65316 30. Jahrgang / Juli 2007 3/07

integration

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

Die Zukunft des europäischen Verfassungstopos und Primärrechts nach der deutschen Ratspräsidentschaft
Peter-Christian Müller-Graff

Das Mandat für die Regierungskonferenz – Die zweite Chance
Andrew Duff

Die deutsche Ratspräsidentschaft aus tschechischer Sicht
Vladimir Handl

Sarkozys Europapolitik: Das zunehmende Gewicht der Innenpolitik
Joachim Schild

Die ‚Berliner Erklärung' – Dokument europäischer Identität oder pragmatischer Zwischenschritt zum Reformvertrag?
Timo Goosmann

Ein neuer Impuls für eine europäische Energiepolitik? Ergebnisse des EU-Frühjahrsgipfels 2007
Raphael Sauer und Katherina Grashof

EU-Steuerharmonisierung auf dem Gebiet der Unternehmensbesteuerung
Friedrich Heinemann und Carsten Wendt

Die Zukunft von Europol
Michael Niemeier

Weichenstellungen für die Römischen Verträge – Akteure und Überlegungen der Bundesregierung 1955
Jürgen Elvert

Guy Mollet und die Entstehung der Römischen Verträge 1956/1957
Wilfried Loth

Die integrationspolitischen Wirkungen der Römischen Verträge – Eine Bilanz nach 50 Jahren
Hanns Jürgen Küsters

Literatur: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
Friedemann Kainer

Interregionale Dialoge und strategische Partnerschaften der EU
Arbeitskreis Europäische Integration · Tagungen

Nomos

Institut für Europäische Politik

integration

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

30. Jg. / Juli 2007 3/07

INHALT

AUFSÄTZE

Peter-Christian Müller-Graff
Die Zukunft des europäischen Verfassungstopos und Primärrechts nach der deutschen Ratspräsidentschaft 223

Joachim Schild
Sarkozys Europapolitik: Das zunehmende Gewicht der Innenpolitik 238

Timo Goosmann
Die ‚Berliner Erklärung' – Dokument europäischer Identität oder pragmatischer Zwischenschritt zum Reformvertrag? 251

Raphael Sauter und Katherina Grashof
Ein neuer Impuls für eine europäische Energiepolitik? Ergebnisse des EU-Frühjahrsgipfels 2007 264

Friedrich Heinemann und Carsten Wendt
EU-Steuerharmonisierung auf dem Gebiet der Unternehmensbesteuerung – Stand und Perspektiven 281

Michael Niemeier
Die Zukunft von Europol 292

Jürgen Elvert
Weichenstellungen für die Römischen Verträge – Akteure und Überlegungen der Bundesregierung 1955 302

Wilfried Loth
Guy Mollet und die Entstehung der Römischen Verträge 1956/1957 313

Hanns Jürgen Küsters
Die integrationspolitischen Wirkungen der Römischen Verträge – Eine Bilanz nach 50 Jahren 320

FORUM

Andrew Duff
Das Mandat für die Regierungskonferenz – Die zweite Chance 333

Vladimir Handl
Die deutsche Ratspräsidentschaft aus tschechischer Sicht 338

LITERATUR

Friedemann Kainer
Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Analysen zur Europäischen Justiz- und Innenpolitik 344

PROJEKTE & NETZWERKE

Anja Thomas
THESEUS – eine europäische Gesellschaft schaffen 349

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Annegret Bendiek und Lucie Jaanson
Interregionale Dialoge und strategische Partnerschaften der Europäischen Union 351

ABSTRACTS 361

Die Zukunft des europäischen Verfassungstopos und Primärrechts nach der deutschen Ratspräsidentschaft

*Peter-Christian Müller-Graff**

Die Zukunft des europäischen Verfassungstopos und Primärrechts nach der deutschen Ratspräsidentschaft im unmittelbaren Nachgang zum Europäischen Rat vom 21./22. Juni 2007 von einem Europarechtler beleuchten zu lassen,[1] unterstreicht, dass die europäische Integration nach politischer Reflexionsphase, versierter Taktik und negotionalem Pulverdampf in die ruhigeren Fahrwasser nüchterner juristischer Feinmechanik geraten ist. Tatsächlich liegt seit dem Morgen des 23. Juni 2007 dank des Geschicks der Ratspräsidentschaft ein ungewöhnlich ausgefeiltes Mandat für die nächste Regierungskonferenz zur Ausarbeitung eines Reformvertrages zur Änderung der bestehenden Verträge vor,[2] das bereits einen hohen juristischen Präzisionsgrad aufweist. Es ist in dieser Hinsicht mithin deutlich unterschieden von jenem fragenreichen Mandat von Laeken für den Europäischen Konvent,[3] das dieser zur Ausarbeitung eines Vertrages für eine Verfassung für Europa nutzte.[4] Für die Zukunft des europäischen Primärrechts und Verfassungstopos ist der Blick nachfolgend in einem Dreischritt zu richten: erstens und schwerpunktmäßig auf den Mandatsinhalt, sodann zweitens auf die Mandatsausfüllung und drittens auf den europäischen Verfassungstopos.

Mandatsinhalt

Wendet man sich zunächst dem 16-seitigen Mandatsinhalt in Anlage I der Schlussfolgerungen des Vorsitzes zu, so werden rasch drei Kennzeichen deutlich: er ist erstens inhaltlich grundsätzlich den Neuerungen des Verfassungsvertrages verpflichtet; zweitens in seinen Abweichungen entweder auf Vermeidung vermuteter öffentlicher Besorgnisse gerichtet oder neuen politischen Konstellationen beziehungsweise Einsichten geschuldet; und drittens normativ sehr kleinteilig verfasst.

Inhaltliche Kennzeichen

Herausragend ist hierbei die Orientierung am Verfassungsvertrag. Ziffer 1 des Mandats setzt den Ton: „Mit dem Reformvertrag sollen in die bestehenden Verträge, die weiterhin in Kraft bleiben, die auf die RK 2004 zurückgehenden Neuerungen in der nachstehend im Einzelnen beschriebenen Weise eingearbeitet werden.“ Ziffer 4 wiederholt dies mit den Worten: „Was die inhaltlichen Änderungen an den bestehenden Verträgen anbelangt, so werden die auf die RK 2004 zurückgehenden Neuerungen so, wie es in diesem Mandat angegeben ist, in den EUV und den Vertrag über die Arbeitsweise der Union eingearbeitet. Änderungen an

* Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian Müller-Graff, Universität Heidelberg.

1 Schriftliche Fassung des Vortrags, den der Verfasser am 27.6.2007 im Nachgang zum Europäischen Rat vom 21./22.6.2007 im Rahmen des „Forum Constitutionis Europae“ des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht an der Humboldt-Universität Berlin gehalten hat.

2 Vgl. Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23. Juni 2007, Dok. 11177/07, Anlage I, S.15ff.

3 Vgl. dazu Sebastian Barnutz/Martin Große Hüttemann: Die Verfassungsdebatte nach Laeken: der Konvent als neue und bessere Methode für Reformen in der EU?, in: *integration* 2/2002, S. 157-163.

4 Vgl. dazu die umfassende Bewertung in der Ausgabe der *integration*: Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents, *integration* 4/2003, S. 283-575.

diesen Neuerungen, die sich aufgrund der in den vergangenen sechs Monaten mit den Mitgliedstaaten geführten Konsultationen ergeben, sind nachstehend eindeutig angegeben.“ Und Ziffer 18 besagt zur Änderung des EG-Vertrages: „Die auf der RK 2004 vereinbarten Neuerungen werden durch spezifische Änderungen in der üblichen Weise in den Vertrag eingefügt.“ Mithin: Ohne den Verfassungsvertrag namentlich zu nennen, ist der Bezug auf die Regierungskonferenz (RK) 2004 nichts anderes als der verschleierte Bezug auf die Neuerungen im Verfassungsvertrag. Sie sind das Rückgrat der angepeilten Reformen.

Sie betreffen laut Mandat (unbeschadet einer längeren Liste von Änderungen an den Ergebnissen der RK 2004[5]) speziell für den derzeitigen EG-Vertrag „die Zuständigkeitsarten und -bereiche, den Anwendungsbereich der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und der Beschlussfassung im Mitentscheidungsverfahren, die Unterscheidung zwischen Gesetzgebungsakten und Rechtsakten ohne Gesetzescharakter, unter anderem Bestimmungen über den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, die Solidaritätsklausel, die Verbesserungen hinsichtlich der Steuerung des Euro, horizontale Bestimmungen wie die Sozialklausel, spezifische Bestimmungen wie zu öffentlichen Dienstleistungen, Raumfahrt, Energie, Katastrophenschutz, humanitärer Hilfe, öffentlicher Gesundheit, Sport und Tourismus, Regionen in äußerster Randlage, Verwaltungszusammenarbeit sowie Finanzbestimmungen.“[6] Die Liste von Änderungen der Neuerungen des Verfassungsvertrages betreffen demgegenüber insbesondere die Semantik und Symbolik, Zuständigkeitsfragen, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die Rolle der nationalen Parlamente, die Behandlung der Grundrechte-Charta und die verstärkte Zusammenarbeit in der polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit.[7]

Aus alledem ergibt sich: Der rote Faden der Orientierung am Verfassungsvertrag zieht sich durch das gesamte Mandat. Betrachtet man die wesentlichen Einzelpunkte des Mandats vergleichend aus Sicht von Aufbau und Themen des Verfassungsvertrages,[8] lassen sie sich unterteilen in sieben Gruppen: Reformbegründung, Gesamtkonstruktion der Union, Grundsätze (Definition, Ziele, Grundrechte, Unionsbürgerschaft), Kompetenzen, Organe, Kompetenzausübung und Sonstiges.

Begründung der Reformnotwendigkeit

Die Orientierung am Verfassungsvertrag beginnt mit der Begründung der Notwendigkeit des Reformvertrages aus den drei Zielen der Erhöhung der Effizienz, der Erhöhung der demokratischen Legitimität und der Erhöhung der Kohärenz des auswärtigen Handelns der erweiterten Union.

Lediglich das Ziel der normativen Vereinfachung oder Transparenz – einer der vier Richtpunkte für die Entwicklung der Union in der 23. Erklärung von Nizza[9] – wird nicht nur nicht genannt, sondern sogar mit den Worten verabschiedet: „Das Verfassungskonzept, das darin bestand, alle bestehenden Verträge aufzuheben und durch einen einheitlichen Text mit

5 Vgl. Ziff. 19 des Mandats.
6 Vgl. Ziff. 18 des Mandats.
7 Vgl. Ziff. 4 des Mandats.
8 Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten: RK 2003/2004 - Vorläufige konsolidierte Fassung des Vertrags über eine Verfassung für Europa, CIG 86/04, 25.06.2004 und Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten: Vertrag über eine Verfassung für Europa, CIG 87/1/04, 25.10.2004; dazu Peter-Christian Müller-Graff: Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa, in: *integration* 3/2004, S. 186-201, mit weiteren Nachweisen.
9 Vgl. Anlage IV, Ziff. 5 (Stichwort: Vertragsvereinfachung); dazu Peter-Christian Müller-Graff: Der Post-Nizza-Prozess – Auf dem Weg zu einer neuen europäischen Verfassung?, in: *integration* 2/2001, S. 208-221, hier S. 208f, S. 213ff.

der Bezeichnung ‚Verfassung' zu ersetzen, wird aufgegeben."[10] Nüchtern ist festzuhalten: Damit erweist sich die große Kodifikationsleistung des Konvents, nämlich die systematisch durchdachte und dogmatisch kohärente Gesamtkodifikation des Primärrechts in einem durchlaufenden Text, jedenfalls im Jahre 2007, für die politische Praxis als nicht verwirklichbar. Das neue Jahrhundert kann mithin nicht mit einer neuen großen Kodifikation beginnen – anders als etwa das 20. Jahrhundert mit dem Bürgerlichen Gesetzbuch. Man mag emotionsfrei feststellen: Der politischen Gegenwart ist es nicht gegeben, normative Kathedralen zu errichten.

Grundkonstruktion der Europäischen Union

Davon abgesehen, spurt jedoch das Mandat den Reformvertrag auch in der herzustellenden Grundkonstruktion der europäischen Ebene weitestgehend auf die Neuerungen des Verfassungsvertrages ein. Dies kommt sprachlich kompliziert und verdeckt einher. Denn zunächst hat es in Ziffer 2 den Anschein, als würden Union und Gemeinschaft als jeweils eigene Organisationen fortgesetzt, wenn gesagt wird, der Reformvertrag werde zwei wesentliche Artikel enthalten: einen zur Änderung des EU-Vertrages und einen zur Änderung des EG-Vertrages. Indes verbirgt sich dahinter die Neukonstruktion, die bereits der Verfassungsvertrag (Artt. I-7, IV-438 VVE) im Auge hat: nämlich die Verschmelzung von Union und Gemeinschaft zu einer einzigen Organisation mit einheitlicher Rechtspersönlichkeit und einheitlichem Namen „Europäische Union"[11] unter Ausklammerung der Europäischen Atomgemeinschaft.[12]

Folgerichtig sieht das Mandat – wie schon der Verfassungsvertrag – vor, dass die Gemeinschaft ihren Namen verliert, wiewohl freilich gerade dieser Name das historische Novum der Supranationalität besser konserviert hätte. Stimmig dazu wird der Begriff ‚Gemeinschaft' wie im Verfassungsvertrag textlich durchgängig durch den Begriff ‚Union' ersetzt.[13] Plausibel dazu erhält der EG-Vertrag den Namen des dritten Teil des Verfassungsvertrages (Art. III-115 VVE), nämlich „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union"[14] (abgekürzt AEUV;[15] nachfolgend kurz A-Vertrag – er bleibt der Erstgeborene). Er wird ausdrücklich und sinnfällig gleichrangig zum EU-Vertrag gestellt,[16] sodass es auch nicht zu der Zweiteilung im Sinne der seinerzeitigen Dehaene-Dreier-Gruppe kommt.[17] Reaktiv dazu und teils in Anlehnung an den Verfassungsvertrag wird der EU-Vertrag neu in sechs Titel untergliedert[18] unter Wegfall der drei Titel zu den Europäischen Gemeinschaften und der dritten Säule sowie unter Aufnahme von Neuerungen des Verfassungsvertrages (im projektierten Aufbau mithin: 1. wie bisher: Allgemeines; 2. neu: das demokratische Leben; 3. überwiegend neu: Organe; 4. wie bisher: verstärkte Zusammenarbeit; 5. gemischt neu und wie bisher: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die als einzige substanzielle Politik im EU-Vertrag verbleibt, sowie Allgemeines zum auswärtigen Handeln; 6. wie bisher: Schlussbestimmungen). Insgesamt aufgenommen wird dadurch der Gedanke der Profilbildung des

10 Vgl. Ziff. 1 des Mandats.
11 Vgl. Müller-Graff: Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa, 2004, S. 195.
12 Vgl. Ziff. 2 des Mandats.
13 Vgl. Ziff. 2 des Mandats.
14 Vgl. Ziff. 2 des Mandats.
15 Vgl. Ziff. 7 des Mandats Fn. 2.
16 Vgl. Ziff. 19 lit.a des Mandats: Beide Verträge haben „den gleichen rechtlichen Stellenwert."
17 Vgl. Jean-Luc Dehaene/David Simon/Richard von Weizsäcker: Die institutionellen Auswirkungen der Erweiterung, Bericht an die Europäische Kommission vom 18. Oktober 1999, S. 12f.; zum Problem dieses Vorschlags vgl. Müller-Graff: Der Post-Nizza-Prozess, 2001, S. 215.
18 Vgl. Ziff. 7 des Mandats.

ersten Teils des VVE, ohne allerdings dessen Spannweite und Kohärenz zu erreichen. Passfähig wird die Definition der Verträge, auf denen die Union beruht, auf EU-Vertrag und A-Vertrag begrenzt[19] und damit im Vergleich zum derzeitigen Recht[20] der Euratom-Vertrag herausgenommen.[21] Wenigstens in ihm lebt dadurch der Begriff ‚Gemeinschaft' fort, aber auch der EAG-Vertrag wird an die auf der RK 2004 beschlossenen Änderungen angepasst.[22] Konsequent schließlich ist konzipiert, dass die zur Rechtsfähigkeit emporgehobene Union zum Rechtsnachfolger der Gemeinschaft – wie im Verfassungsvertrag für die dort neu projektierte Union (Art. IV-438 VVE) – wird.[23]

Grundsätze

Auch die Grundsätze, genauer insbesondere die Bestimmungen über Ziele, Werte, Grundfreiheiten, ferner über das Verhältnis von Union und Mitgliedstaaten und die Grundrechte orientieren sich an den Neuerungen im Verfassungsvertrag, weisen aber auch Änderungen dazu auf.

Die für einen Gesellschaftsvertrag, den EG-Vertrag und Unionsvertrag vertragstypologisch seit jeher darstellen, wenig logische Voranstellung der Werte vor die Ziele[24] wird aus dem Verfassungsvertrag (Art. I-2 und I-3 VVE) ebenso übernommen wie dessen Formulierung der Werte. Der ausgefalteten Zielformulierung des Verfassungsvertrags[25] wird weitestgehend gefolgt, weist aber doch mehrere, bereits im Detail vorformulierte bemerkenswerte Neuerungen auf.

Dazu zählt insbesondere, dass zum ersten operativen Hauptziel der Union der sogenannte Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nunmehr ohne textliche Verbindung zum Binnenmarkt erhoben wird. Der Binnenmarkt, der derzeit als erster Hauptverwirklichungsweg der Ziele der Europäischen Gemeinschaft figuriert (Art. 2 EG-Vertrag),[26] erscheint im Mandat in einem nachgestellten Absatz, wobei die Akzentuierung des Verfassungsvertrags „mit freiem und unverfälschtem Wettbewerb" aufgegeben und der Hinweis auf ein System, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt (derzeit Art. 3 lit.g EG-Vertrag), in nahezu anstößig zu nennender Weise in ein seltsam verdreht formuliertes Protokoll verbannt werden soll.[27] Dies alles ist ein konzeptionell und symbolistisch wenig überzeugender Eingriff, der den sinnfälligen Aufgabenaufbau der Union verkennt,[28] wohl auch die unionale Ambition

19 Vgl. Ziff. 2 des Mandats; siehe auch Anlage 1, Ziff. 2.
20 Vgl. Artt. 1 Abs. 3, 10 EUV.
21 Vgl. Ziff. 2 des Mandats.
22 Vgl. Ziff. 23 des Mandats.
23 Vgl. Ziff. 2; siehe auch Anlage 1 Ziff. 2.
24 Da die Werte des Art. I-2 VVE auch als Ziele des Art. I-3 Abs. 1 VVE figurieren, lässt sich Art. I-2 VVE insoweit als herausgehobene vorlaufende Zielbestimmung verstehen.
25 Vgl. Müller-Graff: Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa, 2004, S. 191ff.
26 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Verfassungsziele der EG/EU, in: Manfred Dauses (Hrsg.): Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 2000, A I Rdz. 90ff., 99ff.
27 Vgl. Mandat Anl. 1 Ziff. 3 Fn. 16: „Den Verträgen wird das folgende Protokoll beigefügt: ‚Protokoll über den Binnenmarkt und den Wettbewerb. Die Hohen Vertragsparteien sind in der Erwägung, dass zu dem Binnenmarkt, wie er in Artikel 3 des Vertrags über die Europäische Union beschrieben wird, ein System gehört, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt, übereingekommen, dass die Union zu diesem Zweck erforderlichenfalls nach den Vertragsbestimmungen, einschließlich des Artikels 308 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, tätig wird.'" Irritierend ist die Relativierung „erforderlichenfalls" im Hinblick auf die primär- und sekundärrechtlichen Wettbewerbsregeln des derzeitigen EG-Vertrags. Zur Spannweite der unmittelbaren Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln vgl. Peter-Christian Müller-Graff: Kommentierung der Artt. III-161ff. VVE, in: Christoph Vedder/Wolff Heintschel von Heinegg (Hrsg.): Europäischer Verfassungsvertrag, Baden-Baden 2007, S. 453ff.
28 Vgl. zum Zusammenhang des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit dem Binnenmarkt Peter-Christian Müller-Graff: Der „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" im neuen Verfassungsvertrag für Europa – Neuerungen und Notwendigkeit seiner primärrechtlichen Rekonstruktion, in: Charlotte Gaitanides/Stefan Kadelbach/Gil Carlos Rodriguez Iglesias (Hrsg.): Europa und seine Verfassung, Festschrift für Manfred Zuleeg, Baden-Baden 2005, S. 605ff.

über das unionale Vermögen stellt[29] und noch dadurch verschlimmert wird, dass anscheinend die Gewährleistung der unmittelbar anwendbaren transnationalen Marktgrundfreiheiten anders als im Verfassungsvertrag (Art. I-4 VVE)[30] nicht auf dem Fuße der Zielbestimmung folgt. Insgesamt liegt darin eine bizarre Verschleierung des substanziellen Antriebs der funktionalen Integrationsverdichtung seit Anbeginn, vielleicht langfristig sogar eine semantisch vermittelte Schwächung. Was aber wäre die Integration denn ohne ihn – auch in Zukunft?

Es gibt aber auch Positives in der erneuten Änderung der Zielbestimmung. Anders als im Verfassungsvertrag wird nunmehr die Errichtung einer Wirtschafts- und Währungsunion systemstimmig in den Zielartikel eingestellt. Sie wird zwar in der Reihung unglücklich nach vielen anderen internen Einzelzielen loziert, aber immerhin wird der derzeit nach Art. 2 EG-Vertrag maßgebliche zweite Hauptverwirklichungsweg der Ziele der EG[31] wieder offenbart.

Aus den Grundsätzen des Verfassungsvertrags wird auch die Bestimmung zu den Beziehungen zwischen Union und Mitgliedstaaten (Art. I-5 VVE) übernommen (Stichworte: Achtung von Gleichheit, nationaler Identität und grundlegenden Staatsfunktionen; Prinzip der loyalen Zusammenarbeit). Allerdings wird sie um zwei Aussagen ergänzt:

Zum einen wird zur Achtung der grundlegenden Staatsfunktionen hinzugefügt, dass insbesondere die nationale Sicherheit weiterhin in die alleinige Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten fällt, und damit die neue primärrechtliche Kategorie der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten eingeführt. Zum anderen wird dem Beziehungsartikel nunmehr politisch fanfarenartig und normlogisch plausibel die Kompetenzregel vorangestellt, dass alle der Union nicht übertragenen (sprachnormativ besser wäre ‚zugeordneten') Zuständigkeiten gemäß dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung bei den Mitgliedstaaten verbleiben.[32] Andererseits liegt auf der Mandatslinie des Wegduckens die Nichtübernahme des Vorrangartikels des Verfassungsvertrags (Art. I-6 VVE). Stattdessen wird auf eine bereits vorformulierte Erklärung der projektierten RK 2007 ausgewichen, die auf die einschlägige Vorrang-Rechtsprechung des EuGH verweist.[33] Dies ist ein politisch vielleicht opportunes Vorgehen, wirkt allerdings verschleiernd.

Schließlich soll der Reformvertrag den Inhalt der Grundrechte-Charta in der Fassung von Teil 2 des Verfassungsvertrages (Art. II-61ff. VVE) durch Verweis primärrechtsverbindlich machen, ohne diese aber volltextlich in den EU-Vertrag zu inkorporieren.[34] Dies lässt sich gelassen sehen. Angesichts der proportionensprengenden Länge,[35] dem teils überschießen-

29 Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts fußt primärrechtlich auf Ermächtigungsgrundlagen, während der Binnenmarkt auf unmittelbar anwendbaren Grundfreiheiten beruht. Die Nutzung der Ermächtigungsgrundlagen ist vom politischen Willen abhängig und erfolgte bislang ganz unterschiedlich (vgl. z.B. zur Ausfüllung Peter-Christian Müller-Graff/Friedemann Kainer: Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S. 137-144 mit weiteren Nachweisen; siehe auch Peter-Christian Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – Der primärrechtliche Rahmen, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Baden-Baden 2005. Überdies lässt sich ‚Sicherheit' nicht ohne Durchsetzungskräfte verwirklichen, über die die Union selbst gerade nicht verfügt. Sie ist entscheidend auf die Loyalität der Mitgliedstaaten angewiesen.

30 Dazu Müller-Graff: Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa, 2004, S. 192.

31 Dazu Müller-Graff: Verfassungsziele der EG/EU, 2000, Rdz. 114ff.

32 Vgl. Mandat Anl. 1 Ziff. 4; siehe ferner die vorgesehene Erklärung gemäß Ziff. 19 lit. b Fn. 10 a des Mandats.

33 Vgl. Ziff. 3 Fn. 1 des Mandats.

34 Vgl. Ziff. 9 des Mandats (‚Querverweis' im Artikel über Grundrechte) und Ziff. 9 Fn. 3 des Mandats („Daher wird der Text der Charta der Grundrechte nicht in den Verträgen enthalten sein") sowie Anl. 1 Ziff. 6: „die Charta der Grundrechte hat dieslbe Rechtsverbindlichkeit wie die Verträge".

35 Im VVE dessen Art. II-61 - Art. II-114.

den Inhalt[36] und den kategorialen Sonderheiten[37] der Charta ist dies sogar vernünftig. Überdies klinkt sich Britannien hier aus der unmittelbaren Anwendbarkeit vor nationalen Gerichten bei der Überprüfung nationalen Handelns (Erstreckungsrechtsprechung) aus[38] und verfestigt damit seinen Status am normativ äußeren Integrationsrand.

Kompetenzen

Hinsichtlich der Neuerungen zu den Kompetenzregeln ist zu unterscheiden zwischen den allgemeinen Kompetenzregeln und den spezifischen Befugnissen.

Hinsichtlich der transparenten allgemeinen Kompetenzregeln des Verfassungsvertrages zu Prinzipien, Arten und Bereichszuordnung (Art. I-11ff. VVE) sieht das Mandat auffälligerweise nicht vor, sie in den EU-Vertrag zu übernehmen (mit Ausnahme, wie schon erwähnt, des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung[39]). Dies ist normkonzeptionell nicht sehr glücklich. Denn ohne Klärung des Kompetenzfeldes fehlt den nachfolgenden Organregeln des EU-Vertrages das Bezugsfeld ihres legitimierten Tätigkeitsbereichs. Immerhin sollen die für den Verfassungsvertrag erarbeiteten Kompetenzregeln allerdings ganz oder teilweise (das bleibt offen) an den Anfang des A-Vertrages gesetzt werden.[40]

Neuerungen zu den spezifischen Kompetenzen und der Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung werden an passfähiger Stelle im A-Vertrag[41] beziehungsweise hinsichtlich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im EU-Vertrag einzuarbeiten sein. Letzteres bedeutet freilich, dass die Regeln zum auswärtigen Handeln der Union im Vergleich zum Verfassungsvertrag (Art. III-292ff. VVE) normlokativ wieder auseinandergerissen werden,[42] während diejenigen zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (Art. III-257ff. VVE) zusammengefasst bleiben und im A-Vertrag plaziert sind.[43] Da die Union, wie gezeigt, eine einheitliche Rechtspersönlichkeit erhält, werden allerdings erstmals europäische Verbandskompetenzen für die Gesamtheit des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik geschaffen, die der Kompetenzart nach aber möglicherweise unklar bleibt[44] (im Verfassungsvertrag wohl als geteilte Zuständigkeit zu verstehen[45]).

Organe

Hinsichtlich der institutionellen Neuerungen im Verfassungsvertrag (Art. I-19ff., III-330ff. VVE) ist folgerichtig zur Aufteilung in profilbildende Elemente und Funktionsele-

36 Stichwort: Zweifelhafte Passgenauigkeit zu den Zuständigkeiten der Union.

37 Stichworte: Verbindung von Rechten und Grundsätzen; Maßgeblichkeit einzelstaatlicher Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten; vgl. Art. II-112 VVE.

38 Vgl. Mandat Anl. 1 Ziff. 5 Fn. 19.

39 Vgl. Mandat Anl. 1 Ziff. 4.

40 Vgl. Ziff. 19 lit. b und c des Mandats sowie Ziff. 19 lit. b Fn.10 (vorgesehene „Erklärung zur Abgrenzung der Zuständigkeiten“ sowie vorgesehenes Protokoll über Begrenzung der Wirkungen der Ausübung einer geteilten Zuständigkeit).

41 Vgl. Ziff. 18 des Mandats.

42 Lediglich die Allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union und die Bestimmungen über die GASP erscheinen im EU-Vertrag, wohingegen etwa die Gemeinsame Handelspolitik im A-Vertrag verbleibt.

43 Vgl. Ziff. 7 Fn. 2 des Mandats.

44 Vgl. die insoweit ausdeutbare Ziff. 15 des Mandats; siehe auch die projektierte Erklärung der RK 2007 in Ziff. 15 Fn. 6 des Mandats.

45 Vgl. dazu die Formulierung des Art. I-14 VVE, die Art. I-15 und I-16 VVE einzubeziehen scheint; vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Die primärrechtlichen Grundlagen der Außenbeziehungen der europäischen Union – eine Skizze, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Die Rolle der erweiterten Europäischen Union in der Welt, Baden-Baden 2006, S. 11, S. 15f.

mente eine geteilte Einarbeitung vorgesehen:[46] einerseits in den A-Vertrag, andererseits in den vorgesehenen neuen dritten Titel des EU-Vertrages, der sowohl den Überblick über das institutionelle System und die wichtigsten Änderungen enthalten soll: darunter die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments; die Organstellung des Europäischen Rates; dessen Präsidentenamt; die Neudefinition der qualifizierten Mehrheit im Rat als (in sich jeweils qualifizierte) doppelte Mehrheit ab 2014 (mit – wohl in ein Protokoll zu setzenden – Übergangsregeln bis zum 31. März 2017 und einer danach erleichterten Ioannina-Klausel);[47] die reduzierte Kommissionsgröße; die Schaffung des neuen Amtes eines Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik; und die Neuerungen für den Gerichtshof. Legitimatorisch widersprüchlich und bedenklich ist freilich die fehlende Synchronität des Inkrafttretens der projektierten Ausweitung der qualifizierten Mehrheitsentscheidung und der Neudefinition der qualifizierten Mehrheit.

Kompetenzausübung

Im Hinblick auf die in den Art. I-33ff. VVE neuen Bestimmungen zur Kompetenzausübung wird das im Verfassungsvertrag entwickelte System der Rechtsakte, systematisch plausibel, im Wesentlichen in und nach dem derzeitigen Art. 249 EG-Vertrag eingestellt,[48] allerdings auf die Bezeichnungen ‚Gesetz' und ‚Rahmengesetz' verzichtet.[49] Gleichwohl wird gewissermaßen in hinterer Linie die Unterscheidung des Verfassungsvertrages zwischen Gesetzgebungsakten (im ordentlichen und besonderen Verfahren) und Rechtsakten ohne Gesetzescharakter (Art. I-33f. VVE) beibehalten.[50] Die Neuerungen des Verfassungsvertrages zur verstärkten Zusammenarbeit (Art. I-44 VVE) werden übernommen,[51] lediglich das Teilnahmequorum unter Vermeidung neuer mathematischer Herausforderungen von 1/3 auf neun Mitgliedstaaten umgestellt.[52] In den A-Vertrag plaziert werden Neuerungen zur verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit.[53]

Sonstiges

Schließlich werden aus dem ersten Teil des Verfassungsvertrages an prominente Stelle des EU-Vertrages insbesondere die Grundsätze zum demokratischen Leben in der Union (Art. I-45ff. VVE: Demokratische Gleichheit, repräsentative und partizipative Demokratie) transferiert.[54] Sie werden zusätzlich bereichert durch die nunmehr systematische vertragsförmige Einbeziehung der nationalen Parlamente zum Funktionieren der Union bei gleichzeitiger Stärkung deren Rechte im Frühwarnverfahren (unter entsprechender Änderung des einschlägigen Protokolls). Dies fördert die parlamentarische Komponente, die das Europäische Parlament in seinen Begrenzungen des geltenden Konzepts alleine nicht hinreichend zu erbringen vermag. Übernommen werden schließlich weitere Neuerungen des Verfassungsvertrages: der Sache nach der Nachbarschaftsartikel (Art. I-57 VVE),[55] modifizierte Neuerungen im Beitrittsverfahren (Art. I-58 VVE)[56] und die Austrittsbestimmung (Art. I-60

46 Vgl. Ziff. 12 des Mandats.
47 Vgl. Ziff. 13 des Mandats.
48 Vgl. Ziff. 19 lit. u und v des Mandats.
49 Vgl. Ziff. 3 und 19 lit.v des Mandats.
50 Vgl. Ziff. 19 lit.v des Mandats.
51 Vgl. Ziff. 14 des Mandats.
52 Vgl. Ziff. 14 des Mandats und Art. I-44 Abs. 2 S.1 VVE.
53 Vgl. Ziff. 19 lit.l des Mandats.
54 Vgl. Ziff. 11 des Mandats (Bestimmungen über demokratische Grundsätze) sowie Anl. 1 Titel II.
55 Vgl. Mandat Anl. 1 Ziff. 6.
56 Vgl. Ziff. 16 des Mandats sowie Anl. 1 Titel VI.

VVE).[57] Aus Teil 4 des Verfassungsvertrages in den EU-Vertrag überführt wird schließlich das dreiteilige System der Änderungsverfahren[58] (Art. IV-443ff. VVE): die beiden vereinfachten Verfahren und das ordentliche Verfahren (und damit auch die Konventsmethode), bereichert um die an sich selbstverständliche, aber nunmehr optisch ausdrückliche Möglichkeit, Unionszuständigkeiten auch zu verringern.[59]

Summa summarum ist damit der weitaus größte Teil der Neuerungen des Verfassungsvertrags Teil der präskriptiven Dimension des Mandats.

Gründe für die Orientierung am Verfassungsvertrag

Es lohnt nach diesem Schnelldurchlauf durch das Mandat, einen Augenblick bei der Frage zu verweilen, worin die maßgeblichen Gründe zu sehen sind, dass der Reformvertrag derart präzise und magnethaft auf den Verfassungsvertrag orientiert bleibt. Gewiss ist hier zuallererst das unübersehbare Geschick und der lange Atem der deutschen Ratspräsidentschaft zu nennen. Dazu: Chapeau.

Daneben aber gibt es mindestens drei Gruppen von Gründen für die Orientierungskraft des Verfassungsvertrages.

Akkumuliertes politisches Gewicht des Verfassungsvertrages

Naheliegend ist erstens das akkumulierte politische Gewicht des Verfassungsvertrages. Es ist ein Gewicht, akkumuliert erstens aus der aufwendigen Erarbeitung des Grundtextes durch den breit legitimierten Konvent; zweitens aus seinem Charakter als politischer Gesamtkompromiss auf der RK 2004; drittens aus seiner Unterzeichnung durch alle seinerzeitigen Mitgliedstaaten (wenn auch auffälligerweise unter der Monumental-Statue von Innozenz X, einem Gegner des Westfälischen Friedens); akkumuliert schließlich viertens aus der Ratifikation beziehungsweise der politischen Absegnung des Verfassungsvertrages durch 2/3 der Signatarstaaten. Dies alles wiegt schwer und umso überraschender wurden zu Recht Absetzbewegungen von Regierungen empfunden, die den Vertrag unterzeichnet hatten, ohne seine Ratifikation betrieben zu haben. Dies ist als ein bemerkenswerter und in der Integrationsgeschichte neuartig irritierender Vorgang zu registrieren.

Konstanz unionsinterner und unionsexterner Rahmendaten

Die zweite Gruppe von Gründen liegt in der Konstanz der maßgeblichen unionsinternen und unionsexternen Rahmendaten. Sie werden augenscheinlich und zu Recht als seit 2004 unverändert wahrgenommen: zum einen die Ziele gemeinsamer Friedenssicherung, Prosperitätsförderung, Solidarität und Selbstbehauptung auf weltweiter Ebene; zum anderen die daraus folgenden, genannten Erfordernisse der Erhöhung von Legitimität, Effizienz und außenpolitischer Kohärenz der erweiterten Union.

Normative Kraft der Systemrationalität

Dass aber die wesentlichen Neuerungen des Verfassungsvertrages sich – von einigen Änderungen abgesehen – nachgerade punktgenau und prinzipienfest gegen alle Anfechtungen am Wegesrand der letzten sechs Monate durchsetzen konnten, hat meines Erachtens einen dritten, überaus mächtigen Grund. Er scheint geeignet, wie eine unsichtbare Hand dauerhaft

57 Vgl. Ziff. 16 des Mandats.
58 Vgl. Ziff. 16 des Mandats.
59 Ebenda.

durch wechselnde Ratspräsidentschaften, aber auch durch wechselnde politische Wetterlagen in den Mitgliedstaaten zu leiten, jedenfalls soweit diese an dem europäischen Gemeinschaftswerk voll und nicht nur teilweise teilnehmen wollen. Es ist die normative Kraft der Systemrationalität des seit 1952 eingeschlagenen Integrationspfads, die ihren Ausdruck in den Neuerungen des Verfassungsvertrages gefunden hat.[60] Meine These lautet: das Gewicht der Systemrationalität ist so überragend, dass sich an ihr bei unveränderten Rahmenbedingungen langfristig letztlich alle konzeptionsfremden Ansätze und Missverständnisse brechen. Ich nenne insbesondere vier Strömungen, die wiederkehrend und gerade in den vergangenen zwei Jahren die innere Grammatik des normativen Kern-Acquis missverstehen, auf die Bewährungsprobe stellen und potenziell zum Scheitern verurteilt sind: der klassisch-völkerrechtliche Ansatz, der betont freihändlerische Ansatz, der staatsanaloge Ansatz und der blockierende Ansatz.

Das klassisch-völkerrechtliche Missverständnis der Europäischen Gemeinschaft wurde bei diesem Europäischen Rat vor allem symbolisiert vom Vorschlag der Quadratwurzel[61] für die Definition der qualifizierten Mehrheit. Da es mit dieser Definition aber nicht allein um klassische zwischenstaatliche Politik geht, sondern um eine sinnfällige Lösung der Legitimationserfordernisse für supranationale Entscheidungen,[62] namentlich von Rechtsetzungsakten, konnte die Quadratwurzel keinen Beitrag leisten. Denn supranational wirkende Mehrheitsentscheidungen verlangen nicht nur die völkerrechtliche Legitimation durch die betroffenen Staaten nach dem westfälischen Grundsatz der Gleichwertigkeit jedes Staates. Sie erfordern zugleich auch die demokratische Legitimation durch die betroffenen Unionsbürger nach dem demokratischen Grundsatz der Gleichwertigkeit jedes Unionsbürgers. Weil (und solange) dies von der primärrechtlichen Konzeption des Europäischen Parlaments aus verschiedenen Gründen nicht hinreichend geleistet wird, muss die Verwirklichung dieses Legitimationsgedankens im Rat abgesichert werden.[63] Da die Quadratwurzel von der Prämisse der nach Staaten gegliederten Bevölkerung und damit der klassischen völkerrechtlichen Einteilung ausging, konnte sie nicht die grenzüberschreitende Gleichwertigkeit der betroffenen Bürger erfassen. Sie verfehlt mithin die supranationale Dimension des transnationalen Gemeinwesens und wirkt ebenso wie das Nizza-System ein wenig wie ein voraufgeklärter Hokuspokus der Gewichtung staatlicher Bedeutung. Demgegenüber steht die doppelte Mehrheit als systemrationale Lösung der Legitimationsfrage für die supranationale Dimension des transnationalen Gemeinwesens.[64]

Die betont freihändlerisch-wettbewerbliche Perzeption der Europäischen Gemeinschaft wurde dieses Mal besonders akzentuiert von einem Ökonomen im Präsidentenamt eines Mitgliedstaats.[65] Noch im März forderte einer seiner wichtigsten Berater im Prager Außenministerium eine Rückkehr vor Maastricht – vor allem im Interesse eines Wettbewerbs ohne Regulativa.[66] Gedankliche Verwandtschaften bestehen insoweit zu Ansätzen einer Reihe

60 Vgl. zu diesem Gedanken der Systemrationalität Peter-Christian Müller-Graff*:* Systemrationalität in Kontinuität und Änderung des europäischen Verfassungsvertrags, in: *integration* 4/2003, S. 301-316; Peter-Christian Müller-Graff*:* Eine neue Verfassung für Europa – Kriterien der Europarechtswissenschaft, in: Klaus Beckmann/Jürgen Dieringer/Ulrich Hufeld (Hrsg.): Eine Verfassung für Europa, 2. Auflage, Tübingen 2005, S. 311ff.

61 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Quadratwurzel-Behandlung für Europa, 14.06.2007.

62 Vgl. dazu Müller-Graff: Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa, 2004, S. 197f.

63 Ebenda, S. 196ff.

64 Ebenda, S. 196ff.

65 Vgl. dazu das Interview mit Präsident Václav Klaus*:* Die Frage der Stimmengewichtung ist nicht entscheidend, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 20.6.2007, S. 6.

66 Im Rahmen einer öffentlichen Diskussion auf der Internationalen Konferenz „European Integration at the Crossroads“, 16./17.3.2007.

deutscher Ökonomen. Verkannt wird dadurch aber allzu leicht, dass gerade die Verwirklichung des erwünschten dauerhaften Freiverkehrs von Produktionsfaktoren und Produkten im System unverfälschten Wettbewerbs einer supranationalen Angleichungskompetenz der verschiedenen mitgliedstaatlichen Regulierungen zugunsten von Schutzgütern wie Gesundheit und Umwelt bedarf. In diesem Rahmen und in diesen Grenzen ist mithin im Interesse der Errichtung und des Funktionierens des Binnenmarktes eine transnational wettbewerbseröffnende Regulierungskompetenz unverzichtbar.[67]

Das staatsanalogisierende Missverständnis der Union stand in der schiefen und verkürzten Wahrnehmung des Verfassungsvertrages als ‚EU-Verfassung' im Raum. Es ist müßig, darüber zu spekulieren, ob die Staatsanalogien in Gestalt von Verfassungssemantik und Symbolen der maßgebliche Grund der referendalen Ablehnung in Frankreich und den Niederlanden waren. Dies erscheint eher zweifelhaft. Naheliegender ist zunächst, dass ein mit den Protokollen 500-seitiger juristischer Text der filigranen Feinabstimmung zwischen seinerzeit 25 Staaten schon per se nicht seriös referendumfähig sein dürfte.[68] Unter dem Gesichtspunkt der Systemrationalität zu erinnern ist aber vor allem, dass die auffällig und forciert staatsanalogisierende Verpackung nicht den spezifischen Charakter des Verfassungsvertrages und dessen Systemlogik in seiner gesamten Komplexität wiedergibt. Denn natürlich handelt es sich um einen Vertrag.[69] Und bei gewichteter Betrachtung seines Inhalts handelt es sich auch ersichtlich um ein Normwerk auf dem inhaltlich sinngebenden Sockel einer transnationalen Wirtschaftsordnung mit dem Richtpunkt grenzüberschreitender Wirtschaftsinitiative und dessen regulativen Konsequenzen, wie es etwa Werner Mussler[70] sehr rasch und treffend pointierte. Nicht aber ging es um eine Selbstkonstituierung europäischer Staatlichkeit oder um die Schaffung einer Bundesrepublik Europa.

Konsequenz dieser Kraft der Systemrationalität ist aber schließlich auch die Überwindung blockierender Ansätze durch Differenzierung.[71] Denn Mitgliedstaaten, die sich an systemrational angezeigten Entwicklungen nicht beteiligen wollen, werden deren Inkraftsetzung für diejenigen Mitgliedstaaten, die sie verwirklichen wollen, auf Dauer nicht aufhalten können. Der Vertrag von Prüm ist ein jüngeres positives Beispiel,[72] die erneute Verweigerung Britanniens an den Integrationsschritten der ungeschmälerten Ingeltungsetzung der Grundrechte-Charta[73] und der Vergemeinschaftung im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit[74] ist der jüngste Fall.

Mandatsausfüllung

Wendet man nun den Blick auf die Frage nach der Mandatsausfüllung und insbesondere nach den hierbei bestehenden Gestaltungsspielräumen, so ist bereits deutlich geworden,

67 Sie besteht namentlich in Gestalt des Art. 95 EG-Vertrages.

68 Aus dänischer Erfahrung zum Problem von Europapolitik durch Referendum vgl. Hjalte Rasmussen: Europäische Integration durch Referenden? – Dänische Erfahrungen, in: Peter- Christian Müller-Graff (Hrsg.): Europäisches Integrationsrecht im Querschnitt (Heidelberger Schriften zum Wirtschaftsrecht und Europarecht Band 10), Baden-Baden 2003, S. 87ff.

69 Vgl. Art. IV-437ff. VVE; Peter-Christian Müller-Graff: Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa, 2004, S. 189ff.

70 Wirtschaftskorrespondent der Frankfurter Allgemeinen Zeitung in Brüssel.

71 Zur konzeptionellen Seite vgl. Peter-Christian Müller-Graff: „Differenzierte Integration": Konzept mit sprengender oder unitarisierender Kraft für Europäische Union?, in: *integration* 2/2007, S. 129-139.

72 Christoph Gusy/Christoph S. Schewe: Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2006, Baden-Baden 2007, S. 191-200, hier S. 197ff.

73 Vgl. Mandat Anl. 1 Ziff. 5 Fn. 19.

74 Vgl. Ziff. 19 lit. l des Mandats.

dass, obwohl das Mandat naturgemäß nicht rechtsverbindlich ist, diese, anders als bei dem in Laeken dem Konvent erteilten Auftrag, politisch relativ gering zu sein scheinen. Dessen ungeachtet ist indes höchste Aufmerksamkeit und Sorgfalt bei der Mandatsausfüllung durch die bevorstehende Regierungskonferenz (RK 2007) geboten. Die Ausgangslage ergibt sich aus drei Kennzeichen:

Orientierungsgrundsatz Verfassungsvertrag

Erstens folgt aus dem Mandat, wie gezeigt, der politische Grundsatz der Orientierung des Reformvertrags an den Neuerungen des Verfassungsvertrages.

Vorwegdefinierte Neuerungsänderungen

Zweitens enthält das Mandat das politische Prinzip der kleinteiligen Änderungsbegrenzung, mit anderen Worten das Prinzip vorwegdefinierter Änderungen an den Neuerungen des Verfassungsvertrages. Sie manifestieren sich zum einen im Verzicht auf die Semantik ‚Verfassung', ‚Europäisches Gesetz' und ‚Vorrang', auf die ‚Symbole der Union', auf die textliche Inkorporation der Grundrechte-Charta und auf die geschlossene Systematik des Verfassungsvertrages.[75] Sie zeigen sich zum anderen in einer Reihe punktgenau formulierter inhaltlicher Abweichungen vom Verfassungsvertrag (so für den EG-Vertrag: Liste von 24 Punkten[76] einschließlich, beispielsweise, der Bekämpfung des Klimawandels und der Förderung der Interkonnektion der Energienetze[77]) und präziser Formulierungsvorgaben für Änderungen der Verträge, für Protokolle und Erklärungen sowie in genauen Gliederungs- und Lokationsangaben für Einzelbestimmungen.[78]

Politisch begrenzte Gestaltungsspielräume

Drittens folgt aus diesem Rahmen ein Terrain politisch begrenzter Formulierungs-, Gliederungs- und Gestaltungsspielräume für die bevorstehende RK 2007. Soweit sie vorhanden sind und soweit Detailfragen nochmals aufgenommen werden müssen, steht die designierte neue Ratspräsidentschaft mit zügigem Zeitplan schon bereit. Allerdings ist trotz des gedrängten Zeitplans die genaue Fassung des Reformvertrags (‚Grundlagenvertrages') mit Sorgfalt und Weitsicht vorzunehmen. Denn die nunmehr projektierte Reform des Primärrechts mag die letzte für lange Zeit bleiben. Dabei mögen mehrere allgemeine Leitlinien hilfreich sein.

Konsistenz

Erstens sind Formulierungen in strenger Konsistenz mit der inneren und sprachlichen Systemrationalität von EG-Vertrag (projektiert A-Vertrag) und EU-Vertrag vorzunehmen.

Systematisierungsniveau

Zweitens ist das Systematisierungsniveau des Verfassungsvertrages zu erhalten, soweit dies vom Mandat nicht gehindert wird.

75 Vgl. Ziff. 1, 3, 9 des Mandats.
76 Vgl. Ziff. 19 des Mandats.
77 Vgl. Ziff. 19 lit.p und q des Mandats.
78 Zu letzterem vgl. Mandat Anl. 2 B.

Verbesserungen

Drittens sind präzise Optionen zu Verbesserungen des vom Mandat vorgezeichneten Systematisierungs- und Lokationsniveaus zu bedenken, ohne damit freilich unnötig schwerwiegende Verhandlungskomplikationen loszutreten. Freilich ist es auch einem als kurzzeitig veranschlagten Reformverfahren nicht untersagt, in Einzelformulierungen klüger als das Mandat zu sein. Beispielhaft fallen bereits nach erster Analyse einige Punkte im Grundsatzbereich ins Auge.

Die Formulierung des Zielartikels (projektierter neuer Art. 3 EU-Vertrag) sollte nicht eine konzeptionell und substanziell missverständliche Verselbstständigung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts enthalten, sondern wie in Art. 3 Abs. 2 VVE sprachlich mit dem Binnenmarkt verklammert werden. Die vom Mandat vorgesehene Abtrennung verkennt den inneren Zusammenhang und verdeckt den Integrationssockel.[79]

Der Text des Zielartikels (projektierter neuer Art. 3 EU-Vertrag) sollte auch die Formulierung des Art. 3 Abs. 2 VVE beibehalten, dass die Union ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Binnenmarkt mit freiem und unverfälschten Wettbewerb bietet. Die Auslagerung der ausdrücklichen Nennung des Wettbewerbsprinzips innerhalb der Union in ein Protokoll ist angesichts dessen strukturprägender Bedeutung für die Entwicklung der Integration und den Aufbau und Inhalt des gesamten Integrationsrechts seit einem halben Jahrhundert bizarr.[80] Die Auslagerung kann für den alltäglichen Integrationsprozess künftig in allfälligen Diskussionen um die Marktöffnung politisch sogar schadensstiftend wirken.

Die transnationalen Grundfreiheiten sind wie in Art. I-4 VVE an herausgehobener vorderer Stelle des EU-Vertrages zu plazieren. Denn es sind die Grundfreiheiten, die als treibende innere Kraft des Integrationsprozesses seit einem halben Jahrhundert den EuGH zu maßgeblichen Erkenntnissen der Besonderheiten des Europäischen Gemeinschaftsrecht veranlassten: die Verleihung subjektiver Rechte der Einzelnen durch das primäre Gemeinschaftsrecht,[81] die unmittelbare[82] und vorrangige[83] Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts durch mitgliedstaatliche Gerichte und Behörden, die Entstehung einer neuen Rechtsordnung.[84] Als die transnationalen Marktgrundfreiheiten im ersten Themenentwurf des Konventspräsidiums nicht auftauchten, protestierte unter anderem der seinerzeitige EuGH-Präsident Rodrigez Iglesias auf dem FIDE-Kongress in London 2002[85] zu Recht und mit Erfolg. Dieser Protest sei hier vorsorglich erneuert.

Transparenzpolitisch und systematisch zweifelhaft ist die vom Mandat vorgesehene Lokation der Kompetenzregeln (Art. I-11ff. VVE) in den EG-Vertrag, zumal die unionale Verbandskompetenz zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im EU-Vertrag figurieren soll. Alternativ wäre an die Verlagerung dieser Verbandskompetenz in das System des A-Vertrages zu denken.

79 Vgl. zu diesem Sockel Müller-Graff: Verfassungsziele der EG/EU, 2000, 28ff.

80 Vgl. Mandat Anl. 1 Ziff. 3 Fn. 16; zur Bedeutung des Wettbewerbsprinzips Müller-Graff: Kommentierung der Artt. III-161ff. VVE, 2007, S. 453ff.

81 Vgl. EuGH, Slg. 1963, 1 (*van Gend & Loos*).

82 Ebenda.

83 Vgl. EuGH, Slg.1964, 1141 (*Costa/ENEL*).

84 Vgl. EuGH, 1963, (*van Gend & Loos*) und EuGH, 1964, (*Costa/ENEL*).

85 Vgl. auch Peter-Christian Müller-Graff: Die Kopfartikel des Verfassungsentwurfs für Europa – ein europarechtlicher Vergleichsblick, in: *integration* 2/2003, S. 111-129, hier S. 111, S. 119ff.

Das Problem der Dissynchronität

Als politisch kaum klug auf der RK 2007 thematisierbare Position dürfte sich das Problem der zeitlich früher als das Inkrafttreten des Systems der doppelten Mehrheit projektierten Ausweitung der qualifizierten Mehrheit darstellen. Diejenigen, die diese Ausweitung ohne Synchronisierung wollen, müssen freilich hoffen, dass das Bundesverfassungsgericht weiterhin an seiner wohlwollenden Rechtsprechung der ausreichenden demokratischen Legitimation qualifizierter Mehrheitsentscheidungen festhält. Art. 205 Abs. 4 EG-Vertrag kann hierfür übergangsweise eine argumentative Hilfe bieten.

Zukunft des Verfassungstopos

Was aber, dritte und letzte Frage, bleibt bei alledem vom europäischen Verfassungstopos?

Mandat

Das Mandat sagt in Ziffer 1, wie schon zitiert, lakonisch, dass das Verfassungskonzept, das darin bestand, alle bestehenden Verträge aufzuheben und durch einen einheitlichen Text mit der Bezeichnung ‚Verfassung' zu ersetzen, aufgegeben wird. Die Frage ist freilich, ob damit der europäische Verfassungstopos überhaupt erfasst wird und dadurch Institute für Europäisches Verfassungsrecht mit einem Federstrich zu rechtshistorischen Forschungsstellen transformiert wurden. Ziffer 3 legt nach: „Der EUV und der Vertrag über die Arbeitsweise der Union werden keinen Verfassungscharakter haben." Die Frage ist allerdings, ob eine derartige semantische Qualifikation überhaupt der Definitionshoheit von Staats- und Regierungschefs zur Disposition steht.

Gewiss, der Verfassungsbegriff scheint vom Mandat abgelegt und seine politischen Funktionen verloren zu haben: die semantische Funktion, um das profilbildend Grundlegende des Zusammenwirkens und den Maßstab für Einzelmaßnahmen hervorzuheben; die fokussierende Funktion, um die gemeinwesenartige Natur der Union zu betonen; die perspektivische Funktion, um das Dauerhafte einer identitätsstiftenden Schicksalsgemeinschaft zu bezeichnen. Plötzlich wirkt der Verfassungsvertrag als kühnes Experiment, das den Test der politischen Wirklichkeit ebensowenig bestanden hat wie vor mehr als einem halben Jahrhundert die Europäische Verteidigungsgemeinschaft und die Europäische Politische Gemeinschaft. Aber ist damit die Funktion des Verfassungstopos im europäischen Kontext wirklich erledigt?

Inhaltspotenzial

Kaum ein anderes Wort hat in den Debatten der letzten Jahre vergleichsweise ebenso breitflächig geschillert, angeregt und provoziert wie die Redeweise von der europäischen Verfassung: eine unterschiedlich genutzte façon de parler, die im günstigsten Fall vom jeweiligen Nutzer präzisiert wurde, oft diffus blieb und im ungünstigsten Fall widersprüchlich einherkam. Vieles schwang an Oberfläche und in Tiefenschichten des Diskurses mit: Schicksalsgemeinschaft, Identitätsstiftung, Höchstrangautorität, Volkssouveränität, Europäischer Demos. Zweifelsohne hat zu dieser Vielschichtigkeit der Verfassungsvertrag auch Vorschub geleistet: mit Textelementen als forcierter Einstieg in eine Grauzone zwischen Staatlichkeit und Nichtstaatlichkeit: so die linguale Hinleitung zu einem Verständnis der Union als staatsartige Gemeinschaft und Identitätsbestandteil der Unionsbürger (namentlich mittels der durchlaufenden Selbstbezeichnung des Textes bis Art. III-436 VVE als „Verfas-

sung“ und der Einführung staatsanaloger Symbole, obwohl Teil 4 ab Art. IV-437 VVE dann übergangslos zur juristisch korrekten Selbstbezeichnung als „Vertrag“ wechselt); vielleicht auch die Heranführung zu einer bundesstaatsartigen Wahrnehmung der Union durch die föderationsanaloge Themensammlung im ersten Teil, auch wenn die juristische Grenze nicht übersprungen wurde; möglicherweise auch die Förderung der Perzeption einer europäischen Selbstkonstituierung durch den wiederholten Legitimationsrekurs auf die Unionsbürgerschaft (des Gesamttextes in Art. I-1 VVE und der Abgeordneten des Europäischen Parlaments in Art. I-20 Abs. 2 VVE) und auch durch die vereinfachten Vertragsänderungsverfahren (Art. IV-444f. VVE), obwohl auch hier die Schwelle eines Vertrages zwischen Staaten nicht überschritten wurde.[86] Es ist hier nicht der Anlass, das hermeneutisch Verleitliche solcher Formulierungen und Vorverständnisse aufzuzeigen, wenn es um die Bewertung des Verfassungsvertrages geht.

Aber auffällig war und ist es aus rechtswissenschaftlicher Sicht nun doch, dass die inhaltliche Kernfunktion von Verfassungstexten, wie sie sich seit mehr als zwei Jahrhunderten entwickeln, öffentlich bestenfalls am Rande zur Sprache kam. Denn Verfassungstexte hat es nicht schon immer gegeben. Sie haben sich vielmehr als eine Antwortform auf eine grundlegende zeitlose Frage entwickelt: Wer darf gegenüber wem welche Hoheitsbefugnis auf welcher Grundlage und in welchen Grenzen legitim ausüben? So ergab sich etwa schon im 16. Jahrhundert in Württemberg die Frage der Hoheitsbefugnisse des Herzogs gegenüber den Landständen und wurde durch den Tübinger Vertrag von 1514 beantwortet. Vergleichbar stellt sich im 21. Jahrhundert etwa in der Bundesrepublik die Frage nach dem legitimen und kontrollierten Dürfen der Besteuerung und findet ihre erste Antwort im Grundgesetz. Und in der Fragestruktur nicht grundlegend anders erheben sich zu Recht Stimmen, die wissen wollen, ob die Europäische Gemeinschaft die Mitgliedstaaten verpflichten darf, bestimmte Vorgaben für die Mehrwertsteuer zu beachten oder ein Tabakwerbeverbot auch für Lokalzeitungen zu erlassen. Dies aber findet Antwort in den Normen des vertragslegitimierten Primärrechts, das seinerseits die Regeln zur Legitimation und Kontrolle europäischer Hoheitsbefugnisse beinhaltet: Regeln zur Verbandskompetenz, zur Organkompetenz und zur Verfahrensweise; Regeln auch zur gerichtlichen Kontrolle von Maßnahmen der politischen Organe am Maßstab des Primärrechts durch den EuGH, der etwa im ersten Tabakwerbe-Urteil die betroffene Richtlinie für nichtig erklärte,[87] im zweiten die Nachfolge-Richtlinie aber bestätigte[88] – wenn auch mit erstaunlich angreifbarer Begründung.

