Firmenebene seien in der Lage, Erkenntnisse der gesamtwirtschaftlichen Analyse gut widerzuspiegeln. Je länger die Unternehmen der Industriestaaten auf dem Markt sind, umso schneller wachsen sie im Zeitverlauf. Die Erklärung liege darin, dass bei geringen Eintrittsbarrieren die Arbeitskräfte anfangs weniger produktiv seien, aber ihre Produktivität über die Jahre erhöhten. Die Unternehmen expandieren, wobei eine höhere Produktivität dann zu mehr Wachstum führe. Arbeitet ein Unternehmen nicht effizient werde es vom Markt aussortiert, was von niedrigen Austrittsbarrieren unterstützt wird. Produktmarktregulierungen verhinderten Aufholprozesse, während geringere Eintrittskosten mehr Unternehmen in den Wettbewerb ziehen, die versuchten, sich gegenseitig in der Produktivität zu überbieten.

Anhand von Handels- und Wachstumstheorien untersuchte *Wilhelm Kohler* mögliche „Fallgruben“ und Kurzzeiteffekte der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf das Erreichen des Lissabon-Ziels. Er wies darauf hin, dass die Politiken zwar rechtskräftig seien, jedoch das Paradigma des internationalen Wettbewerbs oft falsch verstanden werde. Die Wohlfahrt werde zum Beispiel an der Produktivität der Beschäftigten gemessen. Betrachte man jedoch die Produktivität allein könne man keine genaue Aussage über die Wohlfahrt machen.

Das Wachstumsmodell des US-Ökonomen Lucas zeigt, wie die Politik Fördergelder und Steuern in Richtung lernintensiver Industrien dirigieren und dafür sorgen kann, dass die ‚Gewinner‘ auch weiterhin gut auf dem Markt agieren können. Die Determinanten Arbeitslosigkeit und pro Kopf Einkommen erklären in diesem Modell maßgeblich das Wachstum. Die EU könne helfen, dass der Wohlfahrtsstaat reformiert, die Arbeitsmarkt rigiditäten verringert, die öffentlichen Finanzen im Auge behalten und das Bildungssystem optimiert werde. Zur Verwirklichung sollte die Kommunikation und Koordination zwischen den Mitgliedsländern verstärkt werden.

Fabienne Ilzkovitz beschäftigte sich mit dem ‚Fortsetzen der Lissabon Strategie‘. Die alte

Strategie war darauf ausgelegt, die Lücke zwischen den USA in den Bereichen BIP pro Kopf, Beschäftigungsrate, Arbeitsstunden und stündliche Arbeitsproduktivität pro Beschäftigten zu schließen. Dies wurde bisher nicht erreicht. Gerade in Zeiten des demographischen Wandels und der Globalisierung sei es nötig, wettbewerbsfähig zu bleiben. Aus diesem Grunde wurden wichtige Reformen im Hinblick auf die Lissabon-Strategie zur Steigerung des BIP, zur Aufrechterhaltung des Sozialmodells und der Erhaltung der Umwelt eingeleitet. Hierzu zählten Arbeitsmarkt-, Produktmarkt-, Investitions- und Kapitalmarktreformen. Positiv bisher zu erwähnen sei, dass Strukturreformen, bessere Überwachungsinstrumente und eine Wettbewerbsagenda geschaffen sowie erste Schritte zu einer koordinierten Politik veranlasst wurden. Negative Aspekte seien bisher die zu hohe Anzahl der Prioritäten, die zeitliche Verzögerungen in mehreren Bereichen, die zu komplexe Koordination und die nicht ausreichende Kommunikation gewesen.

Die Neue Lissabon Strategie ziele mehr auf Wachstum und Beschäftigung ab. Zudem solle die Wissensversorgung verbessert werden sowie die Innovationstätigkeit angeregt werden, wodurch Europa wieder attraktiver für Investoren werden könne. Damit jedoch Fortschritt erzielt werden könne, seien nicht nur die EU, sondern auch die einzelnen Länder mit Hilfe ihrer nationalen Reformprogramme gefragt. Dabei spielten vor allem die öffentlichen Finanzen, Arbeitsmarktpolitik, Forschung und Entwicklung, Umweltschutz sowie Produktmarktregulierungen eine wesentliche Rolle. Entscheidend sei es, die Mitgliedstaaten von der Notwendigkeit von Reformen zu überzeugen, da die Langzeiteffekte, auch auf nationaler Ebene, positiven Einfluss auf Wachstum, soziale Absicherung und Umweltschutz haben werden.