Zeitloser Topos

Damit aber zeigt sich, dass die Funktion des Verfassungstopos zeitlos auch im europäischen Kontext ist, soweit es um die Legitimation und Kontrolle von europäischen Hoheitsbefugnissen geht. Semantisch muss ein Text, der Verfassungsinhalte enthält, nicht Verfassung oder Verfassungsvertrag heißen. Das Grundgesetz ist ein Beispiel hierfür. Das (insoweit unverdächtige) Bundesverfassungsgericht nannte schon vor vierzig Jahren den EWG-Vertrag „gewissermaßen die Verfassung dieser Gemeinschaft“,[89] der EuGH vor 16 Jahren den EG-Vertrag die „Verfassungsurkunde“.[90] An sie sind alle Mitgliedstaaten gebunden, auch Frankreich und die Niederlande paradoxerweise trotz Ablehnung des Verfas-

86 Vgl. dazu Müller-Graff: Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrages für Europa, 2004, S. 189f.
87 EuGH, Rs. C-376/98 – Urteil vom 05.10.2000.
88 EuGH, Rs. C-380/03 – Urteil vom 12.12.2006.
89 BVerfGE 22, 293 – EWG-Verordnungen.
90 EuGH, Slg. 1991, I-6102.

sungsvertrages. Und selbst das Mandat kommt zur Inhaltsbestimmung einer bestimmten Frage des Unionsrechts nicht ohne Rekurs auf den Verfassungstopos aus, wenn es in der Neuformulierung des Art. 6 Abs. 3 EUV formuliert, dass die Grundrechte, wie sie sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergeben, allgemeine Grundsätze des Unionsrechts sind. Verlieren etwa diese Eckpunkte zu Legitimation und Kontrolle unionaler Hoheitsbefugnisse diese Verfassungsfunktion durch die Transformation in Grundsätze des Unionsrechts?

So entgeht denn die zeitgerechte Gestaltung des Primärrechts nicht der klassischen verfassungsfunktionalen Aufgabe in einem doppelten Sinne: Erstens der zeitgemäßen Festlegung von Legitimation und Kontrolle hoheitlichen europäischen Handelns; zweitens der Schaffung eines dauerhaften stabilen normativen Rahmens einer spezifischen Ordnung von Frieden, Toleranz, Freiheit, Prosperität, Rechtsgüterschutz, Solidarität und weltweiter Selbstbehauptung für die europäischen Staaten. Hinzuzufügen ist: Gerade in Phasen, in denen nationale Rhetorik aufwallt, bleibt eine derartige Ordnung im Interesse aller Beteiligten und im besonderen Interesse des Landes in der Mitte Europas, das die meisten Nachbarn aufweist.

Ergebnis

Abschließend ist festzuhalten: Ein effektives Primärrecht als verbindliche Basis des integrativen Gleichgewichts in Europa im Sinne Werner Links[91] bietet große Chancen. Es bändigt die gefahrstiftende Unordnung rivalisierender Nationalstaaten. Es ermöglicht gemeinsame Prosperität. Es kann vor allem gerade auch in den Herausforderungen der Globalisierung den Handlungsspielraum der europäischen Nationalstaaten paradoxerweise durch Supranationalität erhalten. Es hat in diesem Sinne die Daueraufgabe, eine tragfähige rechtsnormative Grundordnung für Europa bereitzustellen. Keine Frage: Dieser Verfassungstopos hat Zukunft.

91 Werner Link: Auf dem Weg zu einem neuen Europa. Herausforderungen und Antworten, Baden-Baden 2006.

Sarkozys Europapolitik: Das zunehmende Gewicht der Innenpolitik

*Joachim Schild**

„(…) mit diesem Abend ist Frankreich zurück in Europa", so der frisch gewählte französische Präsident, Nicolas Sarkozy, am Abend des zweiten Wahlgangs der Präsidentschaftswahl am 6. Mai 2007.[1] Nicht nur in dieser ersten Rede als Wahlsieger erneuerte er den französischen Führungsanspruch in der Europapolitik, der durch den negativen Ausgang des europäischen Verfassungsreferendums vom 29. Mai 2005 schweren Schaden genommen hatte. Auch seine ersten europapolitischen Schritte dokumentierten diesen Anspruch deutlich. So führte ihn seine erste Reise noch am Tag seiner Amtseinführung nach Berlin zu Bundeskanzlerin Angela Merkel. Dies diente ihm nicht nur zur Erneuerung der deutsch-französischen Freundschaftsrhetorik und -symbolik, indem er die deutsch-französischen Beziehungen als „heilig" beziehungsweise „unantastbar" (sacré) bezeichnete;[2] mit der Legitimation seines neuen Amtes ausgestattet erörterte er mit der amtierenden EU-Ratspräsidentin auch ihr schwierigstes europapolitisches Dossier: die Wiederbelebung des europäischen Vertragsreformprozesses. Dass Sarkozy auf diesem Feld eine mit konkreten und realitätstüchtigen Vorschlägen untermauerte Führungsrolle wahrnehmen möchte, hatte er schon im Wahlkampf deutlich gemacht. Und zum ersten Mal machte ein neu gewählter französischer Präsident auch den supranationalen EU-Institutionen in Brüssel seine Aufwartung, indem er wenige Tage nach seiner Amtseinführung zu einem Arbeitsgespräch mit der Europäischen Kommission und zu einem Meinungsaustausch mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments, Hans-Gert Pöttering, nach Brüssel reiste.

Der dem neuen Präsidenten eigene Aktivismus und Voluntarismus wird erkennbar nicht auf die Innenpolitik beschränkt bleiben; er dürfte auch seine Europapolitik prägen. Die damit verbundene Erneuerung des französischen Führungsanspruchs in der Europäischen Union wird Frankreich zu einem handlungsfähigen und prinzipiell integrationsoffenen, aber gleichwohl unbequemen Partner in Europa machen. Dieser Aktivismus dürfte sich im Sinne klar definierter französischer Prioritäten und Interessen entfalten, die primär einer innenpolitischen Agenda entspringen, so die zentrale These dieses Beitrags. Sie müssen nicht notwendigerweise einen ‚europäischen Mehrwert' besitzen. Potenzielle Reibungsflächen und Konfliktpunkte sind im Wahlkampf deutlich erkennbar geworden: von der Industrie- und Wettbewerbspolitik über die Agrarpolitik, der ‚Wirtschaftsregierung' im Euroland bis hin zur Außenwirtschaftspolitik im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO).

Zwei tiefere, sich wechselseitig verstärkende Ursachen lassen sich für dieses zu erwartende komplexe Mischungsverhältnis aus aktiver Europapolitik und sperrigen Positionsbestimmungen mit europäischem Konfliktpotenzial benennen: zum einen die seit dem Maastricht-Referendum von 1992 zu beobachtende ‚Politisierung' französischer Europapolitik im Sinne eines wachsenden Gewichts innenpolitischer Kalküle, die schon in den letzten

---

* Prof. Dr. Joachim Schild, Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre, Universität Trier, Geschäftsführer (Wissenschaft und Forschung) der Europäischen Akademie Otzenhausen gGmbH.

1 Rede Nicolas Sarkozys in der Salle Gaveau am 6.5.2007, eigene Übersetzung, abrufbar unter: http://www.rtl2007.fr/actualite/0/discours-nicolas-sarkozy-salle-gaveau-6656.html (letzter Zugriff: 30.5.2007).

2 Siehe Le Monde: M. Sarkozy et Mme Merkel d'accord sur l'urgence de relancer l'Europe, 18.5.2007.

Jahren die Gestaltung der französischen Europapolitik deutlich erkennbar beeinflusst haben; zum anderen die verstärkt seit der EU-Osterweiterung zu beobachtende Tendenz, dass die Europäische Union in Frankreich als zunehmend von den eigenen normativen Europaleitbildern abweichend und weniger ‚französisch' wahrgenommen wird; dadurch wird auch die ‚Europäisierung' Frankreichs innenpolitisch tendenziell schwerer zu vermitteln.

Die These eines Frankreichs als handlungsfähiger, aktivistischer, aber häufig sperriger Partner in der Europäischen Union, dessen Präsident Sarkozy die Europapolitik einem Primat der Innenpolitik unterwirft, soll in drei Schritten entfaltet werden: zunächst wird ein kurzer Blick auf die Thematisierung der Europapolitik im Rahmen des Wahlkampfs geworfen; sodann sollen vor dem Hintergrund des Wahlkampfs zentrale Achsen seiner zukünftigen Europapolitik identifiziert werden; im dritten Schritt wird die Positionierung Sarkozys in der Vertragsreformdebatte untersucht.

Europapolitik im Wahlkampf: ‚cheap talk' oder Kursbuch für die Zukunft?

Europäische Politik spielte im französischen Wahlkampf gewiss keine herausgehobene Rolle. Wo die europäische Integration jedoch zum Wahlkampfgegenstand wurde, waren in den vergangenen Monaten populistische Töne unüberhörbar. Dies gilt keineswegs nur für europaskeptische Kandidaten des linken und rechten Randes, sondern auch für den neuen Präsidenten. Wie schon in den vergangenen Jahren vielfach zu beobachten, wurde die Europäische Union zum Sündenbock für Defizite gemacht, die in erster Linie die hausgemachten Folgen mangelnder innerer Reformbereitschaft sind: Wachstumsschwäche, überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit und wachsende Außenhandelsdefizite.

In den Wahlkampfbeiträgen Sarkozys[3] entstand das Bild einer Europäischen Union, die für eine ungezügelte und „unloyale" Konkurrenz nicht nur zwischen Unternehmen, sondern auch zwischen Sozialmodellen und Steuersystemen der Mitgliedstaaten steht. In diesem Europa gehe die stabilitätsorientierte Geldpolitik der Europäischen Zentralbank (EZB) zu Lasten von Wachstum und Beschäftigung. Der hohe Außenwert des Euro schmälere die Exportchancen europäischer Unternehmen. Wenn Airbus Arbeitsplätze abbaut, so habe auch die EZB eine Mitschuld daran, da sie die Euro-Aufwertung gegenüber dem Dollar passiv in Kauf nehme. Gegen die Europäische Kommission erhob Sarkozy den Vorwurf, dass sie starke französische und europäische Unternehmen (‚europäische Champions') ohne industriepolitischen Sinn und Verstand auf dem Altar einer dogmatisch betriebenen Wettbewerbspolitik opfere. Schließlich habe Europa den Willen zur außenpolitischen und außenwirtschaftlichen Selbstbehauptung verloren.

Diese Art der Behandlung von Europathemen und die Betonung der nationalen Identität in der Schlussphase des Wahlkampfs[4] haben im Ausland teils Besorgnis ausgelöst, teils sind sie als Wahlkampgetöse abgetan worden, dem nach der Wahl eine Rückkehr zur europapoli-

3 Die wichtigsten Vorwahlkampf- und Wahlkampfäußerungen des neuen Präsidenten sind nachstehend chronologisch dokumentiert. Die folgenden Aussagen beziehen sich, wo nicht anders vermerkt, auf diese Reden. Rede vor der Convention de l'UMP sur l'Europe, 24.9.2005, abrufbar unter: http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/convention_de_l_ump_sur_l_europe_les_23_et_24_septembre_2005__3 (letzter Zugriff: 15.6.2007); Rede von Nicolas Sarkozy am 16.2.2006 im Rahmen einer Veranstaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP), abrufbar unter: http://www.kas.de/db_files/dokumente/veranstaltungsbeitraege/7_dokument_dok_pdf_7997_3.pdf (letzter Zugriff: 30.5.2007); Rede Sarkozys am 8.9.2006 in Brüssel bei den ‚Amis de l'Europe' und der Robert-Schuman-Stiftung, abrufbar unter: http://www.friendsofeurope.org/download/Sarkozy_080906.pdf (letzter Zugriff: 30.5.2007); Wahlkampfrede Sarkozys in Straßburg am 21.2.2007, abrufbar unter: http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/je_veux_que_l_europe_change (letzter Zugriff: 15.6.2007).

4 Vgl. die Rede Sarkozys in Lyon am 5.4.2004, abrufbar unter: http://www.u-m-p.org/site/index.php/ump/s_informer/discours/nicolas_sarkozy_a_lyon (letzter Zugriff: 15.6.2007).

tischen Vernunft folgen würde.[5] In einem politischen System, das die Macht in den Händen des Präsidenten konzentriert und dessen Verfassungspraxis seit Charles de Gaulle von einer dominierenden Stellung des Amtsinhabers in wichtigen Fragen der Außen- und Europapolitik geprägt ist, hat ein Präsident weitgehende Gestaltungsfreiheit, unabhängig vom Einfluss anderer Akteure im Regierungssystem, unabhängig auch von Parteien und der öffentlichen Meinung – eventuell gar unabhängig von seinen eigenen Wahlkampfäußerungen –, so ein gängiges Interpretationsmuster.[6]

Diese Sichtweise unterschätzt die innenpolitischen Handlungsschranken, denen die französische Europapolitik längst unterliegt. Sie unterschätzt auch die Ernsthaftigkeit der Wahlkampfankündigungen des neuen Präsidenten und deren Selbstbindungskraft. Der Erfolg seines Wahlkampfs beruhte auch auf seinem Versprechen, Wahlkampfversprechen und Ankündigungen ernst zu nehmen: ein Anti-Chirac-Stil gewissermaßen. Diese ‚Versprochen-Gehalten-Rhetorik' hat er nach der Wahl in den ersten Wochen seiner Amtszeit konsequent fortgesetzt und viele im Wahlkampf in Aussicht gestellte innere Reformen in konkrete Initiativen mit Zeitplänen übersetzt. Dies wird auch in der Europapolitik sichtbar werden, sodass seine europapolitischen Äußerungen und Ankündigungen durchaus als Richtschnur seines voraussichtlichen Handelns gelesen werden sollten.

Europapolitik Sarkozys unter dem Primat der Innenpolitik?

Nicolas Sarkozy will bis 2017 französischer Präsident bleiben (eine dritte Amtszeit hat er ausgeschlossen). Das Ziel seiner Wiederwahl 2012 hat für ihn oberste Priorität. Der wahlentscheidenden Innen- und Wirtschaftspolitik wird er daher voraussichtlich höchste Aufmerksamkeit widmen. Der neue Präsident verfolgt das ambitionierteste wirtschafts- und gesellschaftspolitische Reformprogramm seit 25 Jahren. Es sieht neben Steuer- und Abgabensenkungen für Unternehmen und Haushalte massive Investitionen in Forschung, Entwicklung und universitäre Bildung vor und beinhaltet innenpolitisch hochsensible Reformen des Arbeitsmarkts und der Rentenversicherung.[7] Der Erfolg seiner Präsidentschaft steht und fällt mit der Umsetzung dieser inneren Reformagenda. Ihr dürfte ein Primat gegenüber der Außen- und Europapolitik zukommen.

Dies heißt keineswegs, dass der neue Präsident keine aktive Europapolitik betreiben wird, ganz im Gegenteil. Aber europapolitische Handlungsfelder werden daraufhin geprüft werden, wie und in welchem Ausmaß sie die innenpolitische Agenda des Präsidenten unterstützen oder konterkarieren.

---

5 Für eine optimistische Interpretation, die keine gravierenden Folgen des teilweise europakritischen und populistischen Wahlkampfs erwartet, siehe Martin Koopmann: Brückenbauer gesucht, Die französische Europa-Politik formiert sich – zaghaft – neu. Berlin sollte dabei Hilfestellung leisten, in: Internationale Politik 4/2007, S. 34-41; kritischer hingegen: Joachim Schild: Europa als Sündenbock, Europapolitik im Präsidentschaftswahlkampf, in: Dokumente 2/2007, S. 8-12 sowie Joachim Schild/Julia Simon: Welches Europa soll es sein? Europapolitik im französischen Präsidentschaftswahlkampf, Arbeitspapiere zur Europäischen Integration 1/2007, herausgegeben von der Universität Trier/Politikwissenschaft und der Europäischen Akademie Otzenhausen, abrufbar unter: http://www.politik.uni-trier.de/mitarbeiter/schild/pubs/Arbeitspapiere%20Europaeische%20Integration%20%201-07.pdf (letzter Zugriff: 19.6.2007).

6 Vgl. etwa Adolf Kimmel: Verfassungsordnung und außenpolitische Entscheidung in der V. Republik, in: Hartmut Elsenhans u.a. (Hrsg.): Frankreich - Europa - Weltpolitik: Festschrift für Gilbert Ziebura zum 65. Geburtstag, Opladen 1989, S. 107-115; vgl. auch Marie-Christine Kessler: La politique étrangère de la France, Paris 1999, S. 192-195; zum Einfluss der öffentlichen Meinung auf die französische Außenpolitik, vgl. Thomas Risse-Kappen: Public Opinion, Domestic Structure, and Foreign Policy in Liberal Democracies, in: World Politics 4/1991, S. 479-512.

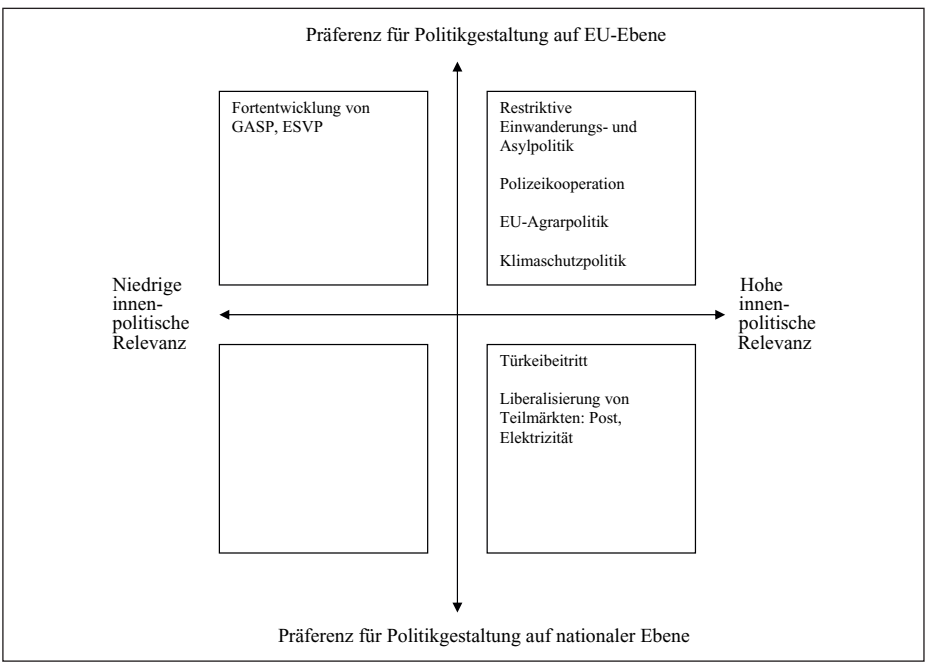
7 Vgl. Henrik Uterwedde: Sarkozys Wirtschaftspolitik. Eine Reformagenda à la française?, in: Dokumente 3/2007, S. 10-14.

Das Ausmaß der Integrationsoffenheit französischer Europapolitik dürfte daher deutlich beeinflusst werden durch:

a) die Bedeutung des jeweiligen Politikfeldes beziehungsweise der jeweiligen politischen Streitfrage für innerfranzösische Wählermärkte;
b) die Unterstützung ‚europäischer Lösungen' für das zu lösende Problem durch die französische Bevölkerung.

Schematisch lässt sich diese Überlegung in Form der folgenden Grafik darstellen und an bestimmten Politikbereichen exemplifizieren.

Schaubild 1: Innenpolitische Freiheitsgrade französischer Europapolitik



In Politikbereichen wie der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) hat der neue Präsident demnach einen großen Handlungsspielraum. Diese Felder avancieren nur in Ausnahmefällen zum wichtigen Gegenstand des innenpolitischen Streits und sind für Wahlentscheidungen wenig relevant. Gleichzeitig findet sich in Eurobarometer-Umfragen regelmäßig der Befund einer breiten gesellschaftlichen ‚Nachfrage' nach europäischen Politikansätzen in der Außen- und Sicherheitspolitik. Die im Wahlkampf verkündete Suche nach Wegen einer dynamischen Fortentwicklung der GASP und ESVP stößt demnach innenpolitisch nicht auf Widerstände. Auf diesem Politikfeld ist daher Kontinuität zu erwarten.

Breite Handlungsspielräume sind auch dort zu erwarten, wo eine aktive europapolitische Agenda des Präsidenten innenpolitisch besonders wahlrelevante Themenfelder berührt und gleichzeitig eine Europäisierung des Politikfeldes innergesellschaftliche Unterstützung erfährt. Beispiele wären die Einwanderungs- und Asylpolitik – unter der Bedingung restriktiver europäischer Regelungen –, die Bewahrung der EU-Agrarpolitik oder eine aktive Klimaschutzpolitik der Europäischen Union.

Die für die europäischen Partner Frankreichs spannende Frage ist diejenige nach der Gestaltung der Europapolitik in Bereichen, die innenpolitisch hochgradig sensibel sind und in denen europäische Handlungsprogramme auf innerfranzösische Widerstände stoßen. Dies gilt beispielsweise für den in Frankreich auf sehr breite Ablehnung stoßenden EU-Beitritt der Türkei wie auch für Schritte der Binnenmarktvertiefung im Sinne der Liberalisierung und europäischen Regulierung von Teilmärkten, etwa im Bereich von Postdienstleistungen oder der Gas- und Elektrizitätsversorgung.

Hier bewegte sich die französische Politik der letzten Jahre stets auf einer Linie des hinhaltenden Widerstands und der Verzögerung von Kommissionsprojekten (beispielweise Elektrizitätsmarktöffnung, grenzüberschreitende Öffnung des Schienenverkehrs) oder der Verwässerung ihres Inhalts wie im Falle der Dienstleistungsrichtlinie.

Schutz vor Globalisierungsfolgen: ein neuer Protektionismus?

Dem neuen Präsidenten ist spätestens seit dem Schock des Verfassungsreferendums vom Mai 2005 sehr bewusst, dass die französische Europapolitik sich ihrer Legitimationsgrundlagen und Unterstützung durch die Bevölkerung stets neu versichern muss. Europäische Integration kann nicht mehr allein mit dem Verweis auf die Vergangenheit begründet werden, sondern muss positive Zukunftshorizonte für das gemeinsame Handeln entwerfen. Genau dieser mit der europäischen Integration verknüpfte positive Zukunftsbezug ist aber für viele Franzosen in den letzten Jahren abhanden gekommen. Innergesellschaftlich, so Sarkozy,[8] werde Europa in Frankreich nicht als Chance, sondern als Bedrohung wahrgenommen, gar als „trojanisches Pferd der Globalisierung". Daher müsse der europäischen Integration eine neue raison d'être gegeben werden. Diese sieht der neue Präsident insbesondere in der Bewältigung und Gestaltung der Globalisierung. Nicht zufällig hat er sich noch am Wahlabend in einem geradezu beschwörenden Tonfall an seine europäischen Partner mit der Bitte gewandt, das Bedürfnis der europäischen Bürger nach mehr Schutz vor negativen Globalisierungsfolgen zu respektieren.[9] Damit reagiert er auf die französische öffentliche Meinung, die im innereuropäischen Vergleich als ausgesprochen globalisierungsskeptisch einzustufen ist. So gaben in einer Eurobarometer-Umfrage vom April 2006 ganze 72 Prozent der befragten Franzosen an, die Globalisierung stelle eine Bedrohung für Beschäftigung und Unternehmen in ihrem Land dar (EU-25-Durchschnitt: 47 Prozent), nur 21 Prozent (EU-25-Durchschnitt: 37 Prozent) sahen in der Globalisierung auch eine Chance für französische Unternehmen dank internationaler Marktöffnung.[10]

„Die Globalisierung zu bändigen heißt, die vernachlässigte Gemeinschaftspäferenz wiederzubeleben", so Sarkozy.[11] Konkrete Schritte in diese Richtung hat der neue Präsident im Wahlkampf angedeutet: diese wären ein verstärkter Rückgriff auf Schutz- und Anti-Dumping-Klauseln im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) nach dem Vorbild des Handelspartners und -konkurrenten USA, eine Übertragung der Verhandlungsführung im WTO-Rahmen vom bislang zuständigen Außenhandelskommissar auf den zukünftigen Präsidenten des Europäischen Rates oder den zukünftigen Hohen Vertreter der Union für Außen- und Si-

8 In diesem Sinne insbesondere die Rede Sarkozys im Rahmen der „Convention sur l'Europe" seiner Partei UMP, 24.09.2005.

9 Rede Nicolas Sarkozys am 6. Mai 2007 in Paris, Salle Gaveau, abrufbar unter: http://www.rtl2007.fr/actualite/0/discours-nicolas-sarkozy-salle-gaveau-6656p.html (letzter Zugriff: 31.5.2007).

10 Vgl. Europäische Kommission: Special Eurobarometer „The future of Europe", April 2006, Länderbericht Frankreich, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/factsheets_future.zip (letzter Zugriff: 19.6.2007).

11 Rede vor der Convention de l'UMP sur l'Europe am 24.9.2005.

cherheitspolitik, eine Gemeinschaftspräferenz im Rahmen der öffentlichen Beschaffungspolitik innerhalb der Europäischen Union, insbesondere zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen, sowie eine Wettbewerbspolitik der Kommission, die die Entstehung international wettbewerbsfähiger europäischer Industrie-‚Champions' nicht verhindert.[12]

Auch will Sarkozy die Europäische Union in die Lage versetzen, einem „monetären Dumping" der Handelspartner entgegentreten zu können. Die Wechselkurspolitik der Eurozone könne nicht allein der stabilitätsfixierten Europäischen Zentralbank überlassen werden. Die Mitgliedstaaten müssten vielmehr die bestehenden Vertragsvorschriften (Artikel 111 EG-Vertrag) nutzen, um über die vertraglich garantierte Mitsprache der Regierungen in der Wechselkurspolitik den Außenwert des Euro zu beeinflussen.[13]

Im Innern der Europäischen Union bedeutet Schutz vor der Globalisierung aus Sicht Sarkozys, den Steuerwettbewerb und eine mögliche Abwärtsspirale der sozialen Standards einzudämmen. Im Übergang zu superqualifizierten Mehrheitsentscheidungen in der Steuerpolitik, insbesondere mit dem Ziel der Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung, sieht Sarkozy ein probates Mittel zur Verhinderung eines „destruktiven fiskalischen Wettbewerbs" der im Schatten der Einstimmigkeitsregel gedeihe.[14]

Haushaltspolitik und Stabilitätspakt

Der Primat der Innenpolitik wird auch anhand der derzeit absehbaren Konturen der Haushaltspolitik der nächsten Jahre deutlich. Sarkozy denkt in einem Fünf-Jahres-Zeitraum. Der für den Staatshaushalt zuständige Minister Eric Woerth hat bereits angekündigt, dass die Defizitreduzierung für die Regierung keine Priorität besitze – entgegen der Zusage, die sein Vorgänger, Thierry Breton, im Namen Frankreichs im Ecofin-Rat erst kürzlich gegeben hat. Diese Haltung wurde von höchster Stelle bestätigt, als Nicolas Sarkozy für den Anfang seiner Amtszeit einen „wirtschaftlichen und fiskalischen Schock" zur Belebung der Wirtschaftstätigkeit ankündigte und darum bat, im Hinblick auf das jährliche Haushaltsdefizit und den Gesamtschuldenstand Frankreichs erst am Ende seiner fünfjährigen Amtszeit beurteilt zu werden.[15] Es ist daher damit zu rechnen, dass die nationale Haushaltspolitik aufgrund der angekündigten Steuersenkungen und zusätzlichen Ausgaben die Regeln des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts allenfalls in mittelfristiger Perspektive bis 2012, aber nicht buchstabengetreu einhalten wird.[16] Insbesondere die vereinbarte schrittweise Reduzierung des strukturellen Defizits um 0,5 Prozentpunkte des Bruttoinlandsprodukts pro Jahr dürfte nur unter sehr günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen zu erreichen sein. Nach der maßgeblich von Frankreich und Deutschland gemeinsam mit Italien und Großbritannien im Jahr 2005 vorangetriebenen Reform und Aufweichung des Stabilitäts- und Wachstumspak-

---

12 Ebenda.

13 Art. 111, Abs. 2 räumt dem Rat das Recht ein, „mit qualifizierter Mehrheit entweder auf Empfehlung der Kommission und nach Anhörung der EZB oder auf Empfehlung der EZB allgemeine Orientierungen für die Wechselkurspolitik gegenüber diesen Währungen aufstellen" (gemeint sind Drittlandswährungen mit denen kein Wechselkurssystem besteht, Anmerkung des Verfassers), allerdings unter der Bedingung, dass das Ziel der Preisstabilität gewährleistet bleibt.

14 Vgl. sein Interview mit der Zeitschrift Politique internationale 115/Frühjahr 2007, abrufbar unter: http://www.politiqueinternationale.com/revue/read2.php?id_revue=115&id=613&search=&content=texte (letzter Zugriff: 31.5.2007), das in deutscher Übersetzung in der Zeitschrift Cicero 6/2007 abgedruckt ist, abrufbar unter: www.cicero.de/97.php?ress_id=1&item=1893 (letzter Zugriff: 15.6.2007).

15 Pressekonferenz Nicolas Sarkozys gemeinsam mit Kommissionspräsident Barroso in Brüssel am 25.5.2007, abrufbar unter: http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais/interventions/2007/mai/point_de_presse_conjoint_du_president_de_la_republique_et_du_president_de_la_commission_europeenne_a_l_issue_du_deplacement_a_bruxelles.77289.html (letzter Zugriff: 15.6.2007).

16 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Frankreich will sich Zeit lassen mit dem Schuldenabbau, 4.7.2007.

tes[17] droht damit die Gefahr, dass Frankreich die normative Bindungswirkung des neugefassten Regelwerks erneut empfindlich schwächt. Eine Nichtbeachtung der europäischen Regeln einer stabilitätskonformen Haushaltspolitik dürfte die Glaubwürdigkeit Frankreichs auf europäischer Bühne erheblich beeinträchtigen. Dies gilt umso mehr, als Sarkozy keine Gelegenheit auslässt, eine engere wirtschaftspolitische Koordinierung im Euroraum zu propagieren.

Eine solche Entwicklung kann allerdings abgewendet werden, wenn sich die Regierung unter Führung des Maastricht-Gegners François Fillons dafür entschiede, die Mehrwertsteuer zu erhöhen und die Einnahmen zumindest partiell zugunsten des Haushaltsausgleichs einzusetzen. Diese Option hatten Sarkozy im Wahlkampf und sein Premierminister nach der Wahl als Möglichkeit ins Spiel gebracht. Sie wäre innenpolitisch aber ohne Frage sehr unpopulär. Die Frage des Zeitpunktes und des Ausmaßes der absehbaren Mehrwertsteuererhöhung könnte zu einem Testfall für europapolitische Entscheidungen Frankreichs im Spannungsfeld zwischen europäischen Anforderungen und innenpolitischen Zwängen werden.

Absicherung der gemeinsamen Agrarpolitik

Eine harte nationale Interessenpolitik ist in der gemeinsamen Agrarpolitik zu erwarten. Im Rahmen des 2008 beginnenden Prozesses einer Halbzeitbewertung der mittelfristigen Finanzplanung der Europäischen Union ist kaum damit zu rechnen, dass Frankreich einem Verhandlungspaket zustimmen würde, dass die weitere Verringerung des britischen Beitragsrabatts perspektivisch mit einer deutlichen Umschichtung der EU-Haushaltsmittel zu Lasten des Agrarhaushalts verknüpft. Er habe kein Mandat von seinen Wählern erhalten, „um die Interessen der europäischen oder französischen Landwirtschaft zu verschleudern", so Sarkozy in seiner ersten Brüsseler Pressekonferenz nach der Wahl.[18] Er hat im Wahlkampf wiederholt erkennen lassen, dass er nach Wegen der Relegitimierung dieser umstrittenen Politik sucht: durch ihre Ausrichtung an ökologischen Zielsetzungen, durch die Betonung der Lebensmittelsicherheit und durch das Setzen auf Biotreibstoffe als Alternative zur Nahrungsmittelproduktion.

Mehr als zwei Drittel der Landwirte – 67 Prozent laut einer IPSOS-Wahltagsumfrage[19] – haben ihm im zweiten Wahlgang ihre Stimme gegeben. Diese wichtige Wählerklientel gilt es weiter an die Präsidentenpartei UMP zu binden. Auch gilt es aus Sicht Sarkozys, den traditionell positiven Beitrag der Agrar- und agro-industriellen Ausfuhren für die derzeit stark defizitäre französische Außenhandelsbilanz zu erhalten. Angesichts eines Außenhandelsdefizits von 40,5 Mrd. Euro im Jahre 2006[20] wiegen die Agrarüberschüsse besonders schwer. Ihre Bewahrung dürfte hohe Priorität besitzen, zumal der Anteil Frankreichs am Weltagrarhandel und auch der Außenhandelsüberschuss mit landwirtschaftlichen und agro-industriellen Erzeugnissen in den letzten Jahren ohnehin gesunken ist (von einem Höchststand von 11 Mrd. Euro im Jahr 1997 auf 8 Mrd. Euro im Jahr 2004).[21]

---

17 Vgl. Michele Chang: Reforming the stability and growth pact: size and influence in EMU policymaking, in: Journal of European Integration 1/2006, Special Issue, S. 107-120.

18 Pressekonferenz Sarkozys gemeinsam mit Barroso in Brüssel am 25.5.2007.

19 Vgl. IPSOS: Sondage sortie des urnes, 6. Mai 2007, abrufbar unter: http://www.ipsos.fr/presidentielle-2007/pdf/ssu-2eTour.pdf (letzter Zugriff: 19.6.2006), S. 3.

20 Vgl. Französische Botschaft Berlin: Die wichtigsten Wirtschaftsindikatoren Deutschlands und Frankreichs 2005-2006, abrufbar unter: http://www.botschaft-frankreich.de/IMG/AGENDA_indicateurs_F_D_2005-2006_D.pdf (letzter Zugriff: 19.6.2007).

21 Vgl. Gérard Thomas: Le commerce extérieur agroalimentaire der la France, in: INSEE (Hrsg.): L'agriculture, nouveaux défis - édition 2007, Paris 2007, abrufbar unter: http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/AGRIFRA07h.PDF (letzter Zugriff: 19.6.2007). Zu den Verteilungswirkungen einer Zu- oder Abnahme der EU-Agrarausgaben für Frankerich vgl. Friedrich Heinemann: EU-Finanzplanung 2007-2013. Haushaltsoptionen, Verteilungswirkungen und europäischer Mehrwert, hrsg. von der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh 2005, abrufbar unter: http://www.cap.lmu.de/download/2005/2005_EU-Finanzplanung.pdf (letzter Zugriff: 19.6.2007), S. 33-36.

Frankreich dürfte daher kaum bereit sein, die festgefahrene Doha-Verhandlungsrunde der WTO dadurch neu zu beleben, dass der Rat dem Außenhandelskommissar ein Mandat für neue Angebote der Europäischen Union im Bereich der Senkung von Exportsubventionen und von Importzöllen für Agrargüter erteilte. Ganz im Gegenteil: Sarkozy hat öffentlich die Möglichkeit eines französischen Vetos für den Fall ins Spiel gebracht, dass im Rahmen der Doha-Runde der WTO kein ausgewogener Kompromiss mit den wichtigsten Welthandelspartnern zu erreichen wäre.[22]

EU-Beitrittsprozess der Türkei

Der Umgang mit der Frage des türkischen EU-Beitritts kann als besonders lehrreiches Beispiel für den wachsenden Einfluss der Gesellschaft auf die französische Europapolitik betrachtet werden. Sarkozys Amtsvorgänger Jacques Chirac war ein entschiedener Befürworter einer türkischen Beitrittsperspektive und hat die französische Diplomatie trotz erheblicher innenpolitischer Widerstände auf diese Linie verpflichtet. Die in der öffentlichen Meinung seit Jahren konstante und entschiedene Ablehnung eines EU-Beitritts der Türkei hat auch einen zunehmenden Niederschlag auf Parteienebene gefunden. Unter Führung zunächst von Alain Juppé, dann von Nicolas Sarkozy hat sich die UMP klar von der Türkeipolitik ihres Präsidenten Chirac distanziert. Der Nationalrat der UMP legte sich am 9. April 2004 in Aubervilliers unter dem Parteivorsitzenden Alain Juppé zugunsten einer privilegierten Partnerschaft der Europäische Union mit der Türkei und gegen ihren EU-Beitritt fest. Damit stellte sich ausgerechnet die in der gaullistischen Tradition stehende Präsidentenpartei in einer zentralen außen- und europapolitischen Frage offen gegen den von ihr getragenen Präsidenten – ein einmaliger Vorgang in der V. Republik. So musste Chirac den Türkei-Gegnern im eigenen Lager das Zugeständnis einer Verfassungsänderung machen. In Artikel 88-5 der im März 2005 geänderten Verfassung ist nunmehr ein obligatorisches Referendum über zukünftige EU-Beitritte vorgesehen. Nach Lage der Dinge ist im Falle der Türkei auf absehbare Zeit kaum damit zu rechnen, dass die Bevölkerung ihrem EU-Beitritt zustimmen könnte.

Der neue Präsident hat sich im Hinblick auf einen türkischen EU-Beitritt wiederholt unmissverständlich positioniert – vor und nach seiner Wahl. Die Frage ist demnach nicht, *ob* Frankreich während der Präsidentschaft Sarkozys der Türkei Steine auf ihren Weg in Richtung EU legen wird, sondern *wann und in welcher Form*. Frankreich nutzte schon die erste sich bietende Gelegenheit, als die Mitgliedstaaten der Union am 25. Juni einstimmig über die Eröffnung drei weiterer Verhandlungskapitel mit der Türkei zu entscheiden hatten. Die von der deutschen Ratspräsidentschaft geplante Eröffnung des Kapitels der Vorbereitung auf die Wirtschafts- und Währungsunion scheiterte am französischen Widerstand, da die Währungsunion ja nur EU-Mitgliedstaaten offen stehe.[23]

Um diese beitrittsfeindliche Haltung gegenüber der Türkei nicht als reine Blockadepolitik erscheinen zu lassen, plädiert Sarkozy ganz im Sinne der deutschen Christdemokraten seit Jahren für eine privilegierte Partnerschaft mit der Türkei. Im Rahmen des Wahlkampfs wurde dies ergänzt um ein Plädoyer zugunsten einer „Mittelmeerunion", deren Eckpfeiler die Türkei sein soll. Ihre Konturen sind derzeit noch unklar. Nach seinen Vorstellungen soll diese Mittelmeerunion mit der Europäischen Union im Rahmen gemeinsamer Institutionen eng zusammenarbeiten, etwa in Form periodischer Treffen der Staats- und Regierungschefs. Das Verhältnis dieser Mittelmeerunion zur Europäischen Union verglich er mit dem Ver-

22 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Paris droht mit WTO-Veto, 30.5.2007.
23 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Frankreich bremst Türkei-Gespräche, 26.6.2007.

hältnis des Europarats zur Europäischen Union. Als Achsen der Zusammenarbeit benannte er eine Koordinierung der Einwanderungspolitik, wirtschaftliche und Entwicklungszusammenarbeit, Umweltpolitik und die Förderung von Rechtsstaatlichkeit.[24] Sarkozy ist es gelungen, in Romano Prodi einen Bündnispartner für die Weiterverfolgung dieser Idee zu gewinnen.

An diesem Beispiel wird deutlich wie Präsident Sarkozy versucht, innenpolitische Handlungsbeschränkungen zu berücksichtigen, ohne auf eine aktive europäische Führungs- und Gestaltungsrolle verzichten zu müssen. Man darf vermuten, dass eine solche Mittelmeerpolitik, vorangetrieben durch die Mittelmeeranrainer innerhalb der Europäischen Union, auch dem Ziel des Ausbalancierens des gewachsenen Gewichts Deutschlands in einer Europäischen Union dienen soll, deren geographisches und politisches Zentrum sich in den letzten Jahren nach Osten verschoben hat.

Klimaschutz und Energiepolitik

Klimaschutzpolitik hat der neue Präsident als eine Toppriorität für seine Amtszeit angekündigt. Hier ist eine aktive Führungsrolle Frankreichs wahrscheinlich, ebenso ein französisches Drängen auf eine internationale Führungsrolle der Europäischen Union im Post-Kyoto-Prozess. Dies dürfte Sarkozy umso leichter fallen, als Frankreich einer der wenigen Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union ist, der heute schon seine Verpflichtungen aus der innereuropäischen Verteilung der Kyoto-Reduktionsziele für den CO_2-Ausstoß erfüllt, ja sogar leicht übererfüllt.[25] Zudem genießt eine aktive Klimaschutzpolitik eine große Unterstützung in der französischen Bevölkerung. Wenn es in den nächsten Jahren innerhalb der Europäischen Union darum gehen wird, das auf dem Europäischen Rat vom März 2007 festgelegte innergemeinschaftliche Ziel einer Reduzierung der Treibhausgasemissionen um mindestens 20 Prozent bis zum Jahre 2020 gegenüber 1990 in konkrete Reduzierungsziele für alle Mitgliedstaaten zu übersetzen, dürfte Frankreich angesichts seiner positiven Kyoto-Bilanz und angesichts der Tatsache, dass sich rund 80 Prozent seiner Stromproduktion aus der CO_2-freien Kernenergie speisen, zu einem harten Verhandlungspartner werden.

Sarkozy hat sich über die Klimaschutzpolitik hinaus für eine gemeinsame Energiepolitik „nach dem Vorbild der gemeinsamen Agrarpolitik“ ausgesprochen und sieht Frankreich auf diesem Politikfeld in einer Avantgarderolle. Innerstaatlich hat er eine aktive Förderung erneuerbarer Energiequellen angekündigt. Mit dem breiten Kompetenzzuschnitt des neu geschaffenen „Ministeriums für Ökologie und für nachhaltige Raumordnung und Entwicklung“ ist eine aktive Umwelt- und Klimaschutzpolitik organisatorisch glaubwürdig unterfüttert worden, auch wenn die Wahl des politischen Schwergewichts Alain Juppé als Wunschbesetzung für dieses Ministeramt sich aufgrund von dessen Wahlniederlage bei den Parlamentswahlen als nicht realisierbar erwies.

Justiz- und Innenpolitik

Im Bereich der Zusammenarbeit in der Justiz- und Innenpolitik (ZJI) war Nicolas Sarkozy schon als Innenminister in einer aktiven europäischen Führungsrolle zu finden. Dies gilt etwa für seine Bemühungen um eine Verdichtung der operativen Polizeizusammenar-

24 Vgl. hierzu das Interview Sarkozys in der Zeitschrift Politique internationale 115/Frühjahr 2007.

25 Vgl. die Übersicht der United Nations Framework Convention on Climate Change über die CO_2 Reduktionsziele und ihre Erfüllung durch die Vertragsparteien, abrufbar unter: http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/ghg_table_06.pdf (letzter Zugriff: 19.6.2007).

beit. Auf ihn geht die Idee einer engen Abstimmung von fünf großen Mitgliedstaaten (Frankreich, Italien, Deutschland, Spanien, Großbritannien) im Rahmen der sogenannten G-5 zurück, die später um Polen erweitert zur G-6 geworden ist. Die Schwerpunkte der Kooperation liegen auf der Terrorismusbekämpfung, der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität und des Drogenhandels sowie der illegalen Migration. Auch war Frankreich Unterzeichnerstaat des Vertrags von Prüm, der Polizeibehörden grenzüberschreitende Abfragen von Datenbanken erlaubt, etwa von DNA-Analysen und Fingerabdrücken. Dieser Vertrag war ursprünglich zwischen sieben Mitgliedstaaten geschlossen worden, ein Kreis der sich rasch auf 17 Unterzeichnerstaaten erweiterte. Dies mündete in einen Ratsbeschluss unter deutscher Ratspräsidentschaft, aus der Prüm-Zusammenarbeit außerhalb des Vertragsrahmens eine EU-Politik zu machen und wesentliche Teile des Vertrags in das Gemeinschaftsrecht zu überführen.

Es sind gerade diese – aus seiner Sicht sehr positiven – Erfahrungen in der ZJI-Kooperation, die das große Interesse Sarkozys an Formen der Zusammenarbeit in Teilgruppen von Mitgliedstaaten erklären. Dies erlaubt nicht zuletzt großen Mitgliedstaaten eine Führungsrolle jenseits der als schwerfällig wahrgenommenen Beratungs- und Entscheidungsabläufe in den EU-Institutionen.

Im ZJI-Bereich ist ein aktiver Einsatz Sarkozys und seiner Regierung zugunsten einer stärkeren Europäisierung der Einwanderungs- und Asylpolitik zu erwarten. Diese soll die auf nationaler Ebene in Gang gebrachte Reform und Beschränkung des Einwanderungsrechts (insbesondere des Familiennachzugs) auf europäischer Ebene flankieren.

Das nachdrückliche Plädoyer Sarkozys für eine gemeinsame Einwanderungspolitik der Europäischen Union[26] entspringt dem Kalkül, dass eine stärkere Vergemeinschaftung der Immigrationspolitik inhaltlich mit einer restriktiven Grundorientierung dieser Politik einhergehen dürfte. Eine Mehrheit oder gar ein Konsens zugunsten einer liberalen europäischen Einwanderungspolitik gegenüber Drittstaaten dürfte in der Europäischen Union derzeit kaum zu erreichen sein. Europäisierung der Politikgestaltung ginge auf diesem Gebiet daher tendenziell mit einer Durchsetzung französischer Präferenzen einher.

An diesem Beispiel wird deutlich, dass sich Sarkozy wenig um gaullistische Souveränitätsbedenken schert: Dort, wo innenpolitische Gewinne durch Europäisierung von Politikfeldern gegen außenpolitische Souveränitätseinbußen abzuwägen sind, dürfte die Entscheidung zugunsten ersterer ausfallen.

Auswege aus der Ratifizierungskrise

Auch auf dem Felde des Umgangs mit der von Frankreich ausgelösten Ratifizierungskrise des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE) hat Nicolas Sarkozy bewiesen, wie er innenpolitische Restriktionen berücksichtigt, ohne europäische Führungsansprüche preiszugeben. Im Gegensatz zu seinen Hauptkonkurrenten um das höchste Staatsamt, Ségolène Royal und François Bayrou, hat er im Wahlkampf deutlich gemacht, dass er die Franzosen kein zweites Mal über den VVE oder einen modifizierten Vertrag würde abstimmen lassen. Dieses europapolitische wie innenpolitische Risiko wollte er nicht auf sich nehmen.

„Der vereinfachte Vertrag ist die einzig mögliche Lösung“, so Nicolas Sarkozy auf einer Pressekonferenz in Brüssel.[27] Im Umgang mit der Wiederbelebung der Vertragsreform bewies der neue Präsident einen klar ausgeprägten Sinn für Realitäten und Prioritäten. Schon

26 Vgl. Pressekonferenz Sarkozys gemeinsam mit Barroso in Brüssel am 25.5.2007; vgl. auch Le Figaro: Hortefeux veut un pacte européen pour l'immigration, 13.6.2007.

27 Ebenda.

sehr frühzeitig, im Jahr 2006, hat er in zwei Reden vor Beginn des eigentlichen Wahlkampfs Wege aus der Verfassungskrise vorgeschlagen. Zu einem Zeitpunkt, als viele Verantwortliche in Mitgliedstaaten (auch in Berlin) und auch zahlreiche Europaparlamentarier noch davon ausgingen, den begonnenen Ratifizierungsprozess zu einem positiven Ende führen zu können oder zumindest weite Teile des Vertragswerks retten zu können, hat der Kandidat Sarkozy den VVE für tot erklärt und einen „Mini-Vertrag" vorgeschlagen. Allenfalls ein solcher auf institutionelle Kernfragen des ersten Teils des VVE beschränkter Vertrag – von ihm später als „vereinfachter Vertrag" bezeichnet – erschien ihm auf europäischer Ebene konsens- und innerstaatlich ratifizierungsfähig. Damit hat er schon als Kandidat auf der Grundlage einer nüchtern-realistischen Situationsanalyse einen wichtigen Orientierungspunkt für die europäische Diskussion und Willensbildung geliefert. Es handelt sich hierbei um einen vermittelnden Vorschlag zwischen den Maximalisten und VVE-Verfechtern einerseits und den Minimalisten, die den Verfassungsprozess für einen Irrweg halten und am liebsten abbrechen würden auf der anderen Seite. Der Verlauf der Diskussion seit einem Jahr hat eine deutliche Annäherung der Positionen, etwa der Bundesregierung, an die von Sarkozy skizzierte Perspektive erkennen lassen. Damit hat Sarkozy demonstriert, wie europäische Führungsverantwortung wahrgenommen werden kann: durch erfolgreiche intellektuelle Meinungsführerschaft auf der Grundlage realitätstauglicher Konzepte, die zum richtigen Zeitpunkt in die europäische Diskussion eingebracht werden.

Als zu bewahrende Kernbestandteile eines solchen reformierten Vertragswerks definierte Sarkozy in zwei Grundsatzreden vor der Wahl und einem Interview mit der Zeitschrift Politique internationale nach der Wahl folgende Punkte:[28]

- Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit und Mitentscheidung des Parlaments;
- Beibehaltung der Regel der doppelten Mehrheit (Staaten und Bevölkerungsmehrheit) als Beschlussfassungsmodus des Rates bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit;
- Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Parlament;
- Subsidiaritätskontrolle durch Stärkung der Rolle nationaler Parlamente, die im Rahmen des sogenannten ‚Frühwarnmechanismus' Subsidiaritätsbedenken gegen Gesetzgebungsvorschläge der Kommission äußern können;
- Einrichtung einer stabilen Präsidentschaft des Europäischen Rates;
- Schaffung des Amtes eines Außenministers der Union;
- Initiativrecht der Bürger in der EU-Gesetzgebung;
- Bestimmungen des VVE zur verstärkten Zusammenarbeit im Rahmen des Vertrages;
- schließlich die Rechtspersönlichkeit für die Union.

Im Kern handelte es sich dabei um eine Art ‚Nizza plus'-Option des Umgangs mit der Ratifizierungskrise. An den Ergebnisse des Brüsseler Gipfels vom 21./22. Juni 2007 lässt sich ablesen, dass die von Sarkozy aufgeführten Kernforderungen weitestgehend Eingang in das Mandat für die im Juli beginnende Regierungskonferenz zur Vertragsreform gefunden haben, auch wenn der im Verfassungsvertrag vorgesehene Außenminister nunmehr die Bezeichnung „Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik" tragen soll.[29] Auch der Charakter eines Reformvertrages anstelle eines umfassenden Verfassungsdokuments entspricht genau den im Wahlkampf artikulierten Vorstellungen des neuen französischen Präsidenten.

---

28 Vgl. Rede Sarkozys am 8.9.2006 in Brüssel bei den ‚Amis de l'Europe' und sein Interview in Politique internationale 115/Frühjahr 2007.

29 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21./22. Juni 2007, 11177/07 vom 23. Juni 2007.

Sarkozy konnte noch zwei symbolische Erfolge verbuchen, indem er in Artikel 3, Abs. 4 des EU-Vertrags die EU auf den „Schutz ihrer Bürgerinnen und Bürger" in den Beziehungen der EU zur übrigen Welt verpflichtet und indem er die Streichung der vertraglichen Zielbestimmung eines „freien und unverfälschten Wettbewerbs" (Art. I-3, Abs. 2 im Vertrag über eine Verfassung für Europa) aus der Zielformulierung des neuen Artikel 3 des Europäischen Unionsvertrags durchsetzte. Diese Formulierung hatten Verfassungsgegner in Frankreich im Rahmen der Referendumskampagne im Mai 2005 wiederholt als Beleg für den „neoliberalen" Charakter der Europäischen Union angeführt. Die von ihm angestrebte Ersetzung des Ziels der Preisstabilität durch einen Hinweis auf „nichtinflationäres Wachstum" blieb ihm aber verwehrt.[30]

Seinen Sinn für Prioritäten bewies der neue Präsident, als er in seinen ersten Stellungnahmen zur Europapolitik verdeutlichte, dass die Vertragsreform für ihn zeitlich absoluten Vorrang besitze. Erst wenn die Ungewissheit über das Schicksal dieser institutionellen Reformbemühungen nicht mehr wie Mehltau über der Europäischen Union liegt, wird der Horizont frei für andere Handlungsfelder der Europapolitik – und für mögliche französische Initiativen.

Ohne erfolgreiche Vertragsänderung mit dem Schwerpunkt institutioneller Reformen kann es auch keine neuen Erweiterungsrunden geben. Dieses mehrfach klar formulierte Junktim wurde von Sarkozy auch nach seiner Wahl wiederholt.[31]

Mit seinem Vorgehen wählt Sarkozy einen geschickten Weg, um das Potenzial des VVE für die Steigerung der Handlungsfähigkeit der Europäischen Union möglichst weitgehend auszuschöpfen, die Konsenschancen auf europäischer Ebene zu maximieren und gleichzeitig die hohen innenpolitischen Risiken in Frankreich dadurch zu minimieren, dass die gewählte Form und der reduzierte Inhalt des Vertragswerks eine parlamentarischen Ratifizierung erlauben – nicht nur in Frankreich, sondern auch in anderen EU-Staaten, die ein Referendum durchgeführt oder geplant hatten. Im Falle einer erfolgreichen Regierungskonferenz in der zweiten Jahreshälfte 2007 wäre Sarkozys Strategie aufgegangen.

Auch Sarkozys Kalkül, dass er nach seiner Wahl neben der deutschen Ratspräsidentschaft im Zentrum der europäischen Suche nach einem Vertragsreformkompromiss stehen würde, ging dank guter Vorbereitung völlig auf. Innerhalb von kürzester Zeit führte Sarkozy diesbezügliche Gespräche mit dem britischen Premier Tony Blair (noch vor seiner Amtseinführung), den Ministerpräsidenten Belgiens, Italiens sowie Portugals, Verhofstadt, Prodi und Socrates sowie dem polnischen Präsidenten und Premierminister, den Kaczynski-Brüdern. Man konnte den Eindruck gewinnen, dass Sarkozy für Frankreich die Rolle einer ‚Nebenratspräsidentschaft' suchte. Auch fiel ihm im Rahmen des Brüsseler EU-Gipfels vom 21./22. Juni eine wichtige Kompromissbildungsrolle zu, insbesondere gegenüber Polen.

Erhöhung der Blockadeanfälligkeit europäischer Politik?

Europapolitik ist Innenpolitik, nicht nur in Wahlkampfzeiten. Nach den polarisierenden Debatten des europäischen Verfassungsreferendums[32] gilt dies in Frankreich stärker denn je. Die europapolitische Herausforderung für den zukünftigen Präsidenten beschrieb Sarkozy vor der Wahl folgendermaßen: „Wir müssen die Spaltungslinien des Referendums überwinden, Antworten auf die Erbitterung der Anhänger des Neins finden, ohne die Anhänger des

30 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Kein Bekenntnis zum unverfälschten Wettbewerb, 23.6.2007.

31 Vgl. sein Interview in Politique internationale 115/Frühjahr 2007.

32 Vgl. Joachim Schild: Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: *integration* 3/2005, S. 187-200.

Jas zu enttäuschen, und wir müssen für Europa ein Projekt vorschlagen, dass 80 Prozent der Franzosen vereint."[33]

Im Unterschied zur Vergangenheit müssen die politisch Verantwortlichen bei der Formulierung nicht lediglich auf sektorale Interessen, vor allem Agrarinteressen,[34] Rücksicht nehmen, sondern die Entwicklung der öffentlichen Meinung in verstärktem Maße in ihre Kalküle einbeziehen. Die – je nach Sichtweise – demokratische Rückbindung oder Fesselung des zukünftigen Präsidenten beschränkt tendenziell seine politische Manövrierfähigkeit auf europäischer Ebene. Die Koppelung zwischen nationaler und europäischer Handlungsarena wird enger. Als Folge ist eine dreifache Gefahr erkennbar: eine zunehmende Blockadeanfälligkeit der Politik im Mehrebenensystem, das Risiko eines Einflussverlustes Frankreichs auf der europäischen Bühne und schließlich die Gefahr, auf nationaler Ebene Enttäuschungen hervorzurufen, wenn sich die Europäische Union nicht nach französischem Bilde umgestalten lässt.

Ein französisches Projekt für die Europäische Union, das 80 Prozent der Franzosen vereint – etwa Sarkozys Vorstellungen einer europäischen „Wirtschaftsregierung" zur politischen Einhegung der Europäischen Zentralbank, sein Plädoyer für verstärkten außenwirtschaftlichen Protektionismus oder seine Vorschläge zu Harmonisierungsschritten in der Steuer- und Sozialpolitik –, dürfte auf EU-Ebene kaum mehrheitsfähig sein. Im Wahlkampf jedenfalls hat der neue Präsident Illusionen über die Machbarkeit eines „Europe à la française" genährt[35] und die Fallhöhe zwischen dieser und der Realentwicklung der Europäischen Union in teilweise grellen Farben ausgemalt. Dies kann die ohnehin in der Bevölkerung schon weitverbreitete Wahrnehmung weiter verstärken, dass die erweiterte Europäische Union liberaler, politisch ambitionsloser und weniger ‚französisch' geworden sei. Damit droht die innenpolitische Legitimationsbasis einer aktiven französischen Europapolitik weiter zu erodieren.

Hier liegt die zentrale europapolitische Herausforderung der Präsidentschaft Sarkozys: Wie kann die Integrationsoffenheit der französischen Gesellschaft bewahrt werden, wenn die perzipierte Abweichung des französischen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells vom Mainstream der erweiterten Europäischen Union nicht reduziert werden kann? Misslingt dem neuen Präsidenten die Vermittlungsleistung zwischen einer europaskeptischer gewordenen französischen Bevölkerung und den politischen Handlungs- und Kompromissbildungszwängen auf europäischer Ebene, dann droht Frankreich auf europäischer Ebene an Einfluss und Gestaltungsmacht zu verlieren. Eine innenpolitisch bedingte Neigung zur verstärkten Nutzung von Blockademacht im EU-Entscheidungssystem wäre für diesen Fall nicht auszuschließen. Trägt aber das tief greifende wirtschafts- und sozialpolitische Reformprogramm des neuen Präsidenten und der Regierung Fillon mittelfristig Früchte in Form eines robusteren Wachstums und reduzierter Arbeitslosigkeit, dann könnte die Präsidentschaft Sarkozys einen Beitrag leisten, die in Frankreich weitverbreiteten Zukunftsängste zu lindern. Diese bilden den zentralen Nährboden, auf dem Globalisierungsängste und Europaskepsis in der französischen Gesellschaft gedeihen.

---

33 Rede vor der Convention de l'UMP sur l'Europe am 24.9.2005, eigene Übersetzung.

34 Zum Einfluss sektoraler Wirtschaftsinteressen auf die französische Europapolitik, vgl. Andrew Moravcsik: Le grain et la grandeur: les origines économiques de la politique européenne du général de Gaulle, in: Revue française de science politique 4-5/1999, S. 507-544 (Partie I) und 1/2000, S. 73-124 (Partie II).

35 Vgl. Daniela Schwarzer: Grund zur Vorsicht. Sarkozys europapolitisches Programm, in: Dokumente 3/2007, S. 15-19, hier: S. 18.

Die ‚Berliner Erklärung' – Dokument europäischer Identität oder pragmatischer Zwischenschritt zum Reformvertrag?

*Timo Goosmann**

Es war für viele der Beteiligten ein denkwürdiges Wochenende: Am 24./25. März 2007 versammelten sich die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten in Berlin, um unter breiter Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger das 50-jährige Jubiläum der Unterzeichnung der Römischen Verträge zu feiern. Vom Konzert der Berliner Philharmoniker zum Festakt im Schlüterhof des Historischen Museums, von der ‚Europäischen Clubnacht' oder der ‚Nacht der Schönheit' in den Berliner Museen bis zum Bürgerfest rund um das Brandenburger Tor – die Bundesregierung lieferte im Rahmen ihrer EU-Ratspräsidentschaft einen würdigen Rahmen, um der Geburtsstunde der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu gedenken. Kernpunkt der Feierlichkeiten waren aber nicht die erwähnten Events, sondern die sogenannte ‚Berliner Erklärung',[1] die am 25. März 2007 von Bundeskanzlerin Angela Merkel als Vertreterin der Ratspräsidentschaft, José Manuel Barroso für die Europäische Kommission und Hans-Gert Pöttering für das Europäische Parlament unterzeichnet wurde.

Das *Mandat* für die Berliner Erklärung erhielt die deutsche EU-Ratspräsidentschaft durch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15./16. Juni 2006.[2] Die diesbezüglich von den Staats- und Regierungschefs im Sinne einer politischen Selbstbindung beschlossene Formulierung schuf einen inhaltlichen Rahmen für die Erklärung: „Der Europäische Rat ruft die Entscheidungsträger der EU dazu auf, am 25. März 2007 in Berlin anlässlich des 50. Jahrestags der Unterzeichnung der Römischen Verträge eine politische Erklärung anzunehmen, in der die europäischen Werte und Bestrebungen dargelegt werden und in der bestätigt wird, dass sie sich gemeinsam verpflichten, die diesbezüglichen Erwartungen zu erfüllen."[3] Diese Passage ist innerhalb der zitierten Schlussfolgerungen eingebunden in das Kapitel „Ausblick auf die Zukunft", und zwar im Rahmen des Unterpunktes „Verfassungsvertrag: Die Reform fortsetzen". In diesem Zusammenhang wurde zum Beispiel auf den damaligen Stand der Ratifizierung des Verfassungsvertrags und auf Ergebnisse der Reflexionsphase verwiesen. Zudem finden sich Punkte wie der verabredete „zweigleisige Ansatz", nämlich die Erzielung konkreter Ergebnisse durch die bessere Ausschöpfung von Möglichkeiten der bestehenden Verträge und die gleichzeitige Fortsetzung des institutionellen Reformprozesses, sowie das Mandat für die deutsche Ratspräsidentschaft zur Erarbeitung eines Berichts zum Stand „der Beratungen über den Verfassungsvertrag", der zudem „mögliche zukünftige Entwicklungen aufzeigen" solle.[4]

Dieser Kontext, die Einbettung der Berliner Erklärung in die Überlegungen zur weiteren Gestaltung der institutionellen Reformagenda, ist bei der weiteren Analyse zu berücksichtigen. Zunächst soll jedoch die Entstehung der Erklärung skizziert werden. Einerseits im Hinblick auf die Erwartungen, die in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union an die Erklärung gerichtet wurden, andererseits auf deren redaktionelle Erarbeitung, gerade aufgrund der

* Timo Goosmann, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Universität Osnabrück. Der Autor dankt den anonymen Gutachtern für die konstruktiven Hinweise zum Beitrag.

1 Offizieller Titel: Erklärung anlässlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge; im Folgenden ohne Anführungszeichen kurz als Berliner Erklärung bezeichnet.

2 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15./16.06.2006, 10633/1/06 REV1.

3 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 2006, Punkt 49, S. 18.

4 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 2006, Punkte 42-49, S. 17-18.

Kritik am hierfür gewählten Vorgehen der Bundesregierung. Im darauf folgenden Abschnitt wird der Inhalt der Erklärung skizziert und im Kontext vergleichbarer Dokumente der jüngeren Geschichte des europäischen Integrationsprozesses analysiert. Abschließend soll in einem Ausblick der Charakter der Berliner Erklärung untersucht werden: Dokument europäischer Identität oder pragmatischer Zwischenschritt der institutionellen Reformagenda?

Erwartungen

Angela Merkel als EU-Ratsvorsitzende sowie José Manuel Barroso und Hans-Gert Pöttering als Präsidenten der Europäischen Kommission beziehungsweise des Europäischen Parlaments legten im Lauf der vorangehenden Wochen mehrfach ihre Erwartungen an die Berliner Erklärung dar. Merkel sagte beispielsweise in einem Interview, die Berliner Erklärung solle den Bürgerinnen und Bürgern zeigen, „warum die Idee der europäischen Einigung nach wie vor unverzichtbar ist und dass die EU handlungsfähig bleiben muss.“[5] Barroso verwies in einer Pressekonferenz einerseits auf konkrete Herausforderungen, die in der Erklärung aufgegriffen werden sollten, sowie ebenfalls auf den Aspekt institutioneller Handlungsfähigkeit: „Energy, climate change, migration, terrorism are global challenges that we face. Europe is part of the solution. We now need to also equip our European institutions for globalisation. The Berlin declaration must be a meaningful stepping stone towards institutional settlement.“[6] Pöttering unterstrich in Bezug auf die Berliner Erklärung, dass die „Substanz des Verfassungsvertrags einschließlich des Wertekapitels rechtliche und politische Realität“ werden müsse,[7] sah darüber hinaus aber auch eine „Gelegenheit, unsere Europäische Identität neu zu begründen.“[8]

Eine Analyse der vorherigen Erwartungen an die Berliner Erklärung in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist schwierig: In den Monaten zwischen der Mandatserteilung für die Berliner Erklärung (Juni 2006) und der feierlichen Unterzeichnung am 25. März 2007 wurde in vielen Mitgliedstaaten öffentlich nur selten über mögliche Inhalte der Erklärung diskutiert. Diesen Eindruck bestätigen Positionen der 27 Mitgliedstaaten, die in der Internetpublikation EU-25/27 Watch im Januar 2007 präsentiert wurden. Dabei wurde gezielt nach konkreten Vorschlägen für Elemente der Berliner Erklärung gefragt.[9] Die Antworten der überwiegenden Mehrheit der beteiligten Forschungsinstitute waren von Zurückhaltung geprägt. Häufig wurde darauf verwiesen, dass keine nennenswerte Debatte stattfand, zum Beispiel in den Fällen Dänemarks und Großbritanniens mit dem Argument, als Nicht-Gründerstaaten nur begrenzt am Jubiläum der Römischen Verträge interessiert zu sein.

Einige Grundzüge lassen sich den Länderberichten der Internetpublikation dennoch entnehmen. In erster Linie wurde vielfach betont, dass die Erklärung kurz und verständlich formuliert werden und zugleich deutlich über leere Rhetorik hinausgehen solle.[10] Auch die

5 Vgl. Kölnische Rundschau: „Die EU muss sich neu begründen“. Interview mit Angela Merkel, 21.03.2007.

6 Europäische Kommission: Pre-European Council Press Conference. European Commission President José Manuel Barroso’s introductory speaking points, Brüssel, 06.03.2007.

7 Europäisches Parlament: Debatte zur Berliner Erklärung, Pressedienst, 14.03.2007.

8 Hans-Gert Pöttering: Die Methoden haben sich bewährt, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.03.2007.

9 Vgl. Institut für Europäische Politik (Hrsg.): EU-25/27 Watch No. 4, abrufbar unter: http://www.iep-berlin.de/index.php?id=476 (letzter Zugriff: 02.05.2007), Berlin 2007, S. 60-70. Die an dieser Publikation beteiligten Autorinnen und Autoren aus 29 europäischen Ländern präsentieren Positionen der jeweiligen Regierungen, Parteien, Verbände und Medien ihres Landes und zeichnen so die Grundzüge nationaler europapolitischer Debatten.

10 Beispielsweise wurde im Länderbericht Spanien gewarnt, dass eine zu überschwängliche Formulierung kontraproduktiv wirken könne, weil sie nur den Eindruck der aktuellen Krise unterstreiche. In den beiden Länderberichten Österreich und Bulgarien äußerten die Autoren die Hoffnung, dass die Berliner Erklärung einen Beitrag zu größerer Akzeptanz der EU unter den Bürgerinnen und Bürgern der Mitgliedstaaten leisten könne. Vgl. Institut für Europäische Politik: EU-25/27 Watch No. 4, 2007.

Hoffnung, durch die Einigung auf die Berliner Erklärung angesichts der Vielzahl von Dissonanzen in der politischen Auseinandersetzung in den vorherigen Monaten zu einer atmosphärischen Verbesserung unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Union beitragen zu können, wurde mehrfach geäußert. Sehr im Vordergrund einzelner Länderberichte, vor allem unter den seit 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten, stand eine Würdigung der Erweiterung als erfolgreiches Projekt sowie eine Hervorhebung des Wertes europäischer Solidarität.[11]

Umstritten schien die Frage eines Bezugs auf institutionelle Reformen zu sein. Während beispielsweise im finnischen Beitrag Forderungen erwähnt wurden, von der Nennung institutioneller Aspekte in der Berliner Erklärung abzusehen,[12] erhofften sich andere neuen Schwung für institutionelle Aspekte der Verfassungsdebatte oder gar, wie im Länderbericht Österreich angedeutet, eine „roadmap"[13] für den weiteren Reformprozess. Auch auf mögliche Synergieeffekte zwischen der Berliner Erklärung und dem Junigipfel wurde vereinzelt hingewiesen.[14] Insofern wurde die Berliner Erklärung auch als Testfall beziehungsweise Experimentierfeld für den weiteren Reformprozess bezeichnet.[15]

Redaktion

Die fast dreimonatige Phase der inhaltlichen Erarbeitung und Redaktion der Berliner Erklärung wurde geprägt durch intensive Konsultationen der Bundesregierung mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Dabei traten bemerkenswerte Kontroversen über die Einordnung und Bewertung verschiedener Aspekte der Geschichte der europäischen Integration an die Oberfläche. Gegenstand teilweise heftiger Kritik war aber insbesondere das Verfahren der Redaktion der Erklärung, das je nach Sichtweise mit den Stichworten „Diskretion"[16] oder „Geheimniskrämerei"[17] tituliert wurde.

Im Zentrum der *inhaltlichen Kontroverse* stand vor allem die Frage des Umgangs mit dem durch die gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden vorerst auf Eis gelegten Entwurf über einen Verfassungsvertrag für Europa. Während relativ frühzeitig klar wurde, dass der Begriff der ‚Verfassung' in der Berliner Erklärung nicht direkt erwähnt werden würde, war der Verweis auf die Notwendigkeit einer erneuerten gemeinsamen Grundlage bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 bis zuletzt umstritten.[18] Die Position der Bundesregierung war in dieser Frage sehr deutlich. So betonte Außenminister Frank-Walter Steinmeier vor dem Europäischen Parlament: „Im Jahr 2009 finden die nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Die Wählerinnen und Wähler haben ein Anrecht darauf zu wissen, über welche Instrumente und Handlungsmöglichkeiten die EU dann

11 Ähnliche Verweise finden sich aber auch in den beiden Länderberichten Portugal und Großbritannien, vgl. Institut für Europäische Politik: EU-25/27 Watch No. 4, 2007.

12 Institut für Europäische Politik: EU-25/27 Watch No. 4, 2007, S. 65.

13 Institut für Europäische Politik: EU-25/27 Watch No. 4, 2007, S. 61.

14 Die Autorin des Länderberichts Rumänien, Gilda Truica, betonte: „The declaration's positive impact on the actual results of the double track approach, as agreed upon within the European Council, depends on the consistence of the messages and the success in coordinating the two documents: on the one side, the declaration and, on the other side, the first report of the German Presidency assessing the status of the consultations during the 'reflection period' and exploring potential developments in the constitutional process." Vgl. Institut für Europäische Politik: EU-25/27 Watch No. 4, 2007, S. 69.

15 Vgl. Barbara Lippert/Timo Goosmann: Make or break: The EU in 2007, in: Institut für Europäische Politik: EU-25/27 Watch No. 4, 2007, S. 10-15, hier S. 12.

16 Frank Rafalski: Eine politische Zangengeburt, in: Frankfurter Rundschau, 23.03.2007.

17 Jürgen Trittin/Rainder Steenblock: Berliner Erklärung: Ein Vorwort für eine neue Grundlage der EU, Pressemitteilung Nr. 367 der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, 26.03.2007.

18 Vgl. z.B. Frankfurter Allgemeine Zeitung: EU verzichtet auf den Begriff „Verfassung", 08.03.2007.

verfügen soll. Wir wünschen uns daher, dass die Erklärung auch eine gemeinsame Verpflichtung enthält, hierfür rasch die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen."[19] Verschiedene Mitgliedstaaten äußerten diesbezügliche Bedenken. Der tschechische Ministerpräsident Mirek Topolanek mahnte, dass die Berliner Erklärung einzig der Erinnerung dienen und vergangene Erfolge feiern dürfe: „Ansonsten besteht die Gefahr, dass es überhaupt keine Einigung auf die Erklärung gibt." Topolanek will „in der Erklärung auch keine künftige Vision oder einen künftigen institutionellen Rahmen der Union sehen."[20] Der britische Europaminister Geoff Hoon forderte „something that celebrates what has been achieved and charts a way forward without detailed prescription",[21] und auch französische Diplomaten äußerten sich zunächst skeptisch über die Ratsamkeit eines Verweises auf institutionelle Reformen in der Berliner Erklärung.[22]

Grundsätzliche Vorbehalte gab es seitens der polnischen Regierung, vor allem da einige andere Regierungen die polnische Forderung, in der Erklärung auf christliche Werte zu verweisen, zurückgewiesen hatten. Angela Merkel besuchte Polen eine Woche vor der Unterzeichnung und erreichte die polnische Unterstützung für die Erklärung, wenn auch nicht die Aufgabe aller Vorbehalte. Polen wolle nicht als einziger Mitgliedstaat abseits stehen, erklärte Lech Kaczynski.[23] Umstrittene Punkte waren darüber hinaus Einzelfragen wie die Erwähnung des Euro in der Erfolgsbilanz der Europäischen Union, die von luxemburgischer Seite gefordert und lange von britischen Diplomaten abgelehnt wurde,[24] sowie die explizite Erwähnung des ‚Europäischen Sozialmodells' beziehungsweise der sozialen Dimension im Zeitalter der Globalisierung, ein nach Aussagen deutscher Diplomaten während der Konsultationen äußerst kritischer Streitpunkt, insbesondere zwischen Frankreich und Großbritannien.[25]

Mindestens so umstritten wie die inhaltlichen Kontroversen war das *Verfahren*, zu dem sich die Bundesregierung bei der Redaktion der Berliner Erklärung entschloss. Erstens wurde die fehlende Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger bemängelt, zweitens die mangelnde parlamentarische Beteiligung, und drittens beklagte sich die tschechische Regierung, dass ihr der Text der Berliner Erklärung zu spät übermittelt worden sei.

Der Gestaltungsprozess der Berliner Erklärung begann im Januar 2007 mit Konsultationen von Reinhard Silberberg, Staatssekretär im Auswärtigen Amt, und Uwe Corsepius, Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt, mit jeweils zwei Vertretern aller EU-Mitgliedstaaten sowie mit Abgesandten der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments. Diese „Substanzdiskussion unter Partnern", von der ein deutscher Diplomat sprach, war Anfang Februar abgeschlossen. Anschließend entstand in enger Abstimmung mit allen Mitgliedstaaten der erste Textentwurf, Ende Februar fand zudem eine Sitzung der deutschen EU-Ratspräsidentschaft mit Vertretern der Kommission und des Parlaments statt. Silberberg und Corsepius gelten als die wesentlichen Autoren beziehungsweise, angesichts der Vielzahl von Änderungen am ersten Entwurf, als ‚Redakteure' der Erklärung. Auch Angela Merkel wird ein großes Engagement für die Erklärung zugeschrieben, nicht nur im Umgang mit polnischen

19 Auswärtiges Amt: Rede des Bundesministers des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, zur Berliner Erklärung vor dem Europäischen Parlament in Straßburg, 14.03.2007.

20 Wolfgang Proissl: Dossier Prag bremst Merkels EU-Ambitionen, in: Financial Times Deutschland, 08.03.2007.

21 Vgl. David Charter: Merkel prepares to revive constitution at EU birthday bash, in: The Times, 06.03.2007.

22 Vgl. Nicole Messmer: Euro rein, Gott raus. Das Entstehen der Berliner Erklärung zeigt, wie unterschiedlich die Erwartungen an die EU sind, in: die tageszeitung, 14.03.2007.

23 Vgl. Arne Hell: Tanz mit der polnischen Braut, in: Die Zeit, 19.03.2007.

24 Vgl. Deutsche Welle: Berlin Walks Tightrope in Search of EU Anniversary Text. If only Germany could find the balance so well, 08.03.2007.

25 Vgl. Der Standard: „Berliner Erklärung" zur Verfassung: Angela Merkels Staatsgeheimnis, 19.03.2007.

oder tschechischen Vorbehalten. Spekulationen über einen „anonymen Dichter im Umkreis des Kanzleramts“[26] wie etwa Hans-Magnus Enzensberger oder Günter Grass[27] waren zwar nicht unbegründet, weil eine derartige Variante offenbar ursprünglich durchaus in Betracht gezogen worden war. Angesichts des sich abzeichnenden politischen Gezerres um eine Vielzahl umstrittener Einzelfragen hat die Bundesregierung jedoch von der tatsächlichen Beauftragung eines ‚homme des lettres‘ frühzeitig Abstand genommen.

Die Nicht-Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger während des Erarbeitungsprozesses hat Protest vor allem von Politikern der deutschen Oppositionsparteien ausgelöst. Während Jürgen Trittin und Rainder Steenblock für die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen an Angela Merkel appellierten: „Seien Sie mutig und haben Sie keine Angst vor der öffentlichen Diskussion“,[28] richtete die Vorsitzende der FDP-Delegation im Europäischen Parlament, Silvana Koch-Mehrin, deutliche Kritik an Angela Merkel: „Öffentlich schweigt sie sich aus oder legt sich zumindest nicht fest. Hinter dem Rücken der Bürger aber fällt sie in exklusiven Zirkeln weitreichende Entscheidungen. Ihre Geheimniskrämerei spiegelt die Distanz zwischen politischen Eliten und Bürgern wider. […] Die Ratspräsidentin der EU praktiziert eine bürgerferne Politik und erzielt dabei keine besseren Ergebnisse als in einem transparenten Verfahren. Angela Merkel setzt einen Politikstil fort, der das Antlitz der EU 50 jahrelang geprägt hat – aber nicht für das Europa der Zukunft steht.“[29] Merkel selbst verwies darauf, dass es gelte, eine richtige Mischung zu finden zwischen einer Beteiligung der Öffentlichkeit und der Frage, „wie bekommen wir etwas zustande – und das geht nicht immer auf dem offenen Marktplatz am besten.“[30]

Die sehr begrenzte parlamentarische Beteiligung an der Gestaltung der Berliner Erklärung wurde ebenfalls vorwiegend von Abgeordneten der Grünen sowie der Liberalen bemängelt. So bezeichnete es der schottische Liberale Graham Watson in einer Debatte des Europäischen Parlaments als bizarr, eine Erklärung zu diskutieren, ohne auch nur einen Entwurf vorliegen zu haben.[31] Seitens der Grünen im Europäischen Parlament sagte Fraktionschef Daniel Cohn-Bendit: „Geheimniskrämerei reimt sich nicht mit demokratischer Öffentlichkeit. Ich glaube nicht an Sherpas, Beichtstühle und alle diese Mätzchen.“[32] Sein österreichischer Fraktionskollege Johannes Voggenhuber kritisierte die Methode der „berittenen Kuriere zwischen Staatskanzleien, die Ihnen immer nur eine Nachricht geben werden, nämlich die alten Begehrlichkeiten und die alten Ansprüche der nationalen Regierungen.“[33] Allerdings ist anzumerken, dass die Bundesregierung ihr Verfahren zur Erarbeitung der Berliner Erklärung mit dem Europäischen Parlament abgestimmt hatte. Außenminister Frank-Walter Steinmeier sagte vor dem Parlament: „Ihnen, Herr Präsident, wie dem gesamten Hause möchte ich danken für das Vertrauen, das Sie der Präsidentschaft in dieser wichtigen Frage entgegenbringen – und für die Zustimmung zu dem von uns vorgeschlagenen Verfahren.“[34] Der Europaabgeordnete Klaus Hänsch (SPD) betonte: „Das sind ja keine Geheimver-

26 Gerold Büchner: Geheimoperation Europa. Eine Berliner Erklärung soll 50 Jahre EU würdigen. Der Text wird erst in letzter Minute öffentlich, in: Berliner Zeitung: 15.03.2007.
27 Vgl. Marlies Fischer: Grass, Enzensberger, Merkel – wer schreibt den Text zum EU-Jubiläum?, in: Hamburger Abendblatt, 16.03.2007.
28 Trittin/Steenblock: Berliner Erklärung, 2007.
29 Silvana Koch-Mehrin: Raus aus dem Hinterzimmer!, in: Financial Times Deutschland, 23.03.2007.
30 Vgl. Europäisches Parlament: Debatte zur Berliner Erklärung, Pressedienst, 28.03.2007.
31 Vgl. Europäisches Parlament: Debatte zur Berliner Erklärung, 14.03.2007.
32 Vgl. Alexander Hagelüken: Heftige Diskussion im EU-Parlament über „Berliner Erklärung“, in: Süddeutsche Zeitung, 15.03.2007.
33 Vgl. Europäisches Parlament: Debatte zur Berliner Erklärung, 28.03.2007.
34 Auswärtiges Amt: Rede Steinmeier zur Berliner Erklärung, 2007.

handlungen, sondern es ist der Versuch, zu sondieren, was sich die Mitgliedstaaten überhaupt vorstellen können. Diesen Sondierungsprozess in der Öffentlichkeit zu führen, hieße, das Projekt Verfassung zu töten."[35] Auch Bundestagspräsident Norbert Lammert (CDU) bezeichnete Kritik an der mangelnden parlamentarischen Einbeziehung zwar als nachvollziehbar, aber „im Ergebnis nicht begründet", da es sich bei der Berliner Erklärung nicht um ein völkerrechtlich relevantes Dokument handle.[36]

Im Falle der Kritik der tschechischen Regierung, den Entwurf der Erklärung zu spät erhalten zu haben,[37] fällt auf, dass diese Vorwürfe über diesen Mitgliedstaat hinaus kaum Resonanz gefunden haben. Einerseits wird angemerkt, dass es zum Verfahren der Ratspräsidentschaft keine Alternative gegeben habe, da das Dokument sonst wohl im Vorfeld schon „zerredet worden wäre."[38] Darüber hinaus erhielt Angela Merkel im Rahmen eines Abendessens am 8. März 2007 während des Frühjahrsgipfels der Staats- und Regierungschefs nach einer Vorstellung der geplanten Struktur, des inhaltlichen Stands der Überlegungen und des geplanten Verfahrens für die Erarbeitung der Berliner Erklärung nicht nur breite Zustimmung ihrer Kolleginnen und Kollegen, sondern deutschen Diplomaten zufolge auch freie Hand bei der Formulierung des Textentwurfs. Die Bundesregierung erhielt das Plazet, bei der Erarbeitung des Textes vom gängigen ‚Brüssler Verfahren' unter Einbeziehung insbesondere des Ausschusses der Ständigen Vertreter abzuweichen und stattdessen das erwähnte ‚Beichtstuhlverfahren' anzuwenden. So überwog seitens der EU-Mitgliedstaaten[39] und der EU-Kommission[40] insgesamt die Zustimmung für das gewählte Verfahren der Ratspräsidentschaft. Zur aktiven Rolle der Bundeskanzlerin wurde unter der Überschrift „Merkels mutiger Alleingang" kommentiert: „Nur eine Kanzlerin, die Risiken auf sich nimmt, wird etwas erreichen."[41]

Unterzeichnung im Schlüterhof

Die Berliner Erklärung wurde am 25. März 2007, also am 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge, stellvertretend für alle Mitgliedstaaten von Angela Merkel als Vertreterin des Ratsvorsitzes, von José Manuel Barroso als Präsident der Europäischen Kommission und vom Präsidenten des Europäischen Parlaments, Hans-Gert Pöttering, unterzeichnet. Schauplatz des damit verbundenen Festaktes war der Schlüterhof des Deutschen Historischen Museums in Berlin. Bemerkenswert waren vor allem zwei Aspekte: Erstens die Tatsache, dass die Berliner Erklärung nicht von den Staats- und Regierungschefs aller Mitgliedstaaten unterschrieben wurde, sowie zweitens die Rede der Ratsvorsitzenden Merkel.

Nach Angaben deutscher Diplomaten hat Angela Merkel vielfach Einfluss auf die protokollarische Planung des Festaktes genommen, insbesondere in Fragen der Sitzordnung: Während des Festaktes waren der scheidende französische Staatspräsident Chirac sowie die besonders verfassungsskeptischen Präsidenten aus Polen und der Tschechischen Republik ihre Sitznachbarn. Ein Diskussionspunkt hinsichtlich des Kerns des Festaktes, der Unterzeichnung der Berliner Erklärung, war vor allem die Frage, warum der Text nicht wie ur-

35 Vgl. Nicole Messmer: „Wer öffentlich sondiert, tötet die Verfassung". Interview mit Klaus Hänsch, in: die tageszeitung, 14.03.2007.
36 Vgl. Deutschlandradio: Lammert hält Parlamentsbeteiligung an „Berliner Erklärung" nicht für notwendig, 26.03.2007.
37 Vgl. Lucia Kubosova: Berlin criticised for secrecy over EU birthday text, in: euobserver.com, 20.03.2007.
38 Susanna Bastaroli: Brüssels bestgehütetes Geheimnis, in: Die Presse, 17.03.2007.
39 Vgl. z.B. Die Presse: Europäische Union: Polen gibt grünes Licht für die „Berliner Erklärung", 19.03.2007.
40 Vgl. Die Welt: Mitgliedsländer feilschen um die „Berliner Erklärung", 02.03.2007.
41 Martin Winter: Merkels mutiger Alleingang, in: Süddeutsche Zeitung, 23.03.2007.

sprünglich geplant von Vertretern aller 27 Mitgliedstaaten unterschrieben wurde. Kritiker argumentierten, dass diese Vorgehensweise in Verbindung mit dem vertraulichen Redaktionsverfahren die politische Bindungswirkung einschränke.[42] Der tschechische Präsident Václav Klaus verwies prompt auf den seiner Ansicht nach dadurch politisch „unverbindlichen Charakter" der Erklärung.[43] Der wichtigste Beweggrund der deutschen Ratspräsidentschaft für den Verzicht auf den Versuch, eine von allen zu unterzeichnende Erklärung auszuhandeln, war aber offenbar die Erwartung, im Falle einer Unterzeichnung durch alle Mitgliedstaaten jeden Satz der Erklärung verhandeln zu müssen und die damit verbundene Befürchtung des möglichen Scheiterns einer Einigung.[44] Kanzleramtsminister Thomas de Maizière betonte gegenüber Journalisten, dass die Bundesregierung die Berliner Erklärung in jedem Fall als „Selbstverpflichtung der EU-Länder, der Kommission und des Parlaments" verstehe.[45]

Nachhaltig in Erinnerung blieben vielen Beobachtern des Festaktes die teilweise sehr persönlichen Anmerkungen der Ratspräsidentin Angela Merkel, die nicht nur auf zentrale Aspekte der Berliner Erklärung einging und die historische Bedeutung der Römischen Verträge würdigte, sondern gerade durch ihre autobiografisch geprägten Anmerkungen auch inhaltlich über die Erklärung hinausreichende Akzente setzte. Sie betonte unter Bezugnahme auf Berlin als Gipfelschauplatz, der „bis vor 18 Jahren durch Mauer, Stacheldraht und Schießbefehl geteilt war", die Kraft der Freiheit „in all ihren Ausprägungen." Den Menschen in Weißrussland rief sie zu: „Die Menschenrechte sind unteilbar. Europa ist auf Ihrer Seite!" Auch ihre Solidarität mit den Menschen in Simbabwe und Darfur betonte Merkel in ihrer Rede. Sie erläuterte Passagen der Berliner Erklärung, die ihr besonders wichtig waren, und fügte einige Aspekte hinzu, die nicht in der Berliner Erklärung zu finden sind: Die Herleitung der Menschenwürde aus „den jüdisch-christlichen Wurzeln Europas", „die enge, freundschaftliche Verbindung mit den Vereinigten Staaten von Amerika und eine starke Nato" sowie die Notwendigkeit einer umfassenden strategischen Partnerschaft mit Russland.[46]

Inhaltliche Einordnung

Die Berliner Erklärung, die in einer sehr verständlichen und klaren, aber auch durchaus feierlichen Sprache abgefasst ist, gliedert sich in vier Teile: Eine kurze Vorrede, in der historische Verdienste des europäischen Integrationsprozesses gewürdigt werden, sowie drei nummerierte Abschnitte, in denen gemeinsame Werte, die wichtigsten Herausforderungen und die Zukunft der Integration skizziert werden.

In der Vorrede wird in einem von großem Optimismus geprägten Ton auf *Verdienste der europäischen Integration* hingewiesen, und zwar nicht im Sinne einer breiten Aufzählung, sondern grundsätzlich: Europa wird als jahrhundertealte Idee bezeichnet, als „Hoffnung auf Frieden und Verständigung", die sich erfüllt habe. Frieden und Wohlstand werden gleichrangig als zentrale Errungenschaften dargestellt. Jedes Mitglied habe zur europäischen Einigung beigetragen, besonders betont wird die „Freiheitsliebe der Menschen in Mittel- und

42 Vgl. Henning Riecke/Jan Techau: Ist Europa konfliktscheu? Gedanken zur „Berliner Erklärung", DGAPstandpunkt Nr. 2/2007, Berlin, S. 3.

43 Vgl. Horst Bacia: Neinsager sollen austreten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.03.2007.

44 Vgl. Der Standard: „Berliner Erklärung", 2007.

45 Vgl. Ansgar Graw: Merkel hält am Ziel einer Verfassung fest, in: Die Welt, 24.03.2007.

46 Rede der Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland, der Vorsitzenden des Europäischen Rates, Dr. Angela Merkel, beim Festakt zur Feier des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der „Römischen Verträge", 25.03.2007, abrufbar unter: http://www.eu2007.de/de/News/download_docs/Maerz/0324-RAA/GermanBK.pdf (letzter Zugriff: 12.04.2007).

Osteuropa", der die Überwindung der unnatürlichen Teilung Europas zu verdanken sei. Abgeschlossen wird dieser Einleitungsabsatz durch einen viel diskutierten und häufig zitierten Satz: „Wir Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union sind zu unserem Glück vereint." Im Vergleich zum Grundtenor der Vorrede (Frieden, Wohlstand, Überwindung der Teilung), deren Elemente sich in verkürzter Form durchaus in Dokumenten wie der Präambel des EU-Vertrags oder der Präambel des Vertragsentwurfs über eine Verfassung für Europa widerspiegeln, ist dieser Satz in der Tat bemerkenswert. Erstens führt er das Personalpronomen ‚Wir' insofern ein, indem er es als „Wir Bürgerinnen und Bürger" definiert. Das Wort ‚Wir' taucht in der kurzen Erklärung immerhin 21-mal auf, 11-mal als Satzanfang. Kritisiert wurde das insofern, als dass damit der Anspruch untermauert wird, die Erklärung im Namen der Bürgerinnen und Bürger verabschiedet zu haben. Angesichts des von höchster Diskretion geprägten redaktionellen Verfahrens unter Ausschluss der Bürgerinnen und Bürger wirkt dieser Anspruch fragwürdig. Die im Entwurf des Verfassungsvertrags gewählte Formel „Geleitet von dem Willen der Bürgerinnen und Bürger und der Staaten Europas"[47] ist im Vergleich dazu von größerer Zurückhaltung geprägt. Gleiches gilt für das Dokument über die europäische Identität von 1973, im Namen der „Neun" verfasst,[48] sowie die 1983 in Stuttgart unterzeichnete Feierliche Deklaration zur Europäischen Union, die überwiegend auf Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs Bezug nimmt und im traditionellen Kommuniqué-Stil abgefasst war.[49] Im Gegensatz etwa zur Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union ist in der Berliner Erklärung auch nicht mehr von Bürgernähe, Transparenz europäischer Entscheidungsprozesse oder verbesserter demokratischer Kontrolle die Rede.[50] Die sehr häufige Betonung eines europäischen ‚Wir-Gefühls', als das sich die kontinuierliche Verwendung der ersten Person Plural (‚Wir') in der Erklärung interpretieren lässt, ist angesichts aktueller Debatten über Verfassungskrisen, Erweiterungskrisen oder wirtschaftliche Krisen der Europäischen Union besonders auffällig. Ein zweiter Aspekt, der durchaus Anlass zum Nachdenken gibt, ist die Verwendung des Wortes ‚Glück' im Schlusssatz der Vorrede. Im Deutschen ist die Formulierung zumindest doppeldeutig, da nicht klar wird, ob das ‚Glück' im Sinne des „pursuit of happiness" der US-amerikanischen Unabhängigkeitserklärung als Ziel der europäischen Einigung angestrebt wird oder ob das Glück bereits im europäischen Integrationsprozess per se als erfolgreiche Lehre aus der europäischen Geschichte liegt.[51] Eine interessante Nuance liegt diesbezüglich auch in den anderen Sprachfassungen der Erklärung, die teilweise sehr frei gestaltet sind beziehungsweise ihrerseits verschiedene Assoziationen wecken und neue Doppeldeutigkeiten erkennen lassen.[52]

---

47 Vertrag über eine Verfassung für Europa, Artikel 1-1.

48 Vgl. z.B.: „Die Neun haben den politischen Willen, das europäische Einigungswerk zum Erfolg zu führen." Dokument über die europäische Identität, angenommen von den Außenministern der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften am 14. Dezember 1973 in Kopenhagen, in: Europa-Archiv 2/1974, S. D 50-D 53, hier S. D 51.

49 Vgl. z.B.: „Die Staats- und Regierungschefs bekräftigen ihre Verpflichtung, auf dem Weg zu einem immer engeren Zusammenschluß der Völker und Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft voranzuschreiten, sie tun dies im Bewußtsein einer Schicksalsgemeinschaft und in dem Willen, die europäische Identität zu behaupten." Feierliche Deklaration zur Europäischen Union, von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf der Tagung des Europäischen Rates in Stuttgart am 19. Juni 1983 unterzeichnet, in: Europa-Archiv 15/1983, S. D 420-D 427.

50 Vgl. Erklärung von Laeken über die Zukunft der Europäischen Union, Anlagen zu den Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat, Laeken, 14./15.12.2001, S. 20-27, hier S. 21.

51 Vgl. Riecke/Techau: Ist Europa konfliktscheu?, 2007, S. 1.

52 Vgl. z.B. folgende Sprachfassungen der Berliner Erklärung:
Englische Fassung: „We, the citizens of the European Union, have united for the better."
Französische Fassung: „Notre chance pour nous, citoyennes et citoyens de l'Union européenne, c'est d'être unis."
Spanische Fassung: „Los ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea, para fortuna nuestra, estamos unidos."

Der mit der römischen Ziffer I gekennzeichnete Abschnitt der Erklärung geht auf *gemeinsame Ideale und Werte* der Union ein. Als Grundlage wird dabei die Würde des Menschen in den Mittelpunkt gestellt. Wie schon der Artikel II-61 der Grundrechtecharta im Verfassungsvertrag ähnelt die diesbezügliche Formulierung dem Artikel 1 des deutschen Grundgesetzes. Als zentrale Werte und Ideale werden Frieden, Freiheit, Demokratie, Rechtstaatlichkeit, Respekt, Verantwortung, Wohlstand, Sicherheit, Toleranz, Teilhabe, Gerechtigkeit und Solidarität aufgezählt. Besonders betont wird anschließend das „einzigartige" Zusammenleben und gemeinsame Wirken der Bürgerinnen und Bürger, das auch im demokratischen Miteinander von Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen im Sinne von Gleichberechtigung und solidarischem Miteinander seinen Ausdruck finde. Nach dieser impliziten Würdigung der Gemeinschaftsmethode findet sich ein ähnlich indirekter Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip und den Mehrebenencharakter der EU-Politik, wenn die lebendige Vielfalt der „Sprachen, Kulturen und Regionen" als bereichernd gepriesen und die Aufgabenteilung zwischen der Europäischen Union, ihren Mitgliedstaaten sowie ihren Regionen und Kommunen unterstrichen wird. Im Unterschied zur Präambel des Verfassungsvertrags, in dem ein deutlich kürzerer Katalog gemeinsamer Werte aus „dem kulturellen, religiösen und humanistischen Erbe Europas" hergeleitet wird, oder zur Präambel der europäischen Grundrechtecharta, in der Werte im Bewusstsein des „geistig-religiösen und sittlichen Erbes" der Europäischen Union dargelegt werden, entbehrt die Berliner Erklärung jeglicher Form eines Gottesbezugs.

Abschnitt II der Berliner Erklärung skizziert *aktuelle und zukünftige Herausforderungen* der Europäischen Union und beschwört ihre Mitgliedstaaten geradezu, darauf gemeinsame Antworten zu finden: „Nur gemeinsam können wir unser europäisches Gesellschaftsideal auch in Zukunft bewahren." Interessant ist die Formulierung des folgenden Satzes: „Dieses europäische Modell vereint wirtschaftlichen Erfolg und soziale Verantwortung." Schließlich wurde, wie oben kurz angedeutet, heftig um den Begriff des ‚Europäischen Sozialmodells' gerungen, der letztlich keine explizite Erwähnung findet. Vielmehr liegt die Betonung des gesamten Absatzes auf der Steigerung wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, um anschließend den sich intensivierenden Wettbewerb auf den internationalen Märkten „nach unseren Wertvorstellungen" gestalten zu können. Diese Passage trägt durchaus eine britische Handschrift. In einem Punkt musste ihre Delegation allerdings Zugeständnisse machen: „Der Gemeinsame Markt und der Euro machen uns stark", ein von Jean-Claude Juncker öffentlich angeregter und von der britischen Regierung ursprünglich vehement abgelehnter Satz. Hier mussten die Berliner Redakteure zweifellos harte Arbeit leisten, um diesen Kompromiss herstellen zu können. Die Tatsache, dass wirtschafts- und gesellschaftspolitische Zielkonflikte sich durch derartige Kompromissformeln zwar kaschieren, aber nicht lösen lassen, bleibt allerdings zu berücksichtigen.[53] Der nachfolgende Absatz ruft zum gemeinsamen Kampf gegen „den Terrorismus, die organisierte Kriminalität und die illegale Einwanderung" auf – ein in dieser Form ungewöhnlicher Dreiklang, der ursprünglich auch so nicht beabsichtigt war. Erst am Vorabend des Festaktes im Schlüterhof gelangte der Aspekt der illegalen Einwanderung noch in diesen Satz, und zwar aufgrund nachdrücklicher diesbezüglicher Forderungen der spanischen Regierung. Angesichts der zumeist eher vorsichtigen, zurückhaltenden Formulierungen der Erklärung wirkt diese indirekte Gleichstellung der illegalen Einwanderung mit den Herausforderungen durch den Terrorismus und die organisierte Kriminalität unpassend. Der anschließende Absatz enthält Bekenntnisse zur friedlichen Konfliktbeilegung in aller Welt, verbunden mit dem weltweiten Einsatz für Freiheit

53 Vgl. Riecke/Techau: Ist Europa konfliktscheu?, 2007, S. 4.

und Entwicklung sowie gegen Krieg, Terrorismus, Gewalt, Armut, Hunger und Krankheiten: „Dabei wollen wir auch weiter eine führende Rolle einnehmen." Auffällig ist jedoch in der Zusammenschau der Abschnitte II und III, dass über die konkrete Weiterentwicklung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit Europas keine Aussage gemacht wird. Der Begriff der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik taucht nicht auf, anders als in der Präambel des EU-Vertrags, in dem ein ähnlicher außenpolitischer Zielkanon wie in der Berliner Erklärung umrahmt wird durch Bezug auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Gemeinsame Verteidigungspolitik, „die zu einer gemeinsamen Verteidigung Europas führen könnte". Insofern sind die vergleichsweise ausführlichen und differenzierten außenpolitischen Äußerungen von Angela Merkel in ihrer Rede anlässlich der Unterzeichnung der Erklärung im Schlüterhof sehr bemerkenswert.[54] Zum Ende dieses Abschnitts folgt ein Plädoyer zu gemeinsamen energiepolitischen Schritten sowie zum Engagement gegen die „globale Bedrohung des Klimawandels", eine für die Redaktion der Erklärung anknüpfend an die klimapolitischen Ergebnisse des Frühjahrsgipfels völlig unproblematische Passage. Im Unterschied zur Präambel des EU-Vertrags sowie der Präambel des Verfassungsvertrags ist jedoch vom Ziel einer ‚nachhaltigen Entwicklung' nicht mehr die Rede, auch nicht von Aspekten wie Umweltschutz oder Lebensmittelsicherheit, die in die Erklärung von Laeken Eingang fanden.[55]

Der abschließende Abschnitt III zur *Zukunft der europäischen Integration* war mit besonderer Spannung erwartet worden. Gleich der erste Satz ist brisant, thematisiert er doch das häufig diskutierte Verhältnis zwischen Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union:[56] „Die Europäische Union lebt auch in Zukunft von ihrer Offenheit und dem Willen ihrer Mitglieder, zugleich gemeinsam die innere Entwicklung der Europäischen Union zu festigen." Konkreteres als diese Kompromissformel war nicht erreichbar, zumal aus dem Auswärtigen Amt verlautete, dass während der Konsultationsphase die Diskussion um erweiterungspolitische Aspekte besonders emotional geführt wurde. Der folgende Satz zur Förderung von „Demokratie, Stabilität und Wohlstand" jenseits der Grenzen der Europäischen Union lässt im Hinblick auf Zieldimensionen der Erweiterungspolitik, der Europäischen Nachbarschaftspolitik und externer Demokratieförderung auch darüber hinaus im globalen Maßstab großen Interpretationsraum. Abschließend folgt die Passage zur institutionellen Reformagenda, in der, wie bereits mehrere Wochen vor der Unterzeichnung der Berliner Erklärung öffentlich bekannt wurde, der Begriff der ‚Verfassung' keinen Eingang findet: „Mit der europäischen Einigung ist ein Traum früherer Generationen Wirklichkeit geworden. Unsere Geschichte mahnt uns, dieses Glück für künftige Generationen zu schützen. Dafür müssen wir die politische Gestalt Europas immer wieder zeitgemäß erneuern. Deshalb sind wir heute, 50 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge, in dem Ziel geeint, die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen." Die Bundesregierung hat sich sehr dafür eingesetzt, insbesondere den Passus „die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen" in der Erklärung zu belassen. Wi-

54 Das gilt auch für Merkels Worte zur transatlantischen Partnerschaft. Im Gegensatz zur Berliner Erklärung wurde diese beispielsweise im Dokument über die europäische Identität von 1973 betont: „Die bestehenden engen Bande zwischen den Vereinigten Staaten und dem Europa der Neun, die einem gemeinsamen Erbe entspringenden Werte und Ziele teilen, bringen beiden Seiten Nutzen und müssen gewahrt bleiben." Vgl. Dokument über die europäische Identität, 1973, S. D 52.

55 Vgl. Erklärung von Laeken, 2001, hier S. 22.

56 Vgl. Anne Faber: Die Weiterentwicklung der Europäischen Union: Vertiefung versus Erweiterung?, in: *integration* 2/2007, S. 103-116.

derstände kamen aus mehreren Mitgliedstaaten, zuletzt öffentlich aus Polen und der Tschechischen Republik, die vor allem die Festlegung auf das Zieldatum der Parlamentswahlen 2009 als zu ambitioniert zurückwiesen.[57] Die Preisgabe des Begriffs der ‚Verfassung' in der Berliner Erklärung war im Kontext der entsprechenden Debatte unvermeidlich. Dennoch ist sie Wasser auf die Mühlen jener, die den Verfassungsvertrag in der 2004 von allen europäischen Staats- und Regierungschefs unterschriebenen Form ablehnen[58] und hat dazu beigetragen, dass mittlerweile nicht mehr über die Fortsetzung der Ratifizierung diskutiert wird, sondern ‚lediglich' über die Bewahrung der Substanz des Verfassungsvertrags.[59] Dies ist allerdings nicht den Autoren der Berliner Erklärung anzulasten, insofern ist Staatssekretär Reinhardt Silberberg in seiner unmittelbaren Reaktion noch während des Gipfels zuzustimmen: „Der letzte Satz ist dringeblieben. Es geht mir also ausgezeichnet."[60]

Ausblick

Einige Tage vor der Veröffentlichung der Berliner Erklärung forderte Graham Watson, Vorsitzender der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa im Europäischen Parlament, dass die Erklärung kurz und leicht verständlich formuliert werden müsse: „The kind of text one might nail onto a church door in Wittenberg."[61] Doch obwohl diese Forderung erfüllt wurde und das Dokument sprachlich als gelungen bezeichnet werden kann, ist von einer Langfristwirkung des Dokuments selbst nicht auszugehen.

Die Tatsache, dass die Berliner Erklärung im Vergleich zu alltäglichen EU-Dokumenten sehr verständlich formuliert ist, hat allerdings eine Kehrseite: Schlüsselbegriffe, wie etwa ‚Subsidiarität', ‚Schengen' oder ‚Erweiterung' werden gemieden und es wurde darauf verzichtet, konkrete Personen oder Institutionen der europäischen Integration zu nennen. Angesichts des Ziels einer breiten Wirkung der Berliner Erklärung in den Bevölkerungen der EU-Mitgliedstaaten war offenbar ein Höchstmaß an Rücksichtnahme gegenüber der Sensibilität einiger Mitgliedstaaten im Umgang mit den genannten Begriffen notwendig. Eine Einigung auf klare Aussagen im Hinblick auf Themen der Wirtschafts- und Sozialpolitik[62] oder der Zukunft der Erweiterungspolitik[63] zu erzielen ist angesichts einer zunehmenden Heterogeni-

57 Daraufhin wurde ihnen vom Europaabgeordneten Klaus Hänsch gar die Option eines „freiwilligen Austritts" aus der EU nahegelegt, vgl. Bacia: Neinsager sollen austreten, 2007.

58 Der niederländische Premierminister Jan Peter Balkenende äußerte sich nach der Unterzeichnung der Berliner Erklärung sehr zufrieden: Ihm liege viel daran, Begriffe wie ‚Grundgesetz' oder ‚Verfassung' zu vermeiden, weil diese in den Niederlanden „sehr sensibel" interpretiert würden, vgl. Die Presse: Kein EU-Staat, keine Grundrechte, 26.03.2007.

59 So erklärte der Präsident des Europäischen Parlaments, Hans-Gert Pöttering, in seiner Rede anlässlich der Unterzeichnung der Berliner Erklärung: „Wir wollen, dass die Substanz des Verfassungsvertrages, einschließlich unserer gemeinsamen Werte, bis zu den europäischen Wahlen im Juni 2009 rechtlich verbindlich wird!", abrufbar unter: http://www.eu2007.de/de/News/Speeches_Interviews/March/0325Poettering.html (letzter Zugriff: 12.04.2007).

60 Vgl. Christoph Schwennicke: Aufpoliert im Sternenglanze, in: Süddeutsche Zeitung, 26.03.2007.

61 Vgl. Alliance of Liberals and Democrats for Europe: Berlin Declaration: Keep it short and keep it simple, Pressemitteilung vom 14.03.2007.

62 In der Feierlichen Deklaration zur Europäischen Union von 1983 waren folgende Formulierungen möglich: „Der Unterstützung produktiver Investitionen und der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, die eine Grundlage für die Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze, die Erzielung nachhaltigen Wirtschaftswachstums und die Senkung der Arbeitslosigkeit sind, muß Vorrang gegeben werden. In diesem Zusammenhang müssen wirksame Maßnahmen im sozialen Bereich zur Verringerung der Arbeitslosigkeit auf Gemeinschaftsebene wie auch auf einzelstaatlicher Ebene getroffen werden, insbesondere durch eine gezielte Aktion zugunsten der Jugendlichen und durch eine bessere Harmonisierung der Sozialversicherungssysteme", Feierliche Erklärung zur Europäischen Union, 1983, hier S. D 425.

63 So steht im Dokument über die europäische Identität von 1973: „Das europäische Einigungswerk, wie es die neun Mitgliedstaaten der Gemeinschaft unternehmen, steht den anderen Nationen offen, die die Wertvorstellungen und Ziele der Neun teilen", Dokument über die europäische Identität, 1973, hier S. D 51.

tät unter den EU-Mitgliedern kaum noch möglich. Als Gegenstück zur Berliner Erklärung kann diesbezüglich die aus demselben Anlass verabschiedete gemeinsame Erklärung der Europäischen Volkspartei herangezogen werden, die genau solche Stichworte und Namen nennt.[64]

Die großen Erwartungen, die im Vorfeld hinsichtlich der Wirkung der Berliner Erklärung in der Öffentlichkeit geweckt wurden, haben sich nicht erfüllt. Zwar wurde die Erklärung in nahezu allen deutschen überregionalen Qualitätszeitungen im Wortlaut dokumentiert, es ist aber mehr als fraglich, ob dadurch vielen Bürgerinnen und Bürgern klar wurde, „warum die Idee der europäischen Einigung nach wie vor unverzichtbar ist und dass die EU handlungsfähig bleiben muss," wie Angela Merkel es erhofft hatte. Beim Bürgerfest am Brandenburger Tor unmittelbar nach der Unterzeichnung der Berliner Erklärung wurden nicht nur Kuchenspezialitäten aus allen EU-Mitgliedstaaten verkauft, sondern auch unzählige Informationsbroschüren zu den unterschiedlichsten Themen ausgegeben. Auf die Idee, ausgedruckte Exemplare der Berliner Erklärung zu verteilen, kam aber offenbar nur ein einzelner Bundestagsabgeordneter. Erwartungen an die Berliner Erklärung als Dokument europäischer *Identität* (Pöttering) erwiesen sich als nicht erfüllbar. Das liegt zum einen an der Vagheit und Mehrdeutigkeit vieler Abschnitte. Wo nach Aussage deutscher Diplomaten um jedes Komma hart gerungen werden musste und in einer Vielzahl von Kernfragen politischer Zukunftsgestaltung Vorsicht, Kompromissbereitschaft oder gar kreative Übersetzungsarbeit[65] oberstes redaktionelles Gebot waren wird ein kohärenter Ausdruck europäischer Identität unmöglich. Die politischen Reaktionen auf die Erklärung unterstrichen, dass die Berliner Erklärung auch von den Staats- und Regierungschefs vieler Mitgliedstaaten nicht in diesem Sinne aufgefasst wurde: Kaum war die Tinte der drei Unterschriften getrocknet begann die Rückkehr zur Tagespolitik, geprägt von der Debatte um den weiteren Fahrplan der institutionellen Reformagenda.[66]

Genau in diesem Sinne ist das Dokument zu interpretieren, und darin liegt sein funktionaler Mehrwert: als „*Stemmeisen, mit dem die Tür zur inneren Reform der EU aufgedrückt werden soll*",[67] also als pragmatischer Zwischenschritt zum Reformvertrag, wichtig vor allem in psychologischer Hinsicht. So hatte etwa Martin Schulz, Fraktionsvorsitzender der Sozialdemokratischen Partei Europas im Europäischen Parlament, unmittelbar vor der Unterzeichnung der Erklärung festgestellt: „Das ist das erste Mal seit den beiden gescheiterten Referenden, dass alle Regierungen Europas und die EU-Institutionen sagen: Wir wollen auf der Grundlage der bisherigen Integration vorangehen."[68] Deutsche Diplomaten bezeichneten die Erklärung als „Rückenwind, um im Juni das Thema Verfassung anzugehen" und stellten

64 Vgl. Europäische Volkspartei: Gemeinsame Erklärung der Europäischen Volkspartei und der EVP-ED Fraktion im Europäischen Parlament anläßlich des 50. Jahrestages der Unterzeichnung der Römischen Verträge, Berlin, 24.03.2007, abrufbar unter: http://www.epp.eu/dbimages/pdf/DE%20declaration%20Berlin%20summit%2019-03-2007%20final.doc (letzter Zugriff: 22.04.2007).

65 So wurde aus der Wahrung der Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten in der deutschen Fassung der „Schutz der Souveränität" in der polnischen Übersetzung, vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: As you like it: Die Berliner Erklärung, Nr. 15/07, 27.03.2007, hier S. 2.

66 Diesen Eindruck bestätigte eine Analyse der Reaktionen der internationalen Presse. Ein erheblicher Teil der Reaktionen war stark auf die Bedeutung der Berliner Erklärung für den weiteren institutionellen Reformprozess fokussiert. Eine kritische Auseinandersetzung mit dem Inhalt der Erklärung hat abgesehen von plakativen Schlagwörtern in der Regel nicht stattgefunden. Vgl. beispielsweise die internationalen Pressestimmen in der Financial Times Deutschland: „Angela wie ein Engel über Berlin", 27.03.2007. Eine ausführliche Betrachtung der Rezeption der Berliner Erklärung in 29 europäischen Staaten erscheint in der fünften Ausgabe des vom Institut für Europäische Politik herausgegebenen EU-25/27 Watch (September 2007).

67 Martin Winter: Annäherung an die Zukunft Europas, in: Süddeutsche Zeitung, 08.03.2007.

68 Vgl. Wolfgang Proissl: Schulz wirft Merkel Geltungssucht vor, in: Financial Times Deutschland, 23.03.2007.

erfreut einen Stimmungswandel fest. Damit hat die Bundesregierung ihr wichtigstes Ziel erreicht, wie nicht zuletzt einer Rede des Außenministers Frank-Walter Steinmeier drei Tage vor der Unterzeichnung der Erklärung zu entnehmen war: „Genau das sollte die weitere Botschaft des kommenden Jubiläums sein: Europa gelingt gemeinsam. Das ist auch der Grundtenor für die Berliner Erklärung, die aus diesem Anlass verabschiedet werden soll. […] Wir brauchen diese Zuversicht, wir brauchen Mut und Entschlossenheit, und wir brauchen etwas von der visionären Weitsicht der Unterzeichner von Rom, wenn wir in der zweiten Hälfte unserer Präsidentschaft den Erneuerungsprozess der EU wieder in Gang setzen wollen. Die Union der 27 braucht erneuerte Arbeitsgrundlagen. Das ist die Substanz der Verfassung. Und mit dem Schwung des Jahrestages möchten wir die Voraussetzungen schaffen, dass dieser Erneuerungsprozess gelingt.“[69]

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft kann die Berliner Erklärung in diesem Sinne als Erfolg verbuchen: Erstens, und das war alles andere als selbstverständlich, überhaupt eine inhaltliche Einigung erzielt zu haben. Zweitens, die Festlegung eines überschaubaren Zeitrahmens für die Erneuerung der Union, wobei implizit der Verfassungsvertrag als Ausgangspunkt gewählt wurde. Drittens, und das wiegt angesichts vieler erbitterter Debatten während der sogenannten Reflexionsphase besonders schwer, gelang es, ein Zeichen der Geschlossenheit und des zurückgewonnenen Vertrauens zu setzen. Selbst Partner, die von Teilaspekten der Erklärung nicht überzeugt waren und sind, wollten dabei nicht abseits stehen. Damit gibt die Berliner Erklärung einen wichtigen Impuls, um den nötigen politischen Willen in allen EU-Mitgliedstaaten zu erzeugen, „die Europäische Union bis zu den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 auf eine erneuerte gemeinsame Grundlage zu stellen“, wie es im Dokument gefordert wird. Es bleibt allerdings zu hoffen, dass auf dem Weg dahin die im Zuge des Verfassungskonvents und des ‚Plan D‘ der Europäischen Kommission gewürdigten Ziele der Transparenz, der Demokratie, des Dialogs und der Diskussion nicht auf der Strecke bleiben.

69 Rede des Bundesminister des Auswärtigen, Dr. Frank-Walter Steinmeier, anlässlich der Debatte zum 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge am 22. März 2007 im Deutschen Bundestag, abrufbar unter: http://www.eu2007.de/de/News/Speeches_Interviews/March/0322AABundestag.html (letzter Zugriff: 12.04.2007).

Ein neuer Impuls für eine europäische Energiepolitik? Ergebnisse des EU-Frühjahrsgipfels 2007

*Raphael Sauter und Katherina Grashof**

Das auch als ‚Energiegipfel' bezeichnete Frühjahrstreffen der europäischen Staats- und Regierungschefs im März 2007 wurde von manchen als ein wichtiger – wenn nicht sogar der entscheidende – Schritt in Richtung einer gemeinsamen europäischen Energiepolitik gewertet. Aus verschiedenen Gründen wird ein gemeinschaftliches Vorgehen in diesem Bereich für notwendig erachtet. Die unzureichende Umsetzung des europäischen Energiebinnenmarktes führt zu überhöhten Energiepreisen und schränkt die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaft ein. Gleichzeitig müssen im europäischen Energiesektor bereits heute Rahmenbedingungen geschaffen werden, die notwendige Investitionen in Höhe von tausend Milliarden Euro in den nächsten zwanzig Jahren ermöglichen.[1] Ferner wurden angesichts der Konflikte um Energielieferungen von Russland nach Ostmitteleuropa und Nachfolgestaaten der UdSSR das Problem der Importabhängigkeit und die möglichen Auswirkungen auf die Energieversorgungssicherheit der Europäischen Union vor dem Energiegipfel in den Vordergrund gestellt. Mit der seit Jahresbeginn deutlich intensivierten Debatte um die Eindämmung des Klimawandels rückt schließlich das Thema Treibhausgasemissionen des Energiesektors – sie betragen vier Fünftel der europäischen Emissionen – hoch auf die Agenda der gemeinschaftlich zu verfolgenden Aufgaben.[2] Wenn die traditionell als Vorreiterin in den internationalen Klimaschutzverhandlungen agierende Europäische Union nicht an Glaubwürdigkeit einbüßen soll, müssen die bestehenden Ziele im Rahmen des Kyoto-Protokolls eingehalten werden und darüber hinaus für die Zukunft ambitionierte Schritte erkennbar sein.

Auch vor diesem Hintergrund hat die britische Ratspräsidentschaft 2005 die Energie- und Klimapolitik ins Zentrum des Europäischen Rates in Hampton Court gestellt, der die Kommission um die Ausarbeitung entsprechender Vorschläge gebeten hat, die Anfang 2007 im sogenannten ‚Energiepaket' vorgelegt wurden und auf dem Gipfeltreffen im März 2007 zur Verabschiedung eines energiepolitischen Aktionsplans geführt haben. Kann dieser Aktionsplan nun als Meilenstein auf dem Weg zu einer europäischen Energiepolitik gewertet werden – ein Politikbereich, in dem die Europäische Kommission seit Jahrzehnten, wenn auch bisher eher erfolglos, eigene Kompetenzen anstrebt? Oder handelt es sich eher um neue Impulse in alten Politikfeldern? Zur Beantwortung dieser Fragen werden die Themen des verabschiedeten Aktionsplans mit Blick auf die jeweils bestehende europäische Rechtslage und ihre bisherige Umsetzung, ihren aktuellen Kontext und bestehende Interessenlagen analysiert und schließlich zentrale Punkte der nun anstehenden Umsetzung herausgearbeitet. Aufgrund der angestrebten integrierten europäischen Energie- und Klimaschutzpolitik wird neben dem Aktionsplan auch der in den Schlussfolgerungen des Rates enthaltene Beschluss zur europäischen Klimapolitik berücksichtigt. In diesem Zusammenhang werden mit Kernenergie,

---

* Raphael Sauter, wissenschaftlicher Mitarbeiter und Doktorand, University of Sussex, Brighton, UK. Katherina Grashof, Öko-Institut e. V., jetzt Referentin am Bundesamt für Strahlenschutz. Die Autoren danken Herrn Prof. Dr. Uwe Leprich für Kommentare zu einem früheren Entwurf dieses Artikels.

1 Vgl. Europäische Kommission: Grünbuch. Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie, KOM(2006) 105 endgültig, S. 3.

2 Europäische Kommission: Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament, Eine Energiepolitik für Europa, KOM(2007) 1 endgültig, S. 3.

Emissionshandel und emissionsarmer Kohlenutzung weitere zentrale Themen dieser Politikbereiche diskutiert, die zwar in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates wenig Raum einnehmen, für eine umfassende Bewertung der Gipfelbeschlüsse jedoch einzubeziehen sind. Die Gipfelbeschlüsse werden nach einer kurzen Einführung und Vorstellung in folgender Reihenfolge diskutiert: Energiebinnenmarkt, Diversifizierung der Rohstoffversorgung, Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Kernenergie sowie klimafreundliche Kohle.