Demographische Erklärungsansätze und kontinentaleuropäische Sozialmodelle

David de la Croix führte in seinem Beitrag Produktivität und Wachstum auf Bevölke-

runge Wachstum, eine große Anzahl von Kindern und schließlich auf die Bevölkerungsgröße zurück. Um diesen Zusammenhang herzuleiten, präsentierte er ein demographisch-ökonomisches Modell, in dem er sich zunächst an die endogenen Wachstumstheorien anlehnte, nach welchen eine ansteigende Lebenserwartung zu einer längeren Schulbildung und folglich zu höherem Humankapital in einer Volkswirtschaft führe, was wiederum positive Auswirkungen auf das Wachstum habe. Anhand eines Modells demographischer Dividenden könne das Wirtschaftswachstum mit Hilfe der Größe und Struktur der Bevölkerung erklärt werden. Mit zunehmendem Alter nimmt die Produktivität der Bevölkerung zu, während ab einem Alter von 65 Jahren die älteren Beschäftigten weniger produktiv als jüngere werden. Kombiniere man nun beide Modelle miteinander und nutzt die jeweiligen Stärken, könnten genauere Prognosen für das zukünftige Wachstum einer Volkswirtschaft erstellt werden, so de la Croix. Über den demographischen Wandel und den Ausbildungsstand lasse sich folglich das Langzeitwachstum des pro Kopf Einkommens erklären.

Besteht eine Verbindung zwischen Wachstum und sozialer Absicherung? *Horst Siebert* befasste sich mit dieser zentralen Frage. Siebert ging davon aus, dass ein Zielkonflikt zwischen diesen beiden Problemen bestünde. Für den Arbeitsmarkt zeigte er, durch welche institutionellen Bestimmungen das Wachstum gehemmt und die Arbeitsnachfrage von Unternehmen reduziert wird. Hierzu zählten der Arbeitsschutz, Arbeitslosenhilfe (Arbeitslosengeld), Lohnnebenkosten, Mindestlöhne und Tarifverträge. Folglich gingen die Einnahmen bei geringerer Beschäftigung für den Staat zurück, während sich gleichzeitig die Kosten der sozialen Absicherung erhöhten. Ein weiterer innovativer Ansatz wäre es, Humankapital dem freien Wettbewerb auszusetzen, das heißt die Universitäten untereinander konkurrieren zu lassen sowie Unternehmen finanzielle Belohnungen für Innovationen zukommen zu lassen.

Leider sei die Budgetpolitik der „Großen Drei“, Frankreich, Deutschland und Italien, nicht mehr unabhängig von ihrer Sozialpolitik. Davon sei die Nachfrage und auch die Kapitalbildung betroffen, die einen wichtigen Bestandteil des Wachstum darstellten, was auch eine Gefahr für die Stabilität der Gemeinschaftswährung darstellen könnte. Fördergelder verzerrten das Marktgleichgewicht und störten damit marktdynamische Entwicklungen. Das Mitspracherecht der Arbeitnehmer in großen Unternehmen sowie beispielsweise Dreijahresverträge für Manager würde dafür sorgen, dass wichtige Entscheidungen von persönlichen Interessen geprägt werden. Aus diesem Grund gelangte Siebert zu dem Fazit, dass weniger politischer Eingriff auf Märkte sowie eine grundlegende Reform der sozialen Sicherungssysteme notwendig seien. Vor allem „Old Europe“ stünde hier vor einer schweren Aufgabe.

Die Bedeutung des Staates

Dem Staat stehen Steuereinnahmen und Kreditverschuldung zur Verfügung, um Staatsausgaben wie Investitionen und Zinszahlungen zu tätigen. Nach *Alfred Greiners* Modell führt eine geringere Verschuldung zu mehr Produktion und zu einer größeren Wachstumsrate. Öffentliche Investitionen verstärken zudem die Wachstumseffekte. Steige die Neuverschuldung stark an, komme es durch mehr Investitionstätigkeit auch zu höheren Wachstumsraten, die im Vergleich zur Neuverschuldungsrate allerdings geringer ausfalle. Durch erhöhte Zinszahlungen komme ein negativer Effekt zum Tragen. Je größer dabei das betrachtete Zeitfenster sei, umso geringer steige die Neuverschuldung, aber auch der Konsum. Insgesamt könne festgehalten werden, dass höhere Schulden über die gesamte Zeit zu weniger Wachstum führten.