Energiepolitik auf europäischer Ebene

Aufgrund der fehlenden energiepolitischen Kompetenz bedient sich die Kommission im Bereich der Energiepolitik zwangsläufig „vertragliche[r] ‚Hilfskonstruktionen'".[3] Dabei bezieht sie sich vor allem auf ihre Kompetenzen in den Bereichen Wettbewerbs-, Binnenmarkt- und Umweltpolitik. Dies erklärt auch eine teilweise fluktuierende Prioritätensetzung im Bereich der Energiepolitik. Der politische Prozess in diesem Politikfeld wurde daher treffend als ‚von der Seite' durch verschiedene Generaldirektionen (Beispiel Energiebinnenmarktrichtlinie) und ‚von oben' durch Initiativen des Europäischen Rates (Beispiel Energiecharta) beschrieben.[4]

Entsprechend variieren auch die zugrunde liegenden Zielsetzungen. In den 1980er und 1990er Jahren war die europäische Energiepolitik von zwei weitgehend separaten Agenden bestimmt, der Wettbewerbs- und der Versorgungssicherheitspolitik. Im Zuge sinkender Ölpreise rückte letztere zeitweise in den Hintergrund und gewann erst angesichts ausbleibender Investitionen infolge von Privatisierung und Liberalisierung in den 1990er Jahren sowie der jüngsten Konflikte an Relevanz. Mit dem allmählichen Bedeutungszuwachs des Ziels Umweltschutz seit den 1980er Jahren traten in das – traditionell von starken und gut mit ‚ihren' nationalen Regierungen vernetzten Energieunternehmen dominierte – politikprägende Akteursgefüge Verbraucher- und Umweltorganisationen neu hinzu.[5] Aktuell bezieht sich dieses Ziel vor allem auf den Klimaschutz. Die Ausweitung vom Zielpaar zur Zieltrias vergrößert zugleich die Herausforderung, Zielkonflikten zu begegnen und Prioritäten zu setzen.[6]

Die Beschlüsse des Europäischen Rates

Der Europäische Rat verabschiedete auf seinem Treffen im März 2007 in Brüssel den Aktionsplan „Eine Energiepolitik für Europa" für die Jahre 2007 bis 2009.[7] Er ist in mehrere Themenbereiche untergliedert. An erster Stelle steht die Vollendung des Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarktes; angestrebt werden eine vollständige Umsetzung der bestehenden Richtlinien sowie eine „wirksame Trennung der Netze von Versorgung und Erzeugung" und eine Harmonisierung der Befugnisse der nationalen Regulierungsstellen. Eine „tatsächliche Diversifizierung der Energiequellen und Transportrouten" soll die Versorgungssicherheit erhöhen. In diesem Zusammenhang wird auch vorgeschlagen, ein gemeinsames Konzept für eine Energieaußenpolitik zu entwickeln. In den Medien am stärksten wahrgenommen wurden drei 20-Prozent-Ziele: Zum einen sollen 20 Prozent des EU-Energieverbrauchs gemessen an

3 Daniel Göler/Mathias Jopp: Kann Europa gelingen? Vorhaben und Chancen der deutschen Ratspräsidentschaft, in: *integration* 1/2007, S. 8.

4 Vgl. Svein S. Andersen: Energy policy: Interest interaction and supranational authority, in: Svein S. Andersen/Kjell A. Eliassen (Hrsg.): Making Policy in Europe, London 2001, S. 106-123.

5 Vgl. Francis McGowan: European Energy Policies in a Changing Environment, Heidelberg 1996.

6 Vgl. Francis McGowan: Conflicting Objectives in European Energy Policy, in: Colin Crouch/David Marquand (Hrsg.): The Politics of 1992: Beyond the Single Market, Oxford 2001, S. 121-137.

7 Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 8./9. März 2007, abrufbar unter: http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/07/st07/st07224.de07.pdf (letzter Zugriff: 21.6.07).

den Prognosen für 2020 eingespart sowie dann 20 Prozent des Primärenergieverbrauchs durch erneuerbare Energien gedeckt werden. Die Umsetzung der im Aktionsplan beschlossenen Maßnahmen wird durch den Europäischen Rat einer jährlichen Überprüfung unterzogen werden. Daneben einigte sich der Europäische Rat in den Schlussfolgerungen darauf, in der Europäischen Union bis 2020 die Treibhausgasemissionen um 20 Prozent im Vergleich zu 1990 zu vermindern. Im Hinblick auf die Verhandlungen über ein Folgeabkommen für das im Jahr 2012 auslaufende Kyoto-Protokoll zur Reduzierung der Treibhausgase stellt die Europäische Union in Aussicht, das 20-Prozent-Ziel auf 30 Prozent anzuheben, sofern sich andere Industrieländer auch dazu verpflichten. Mit diesem als ehrgeizig eingestuften Ziel und der angestrebten engen Verzahnung der Energie- und Klimaschutzpolitik will der Europäische Rat die Vorreiterrolle Europas im Klimaschutz unterstreichen und wurde in diesem Bestreben stark vom Europäischen Parlament unterstützt.[8] Die Gipfelbeschlüsse wurden auch als klare Herausforderung an die USA sowie China und Indien aufgefasst.[9]

Der weite Weg zum Energiebinnenmarkt

Die Einführung von Wettbewerb auf den europäischen Märkten für Strom und Gas und deren Zusammenwachsen zu einem gemeinsamen Markt verfolgt das Ziel, sichere Energie zu wettbewerbsfähigen Preisen für die europäischen Volkswirtschaften zu gewährleisten. In ihrem Energiepaket vom Januar 2007 betont die Kommission zudem mit Blick auf den Emissionshandel sowie den Netzanschluss neuer dezentraler Stromerzeugungskapazitäten, dass der Binnenmarkt auch erheblich zur Nachhaltigkeit beitragen werde.[10]

Die ersten Liberalisierungsrichtlinien Strom[11] (1996) und Gas[12] (1998) sollten für zumindest größere Stromverbraucher zu freiem Wettbewerb führen.[13] Allerdings blieben die Entwicklungen auf den europäischen Märkten weit hinter den Erwartungen zurück – zu beobachten waren eine teils sehr geringe Marktöffnung, Intransparenz, hohe Marktdominanz der etablierten und Diskriminierung neuer Anbieter sowie mangelnde Infrastrukturinvestitionen.[14]

Die Beschleunigungsrichtlinien Strom[15] und Gas[16] (2003) sollten diesen Mängeln begegnen und die Liberalisierung und Integration der europäischen Energiemärkte vollenden. Vorgegeben wurde die vollständige Marktöffnung für alle Kundengruppen bis 2007 (Ausnahmen bestehen für neuere Beitrittsländer), die Regulierung des Netzzugangs und der Netznutzung, damit in Zusammenhang die Einrichtung einer Regulierungsbehörde für die Aufsicht über Netzzugangs- und -nutzungskonditionen sowie eine rechtliche Entflechtung des Netzbetriebs von Erzeugung und Absatz.

Unter anderem aufgrund steigender Energiepreise und anhaltender Beschwerden leitete die Kommission im Sommer 2005 eine Sektoruntersuchung[17] der Strom- und Gasmärkte

8 Vgl. Europäisches Parlament: Beitrag zur Frühjahrstagung 2007 des Europäischen Rates im Hinblick auf die Lissabon-Strategie, Entschließung B6 0043/2007, 7.02.2007.
9 Vgl. etwa New York Times: Europe Sets Ambitious Limits on Greenhouse Gases, 10.03.2007.
10 Europäische Kommission: Eine Energiepolitik für Europa, 2007, S. 7.
11 Richtlinie 96/92/EC, in: Amtsblatt, Nr. L 27/1997, S. 20-29.
12 Richtlinie 98/30/EC, in: Amtsblatt, Nr. L 204/1998, S. 1-12.
13 Vgl. Rainer Eising: Die regulative Reform der Elektrizitätsversorgung in Großbritannien, der Europäischen Gemeinschaft und der Bundesrepublik, Opladen 2000.
14 Vgl. Europäische Kommission: Zweiter Benchmarkingbericht über die Vollendung des Elektrizitäts- und Erdgasbinnenmarktes, SEK(2002) 1038 1, Oktober 2002.
15 Richtlinie 2003/54/EC, in: Amtsblatt, Nr. L 176/2003, S. 37-56.
16 Richtlinie 2003/55/EC, in: Amtsblatt, Nr. L 176/2003, S. 57-78.
17 Die Generaldirektion Wettbewerb der Kommission hat die Möglichkeit, eine Sektoruntersuchung durchzuführen, wenn Zweifel über das Funktionieren des Wettbewerbs in einem Sektor bestehen, ohne dass die Ursache hierfür erkenntlich ist. Die Ergebnisse können darauf als Grundlage für wettbewerbsrechtliche Verfahren dienen.

ein. Der im Januar 2007 vorgelegte Abschlussbericht[18] konstatiert erhebliche Unzulänglichkeiten des Wettbewerbs. So bestehe auf den meisten nationalen Märkten eine zu hohe Anbieterkonzentration in der Erzeugung,[19] der Eintritt neuer Marktakteure werde behindert, die Märkte der Mitgliedstaaten seien weiterhin untereinander zu wenig verbunden und transparente Marktinformationen nicht ausreichend verfügbar. Auch regulieren (‚deckeln') einige Länder, etwa Frankreich und Polen, die Endkundenpreise, wodurch der Eintritt neuer Marktteilnehmer sowie Investitionen in zusätzliche Kapazitäten behindert werden. Behinderungen für neue Anbieter bestehen auch durch Langzeit-Lieferverträge, die häufig für Gas, jedoch auch für Strom abgeschlossen werden. Schließlich haben die Regulierungsbehörden, die die diskriminierungsfreie Nutzung der Energienetze sicherstellen sollen, sehr unterschiedliche Kompetenzen und müssen teils politischen Vorgaben folgen.[20] Die zyprische Behörde sowie die deutsche Bundesnetzagentur[21] etwa haben erst jüngst ihre Arbeit aufgenommen und es lassen sich lediglich anfängliche Auswirkungen auf dem Energiemarkt beobachten. Die Vorgaben zur Entflechtung wurden häufig formal umgesetzt, dennoch bleiben teils erhebliche Bedenken hinsichtlich diskriminierenden Verhaltens durch die etablierten Versorger. Obgleich in vielen Fällen einige Übertragungskapazitäten für Strom zwischen den Mitgliedstaaten bestehen, sind diese oft überlastet. Daher hält die Kommission ein Maßnahmenbündel für erforderlich, um „innerhalb von drei Jahren ein europäisches Gas- und Stromnetz sowie einen wirklich wettbewerbsorientierten europaweiten Energiemarkt zu schaffen".[22]

Die Beschlüsse des Europäischen Rates sind deutlich zurückhaltender, auch wird die Nennung eines Zeitpunktes für die Vollendung des Binnenmarktes vermieden – nach dem zweiten Liberalisierungspaket sollte die Marktöffnung für alle Verbraucher ab Sommer 2007 gelten. Zentral ist für die Kommission derzeit eine eigentumsrechtliche Entflechtung des Netzbetriebs von Erzeugung und Versorgung. Dies wird von Großbritannien stark befürwortet, dagegen von Frankreich und Deutschland strikt abgelehnt,[23] und der Europäische Rat konnte sich im März nur auf eine „wirksame Entflechtung" und „unabhängig organisierte Strukturen" einigen. Die Generaldirektionen Energie und Wettbewerb verfolgen dennoch weiterhin eine eigentumsrechtliche Entflechtung der Unternehmen (in der Presse vielfach als „Zerschlagung" bezeichnet) und im September soll ein entsprechendes Richtlinienpaket vorgeschlagen werden; nach dem Wunsch von Energiekommissar Andris Piebalgs das letzte zur Energiemarkt-Liberalisierung.[24] Anfang Juni entstand auf dem Treffen der europäischen Energieminister der Eindruck, eine Mehrheit der Mitgliedsländer lehne eine Entflechtung ab. Mindestens acht Regierungen unterstützen die Kommission in dieser Hinsicht allerdings weiterhin aktiv.[25]

Neben dem legislativen Weg besteht nach Artikel 7 VO 1/2003 auch die Möglichkeit, dass die Kommission im Rahmen von Kartellverfahren eine Abspaltung der Netze verfügt.[26]

---

18 Vgl. Europäische Kommmission: DG Competition Report on Energy Sector Inquiry, Brussels 2007.

19 Vgl. auch Felix Chr. Matthes/Katherina Grashof/Sabine Gores: Power Generation Market Concentration in Europe 1996-2005. An Empirical Analysis, Berlin 2007.

20 Vgl. Christophe Genoud/Matthias Finger: Electricity regulation in Europe, in: Dominique Finon/Atle Midttun (Hrsg.): Reshaping European Gas and Electricity Industries: Regulation, Markets, and Business Strategies, Amsterdam 2004, S. 29-68.

21 Ausführlich zur Einrichtung der Bundesnetzagentur und ihrer Kompetenzausstattung vgl. Katherina Grashof: „Wollen wir wirklich so einen strengen Regulierer?" Regulierung von Stromnetzentgelten, Discussion Paper Nr. 2007-003, Berlin 2007.

22 Vgl. Europäische Kommission: Eine Energiepolitik für Europa, 2007, S. 8-12.

23 Vgl. Handelsblatt: EU gibt Entwarnung für Energiekonzerne, 16.02.2007.

24 Vgl. Handelsblatt: Brüssel will Versorger zerschlagen, 23.04.2007 und Andris Piebalgs: Hin zu einem Europäischen Binnenmarkt für Strom und Gas, Rede auf dem VDEW-Kongress 2007 am 24.05.2007.

25 Vgl. Financial Times Deutschland: EU-Staaten gehen gegen Strommultis an, 26.06.2007.

26 Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln, in: Amtsblatt, Nr. L 001/2003, S. 1-25.

Weiter befürwortet der Europäische Rat stärkere (Kooperations-)Kompetenzen der Regulierungsbehörden, eine Verbesserung des grenzüberschreitenden Handels und Netzbetriebs sowie der Einbindung neuer Kraftwerke ins Stromnetz.

Als Teil des Energiepakets hatte die Kommission im Januar 2007 zur Stärkung des Binnenmarktes einen vorrangigen Verbundplan vorgelegt. Hier wird – auch dies unterstützt der Europäische Rat ausdrücklich – die Ernennung von vier europäischen Koordinatoren vorgeschlagen, die vier prioritäre Projekte des Netzausbaus beschleunigen sollen.[27] Auch das Europäische Parlament sieht hierin wichtige Schritte zur Erhöhung des Verbundgrades der europäischen Stromnetze; es begrüßt zudem ausdrücklich das Vorgehen der Kommission gegen Mitgliedstaaten, „die in unzulässiger Weise nationale Energieriesen schützen".[28]

Denn trotz der wiederholten einmütigen Bekenntnisse der Regierungen zum europäischen Binnenmarkt fallen derzeit eher protektionistische Tendenzen auf, die zugleich wesentliche Zielkonflikte zwischen Wettbewerb und Versorgungssicherheit verdeutlichen. Beispielhaft zeigte sich dies am Widerstand der spanischen Regierung gegen die Übernahme Endesas durch den deutschen Versorger Eon sowie der Rolle Italiens; in Frankreich ist Ähnliches zu beobachten.[29] Die Kommission ist zwar gegen die spanische Regierung vorgegangen, hat das Scheitern der Übernahme jedoch nicht verhindern können. Viele nationale Regierungen sehen ‚ihre' etablierten Energieversorger als mit Blick auf die europäischen und globalen Energiemärkte strategisch wichtige Unternehmen an, deren Interessen durch zu intensiven Wettbewerb im Inland und mit dem Ausland nicht geschadet werden dürfe. Einerseits erfüllt die wachsende Anzahl und Größe von Unternehmensfusionen im europäischen Energiesektor viele Regierungen offenbar mit Sorge, dass ‚eigene' Energieversorger von ausländischen Unternehmen übernommen oder zumindest nicht im Kreis der am Ende der Fusionswelle erwarteten wenigen ‚europäischen Champions' sein werden. Andererseits gilt dies im Hinblick auf den Zugang zu Öl und Gas – die einen Länder haben eigene rohstofffördernde Unternehmen (etwa Frankreich und Großbritannien), die anderen (etwa Deutschland) hoffen durch die Größe ihrer Importeure auf eine gute Verhandlungssituation.

Diversifizierung der Rohstoffbezugsquellen und Transportrouten – die Sorge vor Russlands Hand am Gashahn

Die zunehmende Abhängigkeit von importiertem Öl und vor allem Erdgas wird in der gegenwärtigen Debatte oft als zentrales Problem für die zukünftige Energieversorgung Europas dargestellt – angesichts eines möglichen Anstiegs der Importabhängigkeit der Europäischen Union am Gesamtenergieverbrauch von heute 50 Prozent auf 65 Prozent im Jahr 2030 (Erdgas: von 57 Prozent auf 84 Prozent; Erdöl: von 82 Prozent auf 93 Prozent).[30] Derzeit bezieht die Europäische Union die Hälfte ihrer Erdgaseinfuhren aus drei Ländern: Russland, Norwegen und Algerien.

Im Bereich der Energieversorgungssicherheit sind bis heute im Wesentlichen zwei Richtlinien aus den 1970er Jahren relevant: zum einen eine Richtlinie (1968) zur Mindestvorratshaltung von Rohöl zur Überbrückung von Versorgungslücken für die Dauer von 90 Tagen,[31]

27 Europäische Kommission: Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament, KOM(2006) 846 endgültig, S. 12.

28 Europäisches Parlament: Beitrag zur Frühjahrstagung 2007, Punkt 75.

29 Vgl. Enno Harks/Andreas Pointvogl: Deutschlands Energieversorgungssicherheit im Schatten europäischer Energiemärkte, SWP- Diskussionspapier FG 8, 2007/Nr. 5, April 2007, Berlin.

30 Vgl. Europäische Kommission: Eine Energiepolitik für Europa, 2007, S. 4.

31 Richtlinie 68/414/EWG, in: Amtsblatt, Nr. L 308/1968, S. 14-16 sowie Richtlinie 72/425/EWG, in: Amtsblatt, Nr. L 291/1972, S. 154.

zum anderen eine Richtlinie (1973) zur Aufstellung von nationalen Kriseninterventionsplänen im Falle eines Erdölversorgungsengpasses.[32] Diese Vorkehrungen werden in enger Abstimmung mit der Internationalen Energie-Agentur umgesetzt. Ähnliche Vorgaben für den Erdgasbereich bestehen nicht.

Bereits seit den 1970er Jahren hat Europa außerdem den verstärkten Dialog mit Lieferantenländern gesucht, der in den letzten Jahren institutionalisiert und ausgeweitet wurde, beispielsweise im Herbst 2005 in Form der Europäischen Energiegemeinschaft. Damit wird der Energiebinnenmarkt praktisch auf die gesamte Balkanhalbinsel ausgedehnt. Strategisch wird so ein neuer Versorgungsweg für Erdgas aus dem Nahen Osten und der Region des Kaspischen Meers erschlossen.[33] Ein weiteres wichtiges vertragliches Instrument ist die Energiecharta (1998 in Kraft getreten), die zum Ziel hat, die multilaterale Zusammenarbeit im Energiesektor nach Regeln der Welthandelsorganisation zu verstärken. Durch den vom Transitprotokoll als Teil der Energiecharta garantierten freien Transitzugang zu den Vertragsstaaten sieht Russland seine Monopolstellung als Transit- und damit Lieferland für die europäische Energieversorgung aus dem Osten in Frage gestellt und verweigert daher die Ratifizierung.[34] Stattdessen wurden die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland im Rahmen des Partnerschafts- und Kooperationsabkommens 1997 institutionalisiert, das jedoch Ende 2007 ausläuft und dessen Verlängerung derzeit zentrales Thema zwischen Russland und der Europäischen Union ist. Die schwierigen Verhandlungen mit Russland führen dazu, dass der energiepolitische Dialog mit anderen Regionen immer wichtiger wird. So wurde 2004 die sogenannte ‚Baku-Initiative' mit den Staaten am Kaspischen Meer ins Leben gerufen, die im November 2006 zu einer ‚Energy Road Map' führte und eine engere Kooperation im Energiebereich anstrebt.[35] Auch das Energieforum der Partnerschaft Europa-Mittelmeer verfolgt ähnliche Ziele.[36] Außerdem fand im Juni 2005 ein erstes bilaterales Treffen zwischen der Europäischen Union und der Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC) statt.

Trotz eines gemeinsamen Interesses an Energieversorgungssicherheit zeigt sich aber nach wie vor eine heterogene Interessenslage der Mitgliedstaaten. Dies lässt sich an zwei Beispielen verdeutlichen: zum einen an der Rolle bestimmter Energieträger am nationalen Energiemix, zum anderen am Verhältnis zu Energielieferländern. Während zum Beispiel Frankreich aufgrund hoher Kernenergie-Stromerzeugung relativ wenig als unsicher erachtete fossile Energie importiert, bestehen in den osteuropäischen Staaten hohe Gasimport-Anteile – in erster Linie in den baltischen Staaten, wo nahezu die gesamten Gasimporte aus Russland stammen. Darüber hinaus verfügen nur wenige Mitgliedsländer wie Deutschland über eine systematische Gasvorratshaltung.

Was die strategische Positionierung einzelner Mitgliedstaaten gegenüber Energielieferländern angeht, ist der Position gegenüber Russland zentrale Bedeutung beizumessen. Aufgrund der „special relationship"[37] zwischen Deutschland und Russland scheint für Deutsch-

32 Richtlinie 73/238/EWG, in: Amtsblatt, Nr. L 228/1973, S. 1-2.

33 Vgl. „Die EU und Südosteuropa unterzeichnen einen historischen Vertrag zur Förderung der Energieintegration", Pressemitteilung, IP/05/1346, 25.10.2005.

34 Vgl. Kirsten Westphal: Energy Policy between Multilateral Governance and Geopolitics: Whither Europe?, in: Internationale Politik und Gesellschaft 4/2006, S. 53-55.

35 Vgl. „The EU and the countries of the Black Sea and Caspian Sea regions agree on a common energy strategy", Pressemitteilung, IP/06/1657, 30.11.2006.

36 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über die Vorbereitung der Tagung der Außenminister der Partnerschaft Europa-Mittelmeer in Tampere (27./28. November 2006): Die Partnerschaft Europa-Mittelmeer: Zeit zum Handeln, KOM(2006) 620 endgültig, S. 8-9.

37 Vgl. Dieter Helm: European energy policy: meeting the security of supply and climate change challenges, draft January 2007, to be published in: European Investment Bank Papers 2007, abrufbar unter: http://www.dieterhelm.co.uk/publications/EIB_paper.pdf (letzter Zugriff: 22.5.07), S. 15.

land entgegen häufig vertretenen Forderungen eine Reduzierung der Importabhängigkeit von Russland nicht an erster Stelle zu stehen, wie sich am Bau der Ostseepipeline zwischen den beiden Ländern zeigt. Für die baltischen Staaten bieten sich als Option zur Diversifizierung weg von Russland Flüssiggas-Terminals an, um verflüssigtes Gas per Schiff zu importieren, was allerdings mit hohen Kosten verbunden ist. Die geplante Nabucco-Pipeline zum Transport von Gas aus der Kaspischen Region von der Türkei nach Mitteleuropa wurde daher vom ungarischen Premierminister Gyurcsany als „langer Traum" bezeichnet.[38]

Angesichts dieser Ausgangssituation fordert der Aktionsplan eine Diversifizierung der Energiequellen und Transportrouten durch die Fortführung bereits bestehender Initiativen (zum Beispiel Energiegemeinschaft) und sieht darin auch einen Beitrag zur Erhöhung des Wettbewerbs im europäischen Energiebinnenmarkt. Außerdem wird das Prinzip der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten betont. Das Fehlen gemeinschaftlicher Maßnahmen im Erdgasbereich (beispielsweise gemeinschaftliche Vorratshaltung wie im Ölbereich) wird im Aktionsplan jedoch nicht explizit behandelt; stattdessen werden lediglich Prüfaufträge vergeben.

Die tatsächliche Bedeutung des Solidaritätsprinzips spiegelt sich jedoch im Aktionsplan dort wider, wo von „der vorrangigen Verantwortung der Mitgliedstaaten, für ihren heimischen Bedarf Rechnung zu tragen",[39] die Rede ist. Während die geschlossene Haltung der Europäischen Union gegenüber Russland anlässlich des Gipfels im russischen Samara im Mai 2007 als Solidaritätsbeweis zwischen den Mitgliedstaaten gewertet werden kann,[40] stellt sich im Hinblick auf die Umsetzung der Beschlüsse die Frage, ob alle Mitgliedstaaten eine gemeinschaftliche Energieaußenpolitik tatsächlich unterstützen werden (Beispiel Ostseepipeline). Zwar sind sich Mitgliedstaaten wie Frankreich, Polen, Deutschland und Großbritannien in Kernpunkten offiziell einig (Beispiel Diversifizierung der Bezugsquellen), doch bestehen unterschiedliche strategische Bewertungen.[41] Ob ein „représentant spécial pour l'énergie",[42] wie vom französischen Premier de Villepin 2006 vorgeschlagen, zur Vergemeinschaftung beitragen könnte, ist zu bezweifeln, solange die Mitgliedstaaten hier weiterhin über ein Veto verfügen. So begegnete Ungarn Vorwürfen, es würde mit der Unterstützung einer russischen Gaspipeline (‚Blue Stream') aus der Türkei nach Ungarn die gemeinsame europäische Energiepolitik in Frage stellen, lapidar, dass man nicht in Frage stellen könne, was es gar nicht gäbe.[43]

Trotz Diversifizierung kann jedoch die Abhängigkeit von Russland kaum völlig beseitigt werden; ebenso wenig wie die Gefahr physischer Versorgungsstörungen durch Leitungsdefekte oder -manipulationen. Mit der Ausklammerung der strategischen Gasvorratshaltung ist der Europäische Rat dieser Frage aus dem Weg gegangen. Während kommerzielle Gasvorräte im Interesse der Gasversorger sind, um die Erfüllung ihrer Vertragsverpflichtungen zu gewährleisten, sind Energieunternehmen gegenüber strategischen Vorratshaltungen skeptisch, da diese tendenziell Preise und damit Gewinne senken.[44] Es zeichnet sich ab, dass die

38 Vgl. The Economist: Europe: A bear at the throat, European energy security, 14.04.07.
39 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 8./9. März 2007, S. 18.
40 Vgl. z.B. Catherine Belton/Stefan Wagstyl: EU members stand with Poland to resist Kremlin, in: Financial Times, 19.05.2007.
41 Vgl. Oliver Geden/Clémence Marcelis/Andreas Maurer: Perspectives for the European Union's External Energy Policy: Discourse, Ideas and Interests in Germany, the UK, Poland and France, SWP Working Paper FG 1, 17.12.2006.
42 Vgl. Allocution du Premier ministre au 10e Forum international de la fondation Bertelsmann, abrufbar unter: http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/interventions_premier_ministre_9/discours_498/allocution_10e_forum_international_56920.html (letzter Zugriff: 25.09.2006).
43 Vgl. The Economist: Europe: A bear at the throat, European energy security, 2007.
44 Helm: European energy policy, 2007, S. 25-26.

Internationale Energie-Agentur im Bereich der Gasvorratshaltung nun eine Rolle übernehmen könnte, zu der die Europäische Union nicht in der Lage scheint.[45]

Energieeffizienz – alles nur Symbolpolitik?

Energieeffizienz bezieht sich sowohl auf die Erzeugung wie die Nutzung von Strom und Wärme. Einerseits ist etwa die Nutzung der Abwärme bei der Stromerzeugung (Kraft-Wärme-Kopplung) gemeint und damit eine effizientere Ausnutzung des Brennstoffes sowie andererseits eine Reduktion des Endenergieverbrauchs durch sparsamere Geräte, Motoren oder Industrieprozesse. Obgleich eine Verbesserung der Energieeffizienz für Versorgungssicherheit, Wettbewerbsfähigkeit wie für Klimaschutz ein außerordentlich effektives Instrument darstellt, rangiert es in der öffentlichen Debatte häufig unter ‚ferner liefen', und politikinduzierte Forschritte sind kaum zu beobachten. Dies mag an der häufig notwendigen Vielzahl der Akteure liegen, die zu mobilisieren wären und auch an einem Interesse von Energieversorgern, ihren Absatz nicht zu verringern.

Energieeffizienz und die Reduzierung der Energienachfrage wurden in Brüssel bereits in den 1970er Jahren infolge der ersten Ölkrise als wichtiger Beitrag zur Energieversorgungssicherheit identifiziert.[46] Inzwischen wird vor allem ihr potenzieller Beitrag zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften betont. Die Kommission geht davon aus, dass 20 Prozent des derzeitigen Energieverbrauchs in der Europäischen Union und damit jährlich 100 Milliarden Euro eingespart werden könnten.[47]

Energieeffizienzrichtlinien wurden seit Anfang der 1990er Jahre verabschiedet und betreffen die Kennzeichnung von Haushaltsgeräten,[48] die Herstellungsplanung von Endgeräten,[49] den Gebäudeenergieverbrauch und Energiedienstleistungen.[50] Allerdings besteht bei den Mitgliedsländern ein hohes Umsetzungsdefizit. So wurde die Richtlinie zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden von nur 16 Mitgliedstaaten fristgerecht umgesetzt, während die meisten Mitgliedstaaten beschlossen haben, wesentliche Teile der Richtlinie verspätet umzusetzen.[51] Der Energieeffizienzaktionsplan der Kommission wurde vom Europaabgeordneten Chris Davies daher als „Frustrationsschrei"[52] bezeichnet.

Mit diesem im Oktober 2006 vorgelegten Energieeffizienzaktionsplan mit 70 Einzelmaßnahmen unterstreicht die Kommission ihre Ambitionen in diesem Bereich.[53] Allerdings werden darin an keiner Stelle die (Miss-)Erfolge ihres Aktionsplanes aus dem Jahre 2000 analysiert. Der Erfolg hängt jedoch entscheidend vom erhöhten Engagement der Mitgliedstaaten ab. Während der Ministerrat den Energieeffizienzaktionsplan der Kommission begrüßte, hebt er in seiner Stellungnahme „unter den zahlreichen guten Vorschlägen des Aktionsplans" lediglich fünf vorrangige Maßnahmen hervor.[54] Unter diesen Maßnahmen bezieht

45 Vgl. Gesche Wüpper: Energie-Agentur dringt auf Gasreserven für Notfälle, in: Die Welt, 15.05.2007, S. 11.

46 Vgl. Towards a new energy policy strategy for the Community. Communication presented to the Council by the Commission on 5 June 1974, in: Bulletin of the European Communities, Supplement 4/74.

47 Vgl. Europäische Kommission: Eine Energiepolitik für Europa, 2007.

48 Richtlinie 92/75/EWG, in: Amtsblatt, Nr. L 297/1992, S. 16-19.

49 Richtlinie 2005/32/EG , in: Amtsblatt, Nr. L 191/2005, S. 29-58.

50 Richtlinie 2002/91/EG, in: Amtsblatt, Nr. L 1/2003, S. 65-71 und Richtlinie 2006/32/EG, in: Amtsblatt, Nr. L 114/2006, S. 64–85.

51 Vgl. European Climate Change Programme: Report from EPPC Energy Demand meetings 25 January, 23 February and 2 May 2006, abrufbar unter: http://circa.europa.eu/Public/irc/env/eccp_2/library?l=/eccp_review_energy_1/final18jul06doc/_EN_1.0_&a=d (letzter Zugriff: 20.5.07).

52 ENDS Europe Daily: Commission sets out EU energy efficiency vision, Issue 2188, 16.10.2006.

53 Vgl. Europäische Kommission: Aktionsplan für Energieeffizienz: Das Potenzial ausschöpfen, KOM(2006) 545 endgültig, 19.10.2006.

54 Rat der Europäischen Union: Annahme von Schlussfolgerungen des Rates zum Aktionsplan für Energieeffizienz, 15210/06, 16.11.06, S. 8.

sich jedoch keine auf die Vorschläge der Kommission zur „verbesserte[n] Energieumwandlung“, die vor allem auf eine Erhöhung des Kraft-Wärme-Kopplung-Anteils und der dezentralen Stromerzeugung im Allgemeinen abzielten. Umweltverbände äußerten die Vermutung, dass der Energieeffizienzaktionsplan der Kommission auf Druck der Energiewirtschaft in letzter Minute noch verwässert wurde.[55] Die Ausklammerung kann als im Sinne der etablierten Energieunternehmen interpretiert werden, die im Klimaschutz bevorzugt auf großtechnologische Lösungen wie ‚saubere Kohle‘ oder Kernenergie setzen.

Die Gipfelbeschlüsse berufen sich hauptsächlich auf die vom Ministerrat im November 2006 verabschiedeten „vorrangigen Maßnahmen“. Dies kann als Scheitern der europäischen Energiepolitik in diesem Bereich interpretiert werden; neben dem bisher vernachlässigten Verkehrsbereich und Verbraucherverhalten wird ‚lediglich‘ die Umsetzung oder der Ausbau bereits bestehender Richtlinien angestrebt. Das Erreichen des in den Medien so stark wahrgenommenen, unverbindlichen 20-Prozent-Ziels ist mit der weitgehenden Ausklammerung des Energieumwandlungssektors, der bis 2020 über ein Drittel der Gesamtenergieeinsparung erbringen sollte, mehr als ungewiss.[56] Die Festlegung eines unverbindlichen Ziels in diesem Bereich ist vermutlich auch darauf zurückzuführen, dass die Umsetzung von Energieeffizienzmaßnahmen die Einbindung einer Vielzahl von Akteuren erfordert und damit ein oft schwieriger Prozess ist.[57]

Erneuerbare Energien – der große Durchbruch?

Auf europäischer Ebene gewann dieses Thema Mitte der 1990er Jahre an Bedeutung. Das 1997 vorgelegte Weißbuch forderte einen Anteil von zwölf Prozent erneuerbarer Energieträger am Primärenergieverbrauch bis 2010.[58] Der Anteil der erneuerbaren Energieträger am Primärenergieverbrauch unterscheidet sich beträchtlich zwischen den Mitgliedstaaten: 2004 betrug der durchschnittliche Anteil für die EU-25 6,3 Prozent (von 1,6 Prozent im Vereinigten Königreich und Luxemburg bis zu 35,9 Prozent in Lettland).[59]

Derzeit sind zwei Richtlinien zur Förderung erneuerbarer Energien in Kraft. Die Richtlinie zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien (2001) sieht bis zum Jahr 2010 einen Anteil von 21 Prozent am Stromverbrauch vor.[60] Für jeden Mitgliedstaat bestehen unverbindliche Ziele, auch die Auswahl der Förderinstrumente ist freigestellt; alle zwei Jahre bewertet die Kommission die Zielerreichung. Die Biokraftstoff-Richtlinie verlangt ebenfalls unverbindlich eine Erhöhung des Anteils von Biokraftstoffen in der Europäischen Union auf 5,75 Prozent bis 2010.[61] Der gegenwärtige Fortschritt bei der Erhöhung erneuerbarer Energien in der Europäischen Union wird von einigen wenigen Ländern wie Deutsch-

55 Vgl. Euractiv.com: Energy efficiency: action plan ditched or strengthened?, abrufbar unter: http://www.euractiv.com/en/energy/energy-efficiency-action-plan-ditched-strengthened/article-158224 (letzter Zugriff: 31.5.07).

56 Vgl. Europäische Kommission: Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie, 2006, S. 32.

57 Vgl. Europäische Kommission: Weniger kann mehr sein. Grünbuch über Energieeffizienz, KOM(2005) 265 endgültig, 22.06.2005, S. 15.

58 Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission: Energie für die Zukunft: erneuerbare Energieträger, KOM(97) 599 endgültig.

59 Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Erneuerbare Energien in Zahlen – nationale und internationale Entwicklung – Stand: Januar 2007 – Internet-Update, abrufbar unter: http://www.erneuerbare-energien.de/files/erneuerbare_energien/downloads/application/pdf/broschuere_ee_zahlen.pdf (letzter Zugriff: 19.5.07).

60 Richtlinie 2001/77/EG, in: Amtsblatt, Nr. L 283/2001, S. 33–40.

61 Richtlinie 2003/30/EG, in: Amtsblatt, Nr. L 123/2003, S. 42–46.

land, Spanien und Dänemark getragen,[62] die Gesamtzielerreichung für 2010 erscheint jedoch sehr unwahrscheinlich.[63]

Die Interessen und Strategien der Mitgliedsländer in Bezug auf die Förderung erneuerbarer Energien wurden auf dem Gipfeltreffen vor allem vom bestehenden Energiemix und Erwartungen über die Kostenbelastungen bestimmt. Für Frankreich war ein verbindlicher Anteil erneuerbarer Energieträger am europäischen Energiemix 2020 nur akzeptabel, wenn bei der Zielformulierung für die einzelnen Länder die Kernenergie als CO_2-arme Energiequelle berücksichtigt wird.[64] Diese Position wurde vor allem von der tschechischen Republik geteilt. Dagegen haben atomkritische Länder wie Dänemark, Irland und Österreich eine solche Verrechnung abgelehnt. Viele osteuropäische Länder befürchten insbesondere hohe Kosten durch ehrgeizige Ziele. Vor allem in Polen wird die Nutzung vergleichsweise günstiger heimischer Kohle bevorzugt. Deutschland, Spanien und Dänemark waren starke Befürworter eines verbindlichen Ziels, nicht zuletzt aufgrund der gut entwickelten heimischen Industrien in diesem Bereich.

Innerhalb der Kommission ist die energiepolitische Vorgehensweise im Bereich der erneuerbaren Energiepolitik umstritten. Vor allem die Generaldirektion Wettbewerb lehnt nationale Einspeisevergütungen, die sich als das effektivste Instrument erwiesen haben,[65] nach wie vor ab und sieht darin illegale staatliche Beihilfen, wie sich jüngst in ihrer Kritik an den luxemburgischen und slowenischen Einspeisegesetzen gezeigt hat.[66] Das Europäische Parlament ist dagegen ein wichtiger Partner für die Befürworter der erneuerbaren Energien innerhalb der Kommission. Es hat in seinem Bericht zum Grünbuch im Dezember 2006 noch ehrgeizigere Ziele gefordert (25 Prozent am Primärenergieverbrauch für erneuerbare Energien bis 2020) und vor allem auf verbindliche sektorale Zielvorgaben gedrängt.[67] Der europäische Industrieverband BusinessEurope lehnt ein bindendes 20-Prozent-Ziel bis 2020 ab und fordert die Harmonisierung der nationalen Förderinstrumente (jedoch nicht hin zu Einspeisevergütungen), um einen kosteneffizienten Ausbau zu gewährleisten. Eine ähnliche Position vertritt die europäische Stromindustrie.[68]

Angesichts der Tatsache, dass das bestehende 2010-Ziel von zwölf Prozent aufgrund unzureichender Anstrengungen in der Mehrzahl der Mitgliedstaaten wohl nicht mehr zu erreichen ist,[69] stellt sich die Frage, inwieweit das Erreichen des 20-Prozent-Ziels bis 2020 realistisch ist. Bereits 2004 hat die Kommission neue Maßnahmen im Wärmebereich als Schlüssel herausgestellt, um die 2010-Ziele zu erreichen.[70] Auch das Grünbuch 2006 schlug

62 Vgl. Europäische Kommission: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Green Paper follow-up action Report on progress in renewable electricity, COM(2006) 849 final, S. 5-10.

63 Vgl. Europäische Kommission: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Renewable Energy Road Map, Renewable energies in the 21st century: building a more sustainable future, COM(2006) 848 final.

64 Vgl. George Parker: Leaders leave tough bit until later: A deal has been achieved only by leaving the detail of 'burden-sharing' for others to sort out, in: Financial Times, 10.3.2007.

65 Vgl. Danyel Reiche/Mischa Bechberger: Diffusion von Einspeisevergütungen in der EU-25 als instrumenteller Beitrag zur Verbreitung erneuerbarer Energien, in: Mischa Bechberger/Danyel Reiche (Hrsg.): Ökologische Transformation der Energiewirtschaft, Erfolgsbedingungen und Restriktionen, Berlin 2006, S. 199-217.

66 Vgl. Euractiv.com: Umweltkritik an Kommission wegen Rüge für Luxemburg, abrufbar unter: http://www.euractiv.com/de/energie/umweltkritik-kommission-wegen-ruge-luxemburg/article-158214 (letzter Zugriff: 31.5.07).

67 Vgl. Europäisches Parlament: Bericht über das Grünbuch „Energieeffizienz oder Weniger ist mehr“, A6-0160/2006.

68 Vgl. Stellungnahme von Paul Bulteel, Generalsekretär Eurelectric auf der Konferenz „Renewable Energy in the Internal Energy Market – The Way Forward”, 18.04.2007, Brüssel.

69 Vgl. Europäische Kommission: Renewable Energy Road Map, 2006, S, 4.

70 Vgl. Europäische Kommission: Der Anteil erneuerbarer Energien in der EU, KOM(2204) 366 endgültig, 26.5.2004.

eine neue Richtlinie für den Wärme- und Kühlbereich mit der Aussicht auf ein sektorales Ziel vor. Der Aktionsplan beinhaltet nun jedoch ein pauschales 20-Prozent-Ziel für erneuerbare Energien am Primärenergieverbrauch. Im Grünbuch 2006 hatte die Kommission außerdem einen Mindestanteil CO_2-armer Energiequellen vorgeschlagen, der auch Kernenergie mit einbezogen hätte.[71] Als sich im Vorlauf des EU-Ratstreffens abzeichnete, dass die deutsche Präsidentschaft – unterstützt durch Schweden, Dänemark, Österreich, Spanien sowie später Großbritannien – versuchen würde, einen verbindlichen Anteil erneuerbarer Energien am Energiemix der Mitgliedsländer zu vereinbaren, versuchten einige Länder – Frankreich, aber auch Tschechien und die Slowakei –, sich auf diese ursprüngliche Definition zu beziehen.[72] Im Abschnitt 7 des Aktionsplans wird nun im Kontext der Forderung nach fairer Festlegung nationaler Gesamtziele auf die Abschnitte 10 und 11 verwiesen, die den Beitrag nachhaltigerer Nutzung fossiler Brennstoffe und der Kernenergie zur Versorgungssicherheit und Emissionsminderung thematisieren. Der französische Präsident Chirac wertete diesen Verweis auf die Kernenergie im Aktionsplan als Erfolg für Frankreich.[73]

Die Gipfelbeschlüsse zur erneuerbaren Energiepolitik mit globalen anstelle von sektoralen Zielen können als eine Art Renationalisierung der Energiepolitik in diesem Bereich interpretiert werden, da es im Rahmen nationaler Aktionspläne nunmehr den Mitgliedstaaten obliegt, sektorale Ziele festzulegen. Dadurch erhalten die Mitgliedstaaten Spielräume, bestimmte Technologien oder Ressourcen besonders zu fördern, wenngleich vorgesehen ist, dass die Kommission die nationalen Aktionspläne überprüft. Hinsichtlich der Umsetzung der Beschlüsse strebt die Kommission an, bis Ende 2007 einen Richtlinienentwurf vorzulegen. Wahrscheinlich werden Kommission und Mitgliedstaaten zu unterschiedlichen Bewertungen kommen, welcher Anteil erneuerbarer Energien jeweils vorgegeben wird. Dabei wird sich vor allem die Frage stellen, inwiefern CO_2-arme Energieträger (vor allem Atomenergie) im bestehenden nationalen Energiemix in die Berechnungsmethode mit einbezogen werden.

Der Einfluss der Mitgliedstaaten auf die Umsetzung wird auch davon abhängen, auf welcher vertraglichen Basis innerhalb ihrer umweltpolitischen Kompetenz (Artikel 175 des EG-Vertrages) die Kommission vorgehen wird. Manche Mitgliedstaaten haben gefordert, dass der Gesetzgebungsprozess auf Absatz 2 beruhen muss, wonach der Rat einstimmig entscheidet und das Europäische Parlament nur beratende Funktion hat. Laut EG-Vertrag muss Absatz 2 angewendet werden, wenn ein Vorschlag bedeutenden Einfluss auf die Zusammensetzung der nationalen Energieversorgungsstruktur hat. Angesichts der proaktiven Rolle des Parlaments in diesem Politikfeld wäre ein Verfahren ohne volles Mitentscheidungsrecht des Parlamentes allerdings nur schwer durchsetzbar. Die Kommission bevorzugt daher ein Verfahren nach Absatz 1. Als Alternative wird innerhalb der Kommission auch darüber nachgedacht, den Vorschlag auf die Binnenmarkt-Kompetenzen der Kommission zu beziehen (Artikel 95 des EG-Vertrages).[74] Dabei würde das Mitentscheidungsverfahren angewendet. Offen ist auch, ob das neue Regelwerk die bestehenden Richtlinien ersetzen und ob die angewandten Förderinstrumente harmonisiert werden sollen. Voraussetzung für eine Harmonisierung wäre jedoch ein wirklich integrierter Binnenmarkt.[75]

---

71 Vgl. Europäische Kommission: Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie, 2006, S. 11.

72 Vgl. Le Monde: Les Vingt-Sept se divisent sur le nucléaire et les énergies renouvelables, 7.03.2007.

73 Vgl. George Parker: Leaders leave tough bit until later, 2007.

74 Hans van Steen, Referatsleiter DG TREN, auf dem INFORSE/EREF European Sustainable Energy Policy Seminar, 20. März 2007, Brüssel.

75 Europäische Kommission: Report on progress in renewable electricity, 2006, S. 19.

Emissionshandel – auf zur ersten ‚echten' Handelsperiode

Im Jahre 2005 begann in der Europäischen Union die erste Handelsperiode des Europäischen Emissionshandelssystems für Energiewirtschaft und Industrie. Das System soll Anreize dafür setzen, dass Emissionsminderungen dort erfolgen, wo dies am günstigsten ist. Es wird als wesentliches Instrument zur Erreichung des europäischen Kyoto-Ziels angesehen. Von der (durch die EU-15) für die Periode 2008-2012 zugesagten Reduktion in Höhe von acht Prozent gegenüber 1990 waren bis 2005 lediglich 1,2 Prozent erreicht.[76]

Die im Dezember 2007 endende erste Handelsperiode kann im Wesentlichen als Lernphase bewertet werden. Deutliche Emissionsminderungen wurden nicht induziert, da die Zuteilung der Emissionsrechte in den meisten Ländern den Bedarf überstieg und daher aufgrund zu niedriger Zertifikatpreise kein Anreiz zu Emissionsreduktionen bestand.[77] Zugleich entstanden bei vielen Energieversorgern deutliche Windfall-Profits, da die CO_2-Zertifikate bei der Preisbildung an den Strombörsen – obgleich kostenlos zugeteilt – ‚eingepreist' wurden.[78] Wesentliche Erfolge sieht die Kommission dennoch in der Etablierung eines aktiven Marktes sowie einer funktionierenden Infrastruktur. Gemäß Emissionshandelsrichtlinie[79] prüft die Kommission die von den Mitgliedsländern vorzulegenden Pläne zur Zuteilung der Zertifikate an die Emittenten. Für 21 Länder liegen inzwischen für die zweite Handelsperiode (die für das Kyoto-Protokoll relevante Verpflichtungsperiode 2008-2012) genehmigte und größtenteils stark gekürzte Pläne vor.[80] Wie sich an den Preisen der heute gehandelten Zertifikate für die zweite Periode zeigt, gehen die Handelsteilnehmer hier von deutlich knapperen Rechten aus. Werden die von der Kommission genehmigten Pläne nicht durch Gerichtsentscheidungen revidiert,[81] ist zu erwarten, dass der Emissionshandel ab 2008 beginnen kann, die intendierten Anreize zu setzen.

In den Schlussfolgerungen sowie im Aktionsplan wird die zentrale Rolle des Emissionshandels für die Verminderung der Treibhausgas-Emissionen betont. Es wird auf einen raschen Abschluss der derzeit von der Kommission durchgeführten Emissionshandels-Untersuchung gedrängt, um mehr Transparenz herzustellen und das System eventuell um die Sektoren Landnutzung und Forstwirtschaft sowie Land- und Schiffsverkehr zu erweitern. Für die Einbeziehung des Luftverkehrs[82] wird bereits ein Richtlinienvorschlag erarbeitet. Die bisherigen Erfahrungen fließen auch in die Ausgestaltung der dritten Periode ab 2013 ein, wofür die Kommission in der zweiten Jahreshälfte 2007 einen Legislativvorschlag vorlegen will. Beinhalten könnte dieser – wie etwa vom Europäischen Parlament gefordert[83] – eine stärkere Harmonisierung der Umsetzung und eine Begrenzung der kostenlosen Zuteilbarkeit der Rechte. Weiter wird angestrebt, das europäische System zum Nukleus eines welt-

76 Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Trotz Klimaschutzabkommen: Weltweit steigende CO_2-Emissionen, DIW-Wochenbericht Nr. 35/2006, S. 487.

77 Vgl. auch Europäische Kommission: EU-Emissionshandelssystem liefert erste überprüfte Emissionsdaten für Anlagen, Pressemitteilung, 15. Mai 2006.

78 Vgl. Tagesspiegel: Konzerne profitieren vom Klimaschutz, 29.06.2006.

79 Richtlinie 2003/87/EG in der Fassung der Richtlinie 2004/101/EG.

80 Vgl. Europäische Kommission: Emissionshandel: Kommission entscheidet über den nationalen Zuteilungsplan Italiens für 2008-2012, Pressemitteilung, 15. Mai 2007.

81 Polen und die Tschechische Republik haben angekündigt gegen die von der Kommission genehmigten gekürzten nationalen Allokationspläne vor dem Europäischen Gerichtshof Einspruch einzulegen.

82 Vgl. Europäische Kommission: Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC so as to include aviation activities in the scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, COM(2006) 818, 20.12.2006.

83 Europäisches Parlament: Beitrag zur Frühjahrstagung 2007.

weiten Emissionshandels fortzuentwickeln beziehungsweise mit anderen Systemen zu verknüpfen. Interesse besteht hier etwa bei einigen Bundesstaaten der USA sowie in Australien.[84]

Die strittige Rolle der Kernenergie

Mit der Debatte um Klimawandel und Energieversorgungssicherheit werden nach einer langen Zeit der Zurückhaltung verstärkt wieder Argumente für eine Stärkung der Kernenergie vorgebracht. Der jüngste Bericht des Weltklimarates und die Internationale Energie-Agentur stufen Effizienz und erneuerbare Energien allerdings als bedeutendere Klimaschutzinstrumente ein.[85] Die Kommission betont, die Kernenergie sei „eine der größten Quellen kohlendioxidfreier […] Energie in Europa"[86] und auch die europäische Stromindustrie befürwortet sie als Klimaschutzinstrument.[87] Allerdings stimmt die Kommission der Internationalen Energie-Agentur zu, dass neue Kernkraftwerke in liberalisierten Märkten ohne staatliche Hilfen nicht zu erwarten sind.[88]

In den Niederlanden, Rumänien, Spanien, Großbritannien, Deutschland und der Tschechischen Republik liefert Kernenergie unter 30 Prozent (dem Durchschnitt der Europäischen Union) des Stroms. Über 50 Prozent beträgt der Kernenergieanteil dagegen in Belgien, der Slowakei, Litauen und dem Spitzenreiter Frankreich;[89] zwölf Mitgliedsländer nutzen die Kernkraft nicht. Seit Anfang 2005 wurden in der Europäischen Union zehn Kernkraftwerke stillgelegt, die Stilllegung weiterer zehn wird bis 2010 erwartet. Die Anzahl der finanziell gesicherten und in Planung oder Bau befindlichen Neubauten liegt mit aktuell fünf deutlich niedriger. Da Kernkraftwerke lange Bau- und Planungszeiten haben – die Internationale Energie-Agentur geht von sieben bis 15 Jahren aus, vorausgesetzt, ein Land hat bereits alle notwendigen Nuklearinfrastruktur,[90] müssten weitere Kernkraftwerke, die vor 2020 den kommerziellen Betrieb aufnehmen, heute bereits im fortgeschritteneren Planungsstadium sein. Entsprechend ist von einem Rückgang des Nuklearstrom-Anteils auszugehen.

Neben dem Verweis bezüglich der Erneuerbaren-Ziele der Mitgliedsländer taucht die Kernenergie in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates nur knapp auf. Das Kapitel V „Energietechnologien" betont hier an erster Stelle die Entscheidungshoheit der Mitgliedstaaten über ihren Energiemix. Die Kommission übernimmt selbst keine direkten Initiativen, den Anteil der Kernenergie in Europa zu erhöhen; dies kritisierte das Europäische Parlament jüngst deutlich.[91] Vielmehr stellen für sie eine Harmonisierung bei Sicherheit und Entsorgung sowie Forschung zu „innovativen Reaktortechnologien" eine Voraussetzung für die künftige Kernenergie-Entwicklung dar.[92] Nachdem frühere legislative Vorstöße der Kommission nach

84 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung, KOM(2006) 676, 13.11.2006; Final Report of the 1st meeting of the ECCP working group on emissions trading on the review of the EU ETS on The Scope of the Directive on 8-9 March 2007, Brussels; Peter Zapfel: The EU emissions trading scheme as the driver for the global carbon market, Vortrag des EU-Emissionshandels-Koordinators der Kommission vom 22. Februar 2007.

85 Vgl. IPCC: Working Group III contribution to the IPCC Fourth Assessment Report. Summary for Policymakers, 2007, S. 25-33 und International Energy Agency: World Energy Outlook 2006, Paris 2006, S. 192.

86 Europäische Kommission: Eine Energiepolitik für Europa, 2007, S. 20.

87 Vgl. Eurelectric: Eurelectric welcomes new energy package, underlines key industry messages, 10.01.2007.

88 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung: Hinweisendes Nuklearprogramm, KOM(2006) 844, 10.01.2007 und International Energy Agency: World Energy Outlook 2006, S. 343.

89 Alle Daten: Bruttostromerzeugung, Quelle: Eurostat.

90 Vgl. International Energy Agency: World Energy Outlook 2006, S. 372.

91 Vgl. Europäisches Parlament: Bewertung von Euratom – 50 Jahre europäische Atomenergiepolitik, Entschließung P6_TA(2007)0181 vom 10. Mai 2007.

92 Vgl. Europäische Kommission: Hinweisendes Nuklearprogramm, 2007, S. 25.

Artikel 119, Absatz 2 des Euratom-Vertrages hierzu gescheitert waren,[93] soll nun die Einrichtung einer „High Level Group on Nuclear Safety and Waste Management" etwas vorsichtiger auf ein gemeinsames Verständnis und später auf ergänzende europäische Regelungen hinarbeiten. Dieses Vorgehen wird vom Europäischen Rat unterstützt, ebenso wie die gemeinsamen Nuklearaktivitäten im Rahmen des 7. Forschungsrahmenprogramms. Zugleich wird vorgeschlagen, eine breite Debatte über die „Chancen und Risiken der Kernenergie" zu führen.

Die große Hoffnung auf die klimafreundliche Kohle

Die Abscheidung von CO_2 bei der Kohlestromerzeugung und dessen Speicherung in geologischen Formationen (Carbon Capture and Storage, CCS) erzeugen derzeit viel Aufmerksamkeit, da Kohle der weltweit noch am längsten verfügbare und zugleich preiswerteste, jedoch auch der klimaschädlichste fossile Brennstoff ist.[94] Die Technologie befindet sich im Versuchsstadium, mit einer kommerziellen Verfügbarkeit wird nicht vor 2020 gerechnet. Recht sicher scheint jedoch bereits, dass die Technologie die Kraftwerkseffizienz senken und eher teuer werden wird.[95] Sollte sich CCS als praktikabel erweisen, könnte dies künftige Klimaschutzverhandlungen mit China oder Indien – hier werden aktuell die meisten neuen Kohlekraftwerke errichtet[96] – erleichtern.[97]

Die europäische Stromerzeugung basiert zu einem Drittel auf der Nutzung von Stein- und Braunkohle mit dem höchsten Kohleanteil am Primärenergieverbrauch[98] in Polen (2004: 59 Prozent).[99] Ein Ausstieg aus der Kohlenutzung würde für die europäische Energiewirtschaft einen großen Strukturwandel bedeuten. Entsprechend groß sind die Hoffnungen gerade bei den die Erzeugung dominierenden Stromversorgern auf diese Technologie. Sie dürfte aufgrund hoher Skalenerträge – wie die Kernenergie, und anders als die dezentrale Stromerzeugung in kleineren[100] Einheiten – für kleinere Unternehmen kaum finanzierbar sein.

Das Vorantreiben der Kohlenstoffabscheidung hat für die Kommission eine hohe Priorität. Ziel ist, ab 2020 keine herkömmlichen Kohlekraftwerke mehr neu zu genehmigen.[101] Auch das Parlament sieht hier ein wesentliches Klimaschutzinstrument.[102] In ihrem Energiepaket kündigt die Kommission – dies begrüßt der Europäische Rat – die Förderung von bis zu zwölf Demonstrationsanlagen sowie eine eingehende Folgenabschätzung an. Überdies ist zu erwarten, dass sie – eventuell über verbindliche Rechtsvorschriften – bei vor 2020 neu errichteten Kohlekraftwerken auf eine hohe Effizienz und die Möglichkeit der Nachrüstung mit CCS-Technik drängen wird.[103] Entsprechend der Aufforderung des Europäischen Rates

93 Vgl. Europäische Kommission: Geänderter Vorschlag vom 08.09.2004 für eine Richtlinie (Euratom) des Rates zur Festlegung grundlegender Verpflichtungen und allgemeiner Grundsätze im Bereich der Sicherheit kerntechnischer Anlagen. Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie (Euratom) des Rates über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, KOM(2004) 526 endgültig.

94 Vgl. International Energy Agency: World Energy Outlook 2006, S. 125-136.

95 Vgl. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie: Strukturell-ökonomisch-ökologischer Vergleich regenerativer Energietechnologien (RE) mit Carbon Capture and Storage (CCS), Wuppertal 2007.

96 Vgl. International Energy Agency: World Energy Outlook 2006, S. 125.

97 Vgl. Memo der Europäischen Kommission vom 10.01.2007: Kurs auf eine Zukunft mit CO_2-armen fossilen Brennstoffen.

98 Der Primärenergieverbrauch beinhaltet neben der Stromerzeugung auch die von Wärme und Kraftstoffen.

99 Alle Daten: Eurostat und Europäische Kommission: Fact Sheets by Country, 2005.

100 Diese Einschränkung bezieht sich z.B. auf große Offshore-Windparks oder auch Solarkraftwerke in sonnenreichen Regionen Südeuropas.

101 Vgl. Handelsblatt: Ab unter die Erde, 03.05.2007

102 Vgl. Europäisches Parlament: Beitrag zur Frühjahrstagung 2007.

103 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung Nachhaltige Stromerzeugung aus fossilen Brennstoffen – Ziel: Weitgehend emissionsfreie Kohlenutzung nach 2020, KOM(2006) 843, 10.01.2007.

wird sie außerdem an einer Schaffung der technischen, wirtschaftlichen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für den Einsatz von CCS, auch innerhalb des Emissionshandels, arbeiten.

Zusammenfassung und Ausblick

Insgesamt kann der auf dem Frühjahrstreffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union verabschiedete energiepolitische Aktionsplan gegenwärtig (noch) nicht als bedeutender Schritt auf dem Weg zu einer gemeinschaftlichen europäischen Energiepolitik bewertet werden. Zwar ist insbesondere die Verabschiedung der Ziele im Bereich der erneuerbaren Energien und des Klimaschutzes angesichts der Ausgangslage vor dem Gipfel durchaus als Verhandlungserfolg zu werten. Konfliktpotenziale und damit Skepsis hinsichtlich der Herausbildung einer gemeinschaftlichen Energiepolitik bestehen jedoch in zweierlei Hinsicht: Einerseits verspricht die Konkretisierung und Umsetzung der beschlossenen Ziele und Maßnahmen zumindest schwierig zu werden. Erst im Rückblick wird sich erweisen, ob die Gipfelbeschlüsse damit zu schwach oder aber ein Zwischenschritt auf dem Weg zu substanzielleren Fortschritten waren, der angesichts der erheblichen Differenzen nicht übersprungen werden konnte. Andererseits wird jedoch auch die ‚Umsetzung' der auf dem Gipfel ausgeklammerten Kernfragen europäischer Energiepolitik – um nationale Energie-Champions, nationale Erdgassicherung, nationale Energiemixe sowie Zielkonflikte zwischen Versorgungssicherheit, Wettbewerb und Klimaschutz – weiterhin für Zündstoff und vor allem Inkonsistenzen sorgen.

Im Hinblick auf die Vollendung des europäischen Energiebinnenmarktes ist die anvisierte Abspaltung der Netzsparte von integrierten Versorgungsunternehmen – von vielen als kritisches Element auf dem Weg zu einem Energiebinnenmarkt erachtet – aufgrund nationaler Widerstände unwahrscheinlich. In diesem Zusammenhang wurde außerdem der Frage aus dem Weg gegangen, wie protektionistische nationale Tendenzen zum ‚Schutz' nationaler Energieriesen mit einem wettbewerblichen Rahmen vereinbar sind. Während die Kommission weiter gegen solche Tendenzen ankämpft, zeigen sich die Mitgliedstaaten davon weitgehend unbeeindruckt. Als Hauptargument wird die Notwendigkeit großer ‚Player' vorgebracht, die für eine starke Verhandlungsposition auf den internationalen Energiemärkten unabdingbar seien – dass damit der Wettbewerb zurückstehen müsse, wird nicht offen diskutiert.

Solche nationalen Reflexe lassen eine europäische Energieaußenpolitik – ein Schlüsselelement des Aktionsplans – eher als Wunschdenken erscheinen. Die Beschlüsse zur Diversifizierung der Importregionen und -wege sind weitgehend eine Fortsetzung oder Verstärkung bestehender Initiativen. In unterschiedlichen strategischen Bewertungen der Mitgliedstaaten spiegeln sich unter anderem Unterschiede der nationalen Energieträgerstruktur wider. Zwar ist mit den zur Neige gehenden Öl- und Gasfeldern in der Nordsee eine Konvergenz der nationalen Interessen im Hinblick auf eine als Bedrohung wahrgenommene Importabhängigkeit festzustellen. Inwiefern sich dies aber in einem konvergenten Verhalten nach außen niederschlagen wird, bleibt abzuwarten. Nicht nur langfristige bilaterale Energielieferverträge stehen einem solchen ‚Käuferkartell' (wie auch einem Gas-Kartell) im Wege, sondern auch das gezielt bilaterale Vorgehen der Energielieferländer. Die die energiepolitische Diskussion dominierende Sorge, dass die selbst während des Kalten Krieges stabilen Energielieferbeziehungen zwischen Westeuropa und Russland plötzlich verloren gehen könnten, sind einer sachlichen Betrachtung der Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Energieaußen-

politik sicher nicht zuträglich, wie die ‚Energiekrise' zwischen Russland und der Ukraine deutlich zeigte.[104]

In den Beschlüssen zur Energieeffizienzpolitik zeigt sich trotz der ambitionierten Ziele kein überzeugtes Vorgehen, was sich bereits an der mangelnden Implementation bestehenden europäischen Rechts manifestiert. Zwar erscheint es folgerichtig, zunächst auf dessen Umsetzung zu drängen, bevor wesentliche neue Rechtsakte in Angriff genommen werden. Jedoch besteht in diesem Bereich auch ein klarer Mangel an Evaluierung der Zielerreichung bestehender Maßnahmen.

Das als großer Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft gewertete verbindliche Ziel, bis 2020 einen 20-prozentigen Anteil erneuerbarer Energien am Primärenergieverbrauch zu erreichen, wird sich in einem komplizierten Aushandlungsprozess über ‚gerechte' nationale und sektorale Zielvorgaben bewähren müssen. Eine kritische Rolle werden ‚kohlenstoffarme' Energieträger, allen voran die Kernenergie, spielen, deren Beitrag zum Klimaschutz Länder wie Frankreich bei der Berechnung der nationalen Ziele für erneuerbare Energien einbeziehen möchten. Zur Kernenergie selbst wurden auf dem Gipfel keine konkreten Beschlüsse gefasst, sondern die mögliche Einrichtung einer neuen Arbeitsgruppe vereinbart.

Neben den Beschlüssen zu erneuerbaren Energien wurde vor allem die Absichtserklärung, die Treibhausgasemissionen bis 2020 um 20 Prozent zu senken – mit der Aussicht auf 30 Prozent, sollten andere Industriestaaten folgen – als großer Erfolg gewertet, weil sie, etwa mit Blick auf das Treffen der G8 im Juni 2007, die Vorreiterrolle Europas im Klimaschutz unterstreichen sollte. Das geschlossene Auftreten der Europäer auf dem G8-Gipfel erwies sich als wichtiger Faktor, um die Post-Kyoto Verhandlungen im Rahmen der Vereinten Nationen voranzutreiben. Der beschlossene Aktionsplan begnügt sich jedoch damit, den Emissionshandel als zentral zu bezeichnen. Dabei zeigt sich gerade aktuell, dass ein wirkungsvoller Emissionshandel, der ambitionierte Emissionsreduktionen ermöglichen würde, von der Akzeptanz der von der Kommission geprüften nationalen Allokationspläne abhängt, um einen ausreichend hohen Zertifikatepreis zu gewährleisten. Nur wenn die zweite Handelsperiode ‚funktioniert', werden sich die Ziele, einen globalen Kohlenstoffmarkt zu etablieren sowie eine weitere Vorreiterrolle Europas im Klimaschutz, erreichen lassen.

Im Hinblick auf das relativ starke Umsetzungsdefizit in der europäischen Energiepolitik stellt sich die Frage, ob nicht neue Politikansätze in diesem Politikbereich notwendig wären. Ähnlich wie in der europäischen Umweltpolitik[105] könnte auch in Bezug auf eine europäische Energiepolitik versucht werden, diesem Umsetzungsdefizit mit neuen Politikinstrumenten oder „policy modes"[106] zu begegnen. Die jüngsten Beschlüsse deuten möglicherweise auf eine solche Veränderung hin: Die Koordinierung nationaler Behörden anstelle der Einrichtung einer europäischen Regulierungsbehörde, der europäische Strategieplan für Energietechnologien sowie die Einrichtung einer High Level Group im Bereich Kernenergie deuten auf eine Politik der Koordination hin. Ob dies ein effektiver Weg ist, die Umsetzung der europäischen Energiepolitik zu verbessern, bleibt abzuwarten.

Wie bereits in der Vergangenheit zeigte sich im Aushandlungsprozess um das Energiepaket und den Aktionsplan, dass sich die Prioritäten im Hinblick auf die Ziele einer gemein-

104 Vgl. Jonathan Stern: The new Security Environment for European Gas: Worsening Geopolitics and increasing Global Competition for LNG, Oxford Institute for Energy Studies 2006, S. 3-12, abrufbar unter: http://www.oxfordenergy.org/pdfs/NG15.pdf (letzter Zugriff: 21.6.07).

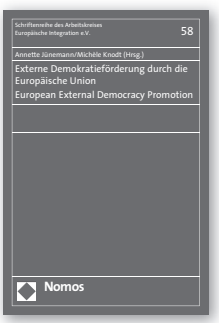
105 Vgl. Andrea Lenschow: Environmental Policy – Contending Dynamics of Policy Change, in: Helen Wallace/William Wallace/Mark A. Pollack (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, Oxford 2005, S. 319-324.

106 Vgl. Helen Wallace: An Institutional Anatomy and Five Policy Modes, in: Helen Wallace/William Wallace/Mark A. Pollack (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, Oxford 2005, S. 77-89.

schaftlichen Energiepolitik verschoben haben. Zugleich traten nationale Unterschiede wie auch Differenzen zwischen den EU-Institutionen zu Tage. Die Beschlüsse im Aktionsplan lassen kaum erkennen, dass die seit Langem notwendige klare Prioritätensetzung europäischer Energiepolitik angegangen wird. Während die Binnenmarktagenda immer noch dominant erscheint, drängen die Problemfelder Energiesicherheit und Klimaschutz zunehmend in den Vordergrund. Damit ergibt sich eine substanzielle Änderung im Handlungsfeld europäischer Energiepolitik von einem internen (mehr Wettbewerb) zu einem externen und eher transnationalen Fokus (Versorgungssicherheit und Klimaschutz) und folglich in den außenpolitischen Bereich. Kohärenz ist daher nicht nur zwischen den verschiedenen Zielen nach innen, sondern auch zwischen der internen und externen Dimension europäischer Energiepolitik notwendig.

Abschließend stellt sich im Hinblick auf die Umsetzung des Aktionsplans die Frage, inwiefern der Energiegipfel 2007 von einer ‚einmaligen' Konstellation bestimmt war: Versorgungsstörungen mit Russland, Berichte zum Klimawandel, Sektoruntersuchung, Ratsvorsitz eines in Klimaschutzfragen eher progressiven Landes. Während dies ausreichte, ein Politikfenster zur Formulierung von zum Teil ehrgeizigen Zielen aufzustoßen, wird es sich in den kommenden Monaten zeigen, ob die Umsetzungsplanung Grund zur Hoffnung gibt, dass die angestrebten Ziele auch erreicht werden. Dabei wird der politische Wille der Mitgliedstaaten eine entscheidende Rolle spielen.

Neu im Programm



Externe Demokratieförderung durch die Europäische Union

European External Democracy Promotion

Herausgegeben von Annette Jünemann und Michèle Knodt

2007, ca. 376 S., brosch., ca. 49,– €, ISBN 978-3-8329-2794-3

(Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Bd. 58)

Erscheint August 2007

Das Thema der externen Demokratieförderung durch die EU steht zur Zeit ganz oben auf der politischen Agenda, ist aber durch die Wissenschaft bisher kaum systematisch analysiert worden. In diese Forschungslücke stößt der vorliegende Band, der mögliche Erklärungen für die Strategie- und Instrumentenwahl der europäischen externen Demokratisierungspolitik in unterschiedlichen Staaten diskutiert.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de

Nomos

EU-Steuerharmonisierung auf dem Gebiet der Unternehmensbesteuerung – Stand und Perspektiven

*Friedrich Heinemann und Carsten Wendt**

Die Steuerpolitik gehört in der Europäischen Union zu den Politikfeldern, auf denen bis heute die Mitgliedstaaten ihre grundsätzliche Autonomie gegenüber einer europäischen Zuständigkeit verteidigen. Dies gilt in besonderer Weise für die Besteuerung von Unternehmen. Gleichwohl ist unverkennbar, dass sich in der Unternehmensbesteuerung die Restriktionen nationalen Handelns verschärft haben. Die zunehmende Mobilität von Unternehmen und Unternehmern, aber auch die Tatsache, dass Konzerne heute überwiegend einen multinationalen Charakter aufweisen, haben de facto die Autonomie nationaler Unternehmensteuerpolitik eingeengt. Abgesehen von europarechtlichen Nebenbedingungen sind es vor allem Wettbewerbsmechanismen, die hier wirksam sind. Ein Land wie Deutschland ist beispielsweise auch deshalb dazu gezwungen, seine Unternehmensteuersätze im Rahmen der Unternehmensteuerreform 2008 abzusenken, um angesichts sehr viel niedrigerer Steuerbelastungen in den meisten anderen EU-Staaten[1] als Standort mobiler Unternehmen fortzubestehen.

Angesichts dieser Entwicklung ist die Auseinandersetzung mit der Frage der Harmonisierung der europäischen Unternehmensbesteuerung so aktuell wie nie zuvor. ‚Harmonisierung' ist dabei ein vielschichtiger Begriff, kann sich die Vereinheitlichung doch auf ganz verschiedene Elemente des Steuersystems beziehen. Zu unterscheiden ist hier zwischen:

- der Harmonisierung der Steuerbemessungsgrundlage,
- der Harmonisierung des Steuertarifs (beispielsweise Freibeträge und Steuersätze),
- der Harmonisierung der Steuerverwaltung bis hin zur Errichtung einheitlicher Steuerbehörden und
- der Aufkommensharmonisierung im Rahmen einer Vergemeinschaftung des Aufkommens einer Steuer.

Im europäischen Steuer- und Abgabensystem sind die Zölle ein Beispiel für weitgehend harmonisierte Abgaben, sind hier doch die Bemessungsgrundlage und der Zolltarif vereinheitlicht. Zudem fließen die Einnahmen nach Abzug einer Kompensation für den Aufwand der nationalen Zollverwaltung dem EU-Haushalt zu. Einzig die Administration dieser Abgaben erfolgt noch durch die nationale Verwaltung, weil die Europäische Union über keine flächendeckende Verwaltung verfügt.

Hinter den Zöllen folgt im Hinblick auf den erreichten Harmonisierungsstand die Mehrwertsteuer, deren Bemessungsgrundlage europaweit vereinheitlich ist und deren Höhe im Rahmen eines Korridors (15 bis 25 Prozent für den Normalsatz) harmonisiert ist.

Im Kontrast zu diesen Vergleichsfällen ist der Harmonisierungsstand bei der Unternehmensbesteuerung noch in einem Anfangsstadium. Gegenwärtig existieren in der EU 27 un-

* Dr. Friedrich Heinemann, Leiter des Forschungsbereichs Unternehmensbesteuerung und öffentliche Finanzwirtschaft, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.
Dipl.-Kfm. Carsten Wendt, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Unternehmensbesteuerung und öffentliche Finanzwirtschaft, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.

1 Michael Overesch: The Effective Tax Burden of Companies in Europe, in: CESifo DICE Report 4/2005, S. 56-63.

terschiedliche Systeme der Unternehmensbesteuerung, die sich nicht nur im Hinblick auf die Definition der Bemessungsgrundlage, sondern auch bei vielen weiteren systematischen Merkmalen (beispielsweise Steuerarten, Integration in die Einkommensbesteuerung, Unterscheidung zwischen Personen- und Kapitalgesellschaften) unterscheiden. Eine Steuersatzharmonisierung wird zwar gelegentlich in Form von Mindeststeuersätzen aus Hochsteuerstaaten gefordert, ist aber jenseits all dessen, was in absehbarer Zeit politisch realistisch erscheint.

Angesichts dieser Situation verdient die Debatte um eine gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB) Beachtung. Diese Idee, im Jahr 2001 von der Europäischen Kommission in die Diskussion gebracht, hat viele offensichtliche Vorzüge. Der Schritt hin zu einer GKKB wäre darüber hinaus möglicherweise eine Maßnahme, die sowohl für Anhänger als auch Kritiker einer weitgehenden Harmonisierung akzeptabel sein könnte.

Vor diesem Hintergrund ist es Ziel dieses Beitrags, wichtige aktuelle Entwicklungen und Debatten zur Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union zu beleuchten und insbesondere das Konzept der GKKB zu betrachten und zu bewerten. Zunächst erfolgt dazu eine Beschreibung der maßgeblichen auf dem Feld der Unternehmensbesteuerung heute wirksamen Harmonisierungskräfte. Daran schließt sich eine kurze Zusammenfassung der bisherigen Harmonisierungsetappen an, um anschließend die Grundkonzeption der GKKB vorzustellen und ihre Vorteile und Probleme zu würdigen.

Die treibenden Harmonisierungskräfte

Es sind ganz unterschiedliche Kräfte, die heute in Richtung einer Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung wirken und hier kurz beleuchtet werden. Zu nennen sind erstens die primärrechtlichen Regelungen im EG-Vertrag (EGV), zweitens die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), drittens das Beihilferecht der Gemeinschaft und viertens der wechselseitige politische und diplomatische Druck der Mitgliedstaaten (‚peer pressure‘). Hinzu kommt fünftens die drastisch gestiegene Mobilität und Internationalisierung von Konzernen, die heute zu früher unbekannten Konflikten zwischen nationaler Steuerautonomie und Binnenmarktprinzipien führt. All diese Triebkräfte sind interdependent und wechselseitig verstärkend: So ist etwa der EuGH heute aufgrund der Erfahrungen und Klagen von Konzernen mit sehr viel weitergehenden Harmonisierungsfragen konfrontiert, als dies vor zwanzig oder dreißig Jahren noch der Fall war.

Primärrechtlich verankerte Harmonisierung

Die grundsätzliche Zuständigkeit für die Steuerpolitik liegt in der Europäischen Union bis heute bei den Mitgliedstaaten.[2] Dies wird auch daran deutlich, dass die Steuerpolitik nicht zu den in Artikel 2 und 3 EGV aufgelisteten Gemeinschaftsaufgaben gehört. Gleichwohl ist unstrittig, dass gewisse steuerliche Harmonisierungsschritte eine zwingende Konsequenz der Zielsetzung sind, einen Binnenmarkt mit seinen Grundfreiheiten zu gewährleisten.

Im EG-Vertrag ist diesem Zusammenhang mit einem ausdrücklichen Harmonisierungsauftrag für den Bereich der indirekten Steuern Rechnung getragen worden. Demnach gilt gemäß Artikel 90 bis 92 EGV nicht nur das Verbot der steuerlichen Diskriminierung im innergemeinschaftlichen Warenverkehr, sondern im Artikel 93 EGV wird darüber hinaus ein

2 Vgl. Roland Bieber/Astrid Epiney/Marcel Haag: Die Europäische Union, Europarecht und Politik, 6. Auflage, Baden-Baden 2004.

Harmonisierungsauftrag für „die Umsatzsteuern, die Verbrauchsabgaben und sonstige indirekte Steuern“ erteilt, insoweit dies für das Funktionieren des Binnenmarkts notwendig ist.

Im Gegensatz dazu findet sich für den Bereich der direkten Steuern kein derartiger ausdrücklicher Auftrag – offenbar bestand bei Vertragsschließung die Überzeugung, dass direkte Steuern nur in geringer Weise ein Problem für die Grundfreiheiten des Binnenmarktes darstellen können und somit eine Rechtsangleichung verzichtbar ist.

Diese Unterscheidung kennzeichnet den E(W)G-Vertrag von Beginn an, enthielt doch schon die Erstfassung des EWG-Vertrags den Auftrag an die Kommission zu prüfen, wie die indirekten Steuern im Interesse eines funktionsfähigen Gemeinsamen Marktes harmonisiert werden können.[3] Vermutlich konnte in den ersten Jahrzehnten der Gemeinschaft auch noch niemand ahnen, in welcher Weise die grenzüberschreitende Mobilität und Verflechtung von Unternehmen sich in Zukunft entwickeln würde.

Trotz der fehlenden ausdrücklichen Ermächtigung bietet der EG-Vertrag Ansatzpunkte für Harmonisierungsschritte auch im Bereich der direkten Besteuerung. Obwohl prinzipiell noch weitere Rechtsgrundlagen in Betracht kommen, hat sich hier bislang der Artikel 94 EGV als der bedeutsamste herausgestellt: Dieser Bestimmung zufolge kann der Rat einstimmig Richtlinien zur Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen, die für die Funktionsfähigkeit des Binnenmarkts wichtig sind. Es ist diese ‚Auffangnorm‘, die für die bisher wichtigsten sekundärrechtlichen Harmonisierungsschritte herangezogen wird, die im Bereich der Unternehmensbesteuerung realisiert werden konnten: die Fusionsrichtlinie und die Mutter-Tochter-Richtlinie, beide aus dem Jahr 1990.[4]

Zu unterstreichen ist, dass die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft in allen bisherigen Vertragsrevisionen an den hohen Hürden, die für steuerliche Harmonisierungsschritte bestehen, und insbesondere am Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat festgehalten haben. Dies gilt im Übrigen auch für den im Jahr 2004 unterzeichneten, aber bislang nicht erfolgreich ratifizierten Verfassungsvertrag. Auch die europäische Verfassung würde im Fall einer erfolgreichen Ratifikation keine Abkehr vom Einstimmigkeitserfordernis auf dem Gebiet der Besteuerung mit sich bringen.

Rechtsprechung des EuGH

Ergänzend zu der im Vergleich zur indirekten Besteuerung zu konstatierenden Passivität des europäischen Gesetzgebers auf dem Gebiet der direkten Besteuerung hat die Rechtsprechung des EuGH in den letzten Jahren für zusätzliche Harmonisierungsimpulse gesorgt, die der nationalen Steuerautonomie zunehmend Grenzen aufzeigen.

Der EuGH stellt zwar in seinen Urteilen nicht die Steuerhoheit der Mitgliedstaaten grundsätzlich in Frage, verlangt aber eine Ausübung dieser Autonomie unter Wahrung der primärrechtlich verbürgten Grundfreiheiten.[5] Dabei wird der Rechtsprechung des Gerichtshofs ein „bemerkenswerter Rigorismus“ bescheinigt, der auf Haushaltsnöte, die möglicherweise Folgen dieser Rechtsprechung sind, keine Rücksicht nimmt.[6] Die Rechtsprechung zur

3 Carl Otto Lenz/Klaus-Dieter Borchardt: EU- und EG-Vertrag, Kommentar, 4. Auflage, Köln 2006, S. 1277.

4 Die Richtlinie des Rates vom 23.7.1990 über das gemeinsame Steuersystem für Fusionen, Spaltungen, die Einbringung von Unternehmensteilen und den Austausch von Anteilen, die Gesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten betreffen, 90/434/EWG, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 225/1990, S. 1; sowie die Richtlinie des Rates vom 23.7.1990 über das gemeinsame Steuersystem der Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten, 90/435/EWG, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 225/1990, S. 6.

5 Lenz/Borchardt: EU- und EG-Vertrag, 2006, S. 1247.

6 Reiner Schulze/Manfred Zuleeg (Hrsg.): Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, Baden-Baden 2006, S. 1383.

direkten Besteuerung setzt dabei vor allem an der Auslegung des Verbots der Ausländerdiskriminierung an.[7] Befindet sich ein ausländischer Steuerzahler in einer dem inländischen Steuerzahler vergleichbaren Lage, dann darf er in der Regel nicht benachteiligt werden. Ein wichtiges Beispiel in dieser Hinsicht ist das EuGH-Urteil im Fall ‚Marks & Spencer' aus dem Jahr 2005.[8] Dieses Urteil impliziert, dass Konzerne die Verluste ausländischer Tochtergesellschaften im Inland steuermindernd geltend machen können, wenn eine Nutzung oder Verwertung dieser Verluste im Sitzstaat der Tochtergesellschaft nicht mehr möglich ist.

Dieses und andere Urteile des EuGH schnüren ein immer engeres Korsett, das die Mitgliedstaaten in der Gesetzgebung zum Unternehmensteuerrecht berücksichtigen müssen, wenn sie nicht das Risiko eines Vertragsverletzungsverfahrens in Kauf nehmen wollen. Es ist offenkundig, dass zudem Hochsteuer-Staaten von diesen Vorgaben stärker in ihrem Steueraufkommen getroffen werden als Niedrigsteuer-Staaten, weil die EuGH-Urteile die Möglichkeiten steuerrechtlicher Abwehrmaßnahmen gegen die Gewinnverlagerung in internationalen Konzernen verringern.

Beihilferecht

Das Beihilferecht, dessen Exekutivorgan die Europäische Kommission ist, hat ebenfalls in den letzten Jahren zunehmend der Steuerautonomie der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Unternehmensbesteuerung Grenzen gesetzt.[9] Das Beihilferecht schränkt zwar nicht die Freiheitsgrade eines Mitgliedstaats ein, steuerliche Bedingungen nach seinem Belieben zu gestalten, solange diese Bedingungen nicht selektiv ausgestaltet werden. Wenn das Unternehmensteuerrecht eines Landes aber bestimmte Unternehmen oder auch Wirtschaftszweige in besonderer Weise gegenüber anderen Unternehmen begünstigt, dann sind derartige steuerliche Regelungen als Beihilfe aufzufassen und unterliegen damit der Aufsicht und dem Genehmigungsvorbehalt durch die Europäische Kommission. In den letzten Jahren hat die Kommission diese Systematik zunehmend aktiv zur Anwendung gebracht und eine Reihe von Regelungen der Unternehmensbesteuerung, die auf die selektive Begünstigung zufließender Direktinvestitionen hinausgelaufen sind, als Beihilfe identifiziert.

Peer pressure

Neben allen rechtlichen Zwängen darf nicht verkannt werden, dass auch politischer Druck eine Rolle bei der Einengung nationaler Autonomie spielen kann. Aufgrund der Wettbewerbssituation, in der sich die Mitgliedstaaten im Binnenmarkt heute befinden, sind die nationalen Steuerpolitiken in hohem Maße interdependent. Es ist nicht überraschend, dass die Verlierer dieses Wettbewerbs daher auch diplomatische und politische Druckmittel nutzen, um zu starke negative Effekte der Steuerpolitik anderer Mitgliedstaaten abzuwehren. Der im Jahr 1997 verabschiedete Verhaltenskodex für Unternehmensbesteuerung ist ein Beispiel für die möglichen Erfolge von ‚peer pressure': Dieser rechtlich unverbindliche Verhaltenskodex hat zwischenzeitlich zur Beseitigung einiger als unfair eingestufter Tatbestände des Steuerwettbewerbs geführt.[10]

Als Zwischenfazit lässt sich Folgendes festhalten: Ohne Zweifel hat die primärrechtliche Weichenstellung dazu geführt, dass sich die Harmonisierung der direkten Besteuerung im Allgemeinen und der Unternehmensbesteuerung im Besonderen in einem sehr viel früheren

7 Lenz/Borchardt: EU- und EG-Vertrag, 2006, S. 1249.
8 Europäischer Gerichtshof: Urteil vom 13.12.2005, C-446/03, (*‚Marks & Spencer'*).
9 Hubert Hamaekers: Taxation Trends in Europe, in: Asia-Pacific Tax Bulletin 2/2003, S. 42-50.
10 Hamaekers: Taxation Trends in Europe, 2003, S. 45.

Stadium befindet, als dies für die indirekten Steuern und insbesondere die Mehrwertsteuer der Fall ist. Gleichwohl wirken die skizzierten Kräfte auf einen Fortgang der Harmonisierung hin. Die Kommission hat mit ihrem Vorschlag zur Schaffung einer GKKB der Harmonisierungsdiskussion dabei eine neue Richtung und auch eine neue Dynamik verliehen. Vor einer detaillierten Diskussion dieser Konzeption soll aber zunächst ein kurzer Überblick über wichtige erste Etappen der Harmonisierung der europäischen Unternehmensbesteuerung gegeben werden.

Die Harmonisierungshistorie

Die Europäische Kommission hat bereits zahlreiche Initiativen ergriffen, um die steuerlichen Rahmenbedingungen entsprechend der Ziele des Binnenmarktes weiterzuentwickeln. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass die Unternehmensbesteuerung ein wesentliches Element der Errichtung und Vollendung des Binnenmarktes darstellt.

Erste Initiativen wurden in den siebziger und achtziger Jahren unternommen. Sie gehen auf den ‚Neumark Bericht'[11] von 1962 zurück, in dem eine Annährung der Körperschaftsteuersysteme, der Steuersätze und Bemessungsgrundlagen sowie der Abschuss eines multilateralen Doppelbesteuerungsabkommens empfohlen wurde. Die daraufhin ergangenen Vorschläge stießen bei den Mitgliedstaaten jedoch auf Ablehnung. Ein Richtlinienvorschlag von 1975 zur Harmonisierung der Körperschaftsteuersysteme[12] sowie ein Vorschlag zur Harmonisierung des innerstaatlichen Verlustausgleichs[13] von 1984 wurden zurückgezogen. Der angestrebte Vorschlag für eine Richtlinie zur Angleichung der steuerlichen Gewinnermittlungsvorschriften von 1988 wurde aufgrund mangelnder Akzeptanz gar nicht erst vorgelegt.

Da die Bestrebungen einer weitreichenden Angleichung der nationalen Steuerrechtsordnungen keinen Erfolg hatten, änderte die Kommission ihre Strategie. In den Leitlinien zur Unternehmensbesteuerung von 1990[14] maß sie dem Subsidiaritätsprinzip eine stärkere Bedeutung im Rahmen ihrer Steuerpolitik bei und beschloss, sich fortan auf gezielte Maßnahmen bei grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit zu beschränken. Reformbedarf bestünde nur insoweit, als es aufgrund zwischenstaatlicher Besteuerungsunterschiede zu Behinderungen oder Verzerrungen der grenzüberschreitenden Geschäftstätigkeit kommt.

Ausgehend von dieser neuen Ausrichtung der Steuerpolitik wurden noch im Jahre 1990 drei Richtlinien angenommen, die auf Vorschläge der Kommission aus den späten sechziger Jahren zurückgehen:

- die Fusionsrichtlinie,[15] die die Behandlung von Gewinnausschüttungen bei der Fusion von Unternehmen regelt,
- die Mutter-Tochterrichtlinie,[16] die die Doppelbesteuerung von Dividendenzahlungen von in einem Mitgliedstaat ansässigen Tochtergesellschaften an ihre in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Muttergesellschaften beseitigt und

11 Vgl. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft: Bericht des Steuer- und Finanzausschusses, Brüssel 1962.

12 Vgl. Vorschlag einer Richtlinie des Rates zur Harmonisierung der Körperschaftsteuersysteme und der Regelungen der Quellensteuer auf Dividenden, in: Bundestags-Drucksache, 7/3981.

13 Vgl. Vorschlag für eine Richtlinie zur Harmonisierung der steuerlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Übertragung von Unternehmensverlusten vom 20.9.1984, in: Amtsblatt der EG, Nr. C 253/5 und Amtsblatt der EG, Nr. C 170/3.

14 Vgl. Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an das Parlament und den Rat über Leitlinien zur Unternehmensbesteuerung, SEK(90) 601 endgültig; Ratsdokument, 6128/90.

15 Vgl. Richtlinie des Rates vom 23.7.1990 über das gemeinsame Steuersystem für Fusionen, Spaltungen, S. 1.

16 Vgl. Richtlinie des Rates vom 23.7.1990 über das gemeinsame Steuersystem der Mutter- und Tochtergesellschaften verschiedener Mitgliedstaaten, S. 6.

- die Schiedsverfahrenkonvention,[17] mit der Schiedsverfahren im Falle von Gewinnberichtigungen zwischen verbundenen Unternehmen in verschiedenen Mitgliedstaaten eingeführt wurden.

Parallel wurde ein unabhängiger Sachverständigenausschuss unter dem Vorsitz des Niederländers Onno Ruding eingesetzt, dessen Aufgabe darin bestand zu untersuchen, ob durch die Unterschiede bei der Unternehmensbesteuerung unternehmerische Entscheidungen und der Wettbewerb im Binnenmarkt verzerrt werden. 1992 legte der Ausschuss seinen Abschlussbericht vor, der auch Maßnahmen zur Beseitigung von Doppelbesteuerungen, zur Sicherstellung vollständiger Transparenz bei den verschiedenen Steuererleichterungen der Mitgliedstaaten zum Zwecke der Investitionsförderung und zur Harmonisierung der Körperschaftsteuersätze innerhalb einer Bandbreite von 30 bis 40 Prozent enthielt. Die Empfehlungen des Sachverständigenausschusses wurden von der Kommission jedoch nur mit großer Zurückhaltung aufgenommen.[18] Dies galt insbesondere gegenüber einer Angleichung der Körperschaftsteuersätze.

Neuen Schwung erhielt die steuerpolitische Diskussion erst etwa fünf Jahre später. 1996 legte die Europäische Kommission ein neues steuerpolitisches Konzept vor.[19] Demnach sollte der Zusammenhang zwischen der Steuerpolitik der Mitgliedstaaten und wichtigen Zielen der Europäischen Union wie die Förderung von Wachstum und Beschäftigung und die Vollendung des Binnenmarktes stärker hervorgehoben werden. Gleichzeitig sollte eine Aushöhlung der Besteuerungsgrundlagen verhindert und gegen schädlichen Steuerwettbewerb vorgegangen werden. Im Dezember 1997 einigte sich der Ministerrat auf den Entwurf eines ‚Steuerpakets' von Maßnahmen zur Bekämpfung schädlichen Steuerwettbewerbs in der Europäischen Union. Das Steuerpaket umfasste einen politischen Verhaltenskodex zur Beseitigung schädlicher Unternehmensteuerregelungen, einen Rechtsakt zur Gewährleistung einer effektiven Mindestbesteuerung von privaten Kapitalerträgen und einen Rechtsakt zur Beseitigung der Quellensteuern auf grenzüberschreitende Zahlungen von Zinsen und Lizenzgebühren zwischen verbundenen Unternehmen.

Die jüngsten Reformüberlegungen gehen auf eine Initiative des Ministerrates aus dem Jahr 1999 zurück. Der Ministerrat ersuchte die Kommission, eine analytische Studie der Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Gemeinschaft durchzuführen. Im Jahr 2001 wurde die Studie[20] veröffentlicht. Sie enthält umfangreiche Analysen zum Ausmaß und zu den Ursachen zwischenstaatlicher Unterschiede der effektiven Unternehmensteuerbelastungen. Als Ergänzung zur Studie folgte eine Mitteilung[21] der Kommission, in der Strategien zur Beseitigung von Hindernissen der grenzüberschreitenden Geschäftstätigkeit im Binnenmarkt unterbreitet wurden. Langfristig strebt die Kommission die Einführung einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für die EU-weiten Aktivitäten multinationaler Unternehmen an, da sich die bestehenden steuerlichen Behinderungen und Verzerrungen grenzüberschreitender Geschäftstätigkeit im Binnenmarkt systematisch

17 Vgl. Übereinkommen über die Beseitigung der Doppelbesteuerung im Falle von Gewinnberichtigungen zwischen verbundenen Unternehmen, 90/436/EWG, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 225/1990, S. 10.

18 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament im Anschluss an die Schlussfolgerungen des unabhängigen Sachverständigenausschusses über die Leitlinien für die Unternehmensbesteuerung im Rahmen der Vertiefung des Binnenmarktes, in: Bundesrats-Drucksache, 540/1992, S. 1.

19 Vgl. Europäische Kommission: Die Steuern in der Europäischen Union, KOM(96) 546 endgültig.

20 Vgl. Europäische Kommission: Unternehmensbesteuerung im Binnenmarkt, KOM(2001) 1681.

21 Vgl. Europäische Kommission: Ein Binnenmarkt ohne steuerliche Hindernisse: Strategie zur Schaffung einer konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage für die grenzüberschreitende Unternehmenstätigkeit in der EU, KOM(2001) 582.

nur durch dieses Konzept beseitigen lassen. Als Diskussionsgrundlage hat die Kommission vier verschiedene Modelle vorgestellt:

- die Sitzlandbesteuerung (Home State Taxation), bei der eine konsolidierte steuerliche Gewinnermittlung von EU-Muttergesellschaften und ihren EU-Tochtergesellschaften nach den Regelungen des Sitzlandes der Muttergesellschaft erfolgen soll;
- die gemeinsame konsolidierte Steuerbemessungsgrundlage (Common Consolidated Tax Base), die für die Ermittlung des konsolidierten Konzernerfolgs ein einheitliches, harmonisiertes Regelwerk erfordert;
- die europäische Körperschaftsteuer (European Union Company Income Tax), die neben der einheitlichen Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage auch deren Besteuerung mit einem europaweit einheitlichen Steuersatz vorsieht;
- die obligatorische, vollständig harmonisierte Bemessungsgrundlage (Harmonised Tax Base), die eine rechtsformübergreifende Angleichung der Gewinnermittlungsvorschriften auch für rein national tätige Unternehmen vorsieht.

Die aktuelle Diskussion konzentriert sich auf zwei Konzepte: das der Sitzlandbesteuerung und das der gemeinsamen konsolidierten Steuerbemessungsgrundlage. Dem Konzept der Sitzlandbesteuerung wird der Vorrang hinsichtlich kleiner und mittlerer Unternehmen gegeben.[22] Als kurzfristig zu realisierendes Pilotprojekt böte es Vorteile, da das Konzept auf den Regeln des Sitzstaats der Muttergesellschaft basiert und somit keine neuen Gewinnermittlungsvorschriften erarbeitet werden müssten. Langfristig jedoch soll das Konzept der gemeinsamen konsolidierten Steuerbemessungsgrundlage umgesetzt werden. Diese Strategie wurde in den Jahren 2003,[23] 2005,[24] 2006[25] sowie 2007[26] immer wieder bekräftigt. Um das Konzept auszuarbeiten wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, die Ende 2004 ihre Arbeit aufnahm. Ihr gehören Sachverständige aus den 27 Mitgliedstaaten sowie der Kommission an.

Die gemeinsame konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage

Die GKKB würde in drei Schritten ermittelt werden. Zunächst ermitteln die Konzerngesellschaften ihre Gewinne separat nach einheitlichen Vorschriften. Anschließend werden die Einzelgewinne zum konsolidierten Ergebnis zusammengefasst. Im dritten Schritt wird der konsolidierte Gesamterfolg dann mittels Schlüsselgrößen auf die Konzerngesellschaften in den einzelnen Mitgliedstaaten verteilt. Die Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Festlegung der Körperschaftsteuersätze bleibt unangetastet. Die Steuerschuld der Konzerngesellschaften in ihrem jeweiligen Sitzstaat ergibt sich durch Anwendung des nationalen Steuersatzes auf die zugewiesenen Gewinnanteile.

---

22 Vgl. Europäische Kommission: Sitzlandbesteuerung – Skizzierung eines möglichen Pilotprojekts zur Beseitigung unternehmerischer Hindernisse für kleine und mittlere Unternehmen im Binnenmarkt, KOM(2005) 702.

23 Vgl. Europäische Kommission: Ein Binnenmarkt ohne unternehmenssteuerliche Hindernisse. Ergebnisse, Initiativen, Herausforderungen, KOM(2003) 726 endgültig.

24 Vgl. Europäische Kommission: Der Beitrag der Steuer- und Zollunion zur Lissabon-Strategie, KOM(2005) 532 endgültig.

25 Vgl. Europäische Kommission: Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Bisherige Fortschritte und weitere Schritte zu einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), KOM(2006) 157 endgültig.

26 Vgl. Europäische Kommission: Umsetzung des Programms der Gemeinschaft für mehr Wachstum und Beschäftigung und eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit von EU-Unternehmen: Weitere Fortschritte im Jahr 2006 und nächste Schritte zu einem Vorschlag einer gemeinsamen konsolidierten Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage (GKKB), KOM(2007) 223 endgültig.

Mit Verwirklichung einer gemeinsamen konsolidierten Bemessungsgrundlage sind vielfältige Fragestellungen verbunden, die der Diskussion bedürfen.

Dies betrifft zunächst die Frage, nach welchen Regeln der steuerliche Gewinn zu ermitteln ist. Grundlage gemeinsamer steuerlicher Gewinnermittlungsvorschriften bilden die International Financial Reporting Standards (IFRS).[27] Sie sind bereits seit 2005, spätestens jedoch seit 2007 maßgebend bei der Aufstellung der handelsrechtlichen Konzernabschlüsse von kapitalmarktorientierten EU-Muttergesellschaften. Obgleich hinsichtlich Zielsetzungen, Prinzipien und Lösungsansätzen zwischen den IFRS und der steuerlichen Gewinnermittlung in den Mitgliedstaaten Divergenzen bestehen, gibt es eine breite Basis an Vorschriften, etwa im Rahmen der erstmaligen Bewertung von Wirtschaftsgütern und der regulären Abschreibung, die auch steuerlichen Grundsätzen entsprechen.[28]

Weiterhin ist zu klären, welche verbundenen Unternehmen das Konzept der GKKB anwenden dürfen beziehungsweise müssen. Hierzu bedarf es einheitlicher Kriterien, die neben einer Mindestbeteiligungsquote auch zusätzliche wirtschaftliche Kriterien umfassen können. Darüber hinaus muss entschieden werden, ob nur Kapitalgesellschaften und Betriebsstätten oder auch Personengesellschaften in den Anwendungsbereich der GKKB fallen. Schließlich ist der Konsolidierungskreis auch räumlich abzugrenzen. Fraglich ist, ob die GKKB lediglich grenzüberschreitend tätigen Unternehmen oder auch rein national operierenden Unternehmen offen steht und inwieweit Konzerngesellschaften außerhalb des Gemeinschaftsgebiets einzubeziehen sind.

Mit der Frage der Abgrenzung des Konsolidierungskreises sachlogisch verbunden ist die der Technik und des Umfangs der Konsolidierung. Konsens[29] scheint insoweit zu bestehen, dass eine originär steuerliche Konsolidierung der Einzelergebnisse aller einzubeziehenden Konzerngesellschaften einer Anknüpfung an den handelsrechtlichen Konzernabschluss überlegen ist.[30] Die konkrete Technik der Verlustverrechnung und der Eliminierung von konzerninternen Transaktionen ist hingegen noch ungeklärt. Offen ist auch, ob die Einzelergebnisse vollständig oder nur proportional zur Beteiligungsquote konsolidiert werden und ob bestimmte Einkommensbestandteile, wie beispielsweise Zinsen und Lizenzen, von der Konsolidierung auszunehmen sind.

Eine wesentliche Veränderung zur geltenden internationalen Besteuerungspraxis bildet die formelhafte Gewinnaufteilung. Sie hat in Kanada und den USA auf nationaler Ebene eine lange Tradition. In Deutschland wird sie im Rahmen der Gewerbesteuer angewandt. Im Hinblick auf die Einführung der formelhaften Gewinnaufteilung in der Europäischen Union ist zu klären, welche Schlüsselgrößen heranzuziehen sind und wie die einzelnen Schlüsselgrößen zu bewerten und im Rahmen der Formel zu gewichten sind. Zur Diskussion stehen unternehmensspezifische Kennzahlen, etwa eine Kombination aus Außenumsätzen, der Lohnsumme und des Vermögens oder der Mehrwert eines Unternehmens, oder aber makroökonomische und industriespezifische Aufteilungsgrößen, wie etwa das Bruttoinlandsprodukt.

---

27 Vgl. Europäische Kommission: Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft, 2006.

28 Vgl. Dieter Endres et al.: The Determination of Corporate Taxable Income in the EU Member States, London 2007; Christoph Spengel: Besteuerung von Einkommen – Aufgaben, Wirkungen und europäische Herausforderungen, Gutachten für den 66. Deutschen Juristentag, München 2006; Wolfgang Schön: Steuerliche Maßgeblichkeit in Deutschland und Europa, Köln 2005.

29 Vgl. Europäische Kommission: Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft, 2006, S. 8.

30 Zu den Gründen vgl. Christoph Spengel: Einheitliche Bemessungsgrundlage für die laufende Besteuerung der Europäischen Aktiengesellschaft, in: Norbert Herzig (Hrsg.): Besteuerung der Europäischen Aktiengesellschaft (Societas Europaea – SE), Köln 2004, S. 101-117; Dieter Schneider: Konzernrechnungslegung nach IAS als Besteuerungsgrundlage?, in: Betriebs-Berater 6/2003, S. 299-304.

Zu klären ist schließlich, inwieweit Steuern nachgelagerter Gebietskörperschaften von der GKKB betroffen sind. Als Beispiel sei hier auf die Gewerbesteuer in Deutschland verwiesen, die an das körperschaftsteuerpflichtige Einkommen anknüpft. Kommt es zu einer EU-weiten, einheitlichen, konsolidierten Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer, stellt sich die Frage, ob einzelne Mitgliedstaaten zur Bemessung ihrer lokalen Gewinnsteuern weiterhin an diese Ausgangsgröße anknüpfen können.

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der GKKB ist auch zu entscheiden, ob die GKKB als Option angeboten werden soll oder verpflichtend anzuwenden ist, soweit die Voraussetzungen erfüllt sind. Die Kommission und das Europäische Parlament sprechen sich für eine Wahlmöglichkeit aus.[31] Begründet wird dies damit, dass die GKKB vor allem als Maßnahme zur Förderung grenzüberschreitender Geschäftstätigkeiten von verbundenen Unternehmen zu sehen ist. Eine Anpassung der steuerlichen Rahmenbedingungen für rein national operierende Unternehmen wird hingegen nicht als notwendig erachtet. Hinzu kommt, dass eine fakultative Anwendung der GKKB als eher zurückhaltender Eingriff in die nationale Steuersouveränität empfunden werden könnte und somit eher die Zustimmung der Mitgliedstaaten finden wird als eine obligatorische GKKB. Ein Wahlrecht wäre jedoch mit entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten verbunden. Multinationale Unternehmen könnten entscheiden, ob für sie die Anwendung der GKKB oder der herkömmlichen getrennten Gewinnermittlung anhand von Verrechnungspreisen steuerlich günstiger ist. Dem Ziel einer neutralen, verzerrungsfreien Unternehmensbesteuerung wäre damit nicht gedient. Es erscheint auch problematisch, die GKKB rein national tätigen Konzernen nicht zugänglich zu machen. Dies hätte ein gespaltenes Gewinnermittlungsrecht zur Folge, das mit dem steuerlichen Gleichbehandlungsgebot nur schwer zu vereinen wäre.[32]

Eine Umsetzung der GKKB verspricht mehrere Vorteile:[33]

- Durch die Anwendung einheitlicher Gewinnermittlungsvorschriften können steuerlich bedingte Bürokratiekosten vermindert werden. Denn während grenzüberschreitend tätige Konzerne derzeit mit 27 verschiedenen Steuerrechtsordnungen umgehen müssen, gelten zukünftig unabhängig vom Ort der Tätigkeit einheitliche Gewinnermittlungsvorschriften.
- Im Wege der Konsolidierung kommt es zu einem umfassenden, grenzüberschreitenden Verlustausgleich zwischen den Konzerneinheiten. In der aktuellen Besteuerungspraxis der Mitgliedstaaten ist die Möglichkeit der Verrechnung von Verlusten und Gewinnen dagegen überwiegend nur nationalen Konzernen vorbehalten. Ausländische Verluste werden nur in Dänemark, Frankreich, Italien und Österreich berücksichtigt.
- Die Konsolidierung führt auch zu einer Eliminierung konzerninterner Liefer- und Leistungsbeziehungen. Gewinne aus konzerninternen Lieferbeziehungen werden zunächst neutralisiert. Besteuert werden sie erst, wenn das betreffende Wirtschaftsgut an fremde Dritte weiterveräußert wird. Leistungsbeziehungen führen zu Aufwendungen bei der empfangenden und zu Erträgen bei der leistenden Konzerneinheit. Da sich beide Größen wertgleich gegenüberstehen, entfalten sie im Rahmen der Konsolidierung keine Wirkung.

31 Vgl. Europäische Kommission: Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft, 2006.

32 Vgl. Andreas Oestreicher/Christoph Spengel: Anwendung von IAS in der EU – Zukunft des Maßgeblichkeitsprinzips und Steuerbelastung, in: Recht der Internationalen Wirtschaft 12/2001, S. 889-902; Wolfgang Schön: The European Commission's Report on Company Taxation: A Magic Formula for European Taxation?, in: European Taxation 8/2002, S. 276-286; Christoph Spengel: International Accounting Standards und Unternehmensbesteuerung in der Europäischen Union, in: Internationales Steuerrecht 1/2003, S. 29-36 (Teil I), 67-72 (Teil II).

33 Vgl. Christoph Spengel/Ralf Braunagel: EU-Recht und Harmonisierung der Konzernbesteuerung in Europa, in: Steuer und Wirtschaft 1/2006, S. 34-49.

Durch die Konsolidierung konzerninterner Lieferungs- und Leistungsbeziehungen verlieren Verrechnungspreise ihre Bedeutung. Aufwendig zu erstellende Dokumentationen über die Bestimmung der Verrechnungspreise könnten vermieden und Bürokratiekosten somit weiter gesenkt werden. Auch Bestrebungen, die gesetzlichen Bandbreiten bei der Bestimmung von Verrechnungspreisen auszunutzen, um Gewinne in niedrig besteuernde Staaten zu verlagern, würden unterbunden werden. Darüber hinaus würden Probleme bei der Aufwandszuordnung zwischen den Konzerngesellschaften und die daraus erwachsenden Möglichkeiten zur Verlagerung von Gewinnen im Zuge der Aufwands- und Ertragskonsolidierung entfallen. Finanzierungsgestaltungen etwa, bei denen der Zinsaufwand in einem höher besteuernden Staat und der entsprechende Zinsertrag in einem niedrig besteuernden Staat anfällt, wären nicht mehr möglich. Infolge der Eliminierung von Zwischenergebnissen werden schließlich auch grenzüberschreitende Umstrukturierungen im Konzern erleichtert. Die in den übergehenden Wirtschaftsgütern gebundenen stillen Reserven werden nicht aufgedeckt und besteuert.

Die aktuellen Reformüberlegungen der Europäischen Kommission konzentrieren sich auf eine Harmonisierung der Bemessungsgrundlage. Eine Angleichung der Steuersätze ist hingegen nicht beabsichtigt.[34] Ein wesentliches Element im Steuerwettbewerb bleibt somit erhalten. Dies ist aus Sicht der Verfechter eines Systems des Steuerwettbewerbs ein weiterer Vorteil.

Allerdings werden mit Hilfe der GKKB nicht alle Probleme gelöst. So bleibt es an den Außengrenzen der Europäischen Union bei der herkömmlichen, direkten Gewinnabgrenzung und den damit einhergehenden Möglichkeiten zur Gewinnverlagerung. Zudem können auch im Rahmen der formelhaften Gewinnaufteilung zwischenstaatliche Steuersatzdifferenzen ausgenutzt werden, um die Steuerbelastung zu minimieren. Die formelhafte Gewinnaufteilung führt zu einer Besteuerung der Aufteilungsfaktoren.[35] Können Unternehmen die zwischenstaatliche Verteilung der Aufteilungsfaktoren beeinflussen, ist angesichts des bestehenden Steuersatzgefälles innerhalb der Europäischen Union davon auszugehen, dass Unternehmen versuchen werden, betriebliche Funktionen und die mit ihnen verbundenen Gewinne in Länder mit niedrigem Steuersatz zu verschieben. Stellt die Lohnsumme beispielsweise eine Schlüsselgröße für die Gewinnaufteilung dar, hätten Unternehmen einen Anreiz lohnintensive Aktivitäten zu verlagern. In Abhängigkeit von den Faktoren, die in die Aufteilungsformel eingehen, können somit auch weiterhin Verzerrungen unternehmerischer Entscheidungen auftreten. Dies wird die Mitgliedstaaten möglicherweise zu weiteren Steuersenkungen veranlassen. Es stellt sich daher die Frage, ob einer Harmonisierung der Bemessungsgrundlage auf Dauer nicht auch eine Angleichung der Steuersätze folgen muss, um eine verzerrungsfreie Unternehmensbesteuerung innerhalb der Europäischen Union sicherzustellen.[36]

Ausblick

Gemessen an der bisherigen Gesetzgebung der Kommission wäre die Einführung einer GKKB mit weitreichenden Veränderungen verbunden. Derzeit wird eine grenzüberschrei-

34 Vgl. zuletzt Europäische Kommission: Umsetzung des Programms der Gemeinschaft für mehr Wachstum und Beschäftigung, 2007.

35 Vgl. Jack Mintz: Globalization of the Corporate Income Tax: The Role of Allocation, in: Finanzarchiv 3-4/1999, S. 389-424.

36 Vgl. Spengel: Besteuerung von Einkommen – Aufgaben, Wirkungen und europäische Herausforderungen, 2006, G39-G40.

tende Verlustverrechnung nur von vier Mitgliedstaaten, die Eliminierung von Zwischenergebnissen nur von sieben Mitgliedstaaten und eine formelhafte Gewinnaufteilung nur im Rahmen der Gewerbesteuer auf nationaler Ebene in Deutschland praktiziert. Das Konzept der GKKB kann somit nicht an bestehende steuerrechtliche Strukturen der Mitgliedstaaten anknüpfen. Es erscheint daher fraglich, ob die Mitgliedstaaten ihre Zustimmung zu einem Konzept geben, mit dem sie keinerlei Erfahrungen haben. Die Zurückhaltung der Mitgliedstaaten machen auch die von der Europäischen Kommission beschriebenen Tendenzen in den Arbeitsgruppen deutlich.[37] So verteidigen einige Sachverständige offenbar hauptsächlich ihr nationales Steuersystem statt nach einem Kompromiss für eine unionsweit anwendbare Lösung zu suchen. Zunehmend sei auch eine Diskrepanz zwischen den von den einzelnen Mitgliedstaaten bereitgestellten Ressourcen zu konstatieren.

Die Zustimmung der Mitgliedstaaten wird entscheidend auch von den Aufkommenswirkungen der GKKB abhängen. Aufkommenswirkungen können zum einen aus der Konsolidierung resultieren, wenn anders als bisher Verluste grenzüberschreitend verrechnet werden können und Zwischenergebnisse eliminiert werden. Zum anderen ist zu erwarten, dass sich aufgrund des Übergangs von der direkten zur indirekten Gewinnaufteilung eine neue zwischenstaatliche Aufkommensverteilung ergibt.[38] Erste Untersuchungen deuten darauf hin, dass Deutschland Steueraufkommen gewinnen könnte. Verlieren würden hingegen Belgien, die Niederlande, Irland, Luxemburg und Schweden.[39] Die tatsächlichen Auswirkungen auf das Steueraufkommen der Mitgliedstaaten sind jedoch nur schwer abzuschätzen. Sie hängen wesentlich von den in die Formel eingehenden Faktoren und den Anpassungsreaktionen der Unternehmen ab.

Bis Ende 2008 möchte die Europäische Kommission einen umfassenden Vorschlag für einen Gemeinschaftsrechtsakt vorlegen. Bis dahin sollen auch die makro- und mikroökonomischen Auswirkungen ebenso wie die Auswirkungen auf das Steueraufkommen der Mitgliedstaaten eingehend untersucht werden. Zwei Szenarien sollen untersucht werden: Zum einen einheitliche Gewinnermittlungsregelungen ohne Konsolidierung und zum anderen eine gemeinsame konsolidierte Bemessungsgrundlage.[40] Es bleibt abzuwarten, ob die Mitgliedstaaten bereit sind, den Reformprozess weiterzuführen.

---

37 Vgl. Europäische Kommission: Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft, 2006.

38 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen: Einheitliche Bemessungsgrundlage der Körperschaftsteuer in der Europäischen Union, 2007.

39 Vgl. Clemens Fuest/Thomas Hemmelgarn/Fred Ramb: How Would the Introduction of an EU-Wide Formula Apportionment Affect the Size and the Distribution of the Corporate Tax Base? An Analysis Based on German Multinationals, erscheint in: International Tax and Public Finance, 2007.

40 Vgl. Europäische Kommission: Umsetzung des Programms der Gemeinschaft für mehr Wachstum und Beschäftigung, 2007.

Die Zukunft von Europol

*Michael Niemeier**

„Auch wenn ich die Ziele des großen Gesamteuropas begrenze, muss ich die innere Sicherheit auf jeden Fall dabei haben. Denn es ist heutzutage unmöglich, auf diesem Gebiet ohne schlagkräftige Zusammenarbeit zu existieren, da die Kriminalität international agiert und wir alle unter denselben Übeln leiden."[1]

Die Ausführungen des früheren Kommissionspräsidenten Jacques Delors aus den „Erinnerungen eines Europäers", die den folgenden Überlegungen vorangestellt sind, treffen zu: Die Gewährleistung von Sicherheit für die Bürgerinnen und Bürger in den Staaten der Europäischen Union kann nicht mehr allein durch nationale, auf der eigenen Souveränität beruhende Maßnahmen realisiert werden. Früh wurde das bereits im Rahmen der Diskussion über die Freizügigkeit in Europa erkannt. Das Ergebnis dieser Diskussion und die Erkenntnis der Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit fanden Niederschlag im Schengener Übereinkommen. Maßnahmen wie die Intensivierung des polizeilichen Informationsaustausches, grenzüberschreitende Observation und Nacheile, Verbesserung der Rechtshilfe, einheitliche Außengrenzkontrollen und das Schengener Informationssystem (SIS) brachten hier erhebliche Verbesserungen.

Mit dem Europäischen Polizeiamt Europol wurde in den 1990er Jahren ein weiteres wirksames Instrument geschaffen: eine europäische Plattform zum Austausch von Informationen, die der Verhinderung und Verfolgung schwerer grenzüberschreitender Kriminalität dienen, und zur Koordinierung entsprechender Maßnahmen der nationalen Strafverfolgungsbehörden. Anhand von Datenzulieferungen der Mitgliedstaaten, aber auch gestützt auf die Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Einrichtungen sollen bei Europol Analysen erstellt werden, auf deren Grundlage die nationalen Polizeibehörden dann weitere Maßnahmen ergreifen können. Europol nahm seine Tätigkeiten in vollem Umfang am 1. Juli 1999 auf, nachdem das Europol-Übereinkommen am 1. Oktober 1998 in Kraft getreten war. Dieses hier sehr vereinfacht dargestellte Grundkonzept macht den Mehrwert einer europäischen (Polizei-)Zusammenarbeit sichtbar. Denn die Zusammenfassung von Einzelinformationen ergibt naturgemäß mehr als ihre zahlenmäßige Summe. Durch eine analytische Gesamtschau, das Herstellen von Querverbindungen und Verknüpfungen, schafft sie neue Erkenntnisse und ermöglicht so ein qualitativ verbessertes Vorgehen und damit größere Erfolge im Kampf gegen die Kriminalität. Die europäische Ebene ersetzt also nicht die nationale Verbrechensbekämpfung, sie optimiert sie und macht ihr Handeln effizienter.

Die Frage nach einer künftigen, möglicherweise erweiterten Rolle Europols lässt sich nicht beantworten ohne einen Blick auf die Entstehungsgeschichte der Institution und ihre gegenwärtige Rolle im Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung auf europäischer Ebene. Die folgenden Überlegungen gliedern sich daher in drei Schritte:

Zunächst geht es um die Analyse der programmatischen Entwicklung vom Beschluss des Europäischen Rates von Maastricht aus dem Jahr 1991[2] über Tampere[3] und das Haager Pro-

---

* Ministerialrat Michael Niemeier, Referatsleiter im Bundesministerium des Innern, Berlin. Der Artikel beruht auf einem Vortrag vor der Europäischen Rechtsakademie (ERA), Trier, am 17. April 2007 und gibt die persönliche Meinung des Autors wieder.

1 Jacques Delors: Erinnerungen eines Europäers, Berlin 2004, S. 512-513.

2 Vgl. Presseerklärung zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Maastricht, 9./10. Dezember 1991, DOC/91/7 vom 11.12.1991, S. 2 sowie Gemeinsame Maßnahme vom 10. März 1995 bezüglich der Europol-Drogenstelle, vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union beschlossen, 95/73/JI, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 062/1995, S. 1.

3 Europäischer Rat (Tampere): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15./16. Oktober 1999, Nr. 200/1/99, RS 43 und 55.

gramm[4] bis hin zum Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft.[5] Der zweite Teil befasst sich mit den gegenwärtigen Herausforderungen, die sowohl im Bereich bestimmter Deliktsformen als auch strukturell im institutionellen Gefüge einer ‚Europäischen Sicherheitsarchitektur' liegen. Schließlich wird drittens nach künftigen Perspektiven für Europol gefragt, bei denen weder die Zukunft des Verfassungsvertrages noch eine langfristig wohl unvermeidliche stärkere Zentralisierung der Gewährleistung der Sicherheit in Europa außer Acht gelassen werden können.