Mit der Effizienz im öffentlichen Sektor beschäftigt sich *António Afonso* in seiner Studie, die er auf der Konferenz vorstellte. Darin werden Fragen behandelt, ob ein Vorgang als effizient betrachtet werden könne, wenn ein

vorgegebenes Ziel punktgenau erreicht wird, obwohl dies viele Ressourcen kostet oder man ein Ziel nur annäherungsweise erreicht, dafür jedoch mit weniger Aufwand. Mit den Instrumenten des „Public Sector Performance Index“ (PSP) und der „Data Envelopment Analyses“ (DEA) gab Afonso Antworten auf diese Problemstellung. Der PSP gibt dabei an, welche Länder leistungsstark agieren, während mit der DEA die Ineffizienz zwischen Ressourceneinsatz und Output aufgezeigt wird. Dies geschehe, indem eine theoretisch mögliche Produktionsgrenze angenommen wird, wodurch es für einige Länder möglich wäre, ihren bisherigen Output mit bis zu 45 Prozent weniger Ressourceneinsatz zu erreichen. Auf der anderen Seite würden meist nur circa 75 Prozent des theoretisch möglichen Outputs erreicht. Einen signifikanten Einfluss auf die Effizienz des öffentlichen Sektors übten vor allem die Faktoren „Wahrung von Eigentumsrechten“, „BIP pro Kopf“, „Ausbildung der Bevölkerung“ sowie „Regierungsfähigkeit“ aus. Hier könnten in vielen Ländern richtungweisende Entscheidungen getroffen werden, damit ein effizienter Umgang mit öffentlichen Ressourcen gewährleistet wird.

Methodische Vorgehensweisen zur Erfassung von Zusammenhängen

Gebhard Kirchgässner analysierte den Zusammenhang zwischen der Größe des öffentlichen Sektors und der wirtschaftlichen Entwicklung eines Landes. Er ging damit der Frage auf den Grund, ob intensive Eingriffe der jeweiligen Regierung in das Wirtschaftsgeschehen verantwortlich für die unterdurchschnittliche Wachstumsentwicklung in einigen europäischen Ländern seien. Eine wichtige Voraussetzung für solche Analysen sei vor allem, eine vergleichbare Größe für die Aktivität einer Regierung definieren zu können, da nur so Unterschiede einzelner Länder, wie zum Beispiel im Gesundheits- oder Rentensektor, berücksichtigt werden könnten. Bereits hier zeigten sich schon erhebliche methodische Schwierigkeiten. Ent-

gegen der Meinung vieler Ökonomen, wonach eine Reduktion der staatlichen Aktivität zu höherem Wachstum führe, zeigte Kirchgässner auf, dass es auch empirisch nachgewiesene positive Zusammenhänge zwischen staatlicher Aktivität und Wachstum gebe. Genauso existierten auch Länder, die trotz niedriger Staatsaktivität ein vergleichsweise beachtliches Wachstum aufweisen würden. Als Beispiel für eine hohe Staatsaktivität und zeitgleich hohes Wirtschaftswachstum nannte Kirchgässner die skandinavischen Länder („Scandinavian Miracles“). Den Grund hierfür sah Kirchgässner in der effizienten Bereitstellung der von der Regierung angebotenen Dienstleistungen. Zugleich nannte er das „Suisse Puzzle“ und damit die Tatsache, dass die Schweiz trotz niedriger Staatsaktivität seit 15 Jahren nur ein unterdurchschnittliches Wirtschaftswachstum aufweist.

Die Betrachtung zahlreicher empirischer Studien lasse kein einheitliches Bild erkennen, wie sich das Eingreifen einer Regierung in das Wirtschaftsgeschehen auf das Wachstum auswirke. Es wurden sowohl signifikant positive als auch signifikant negative Zusammenhänge nachgewiesen. Gründe hierfür sah Kirchgässner unter anderem im nichtlinearen Zusammenhang zwischen den beiden Variablen der Abhängigkeit von den sozialen Sicherungssystemen in einer Volkswirtschaft und des Einflusses der Ausgaben des Staates beziehungsweise des Steuersystems. Sowohl in einer Analyse verschiedener Länder als auch in einer Untersuchung verschiedener Schweizer Kantone kam Kirchgässner nicht zu dem Schluss, dass eine Reduktion der staatlichen Aktivität das Wachstum in einer Volkswirtschaft positiv beeinflusst. Politische Empfehlungen zur Reduktion der Einflussnahme der Regierung könnten somit laut Kirchgässner nicht auf empirischen Analysen beruhen.