Programmatische Entwicklung

Die Gründung Europols geht auf den Beschluss des Europäischen Rates von Maastricht im Dezember 1991 zurück. Dieser erwähnt Europol und seine Ausgangsaufgabe, die Organisation des europäischen Informationsaustauschs im Bereich der Drogenbekämpfung, bloß in zwei Sätzen. Zuvor war jedoch auf dem Juni-Gipfel in Luxemburg ein Ausbau der Aufgabenwahrnehmung Europols in zwei Phasen ins Auge gefasst worden: In der ersten Phase sollte eine ‚Relaisstelle' für den wechselseitigen Austausch von Informationen und Erfahrungen eingerichtet werden; die zweite Phase sah hingegen (bereits 1991!) die Einräumung konkreter Handlungsbefugnisse auch in den Mitgliedstaaten vor („powers to act also within the Member States").[6]

Der Rat von Tampere

Acht Jahre später, in den Schlussfolgerungen zum Europäischen Rat von Tampere im Jahre 1999,[7] ist von operativen Befugnissen auf dem Gebiet der Mitgliedstaaten nicht mehr die Rede. Zwar wird Europol ausdrücklich eine Schlüsselrolle bei der Kriminalitätsbekämpfung in Europa zuerkannt. Im Einzelnen gefordert werden jedoch (lediglich) Maßnahmen wie die Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsteams der Mitgliedstaaten, an denen Europol sich „in unterstützender Funktion beteiligen" soll, die Möglichkeit Europols, einzelne Mitgliedstaaten um die Einleitung von Ermittlungen zu ersuchen oder eine von der Art der Vortaten unabhängige Ausweitung der Zuständigkeit Europols auf den Bereich der Geldwäsche.

In einer im Oktober 2001 erfolgten Bewertung der Schlussfolgerungen von Tampere durch den damaligen belgischen Ratsvorsitz werden Defizite gerade im Kernbereich der Arbeit von Europol konstatiert, nämlich bei der informationsgestützten Analysetätigkeit. Zurückgeführt wird dies in erster Linie auf eine „übertriebene Zurückhaltung der Mitgliedstaaten bei der Übermittlung der in ihrem Besitz befindlichen sensiblen Informationen an Europol".[8] Eine Beurteilung, die auch heute, sechs Jahre später, nicht realitätsfern ist.

Das Haager Programm

Auch die Beschlüsse zum Haager Programm bedeuten für Europol keinen wirklichen qualitativen Fortschritt.[9] So fordert der Europäische Rat die Mitgliedstaaten nachdrücklich

4 Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 53/2005, S. 1-4.

5 Bundesministerium des Innern: Europa sicher leben. Arbeitsprogramm des Bundesministeriums des Innern für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007, abrufbar unter: http://www.eu2007.bmi.bund.de (letzter Zugriff: 29. Mai 2007).

6 Vgl. Presseerklärung zu den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates in Luxemburg, 28./29. Juni 1991, DOC/91/2 vom 29.6.1991, S. 6.

7 Europäischer Rat (Tampere): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15./16. Oktober 1999.

8 Vgl. Aufzeichnung des Vorsitzes, Dokument 13416/01 JAI 133 vom 30.10.2001, S. 8.

9 Haager Programm, 2005.

auf, Europol in die Lage zu versetzen, eine entscheidende Rolle bei der Bekämpfung der Schwerkriminalität zu übernehmen. Europol sollen alle erforderlichen Informationen rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden und eine gute Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden und Europol sei zu fördern. Darüber hinaus werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, die noch ausstehenden Änderungsprotokolle bis Ende 2004 zu ratifizieren. Bekanntlich ist diese Ratifizierung für die ersten beiden Protokolle am 28. März und für das dritte Protokoll erst am 18. April 2007 erfolgt.[10]

Einzig neu ist die Entscheidung, dass die Mitgliedstaaten Europol zukünftig zur Zentralstelle der Union für die Bekämpfung der Euro-Fälschung erklären sollen. Dies ist zwischenzeitlich durch einen Ratsbeschluss erfolgt.[11] Weiter verweist das Haager Programm auf das Inkrafttreten des Entwurfs des Vertrages über eine Verfassung für Europa und sieht vor, dass spätestens zum 1. Januar 2008 gemäß Artikel III-276 des Verfassungsentwurfs ein europäisches Gesetz über Europol erlassen wird. Dabei soll „allen Europol übertragenen Aufgaben Rechnung" getragen werden.[12]

Leider muss festgestellt werden, dass zwei Jahre nach Beschlussfassung über das Haager Programm in der Umsetzung noch relativ geringe Fortschritte zu verzeichnen sind. Zwar hat der Ministerrat recht schnell die neue Funktion von Europol als Zentralstelle zur Bekämpfung der Euro-Fälschung beschlossen. Diese Funktion ist aber zunächst auf die Annahme von Daten aus Drittstaaten begrenzt. Die Zuständigkeit der nationalen Strafverfolgungsbehörden für die Euro-Fälschung wird dadurch nicht tangiert. Mit der 2006 neu eingeführten jährlichen ‚Bewertung der Bedrohungslage' im Bereich der Organisierten Kriminalität (OCTA)[13] wurde immerhin die Darstellung der Analyseergebnisse seitens Europols wesentlich verbessert. Die übrigen im Haager Programm genannten praktischen Maßnahmen der Zusammenarbeit zwischen Europol und den Mitgliedstaaten konnten aufgrund der bis vor Kurzem fehlenden Ratifikation der drei Änderungsprotokolle nicht in die Praxis umgesetzt werden.

Das Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft

Neben der Schaffung eines europäischen Informationsverbundes ist die Stärkung von Europol einer der Schwerpunkte des Programms der deutschen Ratspräsidentschaft im Bereich der Innenpolitik.[14] Auf Grundlage der Schlussfolgerungen des Rates zur Zukunft von Europol[15] soll insbesondere die operative Arbeit von Europol weiter verbessert werden. Dazu ge-

---

10 Protokoll erstellt aufgrund von Artikel 43 Absatz 1 des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen) zur Änderung von Artikel 2 und des Anhangs jenes des Übereinkommens – Erklärung, in: Amtsblatt, Nr. C 358/2000, S. 2–7.
PROTOKOLL – zur Änderung des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen) und des Protokolls über die Vorrechte und Immunitäten für Europol, die Mitglieder der Organe, die stellvertretenden Direktoren und die Bediensteten von Europol, in: Amtsblatt, Nr. C 312/2002, S. 2–7.
PROTOKOLL – aufgrund von Artikel 43 Absatz 1 des Übereinkommens über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen) zur Änderung dieses Übereinkommens, in: Amtsblatt, Nr. C 2/2004, S. 3–12.

11 Rat der Europäischen Union: Beschluss 2005/511/JI des Rates vom 12. Juli 2005 über den Schutz des Euro gegen Fälschung durch Benennung von Europol als Zentralstelle zur Bekämpfung der Euro-Fälschung, in: Amtsblatt, Nr. L 185/2005, S. 35-36.

12 Haager Programm, 2005, S. 9.

13 Europol: Organized Crime Threat Assessment 2006, abrufbar unter: http://www.europol.eu.int/publications/OCTA/OCTA2006.pdf (letzter Zugriff: 29. Mai 2007).

14 Bundesministerium des Innern: Europa sicher leben, 2007.

15 Rat der Europäischen Union: Mitteilung an die Presse, 2768. Tagung des Rates Justiz und Inneres, 15801/06 (Presse 341), 4.-5. Dezember 2006 sowie Dok. 14405/4/06 REV 4 EUROPOL 93.

hört neben einer maßvollen Erweiterung des Zuständigkeitsbereichs auch eine Entbürokratisierung und Flexibilisierung der Regelungen und Abläufe bei Europol.

Operative Verbesserungen

Zukünftig soll die Zuständigkeit von Europol auch auf die Verhütung und Bekämpfung von Delikten der nicht organisierten schweren grenzüberschreitenden Kriminalität erweitert werden. Auf diese Weise könnte Europol die Mitgliedstaaten künftig auch bei der Verfolgung von Straftaten durch reisende Gewalttäter und Hooligans, grenzüberschreitend tätige Serienmörder oder der Verbreitung von Kinderpornografie im Internet unterstützen. Damit sollen vor allem Abgrenzungsschwierigkeiten hinsichtlich der Zuständigkeit von Europol beseitigt werden.

Im Hinblick auf Europol spielt schließlich auch der Ausbau des europäischen Informationsverbundes als Ziel der deutschen Präsidentschaft eine wichtige Rolle. Der Informationsverbund bezweckt die künftige Gewährung umfassenden grenzüberschreitenden Zugriffs auch auf die für die nationalen Polizeien verfügbaren Daten. In einem ersten Schritt wird auf der Grundlage des Prümer Vertrages[16] zu bestimmten Datenkategorien ein solcher Zugriff im sogenannten Hit-/no-hit-Verfahren gewährleistet. Auch die Rolle von Europol in diesem Informationsverbund muss geklärt werden. Während Europol im Rahmen der Fortentwicklung des SIS zukünftig beispielsweise Zugang zu den dort gespeicherten Daten erhält, ist das bei den nationalen Datenbanken bis jetzt nicht der Fall. Hier ist zu überlegen, inwieweit Europol (und auch der europäischen Service-Einheit für justizielle Zusammenarbeit Eurojust) ein Zugang zu (gemeinsamen) Informationssystemen ermöglicht werden soll, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

Entbürokratisierung / Flexibilisierung

Hinsichtlich der Verfahrensregelungen und internen Abläufe von Europol wird es erforderlich sein, die vorhandenen Regelungen nochmals kritisch zu überprüfen. Dazu gehört auch die Vielzahl von Vorlagepflichten an den Rat der Justiz- und Innenminister. Hier sollte überlegt werden, ob nicht in einigen Fällen der Europol-Verwaltungsrat[17] abschließend entscheiden kann. Auch sollten in diesem Zusammenhang die Regeln des internen Managements und des Personaleinsatzes überprüft werden. Sie haben sich teilweise als nicht flexibel genug erwiesen. So kann beispielsweise auf neue operative Prioritäten nicht in ausreichendem Maß durch Personalverschiebung innerhalb der Organisation reagiert werden.

Ein weiterer Punkt in diesem Zusammenhang betrifft die Arbeit des Verwaltungsrats von Europol. Nach derzeit verbindlicher Praxis ist der Vorsitz im Europol-Verwaltungsrat an die jeweilige Ratspräsidentschaft gekoppelt. Das bedeutet einen halbjährlichen Wechsel des Vorsitzes. Eine solche hohe Diskontinuität ist der Arbeit eines Gremiums, das neben administrativen Vorgängen auch die strategische wie operative Ausrichtung Europols kontinuierlich begleiten soll, nicht förderlich. Es sollte deshalb in Betracht gezogen werden, den Vorsitz des Verwaltungsrats unabhängig von der jeweiligen EU-Ratspräsidentschaft für einen Zeitraum von zwei Jahren zu wählen, der beispielsweise um weitere zwei Jahre verlängert

16 Vertrag zwischen dem Königreich Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, dem Königreich Spanien, der Französischen Republik, dem Großherzogtum Luxemburg, dem Königreich der Niederlande und der Republik Österreich über die Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus, der grenzüberschreitenden Kriminalität und der illegalen Migration, Prüm am 27. Mai 2005, abrufbar unter: http://www.bmj.bund.de/files/-/974/Prümer_Vertrag.pdf (letzter Zugriff: 29. Mai 2007).

17 Der Verwaltungsrat von Europol besteht aus je einem Vertreter pro EU-Mitgliedstaat und nimmt unterschiedliche Kontroll- und Managementaufgaben gemäß Artikel 28 des Europol-Übereinkommens wahr.

werden könnte. Ebenfalls begrenzt werden könnte die Amtszeit der Delegierten im Verwaltungsrat. Entsprechende Modelle werden bei anderen Agenturen wie etwa bei der europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen Frontex bereits praktiziert und ließen sich für Europol leicht übernehmen.

Schließlich könnte auch die Rolle der für Europol zuständigen nationalen Stellen in der jetzigen Gremienstruktur weiter ausgebaut werden. Europol ‚lebt' gewissermaßen von der Zusammenarbeit mit und Verankerung in den Polizeibehörden der Mitgliedstaaten. Eine Schlüsselstellung kommt dabei den Leitern der nationalen Stellen (Heads of National Units – HENUs) zu, die als Bindeglied in beide Richtungen wirken. Daher sollte die Idee eines hochrangig besetzten Gremiums von Repräsentanten der nationalen Stellen (sogenannte ‚Super-HENUs') geprüft werden, das Europol und insbesondere dem Verwaltungsrat vor allem in Fragen von operativer Bedeutung als echtes, regelmäßig tagendes Beratergremium zur Seite stehen könnte.

Herausforderungen

Die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und damit auch Europol sind gegenwärtig mit erheblichen Herausforderungen konfrontiert, die sowohl im Bereich einzelner Kriminalitätsphänomene liegen als auch den institutionellen Rahmen der Sicherheitsarchitektur einer auf 27 Mitgliedstaaten erweiterten Europäischen Union betreffen.

Kriminalitätsbezogene Herausforderungen

Eines der bedrohlichsten Phänomene für Europa wie für die gesamte Völkergemeinschaft ist ohne Frage der islamistische Terrorismus. Die Herkunft seiner Täter, ihre Aktionsgebiete und ihre Ziele sind weder regional noch national, ja nicht einmal auf einen Kontinent beschränkt. Der islamistische Terrorismus gefährdet weltweit Sicherheit und Stabilität und hat längst auch Europa zu einem Teil des allgemeinen Gefahrenraums gemacht. Die Terroristen rekrutieren sich aus allen Teilen der islamischen Welt wie auch aus in Europa lebenden Unterstützern. Sie eint das gemeinsame Feindbild und die ideologische Verbundenheit. Es besteht keine straffe Kaderorganisation, sondern ein Geflecht verschiedener, selbständig und damit hochgradig flexibel agierender Gruppierungen und Zellen.

Nicht zu vernachlässigen sind daneben, worauf auch der jüngste Terrorismusbericht von Europol[18] hinweist, ethno-nationalistische und separatistische Formen des Terrorismus sowie Links- und Rechtsterrorismus. Gruppierungen, die diesem Spektrum zuzuordnen sind, haben in der Europäischen Union im Jahr 2006 zusammengerechnet rund 480 Anschläge verübt. Regional bedingte Konflikte bleiben dabei nicht auf ihren Ursprungsort beschränkt, sondern breiten sich mit Hilfe moderner Kommunikationsmittel sowie über Migrationsbewegungen auch in die europäische Lebenswelt aus. Wenn junge Männer aus dem Nahen Osten mit einer radikal-islamischen Vorprägung zum Studium nach Deutschland kommen und dort Kofferbomben in Zügen platzieren, weil in Dänemark Karikaturen des Propheten Mohammed publiziert wurden, zeigt dies drastisch die Entkoppelung von Ursachen und Austragungsorten entsprechender Konflikte.

Als zweiter wesentlicher Kriminalitätsbereich neben dem Terrorismus ist die Organisierte Kriminalität zu nennen. Auch hier schreitet die Internationalisierung in großen Schrit-

18 Europol: EU Terrorism Situation and Trend Report 2007, abrufbar unter: http://www.europol.europa.eu/publications/TESAT/TESAT2007.pdf (letzter Zugriff: 29. Mai 2007).

ten voran. In Deutschland werden jährlich über 600 Ermittlungsverfahren bearbeitet, die der Organisierten Kriminalität zuzuordnen sind. Die Zahl der Tatverdächtigen liegt jährlich bei mehr als 10.000. Dass in 77 Prozent der Verfahren Tatverdächtige unterschiedlicher Nationalität festgestellt worden sind, deutet darauf hin, dass sich auch hier tradierte, ethnisch oder in sonstiger Weise homogen kodierte Gruppierungen neu formieren. Wesentliche Deliktschwerpunkte im Bereich der Organisierten Kriminalität sind Rauschgifthandel und Rauschgiftschmuggel, Eigentumskriminalität, Schleuserkriminalität, Menschenhandel, Steuer- und Zolldelikte, Gewaltkriminalität, Fälschungskriminalität, Waffenhandel und Waffenschmuggel und Umweltkriminalität. Mit einem Anteil von über 30 Prozent nimmt die Rauschgiftkriminalität eine herausragende Position ein. Die ermittelten Schadenshöhen und Gewinne variieren von Jahr zu Jahr erheblich. Im Jahr 2005 wurde ein Schaden in Höhe von circa 688 Mio. Euro und ein Gewinn in Höhe von circa 842 Mio. Euro festgestellt.[19] Die Dunkelziffer dürfte deutlich darüber liegen. Das starke Wohlstandsgefälle innerhalb Europas und gegenüber anderen Teilen der Welt verbunden mit zunehmenden Globalisierungs- und Freizügigkeitstendenzen ist geeignet, diese Entwicklung weiter zu forcieren. Zugleich kommt damit der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Kampf gegen die (internationale) Organisierte Kriminalität ein immer größerer Stellenwert zu. Rein auf die nationale Ebene ausgerichtete Bekämpfungsansätze der Organisierten Kriminalität werden zunehmend an Bedeutung verlieren.

Institutionelle Herausforderungen

Durch die Erweiterung der Europäischen Union auf nun 27 Mitgliedstaaten erhöht sich sowohl das Informationsaufkommen als auch der Informationsbedarf der Strafverfolgungsbehörden erheblich. Die Mobilität von Tätern in der Europäischen Union wird durch den Wegfall der Binnengrenzkontrollen weiter zunehmen. Gesteigerte Anforderungen an Europol sowohl als Informationsvermittler wie auch im Analysebereich werden die Folge sein. Dies wird eine deutliche Ausweitung der (informations-)technischen Kapazitäten von Europol einschließen.

Mit dem im Haager Programm beschlossenen Grundsatz der Verfügbarkeit stellt sich auch für Europol die Frage, wie es in den zunehmenden Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten einbezogen wird. Dies betrifft nicht nur den bi- und multilateralen Austausch, sondern auch den Zugang zu europäischen Datenbanken wie dem SIS, dem Visa-Informationssystem (VIS) und auch zu Eurodac, dem gemeinschaftsweiten System zur Abnahme der Fingerabdrücke von Asylbewerbern.

Im Rahmen der europäischen Sicherheitsarchitektur ist Europol nicht mehr die einzige auf europäischer Ebene gegründete Institution für die Verhinderung und Bekämpfung schwererer grenzüberschreitender Kriminalität. Mit Einrichtungen wie dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF), Eurojust, dem gemeinsamen Lagezentrum (SitCen) und jüngst Frontex sind weitere Akteure hinzugetreten. Partielle Zuständigkeitsüberschneidungen wie etwa zwischen Europol und Frontex im Bereich der illegalen Migration weisen darauf hin, dass es künftig eine einheitliche und eindeutige Konzeption für die Aufgabenwahrnehmung der europäischen Sicherheitsbehörden geben muss. Sollte dies nicht gelingen, wird zunehmend mit Doppelarbeit und daraus resultierenden Ineffizienzen zu rechnen sein, die der Sicherheitslage in Europa nicht zuträglich sind.

---

19 Vgl. Bundeskriminalamt: Bundeslagebild Organisierte Kriminalität 2005, Pressefreie Kurzfassung, Wiesbaden, Juli 2006.

Ein letzter Aspekt der institutionellen Herausforderungen betrifft die parlamentarische und gerichtliche Kontrolle von Europol.[20] Seit vielen Jahren fordern das Europäische Parlament und auch nationale Parlamente, dass beide Aspekte deutlich zu verbessern seien. Bemängelt wird vor allem ein Defizit der parlamentarischen Kontrolle auf europäischer Ebene. Die nationale Kontrolle durch die Mitgliedstaaten sei für eine europäische Institution nicht ausreichend. Am 10. April 2007 wurde in einer Anhörung des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments zu Europol von den dort vertretenen Abgeordneten erneut die Idee eines gemeinsamen Ausschusses mit Vertretern nationaler Parlamente und des Europäischen Parlaments zur Kontrolle von Europol vorgeschlagen. Daneben wird auch immer wieder eine stärkere gerichtliche Kontrolle gefordert.

Perspektiven

Die nächsten Schritte der Entwicklung Europols sind durch das Inkrafttreten der drei Änderungsprotokolle zur Europolkonvention unmittelbar vorgezeichnet.[21]

Die operative Arbeit des Europäischen Polizeiamts wird spätestens mit dem Inkrafttreten der letzten Instrumente zur Umsetzung der Änderungsprotokolle in vier Bereichen eine wesentliche Verbesserung erfahren:

- Durch die Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsteams wird Europol zukünftig unmittelbar Daten aus den Analysedateien (AWFs) in die Arbeit der Ermittlungsteams einbringen können. Dieser unmittelbare Datenaustausch wird zu einer spürbaren Verbesserung der Qualität der in den AWFs gespeicherten Informationen und damit zu ihrer noch praxisgerechteren Ausrichtung führen.
- Die Ersuchenskompetenz von Europol schafft die Möglichkeit, unmittelbar aus der Analysetätigkeit heraus auf die Mitgliedstaaten zuzugehen und dort weitere Ermittlungen anzuregen. Damit kann Europol aus seiner bisher eher passiven Rolle als Informationsvermittler verstärkt heraustreten und nun auch eine aktive Rolle spielen. Die Akzeptanz dieser neuen Rolle bei den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten wird maßgeblich von der Qualität der dem jeweiligen Ersuchen zugrunde liegenden Analyse abhängen.
- Mit der Erweiterung der Analyseteams auf Teilnehmer aus Drittstaaten und Drittstellen wird die Arbeit der Teams selbst verbessert. Die Regelung wird insbesondere zu einer Erweiterung der Informationsbasis der AWFs führen, da Drittstaaten und -stellen eher bereit sein werden, sensible Informationen zu übermitteln, wenn sie mit eigenem Personal an der Auswertung beteiligt sind.
- Neben den für Europol zuständigen nationalen Stellen erhalten zukünftig weitere Stellen der Mitgliedstaaten die Möglichkeit, selbst auf das Europol-Informationssystem zuzugreifen. Allerdings ist dieser direkte Zugriff auf ein sogenanntes Hit-/no-hit-Verfahren begrenzt. Die vollständige Information muss sodann über die nationale Stelle eingeholt werden.

Eine schnelle tatsächliche Umsetzung dieser Maßnahmen in den Mitgliedstaaten ist notwendig, damit die mit ihnen bezweckten Erfolge zeitnah realisiert werden können. Neben diesen kurzfristigen Verbesserungen der Arbeit von Europol werden sich weitere Fortschritte durch die unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft begonnene Umwandlung der Europol-Konvention in einen Ratsbeschluss ergeben. Dies gilt insbesondere für die im

20 Im Einzelnen Jan Ulrich Ellermann: Europol und FBI, Baden-Baden 2005, S. 319-409.

21 Protokolle zur Änderung des Europol-Übereinkommens von 2000 und 2002, in Kraft seit 29. März 2007 sowie das Protokoll zur Änderung des Europol-Übereinkommens von 2003, in Kraft seit 18. April 2007.

Beschlussentwurf vorgesehene Zuständigkeitserweiterung auf alle Formen grenzüberschreitender Schwerkriminalität wie auch für administrativ-verfahrensmäßige Verbesserungen, so zum Beispiel die ebenfalls bereits erwähnte Straffung der Arbeit des Verwaltungsrats oder die Rolle der Leiter der nationalen Stellen.

Reformvorschläge und Bestimmungen des Verfassungsvertrages

Wie wird sich, wie soll sich Europol darüber hinaus zukünftig weiterentwickeln? Mit dieser Frage hat sich auch der Europäische Konvent zur Erarbeitung einer Europäischen Verfassung beschäftigt, auf dessen Arbeiten hier kurz einzugehen ist.[22] In der zuständigen Arbeitsgruppe X: Freiheit, Sicherheit und Recht des Europäischen Konvents war eines der Schwerpunktthemen die Stärkung der operativen Zusammenarbeit in Europa. Dabei stellte die Arbeitsgruppe fest, dass die operative Zusammenarbeit „derzeit nicht effizient, transparent und zuverlässig genug" sei.[23] Neben einer stärkeren Trennung der legislativen von der operativen Arbeit im Rat wurde insbesondere der Ausbau von Europol und Eurojust gefordert. Statt einer detaillierten Beschreibung der Zuständigkeiten sollte zukünftig eine allgemeine Regelung dem Gesetzgeber größere Spielräume geben. Es sollte auf die zentrale Rolle von Europol im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit in Europa hingewiesen werden. Eine Erweiterung der Zuständigkeit auf alle schweren Formen der grenzüberschreitenden Kriminalität wird vorgeschlagen. Auch die Koordinierung und Durchführung von Ermittlungen sowie die Mitwirkung an operativen Maßnahmen, die gemeinsam mit den Behörden der Mitgliedstaaten durchzuführen sind, wäre Inhalt der vom Gesetzgeber zu treffenden Regelung. Als Kompetenzbegrenzung sei vorzusehen, dass Europol nur in Verbindung und Absprache mit dem betreffenden Mitgliedstaat auf dessen Gebiet operativ tätig werden dürfe und Zwangmaßnahmen den Beamten des Mitgliedstaates vorbehalten bleiben.

Dieser Vorschlag entsprang auch der Einsicht, dass die bisherigen Regelungen zu Europol in den Verträgen eher den politischen Rahmen vorgaben. Sobald dieser ausgefüllt ist (so Artikel 30 Absatz 2 lit. a. und b. EU-Vertrag), hatte sich der Regelungsinhalt erschöpft. Eine allgemeine Kompetenznorm dagegen ist offen und lässt dem Gesetzgeber im vorgegebenen Rahmen mehr Möglichkeiten. Die von der Arbeitsgruppe X vorgeschlagene Begrenzung ist dann auch in den Artikel III-276 des Verfassungsentwurfs übernommen worden.

Was hieße das nun für die Kompetenzen von Europol? Europol hätte im Falle der Übernahme dieser Regelung zukünftig die Zuständigkeit, die Tätigkeit der Polizeibehörden und anderen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten bei der Verhütung und Bekämpfung schwerer Kriminalität zu unterstützen und zu verstärken.

Näher konkretisiert wird der Auftrag durch Absatz 2 des Artikels III-276 Verfassungsentwurf. Zu den Aufgaben von Europol kann danach die Datenverarbeitung und die Koordinierung, Organisation und Durchführung von Ermittlungen und von operativen Maßnahmen gehören. Ermittlungen und operative Maßnahmen können nur gemeinsam mit den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten oder im Rahmen von gemeinsamen Ermittlungsteams durchgeführt werden. Was würde das konkret bedeuten?

Im Bereich der Datenverarbeitung wäre durchaus vorstellbar, dass Europol über die beiden bisherigen Systeme (Analysedateien und Informationssystem) hinaus auch Fahndungsdateien einrichtet. So gab es bereits 2003 den Vorschlag aus dem Kreis der sogenannten G-6-Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien, Spanien und

22 Ausführlich Georg Srock: Rechtliche Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung von Europol, Tübingen 2006, S. 203-252.

23 Europäischer Konvent: Schlussbericht der Gruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht", CONV 426/02, S. 15.

Polen), das SIS durch Europol verwalten zu lassen. Allerdings wäre dies damals rechtlich wohl nur durch eine Änderung der Europol-Konvention möglich gewesen. Darüber hinaus wäre auch denkbar, dass ein europaweites Fingerabdrucksystem in Zukunft durch Europol geführt wird.

Offene Fragen

Hinsichtlich der Koordinierung, Organisation und Durchführung von Ermittlungen und von operativen Maßnahmen bleibt der Kompetenzrahmen nach den Maßgaben des Verfassungsvertrags unklar. Wie soll man sich konkret vorstellen, dass Europol Ermittlungen und operative Maßnahmen ‚gemeinsam' mit den zuständigen Behörden durchführt? Unklarheiten hinsichtlich der Verantwortung für eine bestimmte Ermittlungsmaßnahme darf es nicht geben. Welche Rolle könnte Europol dann aber bei den Ermittlungen spielen, die substanziell über die bereits jetzt in Kraft getretene Möglichkeit zur Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen hinausgeht? Hier wird dem Gesetzgeber und damit der Politik eine erhebliche Kraftanstrengung abverlangt, diese schwierige Frage zufriedenstellend zu lösen.

Unabhängig vom Verfassungsvertrag und seinem derzeit noch unklaren Schicksal wird in der politischen Diskussion immer wieder die Erweiterung der operativen Tätigkeit von Europol gefordert. Soweit dies auch die Durchführung eigenständiger Ermittlungen meint, wird zu Recht auf den fehlenden einheitlichen Rechtsrahmen in der Europäischen Union verwiesen. Das Fehlen eines einheitlichen Straf- und Strafverfahrensrechts macht eine Fortentwicklung Europols in diese Richtung auf absehbare Zeit unmöglich, von der Frage der Akzeptanz durch die Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten einmal völlig abgesehen. Auch müsste das Verhältnis zu Eurojust bei der Durchführung von Ermittlungen neu bestimmt werden. Sollte im Fall eigenständiger Ermittlungen durch Europol nicht Eurojust beziehungsweise eine europäische Staatsanwaltschaft die Verfahrensleitung übernehmen? Damit verbunden ist auch die Frage der Fortgeltung der Immunitätsregelungen für Europolbedienstete und der parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle ihrer Tätigkeit.

Ausblick

Sowohl die aufgezeigten Herausforderungen als auch die ansatzweise – wie etwa im Entwurf des Verfassungsvertrages – bereits angelegten Perspektiven machen deutlich, dass sich das ‚Ob' der Frage nach einer künftigen erweiterten Rolle Europols im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nur mit einem klaren Ja beantworten lässt. Ein Verharren im Status quo oder gar ein Zurückgehen hinter bereits Erreichtes wäre mit der Verpflichtung aller Mitgliedstaaten, die Sicherheit ihrer Bürgerinnen und Bürger optimal zu gewährleisten, unvereinbar.

Im Einzelnen darzulegen, wie diese erweiterte Rolle ausgestaltet werden sollte, bedarf zunächst weiterer Arbeiten der für die jeweiligen Sachbereiche zuständigen Experten und vor allem klarer politischer Entscheidungen. Gleichwohl sollen abschließend – gewissermaßen im Sinne einer ‚realistischen Vision' – einige Eckpunkte benannt werden, die bei dem weiteren Arbeits- und Entscheidungsprozess berücksichtigt werden sollten:

Angesichts des ständig steigenden Internationalisierungsgrades wesentlicher Bereiche der Schwerkriminalität wird die Europäische Union, wie dies der deutsch-französische Vorschlag der Außenminister Fischer und de Villepin aus dem Jahr 2002[24] bereits vorsieht, auf die Schaffung eines ‚Europäischen Strafverfolgungsorgans' langfristig nicht verzichten können.

24 Vgl. Europäischer Konvent: Deutsch-französische Vorschläge für den Konvent zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, vorgelegt von Herrn Joschka Fischer und Herrn Dominique de Villepin, Gruppe X „Freiheit, Sicherheit und Recht": Arbeitsdokument 32, Brüssel, 27.11.2002.

Bei der Ausgestaltung dieser Einrichtung sollten vor allem drei Kernbereiche höchste Priorität haben:

- ein modernes Informationsmanagement, das eine ebenso schnelle wie intelligente Sichtung, Verarbeitung und Aktualisierung immer größer werdender Datenmengen erlaubt;
- eine fundierte, computerbasierte Ermittlungsunterstützung, die in der Lage ist, aus den vorhandenen Informationen zielgenaue Analysen und Hinweise zur Förderung komplexer Ermittlungsverfahren zu generieren und nicht zuletzt
- effiziente Strukturen und klare Zuständigkeitsabgrenzungen, die einen flexiblen Ressourceneinsatz ermöglichen und Aufgabenüberschneidungen mit anderen Agenturen vermeiden.

Ein ‚Europäisches Strafverfolgungsorgan' sollte außerdem über einen möglichst breiten Zugang zu vorhandenen, polizeilich relevanten Datensammlungen und Fahndungssystemen verfügen. Auch sollte überlegt werden, inwieweit Europol zukünftig zentral in der Europäischen Union (Fahndungs-)Datenbanken führen sollte (wie beispielsweise das Europäische Fingerabdrucksystem, EU-AFIS).

Auch die immer wieder thematisierte Frage nach eigenen Ermittlungszuständigkeiten wird zu beantworten sein. Originäre Zuständigkeiten im Bereich des Schutzes von Gemeinschaftsgütern erscheinen nahe liegend. Neben Straftaten wie etwa der Euro-Fälschung kämen auch Betrugsdelikte zu Lasten der Gemeinschaft in Betracht. Letzteres würde eine Neubestimmung des Verhältnisses zu OLAF, gegebenenfalls auch eine Fusion beider Einrichtungen erforderlich machen.

Gibt es eine Entscheidung zugunsten solcher Ermittlungskompetenzen, müssten diese schließlich auch staatsanwaltschaftlich adäquat gespiegelt werden. Der Gedanke einer Europäischen Staatsanwaltschaft und eine Harmonisierung des Straf- und Strafverfahrensrechts in Europa werden dabei wesentliche Stichworte sein.

integration

Neue Online-Artikelsuche

Anlässlich des 30. Jahrgangs der *integration* hat die Redaktion ein Online-Archiv eingerichtet. Das Online-Archiv umfasst alle bisherigen Ausgaben der *integration*. Eine komfortable Suchfunktion ermöglicht es, einzelne Beiträge der letzten 30 Jahre einfach und schnell zu finden.

Alle Artikel sind mit Angaben zu Autorin/Autor, Titel (inkl. englischer Übersetzung), Ausgabe, Seitenzahlen sowie mit Schlagworten versehen. Neuere Beiträge stehen zudem als Abstract sowie als Auszug oder Volltext zur Verfügung. Dadurch werden gezielte Literaturrecherchen einfacher.

Das umfassende Archiv und die Suchfunktion finden Sie ab September unter:

www.zeitschrift-integration.de

Institut für Europäische Politik

Weichenstellungen für die Römischen Verträge – Akteure und Überlegungen der Bundesregierung 1955

*Jürgen Elvert**

Im Jahre 2007 beging die Europäische Union den 50. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge. Allerdings begann der europäische Integrationsprozess, der unter anderem durch die Formulierung und Erweiterung eines Rechtskorpus von verfassungsrechtlicher Relevanz – die Konstitutionalisierung des europäischen Integrationsraumes also – gekennzeichnet war, bereits fünf Jahre zuvor mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Der Begriff ‚Konstitutionalisierung' taugt freilich nicht nur zur Kennzeichnung des prozessualen Charakters bei der Herausbildung eines gemeinschaftlichen Verfassungsrechts, sondern ist darüber hinaus geeignet, das Phänomen der kontinuierlichen Vertiefung der Gemeinschaftsstrukturen in seiner Gesamtheit angemessen zu beschreiben. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass der Begriff in den einzelnen Forschungsdisziplinen unterschiedlich bewertet wird. Einerseits attestiert man ihm ein großes Verwendungspotenzial, andererseits wird vor einem allzu inflationären Gebrauch gewarnt, weil er dann Gefahr laufe, zu einem undifferenzierten „Allerweltsbegriff" zu degenerieren.[1] Dennoch bietet ‚Konstitutionalisierung' grundsätzlich eine genügend große Offenheit, um die Entwicklung der rechtlichen Strukturen der Europäischen Union aus dem Spannungsfeld von gewollter, geschriebener und gelebter Verfasstheit heraus in ihrer ganzen Komplexität zu erfassen.

Konstitutionalisierungsschübe und Phasen europäischer Integration

Allerdings ist die damit verbundene Notwendigkeit zum abgestuften Zugang zur Frage der Verfasstheit der europäischen Gemeinschaften und ihrer Bedeutung für den europäischen Integrationsprozess mit den bisher üblichen Erklärungsmodellen aus geschichtswissenschaftlicher Sicht nicht hinreichend zu erklären. Zweifellos gibt es im Acquis communautaire Schlüsseldokumente, die als „Wegmarken"[2] für den weiteren Verlauf des Konstitutionalisierungsprozesses zu verstehen sind, weil sie ihn in eine ganz bestimmte Richtung gelenkt haben. Auch gibt es bestimmte „constitutional moments",[3] die die Eckpunkte des Prozesses der Entstehung einer neuen Rechtsschicht ebenso wie andere zentrale konstitutionalisierungsrelevante Ereignisse markieren. Doch eignen sich solche Bezeichnungen nur bedingt zur Charakterisierung einer so komplexen Gemengelage und Abfolge von Einflüssen und Folgen, wie sie als typisch für die Konstitutionalisierung des europäischen Integrationsraums anzusehen ist. ‚Wegmarke' und ‚constitutional moment' suggerieren die Existenz bestimmter klar zu identifizierender Schriftsätze und Einzelereignisse, die den Verlauf des Integrationsprozesses markieren. Sie sind damit nur partiell tauglich zur Erklärung der Faktoren, die den Meinungsrahmen – die gewollte Verfasstheit also –

* Prof. Dr. Jürgen Elvert, Historisches Seminar II, Universität zu Köln.

1 Rainer Wahl: Konstitutionalisierung – Leitbegriff oder Allerweltsbegriff?, in: Carl-Eugen Eberle/Martin Ibler/Dieter Lorenz (Hrsg.): Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart. Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag, München 2002, S. 191-207, hier S. 191-192.

2 Dazu: Frank R. Pfetsch (unter Mitarbeit vom Timm Beichelt): Die Europäische Union. Geschichte, Institutionen, Prozesse. Eine Einführung, 2. Auflage, München 2001, hier besonders Kapitel 1.1.

3 So Bruce Ackerman: We the people, volume 2, transformations, Cambridge/London 1998, S. 4-5.

bestimmen, innerhalb dessen die geschriebene Verfasstheit der europäischen Gemeinschaften entstand. Sie taugen überdies ebenso wenig zur Identifikation der gelebten Verfasstheit.[4]

Dafür besser geeignet zu sein scheint der Begriff ‚Konstitutionalisierungsschub'. Darunter verstehe ich einen bestimmten, aus sachlichen oder zeitlichen Gründen zusammenhängenden Abschnitt des Integrationsprozesses. Analog zu den physikalischen Gesetzmäßigkeiten bedarf der Schub stets der Konstitutionalisierungsenergie. Diese wird in einem Spannungsgeflecht aus öffentlicher Meinung, Haltung der politischen und ökonomischen Eliten oder strukturellem Reformbedarf erzeugt und kann ihre Wirkung besonders in Krisensituationen entfalten. Schubwiderstände können beispielsweise im Primat des Nationalstaatlichen liegen oder in Form von nicht steuerbaren exogenen politischen oder ökonomischen Faktoren wie politischen oder ökonomischen Krisen in Erscheinung treten beziehungsweise infolge von Fehleinschätzungen seitens der europäischen politischen Entscheidungsträger ‚hausgemacht' sein. Solche Widerstände können die Konstitutionalisierung Europas verlangsamen, in eine andere Richtung lenken oder sogar stoppen. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Richtung jeden Schubes durch ‚Schubumkehr' um 180 Grad geändert werden kann. Damit ist das Bild vom ‚Konstitutionalisierungsschub' frei von jedem Verdacht, so etwas wie eine Konstitutionalisierungsteleologie suggerieren zu wollen, was sich bei ‚Wegmarke' wie ‚constitutional moment' nicht ausschließen lässt, da man sie als Markierungen eines nur in eine Richtung verlaufenden Prozesses missverstehen könnte.

Als Beispiele für Konstitutionalisierungsschübe, die den europäischen Integrationsprozess eingeleitet beziehungsweise vorangetrieben haben, seien hier dessen ‚Initialzündung' zwischen 1945 und 1952 genannt, ebenso die ‚Rélance Européenne' Mitte der 1950er Jahre oder die Erweiterungen der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union zwischen 1973 und 1995. Schubwiderstände gingen in diesem Zeitraum unter anderem von der Krise um die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) und der damit verbundenen Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) aus, ebenso von der sogenannten ‚Krise des leeren Stuhls' Mitte der 1960er Jahre oder auch dem Scheitern des Verfassungsvertrages infolge der ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden im Jahre 2005. Hieran wird deutlich, dass der Integrationsprozess von den Anfängen bis zur Gegenwart von Phasen unterschiedlicher Schubdynamik gekennzeichnet ist. Wenn jedoch diese unterschiedlichen Schubphasen in Beziehung gesetzt werden zu den für den Integrationsprozess insgesamt typischen Verlaufsphasen, so wie sie sich der Geschichtswissenschaft darstellen, fällt auf, dass es nur in zwei der drei zu identifizierenden Verlaufsphasen zu einer Verringerung der Schubdynamik infolge ‚Schubwiderstandes' gekommen ist.

Gründungsphase

Aus geschichtswissenschaftlicher Sicht bietet sich eine Unterteilung des Integrationsprozesses in drei Verlaufsphasen an: die Gründungsphase, die Konsolidierungsphase und die Europäisierungsphase.[5] In der Gründungsphase (1952-1973) fanden sich die westeuropäischen Demokratien mit Ausnahme jener, die aus bestimmten Gründen die Exklusion vom Integrationsprozess bevorzugten, unter dem Dach supranationaler Institutionen zusammen und legten gemeinsam die Richtung des Integrationsprozesses fest. Aufgrund der erheblichen Divergenzen zwischen Supranationalisten und Intergouvernementalisten über die an-

4 Zur Geschichte des Integrationsprozesses unter besonderer Berücksichtigung externer Einflüsse auf seinen Verlauf und die damit verbundenen Interpretationsprobleme vgl. z. B.: Rudolf Hrbek/Volker Schwarz (Hrsg.): 40 Jahre Römische Verträge – Der deutsche Beitrag. Dokumentation der Konferenz anlässlich des 90. Geburtstages von Dr. h.c. Hans von der Groeben, Baden-Baden 1998.

5 Die Vorschläge zu einer Teilung des Integrationsprozesses in drei Verlaufsphasen habe ich näher erläutert in: Jürgen Elvert: Die europäische Integration, Darmstadt 2006.

zustrebende finalité politique des integrierten Europa begann in diesem Zeitraum auch die für den heutigen Zustand der Union typische Einbeziehung föderaler und konföderaler Elemente in die Gemeinschaftsstrukturen.

Konsolidierungsphase

Die Konsolidierungsphase (1970-1992) ist einerseits markiert durch den Beitritt der drei ehemals autoritär regierten Staaten Griechenland, Portugal und Spanien, andererseits durch die systematische Vertiefung der europäischen Binnenstrukturen, so wie sie in der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) und dem Maastrichter Vertrag (1993) zusammengefasst wurden. Sie stand unter dem Vorzeichen des auf der Haager Gipfelkonferenz im Dezember 1969 als eine Art Leitmotiv verabschiedeten Grundsatzes, dass die Erweiterung der Gemeinschaft stets mit geeigneten Maßnahmen zur Vertiefung ihrer Struktur einhergehen müsse. Damit hatten die europapolitischen Entscheidungsträger an das schon zu Beginn der Gründungsphase formulierte Ziel angeknüpft, der wirtschaftlichen die politische Integration folgen zu lassen. Entsprechende Versuche hatte es seit Gründung der EGKS wiederholt gegeben, ohne dass diese größeren Erfolg gezeitigt hätten. Erst der Präsidentschaftswechsel in Frankreich und die damit verbundene Aufgeschlossenheit der französischen Regierung für den britischen Beitrittswunsch schuf die Voraussetzung dafür, dass auf Kommissions- und Regierungsebene der Mitgliedstaaten mit Aussicht auf Erfolg über Möglichkeiten nachgedacht werden konnte, wie die Europäische Gemeinschaft den zu erwartenden Zuwachs an Neumitgliedern verkraften könnte. Somit überschneiden sich die Gründungs- und Konsolidierungsphase des Integrationsprozesses um drei Jahre. Doch während die erste Erweiterung eine Entwicklung zum Ende brachte, die bereits Ende der 1940er Jahre konzipiert und in der die ganze Bandbreite der Vorstellungen über die finalité politique des Integrationsprozesses als politische Leitbilder in den Mitgliedstaaten versammelt worden war, und die auch heute noch die einschlägige Diskussion beeinflusst, beziehen sich die in der Konsolidierungsphase angestellten Überlegungen über die Ausgestaltung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) auf die Zeit nach dem Vollzug der Erweiterung und markieren damit eine neue Phase des Integrationsprozesses.

Europäisierungsphase

Die Europäisierungsphase[6] (seit 1991) ist schließlich gekennzeichnet von der Überwindung der Spaltung des Kontinents durch den ‚Eisernen Vorhang', womit zunächst die

6 Der Begriff ‚Europäisierung' ist, wie Kevin Featherstone gezeigt hat, vielschichtig (Kevin Featherstone: In the Name of Europe, in: Kevin Featherstone/Claudio M Radelli (Hrsg.): The Politics of Europeanization, Oxford 2003, S. 6-12). Ausgangspunkt des von mir empfohlenen Begriffsverständnisses ist die Akzeptanz der von Wolfgang Wessels vertretenen Fusionstheorie. Wessels geht davon aus, dass der Europäische Integrationsprozess von einer ‚Fusion' nationaler und europäischer Politiken gekennzeichnet sei, die den traditionellen Nationalstaat zwar nicht durch eine europäische Föderation ersetzt, jedoch eine Mischung nationaler und europäischer Kompetenzen, Zuständigkeiten und Pflichten in einem Mehrebenen-System wachsender Komplexität und Undurchsichtigkeit, errichtet habe. ‚Europäisierung' wird hier als ein gradueller Prozess verstanden, der durch die Schaffung supranationaler Strukturen für die ursprünglichen sechs Mitgliedstaaten der Montanunion bzw. der Europäischen Gemeinschaften in den 1950er Jahren eingeleitet worden sei und als Folge der anschließenden Erweiterungen im Spannungsfeld einerseits nationalstaatlicher, andererseits europäischer Kompetenzen zu einer Vertiefung der Gemeinschafts- und Unionsstrukturen geführt habe, die ihrerseits weitere Anpassungen der übertragenen Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf supranationaler Ebene erforderlich machte, was zu einer weiteren Stabilisierung und auch Ausprägung ihrer genuin supranationalen politischen Struktur geführt habe. Dazu: Wolfgang Wessels: Zur Debatte um einen europäischen Staatenbund: Sechs Thesen der Fusionstheorie, in: Roman Herzog/Stephan Hobe: Die Europäische Union auf dem Weg zum verfassten Staatenverbund: Perspektiven der europäischen Verfassungsordnung, München 2004, S. 200 ff. Die Fusionsthese wurde erstmals vorgestellt in: Wolfgang Wessels: Staat und (westeuropäische) Integration. Die Fusionsthese, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23/1992 (herausgegeben von Michael Kreile), S. 36-61.

Gründe für den Selbstausschluss einiger westeuropäischer Demokratien entfielen und die EFTA-Erweiterung von 1995 stattfinden konnte. Darüber hinaus wurden infolge des Zerfalls des Warschauer Paktes und der Sowjetunion die Voraussetzungen für die Osterweiterung der Europäischen Union geschaffen. Für die Europäische Union stellte das Ende des Kalten Krieges jedoch nicht nur eine quantitative Herausforderung dar, sondern auch eine qualitative, schließlich hatte der Ost-West-Gegensatz der späten 1940er Jahre die Einleitung des Integrationsprozesses mit vorangetrieben. Es galt also, Vorsorge- und Anpassungsmaßnahmen zu ergreifen, mit denen die Unionsstrukturen auf die Osterweiterung vorbereitet werden sollten. Und schließlich sorgten unter anderem die Implementierung des Schengener Abkommens ebenso wie die Realisierung der Wirtschafts- und Währungsunion für eine deutliche Vertiefung des Konstitutionalisierungsgrades der Europäischen Union.

Die Projektion der Konstitutionalisierungsschübe auf die Verlaufsphasen des Integrationsprozesses zeigt, dass Unterschiede in der Schubdynamik in der ersten, der Gründungsphase, zu beobachten waren, ebenso in der dritten, der Europäisierungsphase. Beide Phasen sind davon gekennzeichnet, dass es unter den beteiligten Parteien unterschiedliche Vorstellungen über den Verlauf des Integrationsprozesses gab, die Notwendigkeit einer klaren Richtungsbestimmung jedoch allgemein anerkannt war. In der Gründungsphase musste zunächst Einvernehmen zwischen Föderalisten und Konföderalisten hergestellt werden, um die Zielbestimmungen des Haager Gipfels vom Dezember 1969 zu ermöglichen, um deren Umsetzung es letztlich in der Konsolidierungsphase ging und die im Maastrichter Vertrag von 1992 realisiert wurden. Nach dem Umbruch in Osteuropa ist die Europäische Union von heute gefordert, sich neu zu erfinden und sich an die neuen internationalen Rahmenbedingungen anzupassen. Das Scheitern von zwei Referenden über den Verfassungsvertrag hatte im Jahr 2005 jedoch deutlich gezeigt, dass es innerhalb der Europäischen Union kein Einvernehmen über die Gestalt gibt, die die Europäische Union von heute auf die politischen und ökonomischen Herausforderungen von morgen vorbereiten könnte. Wie nach dem Scheitern des EVG-Projektes hat das Scheitern der zwei Referenden über den Verfassungsvertrag die Suche nach einem Ausweg aus der Krise erforderlich gemacht. Im Zentrum der nachfolgenden Überlegungen soll daher ein Blick auf die Form des Krisenmanagements geworfen werden, das auf Seiten der Bundesregierung zur Formulierung der deutschen Verhandlungsposition geführt hat, die in den Verhandlungen über die Römischen Verträge eingenommen wurde.[7]

Entwicklung der deutschen Verhandlungsposition

Die Rekonstruktion der Überlegungen, die im Bundeskanzleramt, Bundesaußenministerium und im Bundesministerium für Wirtschaft unter dem Eindruck der EVG-Krise und im Hinblick auf die Gestaltung der Zukunft der europäischen Integration angestellt wurden, zeigt, dass daran nur eine relativ kleine Anzahl von politischen Entscheidungsträgern beteiligt war. Zu nennen wären hier unter anderem Bundeskanzler Konrad Adenauer, Walter Hallstein als Staatssekretär im Bundesaußenministerium, Wirtschaftsminister Ludwig Erhard und Hans von der Groeben, der Generalreferent für den Schuman-Plan im Wirtschaftsministerium. Ohne damit die einschlägigen konzeptionellen Vorarbeiten und Beiträge ande-

7 Vgl. dazu auch die Beiträge von Wilfried Loth (Guy Mollet und die Entstehung der Römischen Verträge 1956/1957) und Hanns Jürgen Küsters (Die integrationspolitischen Wirkungen der Römischen Verträge – Eine Bilanz nach 50 Jahren) in diesem Heft.

rer Beamter aus den Stäben der Ministerien schmälern zu wollen,[8] lässt die Aktenlage den Schluss zu, dass die Position der Bundesrepublik Deutschland im Kontext der 1955/56 geführten Verhandlungen über die inhaltliche Gestaltung der Römischen Verträge im Wesentlichen von diesen vier Persönlichkeiten bestimmt worden ist. Dabei spielte Wirtschaftsminister Erhard freilich eine Sonderrolle, weil er als entschiedener Gegner einer auf einige europäische Staaten beschränkten supranational ausgerichteten ökonomischen Teil- oder Vollintegration eher als eine Art ‚Agent provocateur' gesehen werden muss, dessen Kritik am europäischen Integrationskonzept in erster Linie von Hallstein und von der Groeben dazu genutzt wurde, die eigenen Argumente für eine Fortsetzung des Integrationsprozesses zu schärfen und die Bedenken des Wirtschaftsministers gegenüber dem Bundeskanzler zu entkräften.

Adenauer

Bundeskanzler Adenauer war aufgrund seiner Richtlinienkompetenz endverantwortlich für die Europapolitik der Bundesregierung. Sein Europaverständnis war zweifellos durch seine langjährige kommunalpolitische Erfahrung im Rheinland der Zwischenkriegszeit geprägt worden. Seinerzeit hatte er sich eine Verflechtung der rheinischen mit der französischen und belgischen Wirtschaft vorstellen können, womit er die politischen und ökonomischen Probleme des Rheinlandes lindern wollte.[9] Nach 1945 hatte er daran angeknüpft und für eine institutionalisierte wirtschaftliche Verbindung Westdeutschlands zu Frankreich und den Benelux-Staaten plädiert. So wollte er den Zusammenhalt der Westzonen sichern und die Grundlage einer Ausgleichs- und Verständigungspolitik gen Westen schaffen, die als Mittel zum Abbau von Sicherheitsängsten seitens der Nachbarn diente sowie als Werkzeug, um eine internationale Kontrolle des Rhein-Ruhrgebiets zu verhindern.[10] Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland ging es ihm darum, die Westmächte davon zu überzeugen, dass die politische und wirtschaftliche Gesundung Westdeutschlands eine zentrale Voraussetzung für den Wiederaufbau des europäischen Kontinents insgesamt darstellte, die Gesundung aber einen stabilen Rahmen haben musste, den er in einer ökonomischen Verflechtung der Bundesrepublik mit den Benelux-Staaten und Frankreich, idealerweise auch noch mit Großbritannien sah. Damit wäre dann auch dem Sicherheitsbedürfnis insbesondere Frankreichs und der Benelux-Staaten gedient, zugleich schien ihm eine aktive Beteiligung des jungen westdeutschen Staates am europäischen Integrationsprojekt die beste Voraussetzung für den Abbau des Besatzungsstatuts zu sein. Dass ein solches Vorhaben die endgültige Überwindung des deutsch-französischen Gegensatzes voraussetzte, hatte Adenauer in seiner ersten Regierungserklärung am 20. September 1949 ausdrücklich betont.[11]

Trotz dieser Präferenz für die Integration der Bundesrepublik hatte der Bundeskanzler aber in der unter dem Eindruck der sich um 1950 abzeichnenden Verschärfung der internationalen Sicherheitslage und den in diesem Zusammenhang immer lauteren Forderungen nach

8 Zum weiteren Kreis der ‚Vordenker' für die bundesdeutsche Position im Rahmen der Verhandlungen über die Römischen Verträge wären noch zu nennen: Der damalige Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium Ludger Westrick als Vertreter der Bundesregierung im Ministerrat der EGKS und überzeugter ‚Erhardianer', ferner Franz Etzel, der Vizepräsident der Hohen Behörde, oder auch Carl Friedrich Ophüls, Leiter der deutschen Delegation bei den im Sommer 1955 begonnenen und in Messina beschlossenen Sachverständigenbesprechungen und, neben Hallstein, europapolitischer Berater des Bundeskanzlers.

9 Hanns Jürgen Küsters: Adenauers und Hallsteins Vorstellungen von Europa, in: Heinz Duchhardt (Hrsg.): Europäer des 20. Jahrhunderts. Wegbereiter und Gründer des „modernen Europa", Mainz 2002, S. 91-114, hier S. 92-93.

10 Ebenda, S. 85.

11 Ebenda, S. 97.

einem westdeutschen Verteidigungsbeitrag anfangs die Aufstellung eigener westdeutscher Streitkräfte unter dem Dach der NATO bevorzugt. Erst während der Verhandlungen über den Vorschlag des französischen Ministerpräsidenten Pleven vom 24. Oktober 1950 über die Schaffung einer europäischen Armee unter einem europäischen Verteidigungsminister hatte er sich von der integrationspolitischen Bedeutung der EVG, insbesondere aber der EPG als geplantes institutionelles Dach für EVG und EGKS überzeugen lassen. Insofern ist seine verbitterte und niedergeschlagene Reaktion auf die Nachricht von der Nicht-Behandlung des EVG-Vertrages durch das französische Parlament am 30. August 1954 verständlich und für unser Thema von Bedeutung, da er bereits am nächsten Tag drei Richtlinien für die Fortführung der deutschen Politik aufstellte:[12] die Fortsetzung der europäischen politischen Integration unter Zurückstellung der sicherheitspolitischen Konzepte, die Erlangung voller Souveränität für die Bundesrepublik und der Eintritt der Bundesrepublik in die NATO. Damit war der Weg abgesteckt, den die deutsche Europapolitik in den kommenden Jahren nehmen sollte.

Die Hallstein-Denkschrift

Innerhalb weniger Monate konnten die Punkte zwei und drei erledigt werden: Die Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954 regelten die Aufnahme der Bundesrepublik Deutschland mit eigenen Streitkräften in die NATO und beendeten das Besatzungsstatut. Als Gegenleistung akzeptierte die Bundesregierung die Stationierung von Truppenkontingenten anderer NATO-Staaten auf dem eigenen Hoheitsgebiet. In Bezug auf den ersten Punkt, die Fortsetzung der europäischen politischen Integration, legte Walter Hallstein am 30. März 1955 und damit drei Tage nach Ratifikation des Pariser Vertragswerks durch das französische Parlament und drei Tage vor dem Schreiben Paul-Henri Spaaks an die Außenminister der EGKS-Staaten, das üblicherweise als Auslöser der ‚Relance Européenne' gesehen wird, eine streng vertrauliche Denkschrift vor, in der er seine Vorstellungen von der Zukunft des europäischen Integrationsprozesses darlegte.[13]

Seine Überlegungen waren ausdrücklich als „Erwiderung auf die Gedanken des Herrn Bundeswirtschaftsministers" überschrieben. Angesichts einer Vielzahl von Überlegungen, die im gesamten EGKS-Raum über die Zukunft des europäischen Projekts angestellt wurden, hier wäre beispielsweise an einander teilweise ausschließende Überlegungen Jean Monnets, Paul-Henri Spaaks oder Johan-Willem Beyens zu erinnern,[14] die weniger ökonomische Expertise, sondern vielmehr die jeweilige nationale Interessenlage spiegelten, hatte Ludwig Erhard sich Anfang März 1955 um eine Versachlichung der Debatte bemüht und das Integrationsprojekt aus seiner Sicht beurteilt.[15] Seines Erachtens gab es für die Staatenwelt Europas zwei Möglichkeiten wirtschaftlicher Kooperation – zum einen die funktionale Kooperation, zum anderen die institutionelle Integration. Während nach Meinung des Bundeswirtschaftsministers bestehende internationale Wirtschaftsbeziehungen Formen funktionaler Kooperation nach sich ziehen würden, ohne dass sich daraus zwangsläufig ein politischer Zusammenschluss ergeben müsste, setze institutionelle Integration die politische

12 Dazu: Hans-Peter Schwarz: Adenauer. Der Staatsmann 1952-1967, Stuttgart 1991, S. 142.

13 Archiv für Christlich-Demokratische Politik (ACDP), Bestand I-659 (Nachlass Hans von der Groeben), 070/2, StS AA vom 30.03.1955, streng vertraulich, Titel „Erwiderung auf die Gedanken des Herrn Bundeswirtschaftsministers zu den Problemen der Kooperation und der Integration".

14 Vgl. dazu z. B. Hanns-Jürgen Küsters: Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden 1982, S. 38-119.

15 Das Erhard-Memorandum wird ausführlich zitiert bei: Dieter Krüger: Sicherheit durch Integration? Die wirtschaftliche und politische Zusammenarbeit Westeuropas 1947-1957/58, München 2003, S. 375-376.

Willensentscheidung voraus. Dennoch hielt er die Hoffnung für trügerisch, dass über die institutionelle Integration funktionale Effekte freigesetzt würden, die eines Tages zu einem politischen Zusammenschluss der beteiligten Staaten führen würden. Das lasse sich, so Erhard, am Beispiel des Schuman-Plans zeigen. Hier habe von vornherein der politische jeden denkbaren wirtschaftlichen Nutzen überwogen. Würde man diesen Ansatz nun weiterverfolgen, könne die Gefahr nicht ausgeschlossen werden, dass spontane – und damit nützliche – funktionale Einrichtungen im weltweiten zwischenstaatlichen Wirtschaftssystem durch eine Vielzahl supranationaler Institutionen konterkariert würden. Auch wenn die dafür verantwortlichen politischen Institutionen dem Grundsatz marktwirtschaftlicher Freizügigkeit gefolgt seien, tendierten sie doch zum Dirigismus, weil supranationale Institutionen stets bestrebt sein müssten, die spezifischen Einflüsse nationaler Wirtschaftspolitik auf die von ihnen zu regelnden Branchen zugunsten eines einheitlichen Marktes auszuschalten. Damit würde der Nationalstaat seine wirtschaftliche Handlungsfähigkeit preisgeben, ohne dass diese von supranationalen Institutionen ersetzt werden könnte. Erhard zufolge habe institutionelle Integration daher nicht im ökonomischen, sondern im politischen Raum anzusetzen – und hier sei sie mit der EVG gerade gescheitert. Vor diesem Hintergrund forderte der Wirtschaftsminister die Erprobung funktionaler Ansätze, die der politischen Unterstützung nur im Sinne der Festlegung marktwirtschaftlicher Spielregeln als Handlungsrahmen für intergouvernementale Gremien wie der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC), dem Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (GATT), der Europäische Zahlungsunion (EZU) und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) bedurften.[16]

In seiner Antwort unterstrich Walter Hallstein, dass auch Erhard die Notwendigkeit einer politischen Integration Europas anerkannt habe,[17] allerdings zog Hallstein daraus völlig andere Schlüsse. Seiner Meinung nach müsse das Scheitern des EVG-Projekts als ein sowjetischer Sieg von großer Tragweite gesehen werden, da die Schaffung einer Verteidigungsgemeinschaft mit gemeinsamen Streitkräften, einem gemeinsamen Haushalt, einer gemeinsamen Rüstungspolitik die politische Integration der Gemeinschaft erheblich vorangetrieben hätte. Die NATO-Option habe zwar die sicherheitspolitische Katastrophe abwenden können, sei jedoch in Bezug auf den Integrationsprozess nicht förderlich.[18] Daraus folgerte der Staatssekretär, dass die politische Integration möglichst rasch verwirklicht werden müsse. Seiner Meinung nach gab es nur ein relativ kleines Zeitfenster von zwei bis fünf Jahren, um das Integrationsvorhaben erfolgreich einleiten zu können. Danach hielt er die Gefahr einer erneuten Desintegration Europas für gegeben, da dann die öffentliche Unterstützung für die Integrationsidee insbesondere bei der europäischen Jugend sinken und nationale Interessen wieder die europäische Politik prägen würden. Das wiederum würde es der Sowjetunion erheblich erleichtern, ihren eigenen Einfluss auch westlich des ‚Eisernen Vorhangs' auszubauen.[19]

Hallstein zufolge gab es keinen grundsätzlichen Dissens zwischen ihm und dem Wirtschaftsminister über die Notwendigkeit der politischen Integration, sondern nur unterschiedliche Vorstellungen über die Methoden, diese herbeizuführen. In diesem Zusammenhang plädierte er dafür, nicht zu viel zu verlangen. Weder sei es notwendig, das bestgeeignete Werkzeug zu benutzen noch den theoretisch am besten denkbaren Weg herauszufinden. Angesichts des engen Zeitrahmens sei es vielmehr geboten, den unter den gegebenen Umständen relativ bestgeeigneten Weg zum Ziel zu nutzen. Folgende Wege schienen ihm ungeeig-

16 Ebenda, S. 376.
17 ACDP, Bestand I-659, 070/2, StS AA vom 30.03.1955, S. 1.
18 Ebenda, S. 3.
19 Ebenda, S. 3-6.

net: die Einleitung des politischen Integrationsprozesses durch eine europäische Verfassung, die Nutzung des Europarates als Ausgangspunkt für eine supranationale Integration Europas und die Weiterverfolgung der von Ludwig Erhard vorgeschlagenen Methode einer ‚funktionalen Integration' mit sekundären institutionellen Organen bloß konsultativen Charakters. Stattdessen ging er davon aus, dass die Fortsetzung und Erweiterung des EGKS-Prozesses die einzig verbliebene Möglichkeit sei. Dabei wollte Hallstein die sektorale Integration auf die Gebiete des Verkehrswesens sowie der konventionellen und nuklearen Energiegewinnung ausdehnen. Zusätzlich strebte er eine Demokratisierung der Gemeinschaftsstrukturen durch die Einrichtung eines Europäischen Parlaments als echter Legislative an. Dabei war er sich sicher, dass seine Position mit der zu vereinbaren war, die zeitgleich in den Benelux-Staaten und Italien diskutiert wurde. Auch ging er davon aus, dass die französische Regierung in absehbarer Zeit einen vergleichbaren Standpunkt einnehmen würde.[20]

Die von der Groeben-Denkschrift

Hier irrte Hallstein, denn es war Jean Monnet gewesen, der mittels einer erweiterten sektoralen Integration den Stillstand des Integrationsprozesses nach dem EVG-Debakel überwinden wollte. Dagegen wurde in den Benelux-Staaten über einen neuen, horizontalen Integrationsansatz nachgedacht, der letztlich die Nationalwirtschaften der beteiligten Staaten zu einem gemeinsamen Binnenmarkt verschmelzen sollte. Dieser Gedanke war insbesondere bei Hans von der Groeben auf großes Interesse gestoßen, der nur sechs Wochen nach der Spaak-Initiative, am 13. Mai 1955 ein Aide-Memoire zur Zukunft des Integrationsprozesses präsentierte, in welchem er keinen Zweifel daran ließ, dass nur über die horizontale Gesamtintegration eine Integrationsdynamik entfaltet werden konnte, die groß genug war, um den ins Stocken geratenen Integrationsprozess wieder neu zu beleben.[21]

Von der Groeben konnte sich dabei auf Überlegungen stützen, die einige Monate zuvor im Wirtschaftsministerium angefertigt worden waren.[22] Die Verfasser dieser 41-seitigen Studie hatten das EVG-Debakel zum Anlass genommen, um, ausgehend von den Entwicklungsmöglichkeiten der Montanunion, darüber nachzudenken, was die wirtschaftliche Integration Europas in concreto bedeutete und welche Schritte unternommen werden müssten, um eine noch näher zu definierende wirtschaftliche Integration zu verwirklichen. Auch für das Integrationsziel gab es ihrer Meinung nach unterschiedliche Zielvorgaben. So könnte es sich dabei entweder um die Intensivierung der Außenhandelsbeziehungen und ihre Stabilisierung auf hohem Niveau handeln, um die Errichtung eines neuen großen Wirtschaftsraums oder eben um die Fortsetzung der mit der Montanunion begonnenen Versuche zum politischen und wirtschaftlichen Zusammenschluss Europas. Dabei müsse geprüft werden, ob die Ziele miteinander zu vereinbaren seien, sich überschneiden oder sich gar ausschließen würden. Letztlich kam die Studie zu dem Ergebnis, dass bis zur Verwirklichung eines Systems des freien Welthandels noch viele Schwierigkeiten zu überwinden seien und es deshalb voraussichtlich zunächst nicht für alle Länder und auch insoweit nur stufenweise eingeführt werden könne. Wenngleich eine Erhöhung des Austauschvolumens im Welthandel erwartet werden könne, sei eine Steigerung der Arbeitsteilung im weltweiten Rahmen aufgrund zu geringen Interesses der au-

20 Ebenda, S. 6-10.

21 ACDP, I-659, 065/1, vom 13.05.1955.

22 ACDP, I-659, 070/2, Vertraulich, 20. Ausfertigung. Die undatierte Denkschrift enthält einen handschriftlichen Vermerk von der Groebens aus dem Jahre 1994, aus dem hervorgeht, dass sich ihre Verfasser aus seinen Unterlagen nicht rekonstruieren ließen, er jedoch davon ausging, dass es sich um eine Gemeinschaftsarbeit der Abteilungen III D und I A des Bundesministeriums für Wirtschaft gehandelt habe. Von der Groeben selbst hat die Denkschrift auf der ersten Seite mit der Jahreszahl 1954/55 versehen.

ßereuropäischen Länder daran nicht zu erwarten, weil die regional unterschiedlich gelagerten Interessen insbesondere der außereuropäischen Länder weder die notwendigen Vereinbarungen über die vollständige Einführung des Systems zulassen würden noch erwartet werden könne, dass das System bei Schwierigkeiten in einzelnen Gebieten stabil bleibe.[23]

Die Denkschrift kam daher zu dem Ergebnis, dass es möglich sein könnte, in einem begrenzten Raum mit gleicher Interessenlage und vergleichbaren Wirtschaftsstrukturen Vereinbarungen zu treffen. Sofern es gelänge, in einem solchen Gebiet (also in West-/Europa) die Voraussetzungen des multilateralen Systems vollständig zu schaffen, könnte sich in einem solchen Raum eine gesteigerte Arbeitsteilung im Sinne eines Binnenmarktes entwickeln. Um aber ein binnenmarktkonformes Verhalten der europäischen Produzenten, Händler und Verbraucher zu erreichen, sei es erforderlich, eine Lösung der Währungsfrage im Sinne der Herstellung ‚echter' Wechselkurse zu erreichen, zudem müsse die Stabilität des Systems gewährleistet sein, das systemgerechte Verhalten aller Mitgliedstaaten sichergestellt und gemeinsame Maßnahmen getroffen werden für den Fall, dass die Anforderungen des Zahlungsbilanzausgleichs mit den Anforderungen der Konjunkturpolitik in Konflikt geraten sollten. Überdies müsste es zur Beseitigung von Wettbewerbsverfälschungen von Industrie zu Industrie kommen, eine Wettbewerbsordnung erstellt werden und eine fortschreitende Beseitigung der Zölle innerhalb des Wirtschaftsgebietes erfolgen. Ein Binnenmarkt sei, so fuhren die Autoren der Denkschrift fort, durch folgende Kriterien gekennzeichnet: durch Freizügigkeit der Menschen, durch zoll- und kontingentfreie Beweglichkeit der Güter und Kapitalien, durch eine einheitliche Währung, durch relativ einheitliche Verkehrstarife, durch eine einheitliche Wirtschafts- und Sozialpolitik, durch im ganzen einheitliche Rechtsnormen sowie durch einen hohen Sicherheitsgrad beim Bezug von dauerhaften Gütern und Ersatzteilen.[24] Solche Merkmale würden sich beim Zusammenschluss bisher selbstständiger Wirtschaftsgebiete aber nur dann sofort erreichen lassen, wenn gleichzeitig die wirtschafts- und finanzpolitischen Zuständigkeiten zentralisiert würden, also nur in einem europäischen Bundesstaat oder vielleicht Staatenbund, mit beiden Optionen wurde aber auf absehbare Zeit nicht gerechnet.

In Bezug auf die Montanunion stellte die Denkschrift fest, dass es bislang keine Regelung der Währungsfrage gab und dass angesichts dessen ein ‚binnenmarktgerechtes' Verhalten der Beteiligten im Montanmarkt nicht erwartet werden könne. Statt eines ‚gemeinsamen' Marktes habe die EGKS aneinandergefügte Teilmärkte mit gewissen Spielregeln geschaffen. Angesichts der ausgebliebenen Regelung der Währungsfrage sei zudem kein Subventionsverbot möglich, auch könne es nicht zu einer Harmonisierung einzelner Kostenfaktoren kommen, was wiederum die Einführung einer allgemein gültigen Wettbewerbsordnung unterbinde.[25] Was die Weiterentwicklung des Montanmarktes betraf, riet die Denkschrift ausdrücklich von einer weiteren sektoralen Integration ab, da das nur zu einer Potenzierung der bisherigen Probleme führen würde, und erklärte stattdessen „die Planung und Vorbereitung eines echten Gemeinsamen Marktes im dargestellten Sinn eine der schönsten Aufgaben der Montanunion".[26] Aus wirtschaftlicher Sicht setzte das die de facto Konvertibilität mit ‚echten' Wechselkursen bei voller Liberalisierung und Abbau von Exportsubventionen und Einfuhrbelastungen voraus, ferner das Zusammenwirken der Beteiligten bei der Erhaltung ‚echter' und ‚fester' Wechselkurse, den Abbau der Binnenzölle zum Zwecke einer Zollunion mit harmonisierten Außenzöllen, die Behandlung der Wettbewerbsverfälschungen, die Erstel-

23 Ebenda, S. 1-5.
24 Ebenda, S. 31.
25 Ebenda, S. 32-37.
26 Ebenda, S. 38-39.

lung einer Wettbewerbsordnung sowie die Zusammenarbeit bei wichtigen wirtschaftlichen Fragen. Um diese Ziele zu erreichen, sei die Einrichtung einer übergeordneten Instanz erforderlich, dabei wurde offen gelassen, ob die unter dem Dach der EGKS entwickelten supranationalen Formen ohne Änderung übernommen werden konnten.[27]

Fazit

Die Akten, die im Vorfeld und während der in Messina am 1. Juni 1955 beschlossenen Regierungskonferenz auf bundesdeutscher Seite entstanden sind, zeigen, dass die auf Sachverständigenebene im Bundeswirtschaftsministerium Anfang 1955 angefertigten Überlegungen über die Notwendigkeit der horizontalen Wirtschaftsintegration, die von Hans von der Groeben in den Entscheidungsfindungsprozess eingebracht worden waren, die Position der Bundesrepublik Deutschland maßgeblich bestimmt haben. In einer Denkschrift über die „funktionelle oder horizontale Integration"[28] vom 6. Juli 1955 legte die Bundesregierung fest, dass auf der am 1. Oktober 1955 beginnenden Brüsseler Regierungskonferenz eine grundsätzliche Einigung zwischen den sechs beteiligten EGKS-Staaten über die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und die dazu erforderlichen Voraussetzungen angestrebt werden solle. Angesichts der in der Sechsergruppe divergierenden Meinungen über die Zielrichtung des Integrationsprozesses müsse dabei jeder Perfektionismus vermieden, aber Klarheit über die Grundsätze erzielt werden. Überdies sei Einigung über die Einsetzung eines ständigen Konsultativorgans zu erzielen, das unter der Verantwortung des EGKS-Ministerrates zu arbeiten hätte. Dessen Aufgaben sollten darin liegen, in Zusammenarbeit mit dem Ministerrat die Regeln für die fortschreitende Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes zu erarbeiten, die Einzelheiten des Zollunionsvertrages vorzubereiten, dem Ministerrat Vorschläge für eine bessere Koordinierung der gemeinschaftlichen Wirtschafts-, Währungs- und Finanzpolitik vorzulegen und Vorschläge für die weitere institutionelle Ausgestaltung der Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten zu entwickeln. Hinsichtlich der insbesondere von französischer Seite favorisierten vertikalen Integration hielt die Denkschrift die Sektoren Energie, Nuklearenergie und Verkehrswesen für geeignet.

Ausblick

Der in dieser Denkschrift aufgestellte Zielkatalog für die Regierungskonferenz, die sich mit der Erarbeitung der Römischen Verträge zu befassen hatte, zeigt, dass die Bundesregierung weitgehend mit den Vorstellungen der Benelux-Staaten über die Zukunft des europäischen Integrationsprozesses übereinstimmte, während in französischen Regierungskreisen das Prinzip der sektoralen Integration bevorzugt wurde. Diese Position war allerdings nicht auf Grundlage des Benelux-Memorandums vom 18. Mai 1955 erarbeitet, sondern bereits unter dem Eindruck des gescheiterten EVG-Projekts entwickelt worden. Daran beteiligt war nur eine kleine Gruppe hochrangiger Politiker unter Führung des Bundeskanzlers, sowie einige wenige hochrangige Experten aus den Beamtenstäben der beteiligten Ministerien,[29] allen voran Hans von der Groeben, dessen Ernennung zum EWG-Kommissar nach der Grün-

27 Ebenda, S. 39 ff.

28 ACDP, I-659, 070/2, vom 06.07.1955.

29 Hans von der Groeben berichtet in seinen Memoiren über „die Beschlüsse von Eicherscheid", die im Landhaus Alfred Müller-Armacks in Eicherscheid unter Beteiligung der Minister von Brentano und Erhard, dem Vizepräsidenten der Hohen Behörde Etzel, Rust, Ophuels, Rudolf Regul (Direktor der Hohen Behörde) und von der Groeben selber gefasst wurden. Siehe hierzu: Hans von der Groeben: Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert. Erlebnisse und Betrachtungen, Baden-Baden 1995, S. 273-274. Vgl. auch: Hans von der Groeben: Politische und wirtschaftliche Motive im Gleichklang – Die Vertragsverhandlungen aus Sicht eines Beteiligten, in: *integration* 3/1987, S. 116-120, hier S. 116.

dung der drei Europäischen Gemeinschaften insofern nur als konsequent anzusehen ist. Diese kleine Gruppe ausgewiesener Spezialisten und erklärter ‚Europäer' hatte sich vor dem Hintergrund der Herausforderung, die es zu bewältigen galt, binnen kurzer Zeit zu den ‚Vordenkern' des Integrationsprozesses in bundesdeutschen Regierungskreisen entwickelt. Angesichts der aktuellen Krise des Integrationsprozesses könnte ihr damaliger Ansatz erneut einen gangbaren Weg aufzeigen: Perfektionismus vermeiden, aber Klarheit und Standfestigkeit in den Grundsätzen zeigen. Nicht zuletzt deshalb trug ihr Einsatz wesentlich dazu bei, dass die Verhandlungen im Rahmen des Messina-Prozesses trotz keineswegs günstiger äußerer Umstände zügig voranschritten.

Und so konnte Bundeskanzler Adenauer am 6. November 1956 in einer Unterredung mit dem französischen Ministerpräsidenten Guy Mollet einen weiteren Tagesordnungspunkt mit den Worten „et maintenant, il faut faire l'Europe"[30] einleiten. Dabei ging es um die deutsch-französische Verständigung über das weitere Vorgehen in den Verhandlungen über den Gemeinsamen Markt. Zuvor war in den Luxemburger Verträgen vom 27. Oktober der Verbleib des Saarlandes bei der Bundesrepublik Deutschland beschlossen und damit ein großer Zankapfel in den deutsch-französischen Beziehungen beseitigt worden. Nun konnten die beiden Regierungen sich der Frage nach der Fortsetzung des europäischen Integrationsprozesses und damit neben der Suez-Krise der anderen großen politischen Herausforderung dieser Tage widmen. Auch wenn auf der Messina-Konferenz und in der daran anschließenden Arbeit der Expertenausschüsse bereits die groben Umrisse der künftigen europäischen Gemeinschaften entworfen worden waren, galt es doch, in einigen zentralen, aber strittigen Punkten Einvernehmen zu erzielen. Mollet und Adenauer verständigten sich daher auf die Einsetzung einer kleinen binationalen Expertenkommission unter Führung Robert Marjolins und Karl Carstens,[31] die mit Erfolg nach Kompromissen in den ungeklärten Fragen suchte, welche sich primär auf die Kompetenzbereiche des geplanten Gemeinsamen Marktes im Bereich der Sozialleistungen, des Arbeitsrechtes und bestimmter Schutzklauseln für die Industrie bezogen. Damit war der Weg zur Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 1957 frei.

30 Zitiert nach: Krüger: Sicherheit, 2003, S. 440.
31 Von der Groeben: Deutschland und Europa, 1995, S. 282.

Guy Mollet und die Entstehung der Römischen Verträge 1956/1957

*Wilfried Loth**

Erfolge haben immer viele Väter. Für die europäische Einigung freilich gilt, dass sie nur vorankam, wenn sich die Spitzen der französischen und der deutschen Regierung auf konkrete Schritte verständigten, die Kompromisse beinhalteten. Die deutsch-französische Verständigung war und ist keine hinreichende Bedingung für europapolitischen Erfolg, wohl aber eine notwendige Bedingung. Das lässt sich nicht nur anhand des Schuman-Plans zeigen, mit dem Robert Schuman und Konrad Adenauer den Prozess der europäischen Einigung 1950 in Gang setzten. Auch die Römischen Verträge, die am 25. März 1957 unterzeichnet wurden, beruhten letztlich auf einer Verständigung zwischen französischer und deutscher Politik, in diesem Fall zwischen Konrad Adenauer und dem französischen Ministerpräsidenten Guy Mollet.[1]

Die Krise des Spaak-Komitees

Als Guy Mollet am 31. Januar 1956 französischer Ministerpräsident wurde, befand sich das europäische Projekt nämlich in einer durchaus kritischen Phase. Die Außenminister der sechs Gründungsmitglieder der Montanunion hatten zwar auf der Konferenz von Messina beschlossen, eine Studiengruppe über die Vorschläge zur Bildung einer Wirtschaftsgemeinschaft und einer Atomgemeinschaft beraten zu lassen. Ob bei diesen Beratungen aber etwas herauskommen würde, war mehr als fraglich. Genauer gesagt: Die Verhandlungen des Studienkomitees standen kurz vor dem Scheitern. Der belgische Außenminister Paul-Henri Spaak, dem der Vorsitz in diesem Komitee übertragen worden war, wusste sich nicht anders zu helfen, als die Verhandlungen Ende November 1955 erst einmal zu unterbrechen.

In Frankreich gab es erhebliche Bedenken, die Wirtschaft der ungehinderten Konkurrenz eines Gemeinsamen Marktes auszusetzen. Sie hatte sich noch kaum von den Folgen der Weltwirtschaftskrise und der deutschen Besatzung erholt und war in mancher Hinsicht noch nicht konkurrenzfähig. Gleichzeitig waren im Zuge der Modernisierung Sozialleistungen erkämpft worden, die diejenigen, die davon profitierten, natürlich nicht der Rückkehr zu liberalen Prinzipien opfern wollten. Folglich sperrten sich die französischen Vertreter im sogenannten Spaak-Komitee gegen die Forderung der Deutschen und der Niederländer nach einem verbindlichen Zeitplan zum vollständigen Abbau der Handelshemmnisse und der Entwicklung einer gemeinsamen Zoll- und Handelspolitik. Stattdessen beharrten sie auf flexibler Reaktion auf die konjunkturelle Entwicklung, Harmonisierung der Sozialkosten und einem gemeinsamen Investitionsfonds, der das Aufholen rückständiger Branchen und Regionen erleichterte – Vorstellungen, die die deutschen Marktwirtschaftler als Sünden wider die ökonomische Vernunft betrachteten.[2]

---

* Prof. Dr. Wilfried Loth, Historisches Institut, Abteilung für Neuere und Neueste Geschichte, Universität Duisburg/Essen.

1 Ausführlicher wird diese Thematik behandelt in: Wilfried Loth: Deutsche und französische Interessen auf dem Weg zu EWG und Euratom, in: Andreas Wilkens (Hrsg.): Deutsch-französische Wirtschaftsbeziehungen 1945-1960, Sigmaringen 1997, S. 171-187.

2 Vgl. die Verhandlungsberichte bei Hanns Jürgen Küsters: Die Gründung der europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Baden-Baden 1982, S. 135-218 und 232-251, und Michel Dumoulin: Les travaux du Comité Spaak (juillet 1955 - avril 1956), in: Enrico Serra (Hrsg.): Il Rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma, Milano 1989, S. 195-210. Dazu die Zeugnisse von Hans von der Groeben und Baron Snoy, ebenda, S. 294-300, sowie die Materialien zum EWG-Vertrag im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes (PAAA), Büro Staatssekretär (Büro StS), Bd. 350.

Umgekehrt zeigten die deutschen Vertreter wenig Neigung, der vom französischen Delegationsleiter Félix Gaillard mit Nachdruck geforderten Atomgemeinschaft näher zu treten. Ursprünglich war das eine Idee, die Louis Armand, damals Präsident der nationalen Eisenbahngesellschaft, im Kontakt mit Jean Monnet entwickelt hatte. Es ging ihnen dabei um die Zurüstung Frankreichs und der übrigen Europäer für die dritte industrielle Revolution, wobei sie in damals noch ungebrochener technischer Fortschrittseuphorie glaubten, dass ein solches Projekt besonders viel Zustimmung für die europäische Sache mobilisieren müsste. Die nationale Atomenergie-Kommission stand dem Vorhaben zwar skeptisch gegenüber; aber nachdem geklärt war, dass die Atomgemeinschaft nicht auf den militärischen Bereich ausgedehnt werden sollte, gab es eine parlamentarische Mehrheit, die es positiv sah. Dies war für die Regierung Edgar Faure (die zuvor amtierende französische Regierung) Grund genug, das Vorhaben in den Vordergrund der Verhandlungen zu stellen.[3]

Davon war nun die deutsche Seite überhaupt nicht erbaut. Sonderminister Franz-Josef Strauß, seit Oktober 1955 mit der Verantwortung für die Atomfrage betraut, war zu diesem Zeitpunkt viel mehr an einer Zusammenarbeit mit den Briten und Amerikanern interessiert, die in der Atomtechnik viel weiter vorangekommen waren als die Franzosen. In einer Europäischen Atomgemeinschaft sah er ein Unternehmen, das in erster Linie Frankreich zugutekommen sollte. Sich dafür herzugeben, bestand aus seiner Sicht für die Bundesrepublik keine Veranlassung. Eine Annäherung der gegensätzlichen Standpunkte war nicht zu erzielen; da passte es ganz gut, dass am 29. November in Paris die Regierung Faure ihre parlamentarische Mehrheit verlor. Spaak nützte die Regierungskrise in Frankreich, um die Verhandlungen bis auf Weiteres zu vertagen.[4]

Dass in dieser Situation Mollet neuer Ministerpräsident in Frankreich wurde, hatte durchaus etwas mit der Krise der Verhandlungen über Wirtschaftsgemeinschaft und Atomgemeinschaft zu tun. Nach den Neuwahlen vom 2. Januar 1956 war eine arbeitsfähige Mehrheit in der französischen Nationalversammlung nur noch zu finden, wenn die christdemokratischen Volksrepublikaner und die Sozialisten zusammenwirkten. Die Christdemokraten aber, die mit Schuman zu Beginn der 1950er Jahre den Initiator der neuen Europapolitik gestellt hatten, wollten nicht wieder Pierre Mendès France als Ministerpräsidenten, den designierten Kandidaten des Parteienbündnisses aus Linksliberalen und Sozialisten, der sogenannten ‚Republikanischen Front'. Mendès France, der beim Scheitern der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) 1954 Ministerpräsident gewesen war, galt den Christdemokraten seither als ein Europa-Skeptiker; den Generalsekretär der Sozialistischen Partei schätzten sie dagegen als einen zuverlässigen Europa-Förderer.[5]

Man sieht also, dass Staatspräsident René Coty sehr genau wusste, was er tat, als er Mollet mit der Regierungsbildung beauftragte und nicht, wie es nach den Absprachen zwischen Sozialisten und Liberalen zunächst zu erwarten gewesen wäre, Mendès France.[6] Die gleiche europäische Perspektive galt für die Wahl des Außenministers: Christian Pineau von der So-

---

3 Vgl. Pierre Guillen: La France et la négociation du traite d'Euratom, in: Relations internationales 44/1985, S. 391-412; Pierre Guillen: La France et la négociation du traité d'Euratom, in: Michel Dumoulin/Pierre Guillen/Maurice Vaisse (Hrsg.): L'Énergie nucléaire en Europe. Des origines à Euratom, Bern usw. 1993, S. 111-129.

4 Vgl. Paul-Henri Spaak: Memoiren eines Europäers, Hamburg 1969, S. 309-314.

5 Zur innenpolitischen Situation Frankreichs in der Entstehungsphase der Römischen Verträgen vgl. etwa Serge Berstein/Pierre Milza: Histoire de la France au XXe siècle. Tome III: 1945-1958, Bruxelles 1991, S. 266-271.

6 Zur Person von Guy Mollet vgl. die Biographie von François Lafon: Guy Mollet. Itinéraire d'un socialiste controversé (1905-1975), Paris 2006; zu seiner Europapolitik auch Wilfried Loth: Sozialismus und Internationalismus. Die französischen Sozialisten und die Nachkriegsordnung Europas 1940-1950, Stuttgart 1977; Wilfried Loth: The French Socialist Party, 1947-1954, in: Richard Th. Griffith (Hrsg.): Socialist Parties and the Question of Europe in the 1950's, Leiden/New York 1993, S. 25-41.

zialistischen Partei. Sie galt auch für die Bestellung eines Staatssekretärs für Europafragen, ein Amt, das der Generalsekretär der Radikalen Partei Maurice Faure übernahm.[7] Und sie galt auch für die Wahl des Kabinettschefs von Mollet: Der neue Regierungschef berief seinen engsten europapolitischen Mitarbeiter in dieses Amt, den Sozialisten Emile Noël. Mollet wusste, dass die Überwindung der europapolitischen Krise die wichtigste Aufgabe war, vor der seine Regierung stand; und er tat sein Bestes, um sich für diese Aufgabe zu rüsten. Als Pineau später während der Suez-Krise an Rücktritt dachte, beschied ihm Mollet: „Vergessen Sie nicht, dass Sie am Quai d'Orsay sind, um Europa zu machen!"[8]

Mollets Krisenstrategie

Für die Europäer der Republikanischen Front ging es also darum, einen Ausweg aus der Sackgasse zu finden. „Wir hatten den Eindruck", berichtete Pineau, „dass wir vor einer großen Herausforderung standen. Was wir vor allem fürchteten, und das war ganz entscheidend, war ein Vertrag, der nicht ratifiziert werden würde. Denn wenn Frankreich nach dem Scheitern der EVG in diesem Moment erneut den Vorwand für ein Scheitern Europas geliefert hätte, dann hätten wir uns endgültig diskreditiert und dann hätten wir uns an der Schaffung Europas nicht mehr beteiligen können."[9] Soweit das Zitat; man wird hinzufügen dürfen: dann wäre es mit der Schaffung Europas auch nicht mehr weitergegangen, jedenfalls für absehbare Zeit. Das bedeutete, dass man die Verhandlungen so führen musste, dass anders als bei der EVG zum Schluss eine parlamentarische Mehrheit für die Verträge sicher war, aber gleichzeitig auch die Verständigung mit den Partnern nicht scheiterte. Angesichts der Differenzen, die in Spaaks Studienkomitee aufgetreten waren, war das gewiss keine leichte Aufgabe. „Unser Handlungsspielraum war äußerst gering", formulierte Pineau.[10]

Die Strategie, die die Mollet-Equipe in dieser Situation entwickelte, bestand kurz gesagt darin, zunächst auf Durchsetzung des Euratom-Vertrags zu drängen und dann auf der Grundlage dieses Erfolgs in der französischen Öffentlichkeit einen Meinungsumschwung zugunsten des Gemeinsamen Marktes herbeizuführen. Um noch einmal Pineau zu zitieren, der auf einem Kolloquium in Rom im März 1987 anschaulich über die damaligen Überlegungen berichtete: „Wir mussten eine Art Nebelwand fabrizieren. Euratom war für uns die Nebelwand, hinter der sich der Gemeinsame Markt verborgen hat."[11]

Diese Strategie ließ sich nicht ohne Abstriche umsetzen. Die deutschen Verhandlungspartner beharrten auf einem Junktim: Wenn schon die ungeliebte Atomgemeinschaft, dann aber auf jeden Fall auch die Wirtschaftsgemeinschaft, so lautete die Verhandlungsdirektive, die das Bundeskabinett beschloss. Die Gegner der Atomgemeinschaft und die Verfechter der Wirtschaftsgemeinschaft in den Reihen der Bundesregierung trafen sich in diesem Junktim.[12] So musste Pineau auf einer kurzfristig einberufenen Außenministerkonferenz der Sechs am 11./12. Februar 1956 in Brüssel (seiner ersten) der Vorbereitung einer Empfehlung für den Gemeinsamen Markt zustimmen. Gleichzeitig erreichte er aber, dass sein deutscher

7 Vgl. Bruno Riondel: Itinéraire d'un fédéraliste: Maurice Faure, in: Journal of European Integration History 2/1997, S. 69-82; Bruno Riondel: Les institutions européennes dans la perspective de M. Faure, in: Marie-Thérèse Bitsch/Wilfried Loth/Raymond Poidevin (Hrsg.): Institutions européennes et identités europeéennes, Bruxelles 1998, S. 351-379.

8 Christian Pineau: 1956 Suez, Paris 1976, S. 119.

9 Zeugnis auf dem Kolloquium in Rom 25.-28.3.1987, in: Serra: Rilancio, 1989, S. 281-286.

10 Ebenda, S. 283.

11 Ebenda, S. 282-283. Vgl. auch Christian Pineau/Christiane Rimbaud: Le Grand Pari. L'ouverture du traité de Rome, Paris 1991.

12 Zur Kabinettsentscheidung Küsters: Gründung, 1982, S. 256-260; zu den innenpolitischen Widerständen in der Bundesrepublik Wilfried Loth: Deutsche Europa-Konzeptionen in der Gründungsphase der EWG, in: Serra: Rilancio, 1989, S. 585-602, hier S. 591-595.

Kollege Heinrich von Brentano die Vorbereitung einer Empfehlung für die Atomgemeinschaft akzeptierte. Das war, keine zwei Wochen, nachdem die Regierung Mollet ihr Amt angetreten hatte, der Durchbruch in den Verhandlungen des Spaak-Komitees. Am 20. April wurde die Doppel-Empfehlung zur Schaffung der beiden Gemeinschaften, von Experten im Detail ausgearbeitet,[13] offiziell von den nationalen Delegationsleitern verabschiedet.[14]

Die Mollet-Equipe versuchte freilich weiterhin, die Atomgemeinschaft vor der Wirtschaftsgemeinschaft zum Abschluss zu bringen,[15] und Pineau nannte auch gleich drei Bedingungen, die seine Regierung für die Verabschiedung des Vertrags über den Gemeinsamen Markt stellte: Erstens sollten die Überseegebiete in den Gemeinsamen Markt eingeschlossen werden. Zweitens sollten die Sozialleistungen und Steuern in der Gemeinschaft bereits bis zum Ablauf der ersten Integrationsphase weitgehend harmonisiert werden (und zwar nach oben, in Richtung des vergleichsweise hohen französischen Standards). Und drittens sollte der Übergang von der ersten zur zweiten Etappe der Integration nicht automatisch erfolgen; vielmehr sollten die Regierungen die Regelungen für die weiteren Etappen erst nach dem Ablauf der ersten Phase festlegen. Frankreich wollte sich also eine Hintertür offen halten, die Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes wenn nötig weiter zu verschieben.[16]

Um sich den nötigen parlamentarischen Rückhalt für das Unternehmen zu verschaffen, organisierte Mollet Anfang Juli 1956 eine Parlamentsdebatte über das Projekt der Atomgemeinschaft. Dabei präzisierte er, dass sich Frankreich die Option auf die Entwicklung eigener Kernwaffen ausdrücklich offen hielt. Den Kernwaffengegnern und den Deutschen, die die französische Sonderstellung nicht auch noch mit ihren Ressourcen fördern wollten, wurde lediglich ein Moratorium von vier oder fünf Jahren zugestanden, in denen es keine französischen Atomwaffentests geben sollte. (In Wirklichkeit war das ein ziemlich theoretisches Moratorium, weil die Entwicklung von testbaren Produkten ohnehin noch in weiter Ferne lag). Außerdem bestand die französische Regierung darauf, dass Frankreich bei der Internationalen Atombehörde selbst und nicht etwa durch die Atomgemeinschaft vertreten sein sollte, und es, anders als der Spaak-Bericht vorsah, keine gemeinsamen Organe von Atomgemeinschaft und Montanunion geben dürfte. Mit diesen Zugeständnissen an die Verfechter einer ‚nationalen' Unabhängigkeitspolitik und einer betont technischen Präsentation des Atomgemeinschafts-Projekts sicherte sich Mollet eine breite Mehrheit für die Fortführung der Verhandlungen über die Atomgemeinschaft (332 gegen 181 Stimmen).[17]

Mit diesem Erfolg im Rücken drängte der französische Verhandlungsleiter Maurice Faure dann in den Vertragsverhandlungen (die am 26. Juni in Val-Duchesse begannen) auf einen raschen Abschluss beider Verträge zu den französischen Bedingungen.[18] Damit überzog die Mol-

13 Vgl. das Zeugnis von Pierre Uri in Serra: Rilancio, 1989, S. 305-307.

14 Veröffentlicht am 21.4.1956 in allen Gemeinschaftssprachen; ein knapper Auszug aus der deutschen Fassung bei Walter Lipgens (Hrsg.): 45 Jahre Ringen um die europäische Verfassung. Dokumente 1939-1984, Bonn 1986, S. 390-395.

15 Vgl. Pierre Guillen: L'Europe remède à l'impuissance francaise? Le gouvernement Guy Mollet et la négociation des traités de Rome (1955-1957), in: Revue d'histoire diplomatique 102/1988, S. 319-335; Pierre Guillen: La France et la négociation des traités de Rome: L'Euratom, in: Serra: Rilancio, 1989, S. 513-524; sowie das Zeugnis von Maurice Faure, ebenda, S. 286-290.

16 Auszüge aus dem Memorandum, das Pineau seinen Außenministerkollegen vorlegte, bei Robert Marjolin: Le travail d'une vie. Mémoires 1911-1986, Paris 1986, S. 283-286.

17 Vgl. Küsters: Gründung, 1982, S. 294-298, und Peter Weilemann: Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft. Zur Gründungsgeschichte von Euratom 1955-1957, Baden-Baden 1983, S. 103-109.

18 Die entsprechende Intervention von Maurice Faure in der Sitzung vom 26.7.1956 (dokumentiert bei Weilemann, Anfänge, 1983, S. 109) zeigt, dass die Regierung Mollet in der Tat nicht bis zur Suez-Krise wartete, ehe sie eine gleichzeitige Unterzeichnung beider Verträge akzeptierte, und bestätigt damit die Kritik von Christian Pineau und Emile Noël (in Serra: Rilancio, 1989, S. 525-527) an der Darstellung von Guillen (ebenda, S. 519). Allerdings sah sie die Verschiebung des Wirtschaftsgemeinschafts-Vertrags weiterhin als Ausweg, wenn die Partner nicht auf ihre Bedingungen eingingen.

let-Equipe allerdings ihre Position gegenüber den Verhandlungspartnern. Die deutschen Marktwirtschaftler fanden die Forderung nach einer Harmonisierung der Arbeitskosten geradezu absurd; und generell bestand in der Bundesrepublik auch wenig Neigung, Frankreich eine Sonderrolle als militärische Atommacht und Kolonialmacht einzuräumen. Im September gab es eine gewisse Annäherung der Standpunkte, in der Frage der Sozialleistungen und der Einbeziehung der Überseegebiete blieben die Gegensätze jedoch unüberbrückbar. Als sich die deutsche Delegation auf einem erneuten Außenministertreffen am 20./21. Oktober in Paris strikt weigerte, der Reduzierung der wöchentlichen Arbeitszeit von 48 auf 40 Stunden im Laufe der ersten Vertragsphase zuzustimmen, erklärte Pineau die Konferenz für gescheitert. Wieder stand die Zukunft des Projekts in den Sternen; Spaak meinte schon, diesmal sei das Scheitern endgültig.[19]

Der Durchbruch zum Gemeinsamen Markt

Dass es nicht dabei blieb und die Verhandlungen auch aus dieser Krise wieder herauskamen, ist drei Umständen zu verdanken: Erstens dem Eingreifen Adenauers, der unter allen Umständen einen Erfolg wollte; zweitens einer mutigen Entscheidung von Mollet; und drittens einem in europäischer Hinsicht glücklichen Zufall, der den Meinungsumschwung in der französischen Öffentlichkeit begünstigte.

Zum Ersten: Adenauer wollte nicht nur keinen Rückschlag bei dem Bemühen um weitere Einbindung der Bundesrepublik in die westliche Gemeinschaft zulassen; er glaubte die Wirtschaftsgemeinschaft jetzt auch zustande bringen zu müssen, um die sicherheitspolitische Gemeinschaft zu fördern. Der Radford-Plan zur Reduzierung der amerikanischen Truppenpräsenz in Europa hatte ihm im Sommer 1956 die Gefahr einer amerikanisch-sowjetischen Verständigung auf Kosten der Europäer vor Augen geführt. Dagegen suchte er nun verstärkt die sicherheitspolitische Zusammenarbeit des westlichen Europas; und die sollte nicht durch ein Scheitern der Brüsseler Verhandlungen in Frage gestellt werden. Bei einem Besuch Mollets in Bonn am 29. September hielt Pineau als gemeinsame Überzeugung fest: „a) Wir sind in Sorge wegen der Entwicklung in Amerika. Wir können uns in Zukunft nicht allein auf die Amerikaner verlassen. b) Die Sechserverhandlungen in Brüssel müssen schnell zu Ende geführt werden.“[20] Adenauer fuhr am 6. November nach Paris, um in bilateralen Gesprächen einen Ausweg aus der Verhandlungskrise zu finden, und er ließ sich dabei auch nicht davon stören, dass die Regierung Mollet am Tag zuvor wegen der Suez-Expedition international unter Beschuss geraten war.[21]

Zweitens: Mollet akzeptierte an diesem 6. November eine Kompromissformel, die aus der Verpflichtung zur Anpassung der Sozialleistungen nach oben eine vage Absichtserklärung machte. Die nationale Gesetzgebung sollte wohl darauf hinwirken; spätestens nach sechs Jahren konnte aber mit qualifizierter Mehrheit der Übergang zur zweiten Phase der Integration auch dann beschlossen werden, wenn die Harmonisierung der Lebens- und Arbeitsbedingungen noch nicht erreicht war. Die Kommission konnte in diesem Fall Schutzklauseln für die benachteiligten Industrien erlassen, sie musste es aber nicht. Einfuhrabgaben und Ausfuhrbeihilfen sollten grundsätzlich möglich sein; doch sollten sie allmählich abgebaut werden, und der Gemeinschaft musste darüber jährlich Rechenschaft abgelegt werden.[22]

---

19 Vgl. Küsters: Gründung, 1982, S. 313-317.

20 Handschriftliches Protokoll Karl Carstens, PAAA.

21 Vgl. hierzu und zum Folgenden Küsters: Gründung, 1982, S. 317-320; Karl Carstens: Das Eingreifen Adenauers in die Europa-Verhandlungen im November 1956, in: Dieter Blumenwitz u.a. (Hrsg.): Konrad Adenauer und seine Zeit. Bd.1: Beiträge von Weg- und Zeitgenossen, Stuttgart 1976, S. 591-602; Pineau/Rimbaud: Le Grand Pari, 1991, S. 223.

22 Vorschlag vom 6.11.1956, PAAA, Büro StS, Bd. 155; vgl. Guillen: L'Europe remède, 1988, S. 331.

Das bedeutete, nur noch wenig abgemildert, den Sprung der französischen Volkswirtschaft in das kalte Wasser der Konkurrenz des Gemeinsamen Marktes. Mollet wagte ihn, weil ihm die Nationalisierung des Suez-Kanals und die Intervention der Supermächte gegen die britisch-französische Suez-Expedition die Dringlichkeit einer europäischen Atomindustrie vor Augen führten und diese, wie die Verhandlungen gezeigt hatten, nun einmal nicht ohne ein gleichzeitiges und unwiderrufliches Ja zum Gemeinsamen Markt zu haben war. Als guter Taktiker sah er zudem, dass die Demütigung Frankreichs in der Suez-Frage in Verbindung mit dem offenkundigen Abrücken Adenauers von der amerikanischen Führungsmacht Gelegenheit bot, die Hoffnungen auf ein unabhängiges, gegenüber den USA eigenständiges Europa zu reaktivieren. Das war der dritte Faktor, der glückliche Zufall, den Mollet beim Schopf zu packen wusste.

Im Pariser Ministerrat, der vom solidarischen Verhalten des Bundeskanzlers während der Suez-Krise sehr beeindruckt war, setzte Mollet jetzt den Beschluss durch, den Abschluss des Vertrags über die Wirtschaftsgemeinschaft so schnell wie möglich herbeizuführen und sich zu diesem Zweck auch in anderen strittigen Fragen mit der Festlegung „ziemlich allgemeiner Prinzipien" zufriedenzugeben, die dann von der „supranationalen Autorität" der Gemeinschaft präzisiert werden sollten.[23] Gleichzeitig begann er, das Parlament und die Öffentlichkeit systematisch auf die Notwendigkeit *beider* Verträge vorzubereiten – und zwar dadurch, dass er sie als Mittel präsentierte, künftig solchen Demütigungen entgehen zu können, wie sie Frankreich durch Nassers Enteignungsmanöver ebenso wie durch die Intervention der Supermächte in der Suez-Krise hatte hinnehmen müssen. Angesichts der quälenden Abhängigkeit vom arabischen Erdöl und der offenkundigen Distanzierung Adenauers von der amerikanischen Führungsmacht erschien ‚Europa' zum ersten Mal seit der Zuspitzung der EVG-Krise wieder als Hort der Unabhängigkeit. Dieser Eindruck wurde durch Mollets Propagandaoffensive verstärkt – soweit, dass die öffentliche Meinung nun tatsächlich auch den Gemeinsamen Markt akzeptierte.[24]

Über die Details der Verhandlungen, die jetzt in Erwartung des Erfolgs und entsprechend herzlicher Atmosphäre geführt wurden, ist hier nicht zu berichten.[25] Wichtig ist in unserem Zusammenhang nur, dass Adenauer Mollet in der Frage der Einbeziehung der Überseegebiete, über die unter dem Druck des französischen Übersee-Ministers Gaston Defferre besonders hartnäckig verhandelt wurde,[26] schließlich (bei einem letzten Verhandlungstreffen der Regierungschefs am 19./20. Februar 1957) auf halbem Weg entgegenkam, mit einem zeitlich und im Umfang begrenzten Investitionsfonds, und dass Mollet dieses Zugeständnis wieder als ganzen Erfolg zu verkaufen wusste. Um die Formierung einer Oppositionsbewegung schon im Keim zu ersticken, legte Mollet die Verträge, die am 25. März 1957 in Rom unterzeichnet wurden, sogleich der Nationalversammlung vor. Anders als Schuman, der es im Sommer 1952 nicht gewagt hatte, den EVG-Vertrag zur Abstimmung zu stellen, mit dem Ergebnis, dass sich die Aussichten auf eine Ratifizierung von Monat zu Monat verschlechtert hatten.

Den schließlichen Erfolg erlebte Mollet nicht mehr als Regierungschef. Am 21. Mai 1957 wurde er von einer Mehrheit aus Kommunisten, Poujadisten, Konservativen und Radikalen gestürzt, im Wesentlichen, weil diesen ungleichen Verbündeten die dringend notwendige Fi-

23 So die Mitteilung Marjolins in einer Sitzung des interministeriellen Komitees zur Vorbereitung des Gemeinsamen Marktes, zitiert ebenda, S. 332.

24 Vgl. Guillen: Euratom, 1993, S. 115-116; Pierre Guillen: Frankreich und der europäische Wiederaufschwung, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 1/1980, S. 1-19, hier S. 16-18.

25 Für einen Überblick vgl. Loth: Deutsche und französische Interessen, 1997, S. 183-185.

26 Vgl. Lafon: Guy Mollet, 2006, S. 496-497.

nanzreform nicht passte, die die Regierung in Angriff nehmen wollte. Mollet sorgte aber dafür, dass die nächste Regierung unter Maurice Bourgès-Maunoury von den Linksliberalen die bisherige Linie weiter verfolgte. Und Monnet und Maurice Faure arbeiteten im Hintergrund daran, dass die Vorbereitungen zur Ratifizierung der Römischen Verträge zügig fortgesetzt wurden.[27] Am 9. Juli 1957 stimmte die Nationalversammlung den Verträgen dann tatsächlich zu – mit der überraschend großen Mehrheit von 342 zu 239 Stimmen.

Der zweite Friedensschluss

Das war, auch wenn es die Öffentlichkeit nicht recht wahrnahm und im öffentlichen Bewusstsein daher bis heute nicht präsent ist, unzweideutig ein Erfolg der Mobilisierungsstrategie, die die Mollet-Equipe Anfang 1956 entwickelt hatte. In gleicher Weise zahlten sich die Zugeständnisse und Gesten aus, zu denen sich Adenauer im Interesse an einer Stabilisierung des deutsch-französischen Gemeinschaftskerns bereit gefunden hatte. Und diese deutsch-französische Achse, die den Kern der Römischen Verträge bildete, wurde dann auch noch einmal sichtbar, als es darum ging, die Verträge in die Praxis umzusetzen. Bei der personellen Ausstattung der Kommission der EWG, der auch für Mollet wichtigeren Gemeinschaft, platzierten die beiden Hauptakteure ihre engsten Mitstreiter in Schlüsselstellungen: Adenauers ‚rechte Hand' in der Europapolitik, Walter Hallstein,[28] wurde erster Präsident der Kommission, und Mollets Vertrauter Emile Noël wurde deren Exekutivsekretär. Dass sich tatsächlich entwickeln konnte, was in den deutsch-französischen Kompromissen von 1956/57 angelegt war, ist nicht zuletzt diesen beiden Pionieren europäischer Regierungspraxis zu verdanken. Ihre Zusammenarbeit stellt, historisch gesehen, eine Verstetigung des deutsch-französischen Gemeinschaftskerns dar.

Dass die Römischen Verträge trotz zweimaliger Gefahr des Scheiterns schließlich doch noch zustande kamen, ist freilich nicht nur der Sensibilität und dem Verhandlungsgeschick des französischen Ministerpräsidenten und des deutschen Bundeskanzlers zuzuschreiben. Die Überzeugungsarbeit der beiden Regierungschefs konnte letztlich nur erfolgreich sein, weil der Vertragskomplex nicht nur in den Details, sondern auch im Grundsätzlichen einen ausgewogenen Kompromiss zwischen französischen und deutschen Interessen enthielt: Die weltmarktorientierte Bundesrepublik band sich an die Sechser-Gemeinschaft mit einem Instrumentarium planerischer und kontraktueller Modernisierungsförderung; dafür wagte Frankreich den Sprung in einen Gemeinsamen Markt, dessen protektionistische Dimension mit Ausnahme der Landwirtschaft immer mehr an Bedeutung zu verlieren drohte.

Ermöglicht wurde dieser Kompromiss durch das gemeinsame Interesse Mollets und Adenauers an Bindung und Selbstbindung der Deutschen und an stärkerer Selbstbehauptung der Europäer gegenüber der amerikanischen Führungsmacht. Insofern dürfte es keine Übertreibung sein, die Römischen Verträge als zweiten Akt des deutsch-französischen Friedensschlusses nach dem Zweiten Weltkrieg zu bezeichnen. Nachdem die Verständigung über die Montanunion einer abermaligen Rivalität um die Hegemonie im Bereich der Schwerindustrie vorgebeugt hatte, verständigte man sich jetzt darauf, als ebenbürtige Partner an der Konstruktion Europas mitzuwirken.[29]

---

27 Vgl. Jean Monnet: Erinnerungen eines Europäers, München/Wien 1978, S. 513-539; Eric Roussel: Jean Monnet 1888-1979, Paris 1996, S. 715-716.

28 Vgl. Wilfried Loth/Wolfgang Wessels/William Wallace (Hrsg.): Walter Hallstein. Der vergessene Europäer?, Bonn 1985.

29 Vgl. meine Interpretation in Loth: Deutsche und französische Interessen, 1997, S. 187.

Die integrationspolitischen Wirkungen der Römischen Verträge – Eine Bilanz nach 50 Jahren

*Hanns Jürgen Küsters**

Für den europäischen Einigungsprozess bedeutete sie einen Quantensprung, die Unterzeichnung der Römischen Verträge am 25. März 1957.[1] Mit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) signalisierten die sechs Montanunionstaaten ihre grundsätzliche politische Bereitschaft, den Weg der Integration auf supranationaler Ebene durch neue völkerrechtlich verbindliche Vereinbarungen fortzusetzen. Einen solchen Erfolg hatten die meisten westeuropäischen Politiker zweieinhalb Jahre zuvor kaum für möglich gehalten. Nach dem Debakel vom 30. August 1954, als der Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und damit das Projekt einer Europäischen Politischen Gemeinschaft am Votum der französischen Nationalversammlung gescheitert war, standen die Sechs vor einem integrationspolitischen Scherbenhaufen. In einer besonderen historischen Konstellation kamen dann die Römischen Verträge zustande[2] und bilden seitdem ein solides Fundament, auf dem die Europäische Union fest verankert steht. Um so berechtigter ist die Frage nach den langfristigen integrativen Wirkungen, die von den Verträgen auf die Gemeinschaftsentwicklung ausgingen. Woraus bestanden die Stützpfeiler, auf denen sich die europäische Einigung in den vergangenen fünf Jahrzehnten mühsam, aber dennoch kontinuierlich weiterentwickeln konnte?

Integrationsmotive

Gemeinsames außenpolitisches Hauptmotiv war die Westbindung der Bundesrepublik Deutschland. Nachdem das Problem ihrer sicherheitspolitischen Einbettung und kontrollierten Wiederbewaffnung durch Aufnahme in die Allianzen NATO und WEU gelöst war, galt es nun, die Westdeutschen auch wirtschaftlich noch stärker im Westen zu verankern und die zivile Kernenergienutzung voranzutreiben.

Weitere Haupttriebfeder waren ungelöste Außenwirtschaftsprobleme. In der ersten Dekade nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgte der Handel unter den europäischen Staaten auf bilateraler Grundlage, indem entweder jede Seite sich bereit erklärte, zu einem festgelegten Wechselkurs die Währung des Partnerlandes bis zu einem vereinbarten Umfang gegen eigene Währung anzukaufen, oder Abkommen über die jeweils benötigten Warenlieferungen abgeschlossen wurden. Ohne die von der Regierung in Washington begonnene Marshallplanhilfe wäre die Wiederherstellung der europäischen Arbeitsteilung gewiss nicht gelungen. Im Kern ging es darum, den beteiligten europäischen Staaten Investitionsgüter zur Verfügung zu stellen, sie langfristig von Hilfslieferungen aus den Vereinigten Staaten von Amerika unabhängig zu machen und Westeuropa wieder auf eigene Füße zu bringen. Dazu mussten Handelshemmnisse abgebaut, freie Konvertibilität unter den europäischen Währungen hergestellt und

* Prof. Dr. Hanns Jürgen Küsters, apl. Professor für Wissenschaft von der Politik und Zeitgeschichte, Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie, Universität Bonn.

1 Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 25. März 1957, in: Bundesgesetzblatt (BGBl.) II 1957, S. 766–1013. Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft, 25. März 1957, ebenda, S. 1014–1223.

2 Franz Knipping: Rom, 25. März 1957. Die Einigung Europas, München 2004, S. 98–102.

Zahlungsbilanzdefizite beseitigt werden. In der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) kamen Liberalisierungsschritte aber nur mühsam zustande. Der innereuropäische Handel stagnierte, weil keine Möglichkeit bestand, die in europäischen Währungen erwirtschafteten Handelsbilanzüberschüsse in amerikanische Dollar zu konvertieren, was zu einem verstärkten zweiseitigen Tauschhandel führte. Durch Steigerung des innereuropäischen Handels sollte die Dollarlücke geschlossen werden.[3] Die 1950 gegründete Europäische Zahlungsunion (EZU), ein Zusammenschluss mehrerer europäischer Länder zur Förderung des multilateralen Handels- und Zahlungsverkehrs, funktionierte durch einen Kreditmechanismus als multinationale Verrechnungsstelle, über die Überschüsse und Defizite saldiert und in Dollar ausgeglichen werden konnten. Erforderliches Kapital wurde aus dem Marshallplan zur Verfügung gestellt. Letztlich zielte die EZU auf die freie Konvertibilität aller beteiligten Währungen ab. Doch wurde der Außenhandel dadurch nur teilweise liberalisiert, zumal der EZU politische Sanktionsinstrumente fehlten. Nachdem im Dezember 1958 auf Initiative Großbritanniens 14 westeuropäische Staaten – darunter die sechs EWG-Staaten – ihre Währungen für frei konvertierbar erklärten, wurde die EZU aufgelöst.

Für alle Mitgliedstaaten eröffneten sich mit den Römischen Verträgen neue Perspektiven. Innenpolitisch labil, war die vom chronischen Devisenmangel wegen kolonialer Verpflichtungen geplagte IV. Französische Republik gezwungen, protektionistisches Denken und das verkrustete System der ‚Planification' aufzugeben, um die eigene Wirtschaft zu modernisieren und internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erlangen. Die junge Bundesrepublik Deutschland, gerade vom Besatzungsstatut befreit, war bei zehn Millionen zu integrierenden Vertriebenen und Flüchtlingen von Nahrungsmittel- und Rohstoffimporten abhängig. Kapital für den Wiederaufbau musste die deutsche Industrie durch Exportüberschüsse erwirtschaften. Das veranlasste die Bundesregierung, sich für die Handelsliberalisierung und freie Konvertibilität der Währungen einzusetzen. Italien, wo sich weite Regionen mehr auf dem Niveau eines fortgeschrittenen Entwicklungslandes befanden, als dass sie einem modernen, leistungsfähigen Industriestaat entsprachen, konnte von der neuen Wirtschaftsgemeinschaft nur profitieren. Ähnliche Interessen bewogen die kleineren überwiegend Agrargüter exportierenden Länder Belgien, Luxemburg und die Niederlande. Sie alle hatten im Zweiten Weltkrieg unter deutscher Besatzungsherrschaft gelitten und versprachen sich von der Bindung an die expandierende deutsche Wirtschaftskraft eigene Prosperitätsfortschritte.

Mit dem EWG-Vertrag vollzogen die Mitgliedstaaten einen Wechsel der Integrationsmethode. Sie sagten sich vom Konzept der additiven Teilintegration der Europäischen Kohle- und Stahlgemeinschaft[4] los und wandten nun den gesamtwirtschaftlichen Integrationsansatz an. Schon kurze Zeit nach dem Start der Montanunion 1952 waren unter den Experten erhebliche Zweifel laut geworden, ob der Sektorintegrationsansatz die geeignete Grundlage für die sukzessive Vergemeinschaftung weiterer Wirtschaftsbereiche wäre. Weder bestand Einigkeit darüber, welche Sektoren in welcher Intensität und mit welchen Kompetenzerweiterungen für die Gemeinschaftsinstitutionen hinzugefügt werden sollten – in Frage kamen die Bereiche Verkehr, Telekommunikation und Post, die ausnahmslos unter staatlicher Kontrolle standen beziehungsweise verstaatlicht waren –, noch herrschte Klarheit über die politischen Konsequenzen, wenn alle Verkehrsbereiche – Bahn, Straße, Luftverkehr – integriert würden. Die Verträge von Rom implizierten Grundsatzentscheidungen über die weiter zu

3 Helge Berger/Albrecht Ritschl: Die Rekonstruktion der Arbeitsteilung in Europa. Eine neue Sicht des Marshallplans in Deutschland 1947–1951, in: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte 3/1995, S. 473–519.

4 Dirk Spierenburg/Raymond Poidevin: Histoire de Haute Autorité de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, Brüssel 1993.

verfolgende Integrationsmethode. Über den wirtschaftlichen Zusammenschluss sollte die politische Einigung vorangetrieben werden, in der Hoffnung, diese werde sich aufgrund wachsender Verflechtung irgendwann quasi von selbst ergeben.

Einen Gemeinsamen Markt mit dem Kern einer Zollunion zu errichten, der die Inkorporierung aller Wirtschaftsbereiche beabsichtigte, auf dem binnenmarktähnliche Verhältnisse herrschen sollten und supranational agierenden Institutionen dazu politische Kompetenzen verlieh, stellte ein Novum dar. Die Mitgliedstaaten sahen sich gezwungen, eine ökonomische Konsolidierung und Modernisierung ihrer Volkswirtschaften zu betreiben, die sie nationalstaatlich kaum mehr bewerkstelligen konnten. Das Konzept der Wirtschaftsintegration unter administrativer Eigenständigkeit der damals innovativen zivilen Atomenergienutzung behielt das Ziel einer Politischen Union im Auge.