Der Frage nach dem Effekt ökonomischer Integration in endogenen Wachstumsmodellen ist *Lutz Arnold* nachgegangen. Arnold analysierte endogene Wachstumsmodelle offener Volkswirtschaften mit besonderem Augen-

merk auf Übergangsdynamiken. Dieser Sachverhalt wurde laut Arnold bisher nur in wenigen endogenen Wachstumsmodellen berücksichtigt. Im Laufe seines Vortrages ging Arnold kurz auf die bereits bekannten endogenen Wachstumsmodelle unter anderem von namhaften Ökonomen wie Solow, Lucas und Jones ein. Weiter erklärte Arnold, wie sein Modell sowohl auf den neoklassischen Wachstumsmodellen als auch auf den neueren endogenen Wachstumsmodellen aufbaut. Als besonders wichtige Variable in der Wachstumsempirie hob er das Humankapital sowie Forschung und Entwicklung (FuE) hervor, für letztere seien Investitionen in FuE zur Produktinnovation von Investitionen zur Qualitätsverbesserung zu unterscheiden.

Zunächst skizzierte Arnold ein stark fokussiertes, hypothetisches Modell, in dem es keine nationalen Grenzen gebe. Die ganze Welt bestehe somit aus einer zusammenhängenden Volkswirtschaft. Das Rückgrat dieses Wachstumsmodells stellten die vier zu Grunde liegenden Produktionsfunktionen (für Endprodukt, Zwischenprodukt, FuE sowie Humankapital) dar. Den Durchbruch in seiner Analyse sah Arnold in der Erkenntnis, dass es möglich sei, Übergangsdynamiken in einer offenen Volkswirtschaft aufbauend auf den Annahmen der Modelle für geschlossene Volkswirtschaften zu untersuchen. Dies sei dadurch möglich, dass man in die integrierte Modellwelt die nationalen Grenzen einführt und nachweist, dass die für die hypothetische Modellwelt getroffenen Annahmen weiterhin ihre Gültigkeit besitzen. In der anschließenden Diskussion hob Arnold noch einmal hervor, dass es sich um eine sehr modelltheoretische Analyse handelt. Es sei nicht der Anspruch, konkrete Empfehlungen zum Beispiel für die Politik zu geben. Vielmehr sei der Vorteil dieser Vorgehensweise, „eine Theorie im Hinterkopf für praktische Analysen zu haben“.

In der Wachstumsökonomik spielt der Begriff der Konvergenz eine zentrale Rolle. Er gibt den theoretischen und häufig beobachteten

Sachverhalt wieder, dass ärmere Länder zu den Einkommensniveaus der reicheren Länder aufschließen. *Maria Abreu* hat zusammen mit ihren Koautoren mittels einer so genannten ‚Meta-Analyse‘ die Frage untersucht, ob ein Zusammenhang zwischen Wachstum und ursprünglichem Einkommen von Volkswirtschaften bestehe. Der Zusammenhang dieser Größen sei in der Wachstumstheorie auch als „Beta-Konvergenz“ geläufig. Die Meta-Analyse, die oft in der Medizin oder auch in den Verhaltenswissenschaften angewandt werde, finde auch in den Wirtschaftswissenschaften zunehmend Verbreitung. Dabei würden durch frühere Studien gewonnene Ergebnisse über ein und dieselbe Variable im Hinblick auf Konsenserkenntnisse untersucht. In ihrer konkreten Untersuchung ging es den Autoren auch darum, voneinander abweichende Ergebnisse zur Konvergenzgeschwindigkeit bisheriger empirischer Studien zu erklären.

Abreu hat im Rahmen der Meta-Analyse die aus zahlreichen Studien hervorgegangene Beta-Konvergenz in Höhe von zwei Prozent als „natürliche Konstante“ untersucht. Hierfür seien per Zufallsprinzip ausgewählte Studien aus der umfangreichen Konvergenzliteratur analysiert worden. Die Stichprobe resultierte in insgesamt 610 geschätzten Konvergenzraten aus 48 empirischen Studien. In ihrer Analyse seien dann aus den so ermittelten Daten ein so genanntes ‚Meta-Regressionsmodell‘ entwickelt worden, welches als erklärende Variablen Dateneigenschaften der Stichprobenstudien, Merkmale der verwendeten Schätzmethoden sowie weitere konditionierende Variablen aus früheren Studien einbezog. Mit einem aus diesem Regressionsmodell resultierendem Schätzwert für die Beta-Konvergenz in Höhe von 2,4 Prozent liege man ziemlich nahe am „erwarteten“ Wert von zwei Prozent. Zu beachten sei hierbei allerdings die Auswirkungen des so genannten ‚Publication Bias‘ auf die der Studie zugrunde liegenden Veröffentlichungsdaten. Hierbei handele es sich um das Phänomen, dass Ergebnisse für die Beta-Konvergenz, die statis-

tisch nicht signifikant von Null verschieden sind, gar nicht erst veröffentlicht werden.

Martin Eichler und *Michael Grass* haben sich im Rahmen ihres Forschungsprojektes mit den Wachstumsraten und Wachstumsmotoren in unterschiedlichen europäischen Regionen befasst. Eichler wies darauf hin, dass Regionen in einer Volkswirtschaft durchaus sehr heterogene Strukturen und Wachstumsentwicklungen aufwiesen. Somit würde die Betrachtung auf regionaler Ebene auch in der Politikberatung an Bedeutung gewinnen. Eichler und Grass haben in einem Datensatz bestehend aus 120 europäischen Regionen für den Zeitraum von 1980 bis 2003 als Politikvariablen Innovationskapazitäten, Steuerniveaus, infrastrukturelle Erreichbarkeit und Regulierungen identifiziert. Weitere lokale Faktoren wie die Branchenstruktur, geographische Lage und historisches Wachstum wurden ebenfalls als erklärende Variablen für das unterschiedliche Wachstum verschiedener Regionen herangezogen.

Als wesentliche Ergebnisse einer ökonometrischen Analyse sei festzuhalten, dass die oben genannten Variablen alle signifikant zum Wachstum in den verschiedenen Regionen beitragen würden. Regionen könnten durch einen sensiblen und angepassten Politik-Mix einen direkten Einfluss auf das Wachstum nehmen. Besonders die Besteuerung von hoch qualifizierten Arbeitnehmern wirke sich negativ auf das Wachstum in einer Region aus. Als Handlungsempfehlung ließe sich das Anwerben und Binden von eben diesen Personen geben. Dies sei neben der Kontrolle der steuerlichen Belastung auch über andere Faktoren, wie zum Beispiel der Lebensqualität in einer Region, möglich. Eichler betonte darüber hinaus, dass Politik Zeit brauche, viele politische Maßnahmen hingegen nur verzögert Erfolge aufwiesen. In diesem Zusammenhang sei es wichtig, dass zukünftige Erfolge ausführlich potenziellen Investoren sowie der Bevölkerung dargestellt und kommuniziert würden.

Die geleisteten Arbeitsstunden in einer Volkswirtschaft werden im Rahmen empirischer Studien in der Wachstumsökonomik sehr häufig als erklärende Variable herangezogen. So bauen beispielsweise die Schätzungen von Arbeitsangebotselastizitäten oft auf den geleisteten Arbeitsstunden auf. *Marcus Kappler* ging im Rahmen seines Vortrages auf die Eigenschaften der Zeitreihe der geleisteten Arbeitsstunden insbesondere der Nicht-Stationarität der Zeitreihe ein. Im Gegensatz zu stationären Zeitreihen zeigen nicht-stationäre Daten keine automatische Rückkehr zu einem langfristig stabilen Mittelwert im Zeitverlauf. Kappler zeigte, dass sich mit Hilfe verschiedener Testmethoden für OECD-Länder die Hypothese absichern lasse, dass die Zeitreihe für geleistete Arbeitsstunden nicht stationär verlaufen würde. Die Eigenschaften einer nicht-stationären Zeitreihe unterscheiden sich stark von der einer stationären Zeitreihe und im Rahmen einer empirischen Analyse könne die falsche Annahme von Stationarität zu erheblichen Verzerrungen in den Ergebnissen führen. Kappler testete sowohl für die Länder isoliert als auch im Rahmen einer Panel Daten Analyse die Zeitreihen auf Nicht-Stationarität.

Ausblick

Die Vorträge stellten in unterschiedlichen Ansätzen und methodischen Vorgehensweisen Einsichten in die Wachstumsentwicklungen in Deutschland und den Industrieländern dar, welche insbesondere im Hinblick auf die Neuformulierung der Lissabon-Strategie noch an Bedeutung für die wirtschaftspolitische Orientierung gewonnen haben. Auf der Konferenz sorgten die unterschiedlichen Denksätze der Teilnehmer und Referenten für einen fruchtbaren Austausch von Erfahrungen und Erkenntnissen, von dem alle Anwesenden für ihre weiteren praxisorientierten oder forschungsfokussierten Arbeiten profitieren konnten.

ABSTRACTS

Armin Schäfer

The democratic limit of output-oriented legitimacy

In recent years, the thesis has been presented that, given output-oriented legitimacy, the European Union does not exhibit a democratic deficit. Rather, tasks and competencies are shifted to the supranational level in order to enhance the ability of the political system to solve problems. Institutions that are not directly democratically legitimated allow for Pareto improvements, where this is otherwise neither achieved by the market nor in negotiation processes. This article criticises this thesis and demonstrates that the democratic deficit of the EU lies in the de-politicisation of politics. The delegation of decisions is only unproblematic when the point of departure can be recognised as fair, actors have no interest in relative gain, the reach of delegated decisions is able to be contained and decisions in cases of shifts in the majority remain reversible. In the EU these conditions are frequently not met. Where decisions are controversial, procedures must be found that ensure an appropriate representation of diverse interests.

Daniela Kietz und Andreas Maurer

The Treaty of Prüm: Tendencies of deepening and fragmentation in European Justice and Home Affairs

The Treaty of Prüm, negotiated between seven EU member states, is an initiative to deepen the still sluggishly proceeding police cooperation in the European Union. Like Schengen cooperation, it concerns a kind of enhanced cooperation – a pilot project – outside of the EU-treaty framework. In contrast to Schengen, the treaty raises the highly charged questions of whether it impedes the goal stipulated in the EU-treaty of establishing a unified, EU-wide area of freedom, security and justice, thereby fragmenting this already strongly segmented political field, and how, given previous experiences with Schengen, parliamentary control over such intergovernmental projects can be assured.

Timm Beichelt

European Studies in political science: What can and should it achieve?

The author grants European Studies a specific function in the scholarly and educational realm, namely the production and dissemination of familiarity with the topic of European integration. In addition, a distinction is made between European Studies, which is generally multi-perspective and multi-disciplinary, and on the other side the more specialised, mono-disciplinary EU research. While EU research is required for analysing the increasingly complex politics in the multilevel system of the EU, European Studies is required for the classification and interpretation of specialised knowledge. European Studies therefore forms an important connection between diverse academic communities as well as among the political public at large.

Helga Trüpel und Jan Seifert

New approaches to EU own resources

In contrast to previous multi-year budgets, the Financial Perspective 2007-2013 envisions an oversight by the Commission in 2008/2009. A white paper will review the previous budget implementation and orientation and also submit proposals for how new approaches to the calculation of own resources can be introduced by 2013 at the latest. After a brief look at the complex current situation, the necessity of pinning revenues to expenditures is explained, and six criteria

for the reform of own resources are presented. On the further path of negotiation toward own resources reform, the positions of key member states are critical. Building upon the interests and current contributions of these member states, three models and their redistributive effects are presented and explained. The first model tends almost exclusively toward financing the EU through national budgets (gross national income) while the second model draws funds mainly from resource consumption. The final model, most preferred by the authors, is financed primarily through the first percentage point of the value-added tax.

Jo Leinen

European Parties: Toward a new future

In the member states of the European Union, the competition between parties represents an important structural feature of democracy. At the European level, the existence of parties and the inherent competition of ideas and their implementation are still largely underdeveloped. The reason for this lay above all in the structures of the EU and the difficulties of the European parties in establishing common positions and nominating common candidates. In order to strengthen European parties and place them in a position to realise their important role in European democracy, a European Party Statute needs to be promoted. Furthermore, the institutional reforms envisioned in the constitution are necessary. Finally, the parties must continue to develop internally and take advantage of all existing possibilities to become powerful actors on the European stage.

Übersetzung aus dem Deutschen von William L. Metzger.

Neues aus der Integrationsforschung



Institutionelle Balance und Integration

Horizontale Machtverschiebungen in europäisierten Regierungssystemen

Von Dr. Sebastian Wolf, M.A., LL.M.Eur.

2006, 150 S., brosch., 29,- €, ISBN 3-8329-2161-3

Das Buch analysiert die Verschiebung der Kräfteverhältnisse zwischen den an der Gesetzgebung beteiligten Verfassungsorganen der EU-Mitgliedstaaten im Prozess der europäischen Integration. Im Zentrum des Werkes stehen 15 vergleichende Länderstudien.



Nomos

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung oder bei: Nomos Verlagsgesellschaft | 76520 Baden-Baden | www.nomos.de