Obwohl nach den Wirren des Zweiten Weltkriegs die Menschen in Frieden leben wollten, haben die Regierungen ihren Bevölkerungen die Integration letztlich verordnet. Weder die Montanunion noch die Römischen Verträge entsprangen einem durch Wahlen oder Referenden manifestierten Wunsch nach einem Zusammenschluss. Und erst recht nicht gingen die Gemeinschaftsgründungen auf Initiative föderalistischer Bewegungen zurück, wenngleich sie diese natürlich lebhaft begrüßten. Es handelte sich vielmehr um einen Prozess, der von wenigen europäisch gesinnten Politikern und Ministerialbeamten gesteuert wurde, die den Integrationsgedanken zu konkreten Ergebnissen führen wollten. Doch auch sie vermochten kaum einzuschätzen, wie viel integrationspolitische Substanz den Verträgen faktisch innewohnt. Zu weit lagen theoretische Anschauungen und praktische Erfahrungen auseinander.

Herzstück europäischer Integration: Gemeinsamer Markt und Zollunion

Zweifelsohne entwickelte sich die Idee des Gemeinsamen Marktes zur stärksten Trieb- und Anziehungskraft für den gesamten europäischen Integrationsprozess. Im Geltungsbereich des EWG-Vertrages Verhältnisse zu schaffen, wie sie auf den nationalen Märkten herrschen, war und ist das mit Abstand ehrgeizigste und zugleich wirkungsmächtigste Vorhaben zur Friedenssicherung, das im 20. Jahrhundert begonnen wurde.

Im Mittelpunkt standen zwei grundsätzliche Überlegungen: Die eine, mehr wirtschaftliche Absicht zielte auf den institutionell vereinbarten Abbau bestehender Beschränkungen im zwischenstaatlichen Wirtschaftsverkehr auf dem Territorium der Mitgliedstaaten einschließlich der Vereinbarung eines gemeinsamen Zolltarifs, einer gemeinsamen Handelspolitik gegenüber dritten Ländern und die Herstellung eines Systems, das vor Wettbewerbsverfälschungen schützt. Die andere, mehr politische Absicht sah den EWG-Vertrag als funktionalen Schritt, dem weitere konstitutive Akte folgen würden. In der Präambel bekundeten die Vertragsparteien ihre Bereitschaft, „die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ zu schaffen, ohne jedoch den angestrebten Endzustand näher zu beschreiben. Zugleich forderten sie „die anderen Völker Europas“ auf, „durch ihre Wirtschaftskräfte Frieden und Freiheit zu wahren“ und „sich diesen Bestrebungen anzuschließen“. Damit war die für die Gemeinschaft geradezu schicksalhafte Symbiose geboren, die unverändert Gültigkeit besitzt: *Vertiefung* und *Erweiterung* als parallele Aufgaben einer fortschreitenden politischen Integration.

Konkrete Hinweise auf die Notwendigkeit eines Gemeinsamen Marktes tauchten erstmals in dem Vertragsentwurf über die Satzung der Europäischen Gemeinschaft von 1953[5]

5 Entwurf eines Vertrages über die Satzung der Europäischen Gemeinschaft, angenommen von der Ad-hoc-Versammlung, Straßburg, 10. März 1953, in: Europa, Dokumente zur Frage der Europäischen Einigung, herausgegeben im Auftrag des Auswärtigen Amtes, Zweiter Teilband, Bonn 1962, S. 947–976.

auf. Artikel 82 Absatz 1 charakterisierte den Gemeinsamen Markt als „freien Umlauf der Güter und des Kapitals und der Freizügigkeit der Menschen", der in Anwendung der Artikel 2 bis 4 des EGKS-Vertrages „fortschreitend" verwirklicht werden sollte. In zweierlei Hinsicht würde sich allerdings der künftige Gemeinsame Markt grundlegend von einer bloßen weitergehenden Verflechtung der beteiligten Volkswirtschaften unterscheiden: Einerseits sollten den freien Wettbewerb behindernde Zölle und sonstige diskriminierende Maßnahmen und Praktiken eliminiert werden; andererseits würde der Gemeinsame Markt nicht auf der Basis der Goldwährung aufgebaut werden wie vor den beiden Weltkriegen. Über erforderliche Schritte waren sich die Wirtschaftssachverständigen des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirtschaftsministerium weitgehend einig: sukzessive Beseitigung der Zölle im Inneren des Marktes, Harmonisierung der Außenzölle, volle Liberalisierung des Güter-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs, Freizügigkeit des Personenverkehrs, Verhinderung von Wettbewerbsverfälschungen und Verständigung über die Grundzüge des Wettbewerbs sowie freie Austauschbarkeit der Währungen und Stabilität der Austauschrelationen wurden als unabdingbare Voraussetzungen angesehen.

Daher beschreibt der EWG-Vertrag mit seinen 248 Artikeln zunächst die Grundregeln (Art. 1–8) und führt das Tableau künftiger Aufgaben sowie auszuführender Gemeinschaftstätigkeiten auf (Art. 2–3). Sie stellen nach wie vor das Herzstück des europäischen Integrationsprozesses dar. An deren oberster Stelle steht die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes durch schrittweise Annäherung der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten. Vor allem ging und geht es darum, drei Ziele zu realisieren: die „harmonische Entwicklung des Wirtschaftslebens" im Inneren der Gemeinschaft, eine permanente und „ausgewogene Wirtschaftsausweitung" sowie „größere Stabilität" und „beschleunigte Hebung der Lebenshaltung" sicherzustellen. In Anbetracht der disparaten wirtschaftlichen Voraussetzungen so unterschiedlicher Staaten wie des rückständigen, allenfalls agrarwirtschaftlich leistungsfähigen Italiens, veralteter Industriestrukturen Frankreichs mit hohem Anteil in der Landwirtschaft Tätigen, der wachsenden deutschen Exportindustrie und den agrarexportabhängigen Beneluxstaaten bestand die eigentliche Herausforderung in der Herstellung wirtschaftlich stabiler Verhältnisse sowie in der Angleichung und stetigen Verbesserung des Lebensstandards unter den Gemeinschaftsmitgliedern. Dies waren Grundvoraussetzungen, die Integration politisch erfolgreich fortsetzen zu können. Mithin musste der Integrationsprozess so gesteuert werden, dass nach einer Übergangszeit einerseits Fortschritte in der Lebenshaltung spürbar waren und andererseits diese nicht zu Lasten oder auch zum Vorteil einzelner Mitgliedstaaten vollzogen wurden.

Integrationspolitische Weichenstellung

Die Entscheidung im EWG-Vertrag für das Zollunionskonzept und deren zügige Realisierung unwiderruflich mit einem Endzeitpunkt innerhalb von zwölf Jahren in drei Etappen zu je vier Jahren vertraglich zu fixieren (Art. 8), war zunächst die entscheidende Antriebskraft für alle weiteren Integrationsbemühungen und bedeutete gleichermaßen die Ablehnung des Konzepts einer Freihandelszone auf intergouvernementaler Ebene. Bekanntlich war die Entscheidung Zollunion oder Freihandelszone höchst umstritten. Die Zollunionsverfechter sahen darin gemäß GATT-Vertrag einen ersten Ansatz zu einem globalen Freihandelssystem. Dagegen fürchteten Verfechter der Freihandelszone, allen voran Bundeswirtschaftsminister Erhard, die Entwicklung eines Regionalismus mit stark protektionistischen Wirkungen, der Handelsdiskriminierungen Vorschub leiste. Angesichts der konzeptionellen Alternative, im Rahmen der OEEC unter Einschluss Großbritanniens eine rein industrielle

Freihandelszone einzurichten,[6] implizierte die Zollunionsgründung unter den Sechs eine qualitativ gravierende Richtungsentscheidung für den weiteren Einigungsprozess. Der Preis war die handelspolitische Zweiteilung Westeuropas in den 1960er Jahren.

Hätte sich die britische Regierung, die im Jahre 1956 wegen ihres Commonwealth-Präferenzsystems kein Interesse an Vereinbarungen über einen gleichen Außenzolltarif und einer gemeinsamen Agrarpolitik zeigte, zudem ihren Export beeinträchtigt und die Lebenshaltungskosten steigen sah, mit dem Freihandelskonzept durchgesetzt, wäre die EWG wohl kaum als einheitlicher Wirtschaftsraum so schnell zusammengewachsen. Denn der Zollabbau und strenge Wettbewerbsregeln waren auf Dauer durch das GATT und die OEEC nicht ausreichend zu gewährleisten. Dazu bedurfte es institutioneller Absicherungen, die im Rahmen einer Zollunion rigide umzusetzen waren. Schon allein die vertragliche Verpflichtung, spätestens bis zum Jahre 1970 Zölle und mengenmäßige Beschränkungen beim Import und Export von Gütern vollständig abzubauen, einen gemeinsamen Zolltarif und eine gemeinsame Handelspolitik gegenüber Drittländern einzuführen[7] sowie Hindernisse für den freien Personen-, Dienstleistungs-, Güter- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen, löste nicht zu überschätzende integrative Effekte aus. Unter anderem deswegen, weil derlei Entscheidungen die im Rat agierenden Mitgliedstaaten, die Kommission und auch Regierungen derjenigen Staaten, die nicht EWG-Mitglied waren, unter Handlungszwang setzten. Dabei bewährte sich die semi-lineare Methode, der zufolge der Zollabbau bei bestimmten Waren von den Regierungen selbst gesteuert werden konnte, wobei sich allerdings an der Zeitabfolge der Herabsetzungen, wie sie schon im Spaak-Bericht[8] vorgesehen waren, nichts änderte.

Gegen Ende der Brüsseler Vertragsverhandlungen im Februar 1957 knüpften die Sechs harte Bedingungen an das Angebot gegenüber Großbritannien, auf dem Wege der Freihandelszone eine möglichst enge Assoziierung mit den EWG-Ländern anzustreben. Die im EWG-Vertrag geregelten Fragen des Zollabbaus und der mengenmäßigen Beschränkungen, der gemeinsame Außentarif, die Einbeziehung der Agrarprodukte und das Schutzklauselsystem sollten unverändert erhalten bleiben. Damit würden die Handelsbeziehungen nicht auf eine klassische Freihandelszone beschränkt, sondern den Bedingungen des Gemeinsamen Marktes möglichst weit angenähert werden. Dissens war infolgedessen vorprogrammiert. De Gaulles Abbruch der Freihandelszonen-Verhandlungen im Herbst 1958 signalisierte die Bereitschaft der neuen V. Französischen Republik, den Verpflichtungen des EWG-Vertrages nachzukommen, und zwang die britische Regierung, eine Ersatzlösung in Form einer kleinen Freihandelszone durch Gründung der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) in der Stockholmer Konvention vom 4. Januar 1960 zu präsentieren, die wenig später am 3. Mai 1960 in Kraft trat. Ihr gehörten mit Dänemark, Großbritannien, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz (damit indirekt Liechtenstein, aufgrund der Verbindung mit der Schweiz durch eine Zollunion) und ab Juni 1961 Finnland an, das durch ein Assoziationsabkommen in den territorialen Anwendungsbereich der EFTA einbezogen war.

Dem Ziel der EFTA, eine starke, selbständige, handelspolitische Verhandlungsposition gegenüber der EWG aufzubauen, waren nur kurzfristig Erfolge beschert. Zum 1. Juli 1960

6 OEEC, Council: Resolution Concerning the Study of the Relationship between the proposed European Customs Union and Member Countries not Taking Part therein, 21. Juli 1956, in: Negotiations for an European Free Trade Area, Cmnd. 641, Her Majesty's Stationery Office, London 1959, S. 7.

7 Wendy Asbeek Brusse: Tariffs, trade and European integration, 1947–1957, New York 1997.

8 Regierungsausschuss, eingesetzt von der Konferenz von Messina, Bericht der Delegationsleiter an die Außenminister, 21. April 1956, in: Jürgen Schwarz (Hrsg.): Der Aufbau Europas. Pläne und Dokumente 1945–1980, Bonn 1980, S. 277–334.

kam die erste vertraglich vereinbarte Zollsenkung zustande, und die Binnenzölle wurden aufgrund eines beschleunigten Zeitplans bereits Ende 1966, drei Jahre früher als ursprünglich geplant, stufenweise abgeschafft. Doch die eigentliche Absicht, sich als alternatives Integrationsmodell mit eigener Handlungsfähigkeit und Anziehungskraft in Europa zu etablieren, scheiterte aus mehreren Gründen bereits in der ersten Hälfte der 1960er Jahre. Zum einen verzeichneten die sechs EWG-Mitgliedstaaten ein schnelleres Wirtschaftswachstum als die EFTA-Mitglieder, die sich fortan von bilateralen Verhandlungen mit der EWG größeren Nutzen versprachen. Zum anderen schwächte das Vereinigte Königreich – einst Vorreiter der EFTA – die Organisation, indem es aufgrund seiner handelspolitischen Isolierung von der kontinentalen Sechser-Gemeinschaft schon im August 1961 den offiziellen Beitrittsantrag zur EWG stellte. Dem schlossen sich Dänemark, Norwegen und das bis dahin nichtgebundene Irland an. Zudem beantragten die neutralen EFTA-Staaten Österreich, Schweden und Schweiz die Assoziierung mit der EWG, die bis 1962 alle Importquoten abgeschafft hatte. Dass bereits zum 1. Juli 1968, anderthalb Jahre vor dem vertraglich vereinbarten Zeitpunkt am 1. Januar 1970, die Binnenzölle wegfielen und die Zollunion vollendet war, auf Güter aus Drittländern nun EWG-weit einheitliche Zölle erhoben wurden und der grenzüberschreitende Freihandel möglich war, stärkte die Gemeinschaft der Sechs und schuf das Fundament für den weltweit größten Handelsraum. Mit dem Beitritt Finnlands, Österreichs und Schwedens zur Europäischen Union 1995 schrumpfte die EFTA auf die Mitgliedstaaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz zusammen.[9] Gerade die beiden Letztgenannten sind trotz des explizit bekundeten Willens ihrer Regierungen, aufgrund mehrerer negativ verlaufender Referenden heute noch nicht Mitglieder der Europäischen Union.

Vier Freiheiten und Gemeinschaftspolitiken

Liberalisierungseffekte im Inneren der Gemeinschaft und eine Konsolidierung gemeinsamer Interessen gegenüber Nicht-EWG-Mitgliedern besaßen vor allem die Herstellung der ‚vier Freiheiten'. Neben der Freizügigkeit des Warenverkehrs (Art. 9–37) implizierte die Zollunion den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr und die Aufhebung der Beschränkungen im Kapitalverkehr (Art. 48–84). Sich dazu vertraglich zu verpflichten, war die französische Regierung wegen ihres Mangels an Devisen nicht bereit gewesen. Immerhin kristallisierte sich im Vertrag eine Regelung heraus, die zunächst keine völlige Beseitigung aller Beschränkungen im Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern vorschrieb. Daher blieb es zunächst nur bei dem allgemein formulierten Ziel einer schrittweisen Koordinierung der Devisenpolitik unter den Mitgliedstaaten (Art. 70).

Darüber hinaus erforderte der Aufbau des Gemeinsamen Marktes eine Reihe weiterer Maßnahmen, die zu einer künftigen gemeinsamen Politik der Gemeinschaft (Art. 85–130) führen sollten. Die Vertragsbestimmungen über die Verkehrspolitik (Art. 74–84), Wettbewerbsregeln (Art. 85–94) und die Handelspolitik (Art. 110–116) sahen ausdrücklich die Erarbeitung gemeinsamer Politiken vor, die zugleich eine Art Aktionsplan zur Vertiefung der Integration darstellten.

Gerade die Bundesregierung beabsichtigte, mit strikten Wettbewerbsregeln Interventionen der Staaten und Kartelle zu verhindern, womit sie hauptsächlich die Praxis der französischen Regierung im Auge hatte. So waren Vereinbarungen zwischen Unternehmen nicht generell untersagt. Der EWG-Vertrag erklärte diese aber insofern für nichtig, wenn sie geeignet waren, den Handel unter den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen oder sie eine Wettbe-

9 EFTA Sekretariat (Hrsg.): 40 Years of Free Trade. EFTA at a Glance, Genf 2001.

werbsverfälschung bezweckten (Art. 85). Zudem wurde die Gründung von Monopolen nicht verboten, sondern lediglich die missbräuchliche Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung (Art. 86). Im Prinzip waren sich die Sechs über das Verbot von Dumpingpraktiken einig (Art. 91), allerdings schieden sich die Geister an der Frage zulässiger Ausnahmefälle, unter welchen Voraussetzungen und Bedingungen staatliche Subventionen („Beihilfen") erlaubt wären (Art. 92–93). Der Entschluss der Vertragsparteien, der Kommission weitreichende Vollmachten für die Beurteilung der Zulässigkeit der Beihilfen in jedem Einzelfall zuzusprechen, verlagerte das Problem auf kommunitäre Ebene (Art. 94), ohne es wirklich zu lösen und verursachte einen fortdauernden Streit über die Praktiken der Wettbewerbspolitik.

Die fortschreitende Entwicklung des Gemeinsamen Marktes bedingte eine weitergehende Koordinierung der Wirtschaftspolitik der beteiligten Staaten, doch war es nach dem gescheiterten Vertrag über die Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) illusorisch anzunehmen, es würde zu Vereinbarungen über solch weitreichende Eingriffe der Gemeinschaft in die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten kommen. Natürlich war allen Beteiligten schon vor Vertragsunterzeichnung ebenfalls bewusst, dass die Funktionsfähigkeit des Gemeinsamen Marktes auch ein Währungssystem bedingte, in dem sich nicht nur dem Preis- und Kostenniveau entsprechende Wechselkurse bildeten, sondern unter den beteiligten Mitgliedstaaten ein Zahlungsbilanzausgleich mit marktmäßigen Mitteln erfolgen würde und die Wechselkurse stabil blieben. Doch die französische Regierung wehrte sich, der Gemeinschaft Steuerungsinstrumente zur Verfügung zu stellen. Wiederum fürchteten die Deutschen, am Ende komme eine stark dirigistische Regelung heraus. Vertragliche Verpflichtungen zum Zahlungsbilanzausgleich empfanden die Mitgliedstaaten als Beeinträchtigung ihrer Hoheitsrechte. Maximum des Erreichbaren waren unverbindliche Verpflichtungen. Wirtschaftspolitik (Art. 103–116), insbesondere die Konjunkturpolitik (Art. 103), Maßnahmen zum Ausgleich der Zahlungsbilanzen (Art. 104–109) sowie Fragen der Währungspolitik und der Sozialpolitik (Art. 117–128) wurden zwar als Angelegenheiten „gemeinsamen Interesses" definiert. Doch erklärten sich die Vertragsparteien lediglich zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik und engeren Zusammenarbeit mit den zuständigen Verwaltungsstellen sowie zur Behebung von Störungen im Gleichgewicht ihrer Zahlungsbilanzen bereit.

Angesichts nationaler Interessendivergenzen war absehbar, dass es eine Herkulesaufgabe werden würde, die Wirtschafts-, Währungs- und Sozialpolitik in gemeinsame Politiken überzuführen und die Integration in diesen Bereichen zu vertiefen. Hier spielten alle EWG-Staaten auf Zeit und warteten auf einen späteren ‚Spill-over'-Effekt. Bevor nicht die Zollunion aufgebaut war, schien ein derartiger Versuch wenig Erfolg versprechend. Erst auf der Haager Gipfelkonferenz erteilten die Staats- und Regierungschefs im Dezember 1969 den Auftrag, einen Plan für die Errichtung einer Währungsunion und einer einheitlichen Währung auszuarbeiten. Der Werner-Plan scheiterte Mitte der 1970er Jahre, weil sich die internationale Währungsordnung nach dem Zusammenbruch des Bretton-Wood-Systems im Umbruch befand und ein Streit zwischen Ökonomisten und Monetaristen über die Frage entbrannte, ob zuerst die Wirtschaftspolitik oder zunächst die Währungen zu koordinieren seien. Dem 1979 eingerichteten Europäischen Währungssystem folgte dann auf der Grundlage des Delors-Plans am 1. Juli 1990 der Beginn der ersten Stufe zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion.

Wie wenig ökonomische Auswirkungen der Integration tatsächlich vorherzusehen waren, zeigt die deutsch-französische Kontroverse über die Harmonisierung der Soziallasten. Sie hätte im Oktober 1956 die Brüsseler Vertragsverhandlungen fast zum Scheitern gebracht. Wollte Frankreich einerseits den beteiligten Regierungen allgemein weitgehende Hand-

lungsfreiheit bei ihrer Wirtschaftspolitik belassen, forderte es andererseits die Arbeitsbedingungen – Löhne, Arbeitszeit, Urlaubsvorschriften – anzugleichen und einen Anpassungs- und Investitionsfonds einzurichten. Das hatte die Bundesregierung abgelehnt, weil sie darin einen Eingriff in den Wettbewerb sah. Beim Aufbau der Zollunion spielte die angeblich so existenzielle Frage jedoch keine zentrale Rolle mehr.

Insgesamt zeigte sich: Je sensitiver der jeweilige Politikbereich war, desto schwieriger wurde die vertragliche Kodifizierung von gemeinsamen Politiken, desto größer blieb der integrative Handlungsbedarf. In den Politikbereichen, in denen der EWG-Vertrag nur wenig konkrete Maßnahmen beinhaltete, war das zu erwartende Konfliktpotenzial bei der Vereinbarung gemeinsamer Politiken umso größer und umgekehrt die Substanz für den weiteren Integrationsprozess umso geringer.

Wunder Punkt: Landwirtschaftspolitik

Von strikten Wettbewerbsbestimmungen des Gemeinsamen Marktes ausgenommen wurde die Landwirtschaft und der Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen (Art. 38–47), für den der EWG-Vertrag ebenfalls die Gestaltung einer gemeinsamen Agrarpolitik verfügte (Art. 39). Angesichts der über viele Jahrzehnte von allen Mitgliedsländern praktizierten staatlichen Interventionspolitik beim Agrarhandel überraschte es nicht, dass die sechs Regierungen nur unter bestimmten Garantien einer Übertragung von Hoheitsrechten auf die Gemeinschaft zustimmten. Sicherung des Einkommens der in der Landwirtschaft Erwerbstätigen, die ein erhebliches Wählerpotenzial ausmachten, die verbreitete Denkweise, vornehmste Aufgabe des Staates sei es, die Nahrungsmittelversorgung der Bürger und die Unabhängigkeit von Nahrungsmittelimporten zu gewährleisten sowie der damalige Nachfrageüberhang gegenüber dem Angebot an Agrarprodukten spielten eine erhebliche Rolle.

Vertragsregelungen über die Landwirtschaft fielen deshalb so kompliziert aus, weil sie verschiedensten Interessen gerecht werden mussten. Die französische Regierung hatte insistiert, die gemeinsame Landwirtschaftspolitik darauf auszurichten, Agrarerzeugnisse zu den optimalen Bedingungen hinsichtlich des Ertrages und des Preises zu produzieren und den landwirtschaftlich Tätigen durch Steigerung des Pro-Kopf-Einkommens einen ausreichenden Lebensstandard zu sichern. Außerdem sollte beim Warenverkehr innerhalb der Gemeinschaft ein Mindestpreissystem zugelassen werden, das die freie Einfuhr von Agrarprodukten gestattete, soweit die Preise auf dem Binnenmarkt nicht unter ein bestimmtes Niveau fallen würden. Ferner wollte Frankreich langfristige vertragliche Verpflichtungen unter den Mitgliedstaaten für den Handel mit Agrarerzeugnissen aus den Überseegebieten vereinbaren, im Warenverkehr mit Drittländern ein Präferenzsystem einrichten, das den Absatz von Überschüssen und den Ausgleich von Defiziten der Gemeinschaft sicherstellte und schließlich ein Schutzsystem schaffen, das die Erhebung von Ausgleichzöllen zuließ, wobei auf einen Garantie- und Ausrichtungsfonds zurückgegriffen werden sollte. Während in der Bundesregierung das Bundeswirtschaftsministerium zumindest teilweise einen stärkeren internationalen Konkurrenzdruck auf die deutsche Landwirtschaft befürwortete, wehrte sich das Landwirtschaftsministerium mit Unterstützung des Deutschen Bauernverbandes gegen jede Preisgabe des Marktschutzes, weil beide die Existenz der deutschen Landwirte gefährdet sahen. Auch die deutsche Delegation trat dann für die Aufrechterhaltung stärkerer protektionistischer Regelungen ein.

Die eigentliche Schwierigkeit lag darin, die Öffnung der nationalen Agrarmärkte im Inneren der Gemeinschaft herzustellen und gleichzeitig einen gewissen nationalen Schutz der Landwirtschaften gegenüber anderen Mitgliedsländern wie gegenüber Drittstaaten so in Ein-

klang zu bringen, dass die Dynamik des Einigungsprozesses in Zukunft nicht gehemmt würde. Im Wesentlichen ging es darum, vier Probleme zu lösen:

Die Aufgabe der einzelstaatlichen Marktordnungen zugunsten einer gemeinsamen Agrarpolitik (Art. 43): Die meisten Delegationen waren bereit, eine allmähliche Kompetenzübertragung von der nationalen auf die europäische Ebene am Ende der Übergangszeit zu akzeptieren, vorher allenfalls in Ausnahmefällen und dann zeitlich begrenzt.

Die Mindestpreise (Art. 44): Da kein Verhandlungspartner die Landwirtschaft direkt dem internationalen Wettbewerb aussetzen wollte, einigte man sich auf einen fortschreitenden Abbau der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen, der unter bestimmten Voraussetzungen die Festsetzung von Mindestpreisen erforderlich machte.

Langfristige multilaterale Abkommen (Art. 45): Alle Mitgliedstaaten waren daran interessiert, die Entwicklung des europäischen Agrarhandels durch den Abschluss multilateraler Verträge langfristig zu stabilisieren, bis die einzelstaatlichen Marktordnungen durch eine europäische Ordnung ersetzt würden.

Die Ausfuhrbeihilfen (Art. 45): Während der Übergangszeit und auch in der Endphase sollte der Agrarexport in Drittländer subventioniert werden, wenn die Rohstoffpreise höher lägen als die Weltmarktpreise. Für aus Drittländern importierte Rohstoffe sollten den Exporteuren der verarbeiteten Produkte Zölle, Umlagen und Einfuhrkosten erstattet werden. Die finanziellen Lasten wären nach Ablauf der Übergangszeit von der Gemeinschaft zu tragen.

Im Interesse aller legte der EWG-Vertrag das Instrumentarium fest und nannte die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik (Art. 38) – Steigerung der Produktivität, Gewährleistung einer angemessenen Lebenshaltung der landwirtschaftlich tätigen Bevölkerung, Stabilisierung der Märkte, Sicherstellung der Versorgung, Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen –, ließ aber die Inhalte zur Erreichung der Ziele offen.

Auf Vorschlag der EWG-Kommission trat ab 1962 die gemeinsame Agrarpolitik sukzessive in Kraft.[10] Damit verordnete sie einen freien Markt der Agrarerzeugnisse innerhalb der EWG, erkannte die bäuerlichen Strukturen und natürlichen regionalen Unterschiede der Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten an und strebte eine allmähliche Anpassungen der Verhältnisse an. Durch die Einführung von Präferenzregelungen zugunsten von EWG-intern erzeugten Produkten bei der Vermarktung und einer Preisvorteilsgarantie gegenüber importierten Agrarprodukten aus Drittländern betrieb die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedsregierungen eine protektionistische Politik mit hohem Finanzaufwand, die den europäischen Landwirten genügend Einkommen garantierte, Konkurrenz von den Produkten aus Drittländern vermied und den Interessengruppen der Mitgliedstaaten entgegenkam.

Von der Hilfe für koloniale Überseegebiete zur Entwicklungshilfepolitik

Anders verhielt es sich mit der von der französischen Regierung in den Vertragsverhandlungen erhobenen Forderung nach Einbeziehung ihrer Überseegebiete in den Gemeinsamen Markt (Art. 131–136). Das Mutterland wollte damit koloniale Finanzlasten auf die europäischen Nachbarländer abwälzen. Die Zusage Adenauers, die er Ministerpräsident Mollet im Februar 1957 gab, einen deutschen Beitrag in gleicher Höhe wie Frankreich zu dem Entwicklungsfonds für die überseeischen Länder und Hoheitsgebiete jeweils mit insgesamt 200 Millionen EZU-Verrechnungseinheiten in fünf Jahren zu leisten (Durchführungsabkommen Anlage A), eröffnete der deutschen Wirtschaft Zugang zu Überseemärkten, vorwiegend in Afrika. Schließlich begründete diese Vereinbarung das entwicklungspolitische Engagement der

10 Hans von der Groeben: Aufbaujahre der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1982, S. 146–156.

EWG. Daraus resultierte das 1963 unterzeichnete Assoziierungsabkommen der EWG mit 17 afrikanischen Staaten und Madagaskar in Jaunde (Kamerun), dem 1969 das zweite Jaunde-Abkommen folgte. Beide waren Vorläufer der späteren Abkommen Lomé I–IV und des im Juni 2000 in Cotonou (Benin) unterzeichneten Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Staaten Afrikas, der Karibik und des Pazifiks (den AKP-Staaten). Die integrationspolitische Bedeutung lag zum einen darin, dass erstmals die Sechs Finanzleistungen gegenüber den Kolonien der Mitgliedstaaten aufnahmen und somit Entwicklungshilfe zu einem Gemeinschaftsanliegen machten. Zum anderen tat die EWG damit im begrenzten Rahmen erste Schritte in Richtung einer gemeinsamen Außenpolitik gegenüber Staaten der Dritten Welt, aus der sich die heute weltweit größte koordinierte Entwicklungshilfe herauskristallisierte.

Dem Zugeständnis der Deutschen, die neben Frankreich größte Nettozahler waren, ohne selbst davon zu profitieren, stand die Zusage der übrigen Verhandlungsteilnehmer gegenüber, die Protokollerklärung hinzunehmen, dass mit der Schaffung des Gemeinsamen Marktes durch Deutschland keine Zollgrenze gezogen wurde und der innerdeutsche Handel künftig nicht als Außenhandel der EWG zu betrachten sei. Ein Grundsatzdokument, das für die nächsten 33 Jahre das Verhältnis der DDR zur Gemeinschaft bestimmte und sich im Zuge der Verhandlungen über die Wiederherstellung der deutschen Einheit 1990 als wichtiger Rahmen für die Eingliederung der DDR in die Europäischen Gemeinschaften erwies.

Institutionelles System und Demokratiedefizite

Der EWG-Vertrag etablierte ein sehr differenziertes Entscheidungssystem unter den Gemeinschaftsorganen (Art. 137–139), das gerade wegen seiner hohen Komplexität und sachlichen Differenzierung auch hinsichtlich der finanziellen Maßnahmen (Art. 193–209) für eine Ausgewogenheit bei der Durchsetzung von Gemeinschaftszielen und einzelnen Regierungsinteressen gesorgt hat. Das duale System aus dem Zusammenwirken von Kommission und Rat in einem Netzwerk komplizierter Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse wurde einerseits dem Interesse der Regierungen gerecht, letzte Entscheidungs- und Gesetzgebungskompetenzen zu behalten, und andererseits entsprach es der Notwendigkeit, die Anwendung der Vertragsbestimmungen durch ein unabhängiges Organ auf kommunitärer Ebene sicherzustellen, welches das Gemeinschaftsinteresse repräsentiert. Der EWG-Vertrag beinhaltet daher intergouvernementale und supranationale Vorschriften, die ohne den Willen aller Beteiligten keine substanzielle Fortentwicklung der Integration erlauben. Die Stimmengewichtung bei Entscheidungen im Rat ermöglicht überdies eine austarierte nationale Interessenvertretung. Zugleich lassen die Vertragsbestimmungen den Mitgliedstaaten freie Hand, dynamisch die Integration in Richtung eines Bundesstaates oder in eine andere Form von Staatenverbindungen weiterzuentwickeln. Diese Offenheit impliziert Stärke und Schwäche gleichermaßen: Schwäche, weil das anzustrebende politische Ziel der Integration unbestimmt blieb; Stärke, weil alle institutionellen Instrumente vorhanden waren, erforderliche integrationspolitische Entscheidungen zu treffen.

Von Beginn an enthielten die Römischen Verträge jedoch ein Demokratiedefizit. Alle Beteiligten hatten zunächst absichtlich auf eine direkte demokratische Legitimation der Versammlung durch die europäischen Wähler verzichtet. Zum einen befürchteten sie Widerstände der nationalen Parlamente – nicht nur aus der französischen Nationalversammlung –, wenn durch Kompetenzerweiterung der Versammlung die Macht der Parlamente beschnitten und möglicherweise die Verträge von ihnen nicht ratifiziert und dem europäischen Integrationsprozess das endgültige Aus bescheren würden. Zum anderen gingen sie davon aus, dass aufgrund der sich allmählich vertiefenden Integration Kompetenzübertragungen in absehbarer Zeit von selbst thematisiert würden. Überschätzt wurde damals gewiss die Mög-

lichkeit der nationalen Legislativen, maßgebliche parlamentarische Kontrolle über die Gemeinschaftspolitiken ausüben zu können. So besaß die Versammlung von allen Organen die mit Abstand schlechtesten Voraussetzungen, ihre Kompetenzen im Zuge des fortschreitenden Zusammenschlusses auszuweiten. Daran änderte auch die Umbenennung in Europäisches Parlament 1964 nichts. Die Integration war eben zuerst als ein gouvernementaler Prozess angelegt. Allein der Europäische Gerichtshof wahrte seine Position als Hüter der Verträge aller drei Gemeinschaften und wurde sich zunehmend seiner Bedeutung bewusst.

Der am 1. Juli 1967 wirksam gewordene Fusionsvertrag[11] verschmolz die Exekutivorgane der EGKS, EWG und EURATOM und ersetzte damit die drei (Minister-)Räte sowie die beiden Kommissionen (EWG, EURATOM) und die Hohe Behörde (EGKS) durch je ein Organ, deren Tätigkeit sich aber nach den Bestimmungen der jeweiligen Gemeinschaft richtet. Durch die Fusion der Gemeinschaftsorgane wurden die Demokratiedefizite keineswegs verbessert. Grund für die Zusammenlegungen war neben der Straffung der Entscheidungsprozesse vor allem die Einführung eines gemeinschaftlichen Verwaltungshaushalts. Denn die EWG würde die Hauptlast des Integrationsprozesses tragen, und getrennte Entscheidungsgremien der Gemeinschaften erschwerten nur künftige Erweiterungsverhandlungen.

EURATOM-Vertrag: „Atome für den Frieden“

Neben dem EWG-Vertrag stellt der EURATOM-Vertrag das zweite Standbein der Römischen Verträge dar, dessen integrationspolitische Bedeutung wegen des sektoralen Zusammenschlusses heute zumeist gering veranschlagt wird. Sah die Bundesregierung im EWG-Vertrag das eigentliche Kernelement der europäischen Integration, so erblickte die französische Regierung im EURATOM-Vertrag den zentralen Pfeiler. Neben der EWG eine Vertragsgemeinschaft für Kernenergie zu bilden, erschien aus mehreren Überlegungen sinnvoll. Einerseits galt es, dem Mangel an ‚herkömmlichen‘ Energieträgern abzuhelfen, andererseits galt Kernenergie in den 1950er Jahren als Energieträger der Zukunft, weil er Unabhängigkeit in der Energieversorgung verhieß und deren Investitionskosten die Finanzierungsmöglichkeiten der einzelnen Staaten überschritten hätte. Wegen ziviler und militärischer Verwendungsmöglichkeiten waren zudem besondere politische Rahmenbedingungen erforderlich, die eine möglichst lückenlose Überwachung der Nutzung erlaubten. An beiden hatte die Regierung in Paris wegen ihrer Ambitionen im Hinblick auf den Bau einer eigenen Atombombe und der gemeinschaftlichen Kontrolle der zivilen Kernenergienutzung gegenüber den Deutschen größeres Interesse als an dem Gemeinsamen Markt.

Das Projekt eines EURATOM-Vertrages kam also in erster Linie aufgrund des Interesses der französischen Regierung zustande, Zugang zu spaltbarem Material für die Nutzung der Kernenergie zu erlangen. Erste Vertragsentwürfe enthielten diskriminierende Regelungen für die Bundesrepublik Deutschland. Geplant war, dass EURATOM ein Einkaufs- und Verkaufsmonopol für spaltbares Material erhalten sollte, mit dem Hintergedanken, wirksame Kontrollen durchführen zu können. Die deutsche Atomindustrie wäre damit vollends von ausländischer Versorgung abhängig gewesen. Stattdessen hatte die Bundesregierung für den Kauf und Verkauf auch durch andere Stellen plädiert, weil es letztlich nur um die Verwendungskontrolle ginge.[12] Besonders Bundesatomminister Strauß forderte die ausreichende und Deutschland nicht diskriminierende Versorgung und Verteilung sowie die Kontrolle aller Beteiligten über die Verwendung von Kernbrennstoffen. Ohnedies hatte die junge expandierende deutsche Atomindustrie keine Entwicklungschancen. Diese Forderung setzte die Bundesregierung durch.

11 Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 152 vom 13. Juli 1967.
12 Peter Weilemann: Die Anfänge der Europäischen Atomgemeinschaft, Baden-Baden 1983, S. 76–101.

Im Wesentlichen erlegte der EURATOM-Vertrag mit seinen 225 Artikeln der Atomgemeinschaft sechs Aufgaben auf: (1) Schaffung eines Gemeinsamen Marktes für kerntechnische Stoffe (spaltbare Stoffe, Ausgangsstoffe und Erze, aus denen die Ausgangsstoffe gewonnen werden) mit gemeinschaftlichem Eigentumsrecht, (2) Zusammenführung dazu bestimmter Rechtspersonen, nämlich Mitgliedstaaten, natürliche Personen sowie öffentliche oder private Unternehmen und Einrichtungen, (3) einen Beitrag zur Bildung und Entwicklung von Kernindustrien zu leisten, (4) Teilhabe aller Mitgliedstaaten am zivilen Nutzen aus der Entwicklung der Kernenergie, Versorgungssicherheit und technische Sicherheit zu gewährleisten, (5) zu verhindern, dass von Kernmaterial, dessen Nutzung zivilen Zwecken dienen soll, für militärische Zwecke abgezweigt wird, sowie (6) Sorge für die Erarbeitung und Anwendung einheitlicher Sicherheitsnormen beim Gesundheitsschutz der Bevölkerung und der Arbeitskräfte zu tragen. Außerdem stellt der Vertrag Fördermittel für Forschungs- und Investitionsvorhaben bereit und schafft eine Versorgungsagentur und eigene Entscheidungsorgane.

Durch den EURATOM-Vertrag wurde ein strenges Kontrollsystem eingeführt, dass der Gemeinschaft die ausschließliche Kompetenz übertrug, um der Nutzung von Kernmaterial für nicht zivile Zwecke durch die Mitgliedstaaten vorzubeugen. Gemeinschaftspolitiken in den Bereichen Umweltschutz und Forschung haben normgebend auf den europäischen Kernenergiesektor gewirkt. Das ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die Mitgliedstaaten bei der gemeinsamen Förderung der Kernenergie in der Folgezeit und heute noch unterschiedliche Strategien zur Gewährleistung ihrer Versorgungssicherheit anwenden. Nach den Unfällen von Three Mile Island und der Katastrophe von Tschernobyl entschlossen sich Italien und Belgien 1987, wegen der Risiken und möglicher Folgen eines atomaren Unfalls auf die Nutzung von Kernkraftwerken zur Energiegewinnung zu verzichten. Die in den 1990er Jahren beigetretenen Länder Österreich und Schweden hatten diesen Schritt schon 1978 beziehungsweise 1980 vollzogen. Während Dänemark, Griechenland und Irland den Bau neuer Kernkraftwerke stoppten, die Niederlande und Spanien per Gesetze den Bau untersagten und Deutschland im Jahr 2002 mit dem neuen Atomgesetz die Ausstiegsvereinbarung von 2000 rechtverbindlich umsetzte, hält Frankreich an der Kernkraftnutzung fest.

Die integrative Wirkung des EURATOM-Vertrages war gering, weil bisher eine Fusion von EWG und EURATOM unterblieb, obwohl sie gemeinsame Organe besitzen. Vielmehr haben beide ihre Rechtspersönlichkeit behalten. Zudem übertrug der EURATOM-Vertrag der Gemeinschaft kaum ausschließliche Zuständigkeit. So war es jedem Mitgliedstaat erlaubt, geeignete Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Dabei blieb die Arbeit der EURATOM-Kommission und nationales Regierungshandeln im EURATOM-Rat weitgehend parlamentarischer Kontrolle entzogen. Auch gegenwärtig verfügt das Europäische Parlament weder beim Abschluss internationaler Atomverträge noch bei der Kreditvergabe im EURATOM-Rahmen über Mitbestimmungsrechte.

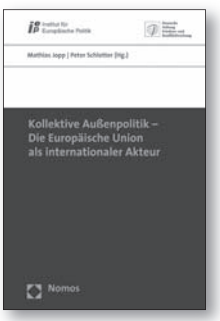
Fazit

Der EWG-Vertrag mit den Kernelementen Gemeinsamer Markt und Zollunion etablierte das Fundament der europäischen Integration und ist nach wie vor die tragende supranationale Säule der Europäischen Union. Die zügige Vollendung der Zollunion 1968 ermöglichte Ende 1969 weitere politische Entscheidungen sowohl zur ersten Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft durch Aufnahme Großbritanniens, Dänemarks, Irlands und ursprünglich Norwegens als auch zur Vertiefung der Einigung durch Schaffung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit und ersten konkreten Plänen zu einer Wirtschafts- und

Währungsunion. Den Gemeinsamen Markt zu vollenden, bis wirklich binnenmarktähnliche Verhältnisse in allen Mitgliedstaaten herrschen, ist angesichts der ständig wachsenden Zahl der Gemeinschaftsmitglieder zu einer permanenten Herausforderung geworden.

Angesichts der Ausgangslage Mitte der 1950er Jahre war die sukzessive Entwicklung von Gemeinschaftspolitiken der richtige Weg. Dass die Mitgliedstaaten anfangs dem Landwirtschaftssektor nicht sofort harte Wettbewerbsbedingungen auferlegten, stellte a priori kein Integrationsmanko dar. Vielmehr war es dem politischen Kalkül der Regierungen der Mitgliedstaaten anzulasten, die stets auch nationalen Interessen Rechnung trugen und sich in den 1960er Jahren nicht auf einen harten Wettbewerbskurs in der Agrarpolitik verständigen konnten. Dies traf auch für das Problem der Mehrheitsentscheidungen im Rat zu, die der EWG-Vertrag beim Eintritt in die dritte Aufbauphase der Zollunion bestimmte, wogegen Frankreich sich wandte und 1966 den Luxemburger Kompromiss erzwang.

Trotz der ungewissen politischen Finalität der Einigung, die weder der EWG- noch der EURATOM-Vertrag zu klären vermochte, hat in den letzten 50 Jahren die strikte, institutionell verankerte Handelsliberalisierung als Frieden stiftender Ansatz zu den erwarteten politischen Stabilisierungseffekten in Europa geführt, wenn auch nicht zu einem europäischen Bundesstaat, so doch zu der Europäischen Union mit dem weltweit größten ökonomischen Potenzial und beharrlicher Anziehungskraft.



Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur
Herausgegeben von Mathias Jopp und Peter Schlotter
2007, ca. 396 S., brosch., ca. 59,– €,
ISBN 978-3-8329-2910-7
(Europäische Schriften, Bd. 86)
Erscheint August 2007

Die Europäische Union als außenpolitischer Akteur
Eine Fallstudie der EU-Politik gegenüber den baltischen Staaten und Russland
Von Stefan Gänzle
2007, 320 S., brosch., 54,– €,
ISBN 978-3-8329-2285-6
(Jenaer Beiträge zur Politikwissenschaft, Bd. 12)

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de

Nomos

FORUM

Das Mandat für die Regierungskonferenz – Die zweite Chance

*Andrew Duff**

Ermattet ging der Europäische Rat am Samstag, den 23. Juni 2007, um 4:35 Uhr, zu Ende. Eine einzuberufende Regierungskonferenz wurde mit der Aufgabe betraut, so viel wie möglich vom Verfassungsvertrag aus dem Jahr 2004 zu retten.

Obwohl die Grundzüge der Vertragsänderung klar sind und das Mandat strikter und präziser als üblich formuliert wurde, wird die Regierungskonferenz die schwierige Aufgabe haben, politische Unsicherheiten zu beseitigen, Vereinbarungen abzuklären und zu bekräftigen sowie rechtliche Kohärenz sicherzustellen. Eine erfolgreiche Regierungskonferenz würde zudem die europäischen Institutionen und die Mitgliedstaaten darauf vorbereiten, den endgültigen Vertrag rechtzeitig vor den Wahlen des Europäischen Parlaments im Juni 2009 zu ratifizieren.

In Anerkennung der wachsenden konstitutionellen Befugnis des Europäischen Parlaments, werden drei Repräsentanten (keine *Beobachter*) des Europäischen Parlaments an der Regierungskonferenz teilnehmen. Das Europäische Parlament wurde zudem ersucht, bis Oktober einen Vorschlag zur Neuverteilung der Sitze vorzulegen. Die Verteilung der 736 Sitze im Europäischen Parlament ist für die Periode 2009-2014 durch die 20. Erklärung des Nizza-Vertrags vorab festgelegt. Der Verfassungsvertrag erhöht diese Anzahl jedoch auf 750, wobei die Deutschen mit 96 Abgeordneten drei Abgeordnete weniger und die Malteser mit sechs Abgeordneten einen mehr stellen werden. Das entsprechende Protokoll 34 des Verfassungsvertrags wird nun neu zu verhandeln sein, damit es entweder ab 2009 oder ab 2014 in Kraft treten kann.

‚Verfassung plus'

Als Erfolg des Europäischen Rates sind diejenigen Entscheidungen zu betrachten, die der Regierungskonferenz das Mandat erteilen, neue Bestimmungen zur Sicherung der Energieversorgung und zur Förderung der Zusammenlegung der Energienetze sowie zur Notwendigkeit einer Energiepolitik „im Geiste der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten" aufzunehmen. Dies ist von besonderer Bedeutung für Polen. Willkommen und notwendig war die Vereinbarung, die Bekämpfung des Klimawandels zu den Zielen der Umweltpolitik hinzuzufügen. Ein nützlicher neuer Artikel, der die Rolle der nationalen Parlamente kodifiziert, wird eingefügt werden. Außerdem wird es einen Verweis auf die Kopenhagener Kriterien und andere Beitrittskriterien geben, die vom Europäischen Rat festgelegt wurden beziehungsweise werden. Dies hat den wichtigen Effekt, dass die Beitrittskriterien und Prozesse justiziabel werden – für die Beitrittskandidaten und auch für die Mitgliedstaaten.

Man kann sagen, dass all diese Änderungen auf viele der Befürchtungen in der Öffentlichkeit eingehen, die insbesondere während der Referendumkampagnen in Frankreich und den Niederlanden geäußert worden sind. Zudem wird der Tatsache Rechnung getragen, dass Klimawandel und Energiethemen seit dem ursprünglichen Verfassungsvertrag von 2004 an Bedeutung gewonnen haben.

---

* Andrew Duff, MdEP (Vereinigtes Königreich, Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa, ALDE), ist einer der drei Repräsentanten des Europäischen Parlaments, die an der Regierungskonferenz 2007 teilnehmen.

Kompliziertheit

Die Suche nach einem „Mini-“ oder vereinfachten Vertrag wurde aufgegeben. Der Europäische Rat beschloss, den Verfassungsvertrag von 2004 komplett zu restrukturieren. Ein *Reformvertrag* wird die bestehenden Verträge ändern, aber nicht ersetzen: nämlich erstens, den Vertrag über die Europäische Union (vergleichbar mit den Teilen I und IV des Verfassungsvertrags) und zweitens, den Vertrag über die Arbeitsweise der Union (vorher Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, vergleichbar mit Teil III des Verfassungsvertrags). Beide geänderten Verträge werden den gleichen rechtlichen Status haben und gleichzeitig (oder nie) in Kraft treten.

Die Union wird eine einheitliche Rechtspersönlichkeit erhalten und der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten beitreten. Die ‚dritte Säule‘ der EU – die Justiz- und Innenpolitik –, die in Maastricht (1992) begründet wurde, wird völlig von der Gemeinschaftsmethode (die ‚erste Säule‘) umfasst werden. Der Vorrang des EU-Rechts aus Artikel I-6 des Verfassungsvertrags wird zwar nicht aufgegriffen, aber die gängige Rechtsprechung und -auffassung in dieser Sache wird durch eine Erklärung bestätigt.

Von großer Wichtigkeit ist, dass die meisten der Änderungen bezüglich der Haushalts-, Gesetzgebungs- und Entscheidungsverfahren der Union, die im Verfassungsvertrag von 2004 vereinbart wurden, in einen der beiden geänderten Verträge eingearbeitet werden. Die Präambel des Verfassungsvertrags wurde weitgehend abgeschafft, ebenso wie der größte Teil des Artikels I-1 zu den Prinzipien, die die Union begründen sowie der Artikel I-8 zu den Symbolen der Union.

Die Charta der Grundrechte

Die Charta der Grundrechte (Teil II des Verfassungsvertrags) wird nunmehr als Anhang der Verträge veröffentlicht werden. Die Charta wird jedoch einen Querverweis in dem geänderten EU-Vertrag erhalten, der ihr, unter Vorbehalt der vereinbarten Ausnahmen ihres Anwendungsbereichs, dieselbe Rechtsverbindlichkeit wie den Verträgen zuspricht. Das Vereinigte Königreich bekommt allerdings ein Protokoll, das versucht, die Wirkung der Charta zu verringern, indem es den Europäischen Gerichtshof und die nationalen Gerichten daran hindert, die Charta in Bezug auf die Praktiken oder das Handeln des Vereinigten Königreichs als geltendes einklagbares Recht anzusehen. Vorbehalte gibt es insbesondere gegenüber der Ausdehnung von sozialen Rechten. Dies sind schlechte Neuigkeiten für britische Bürger und EU-Bürger die im Vereinigten Königreich leben.

Das Protokoll scheint zudem rechtlich fehlerhaft.[1] Trotz der britischen Ausschluss-Regel werden die EU Gerichte nicht umhin kommen, Rechtsprechung in Grundrechtsfragen zu entwickeln, die sich zu generellen Prinzipien des EU-Rechts entwickeln werden, an die sich alle Mitgliedstaaten halten müssen. Zudem wird für den Europäischen Gerichtshof die Nationalität eines EU-Bürgers, der sich auf die Charta in der Zuständigkeit der Europäischen Union beruft, keine Rolle spielen.

Polen bekommt eine einseitige Erklärung, die versucht zu verhindern, dass die Charta verwendet wird, um die nationale Gesetzgebung in den Bereichen der öffentlichen Sittlichkeit oder des Familienrechts zu beeinflussen. Polen hat zudem Interesse geäußert, es dem Vereinigten Königreich gleichzutun und zu versuchen, ein opt-out aus der Charta zu erhalten. Dies führte zu Befürchtungen vor einem euroskeptischen spill-over.

---

1 Diese Lösung ist, obschon holperig, dem ersten Vorschlag des Vereinigten Königreiches vorzuziehen, welcher den Anwendungsbereich der Charta auf die EU-Institutionen begrenzen wollte und nicht auf die Mitgliedstaaten.

Außenpolitik

Der im Verfassungsvertrag vorgeschlagene Außenminister der Union wird zwar seine Funktionen und Kompetenzen, einschließlich des Auswärtigen Dienstes, behalten, verliert jedoch seinen Namen. Er wird nun zum HVUASP „Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik".

Die Bestimmungen des Verfassungsvertrags über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, einschließlich derer zur ständigen strukturierten Zusammenarbeit im Verteidigungsbereich, werden im Wesentlichen ohne Änderungen übernommen. Als Zugeständnis an das Vereinigte Königreich wird jedoch eine Erklärung ergänzt werden, die eine minimale Interpretation der Verpflichtungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik gibt, unter anderem um zu versuchen, den ständigen Sitz des Vereinigten Königreichs im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu schützen. Auf britischen Wunsch wird zudem eine besondere Rechtsgrundlage für den Datenschutz im GASP-Bereich entwickelt werden.

Terminologie

Abgesehen vom neu eingeführten Begriff HVUASP sind einige terminologische Änderungen notwendig, so wurden die Begriffe ‚Verfassung' und ‚Gemeinschaft' abgeschafft. Auch auf ‚Gesetz' und ‚Rahmengesetz' wird zugunsten der bestehenden ‚Verordnungen', ‚Richtlinien' und ‚Beschlüsse' verzichtet. Die Hierarchie der Instrumente wird entsprechend anzupassen sein – jedoch vorsichtig, damit der Einflussgewinn des Parlaments, der 2004 mit dem Verfassungsvertrag erzielt werden konnte, hinsichtlich der Parität von Parlament und Rat bei der Wahl der Instrumente, der Übertragung von Kompetenzen an die Kommission und deren Kontrolle erhalten bleibt.

Nationale Parlamente

Auf Antrag der Niederlande und Frankreichs wird der Zeitraum, der den nationalen Parlamenten zur Verfügung steht, um mit einem Drittel der nationalen Parlamente Entwürfe für Gesetzgebungstexte zu prüfen und begründete Stellungnahmen die Subsidiarität betreffend vorzulegen, von sechs auf acht Wochen verlängert. Dieser Frühwarnmechanismus – die Gelbe Karte – wird durch eine neues Verfahren ergänzt. Wenn die Kommission einen Gesetzesvorschlag auch bei der Anfechtung von mehr als der Hälfte der nationalen Parlamente beibehalten will, wird ihre begründete Stellungnahme zusammen mit der begründeten Stellungnahme der Parlamente an die EU-Gesetzgeber (das Europäische Parlament und den Rat) übermittelt. Diese prüfen dann, ob der Gesetzesvorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip im Einklang steht. Bei diesem neuen Verfahren, das man als ‚Orange Karte' bezeichnen könnte, handelt der Rat mit der Mehrheit von 55 Prozent seiner Mitglieder und das Parlament mit der Mehrheit der abgegeben Stimmen – ob jedoch die beiden ‚Kammern' einzeln oder gemeinsam handeln müssen ist einer der Punkte, die während der Regierungskonferenz entschieden werden müssen. In jedem Fall ist jedoch die Tatsache, dass sich die nationalen Parlamente weniger an die Kommission und stärker an die Gesetzgeber wenden müssen, sehr willkommen zu heißen.

Als Entgegenkommen an die Euroskeptiker bekommt jedes nationale Parlament ein Vetorecht gegen europäische Gesetzgebung im Bereich des Familienrechts.

Abstimmungen im Rat

Als Reaktion auf die polnische Forderung, die Quadratwurzel für die Stimmenberechnung im Rat anzuwenden, werden nun die folgenden Regelungen vorgesehen:

- Bis 2014: Das Beschlussverfahren mit qualifizierter Mehrheit gemäß den Nizza-Regelungen plus Ioannina-Mechanismus. Dieser wurde 1994 eingeführt, um eine Fortführung der Verhandlungen zu erlauben, wenn Mitglieder des Rates, die mindestens drei Viertel der Bevölkerung oder mindestens drei Viertel der Mitgliedstaaten repräsentieren, Einspruch gegen die Annahme eines Rechtsaktes mit qualifizierter Mehrheit einlegen.[2]
- Zwischen 2014-2017: Das Verfahren der Beschlussfassung mit doppelter Mehrheit gemäß dem Verfassungsvertrag (das heißt, 55 Prozent der Mitglieder des Rates, die 65 Prozent der Bevölkerung repräsentieren) plus der Möglichkeit, die Anwendung der Nizza-Regelungen und des Ioannina-Mechanismus zu beantragen.
- Ab 2017: Das Verfahren der Beschlussfassung mit doppelter Mehrheit plus Ioannina-Mechanismus.

Der Rat wird diese ungewollte Verzögerung und Vernebelung bei der Einführung seines neuen Verfahrens der Beschlussfassung noch bedauern. Es sei daran erinnert, dass der Verfassungsvertrag ursprünglich am 1. November 2006 in Kraft treten sollte.

Sogar noch vor dem offiziellen Beginn der Regierungskonferenz am 23. Juli, stellte die polnische Regierung das Mandat hinsichtlich des Ioannina-Mechanismus in Frage. Warschau behauptete, dass vereinbart worden wäre, dass die Anwendung von ‚Ioannina' jeden legislativen Fortgang für zwei Jahre blockieren würde. Alle anderen glaubten, dass es nur zu einer Verzögerung bis zum nächsten Treffen des Europäischen Rates – in anderen Worten, maximal vier bis fünf Wochen – kommen würde.

Kompetenzen

Die Tschechische Republik, die Niederlande, Polen und das Vereinigte Königreich setzten eine Erklärung durch, die Zuständigkeiten strikter abzugrenzen. Dies bedeutet, dass eine zukünftige Regierungskonferenz sowohl Zuständigkeiten zurück an die Mitgliedstaaten als auch neue Zuständigkeiten an die Union übertragen kann.

Es wird zudem ein Protokoll geben, um die vermeintliche Ausbreitung der Kompetenz der EU, in Bereichen mit geteilter Zuständigkeit von EU und Mitgliedstaaten, jenseits des spezifischen Bereichs der bereits bestehenden Gesetzgebung zu stoppen.

Es wird explizit festgehalten werden, dass die nationale Sicherheit in der alleinigen Zuständigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten verbleibt. Eine neue Bestimmung wird eingefügt werden, um sicherzustellen, dass die nationale Sicherheit im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit Vorrang vor EU-Verpflichtungen hat.

Als Zugeständnis an die Niederlande und die Tschechische Republik wird die sogenannte Flexibilitätsklausel um Erklärungen ergänzt werden, die sicherstellen sollen, dass die Anwendung der Flexibilitätsklausel die Kompetenzen der Union nicht unmäßig weit ausdehnt, insbesondere nicht im Bereich der Außenpolitik.[3]

Als Zugeständnis an das Vereinigte Königreich wurde im Verfassungsvertrag bezüglich der Bestimmungen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit zur Herstellung von Freizügigkeit bei Arbeitnehmern eine ‚Notbremse' eingebaut. Diese wurde nun dahingehend verstärkt, dass der Europäische Rat in solchen Fällen auch gar nicht tätig werden muss.[4]

Das Vereinigte Königreich ‚genießt' bereits derzeit viele opt-outs im Bereich der Justiz- und Innenpolitik und Schengen. Als direkte Folge der Zusammenführung der dritten mit der

2 Vgl. Erklärung Nr. 5 des Verfassungsvertrags. Der Ioannina-Mechanismus wurde selten angewandt: einmal, in besonderem Maße, bei einem Disput über portugiesische Fischereien.

3 Artikel 308 EG-Vertrag.

4 Artikel 42 EG-Vertrag.

ersten Säule wird die Regierungskonferenz beauftragt, den Geltungsbereich des Protokolls hinsichtlich des Vereinigten Königreichs auf die Bereiche der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit auszudehnen.[5] Eine Bewertung der opt-outs des Vereinigten Königreichs im Schengenbereich wird ebenfalls erwartet.[6] Jedoch, wenn das Vereinigte Königreich eine Blockadehaltung wählen wird, wird dies den Rest der Union antreiben, die Bestimmungen zur verstärkten Zusammenarbeit anzuwenden (mindestens neun Mitgliedstaaten müssen sich beteiligen), insbesondere im Hinblick auf Eurojust und die operative Polizeiarbeit.

Als Zugeständnis an Frankreich und die Niederlande wird ein Protokoll eingefügt, mit dem Ziel, Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse vor den Unerbittlichkeiten des Gemeinsamen Marktes zu schützen. Es ist unklar, wie dies dazu beitragen wird, die Dinge zu klären, außer dass bekräftigt wird, dass nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, wie öffentliche Gesundheit, in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fallen. Ob es weise war, Protektionismus in den Rang des Primärrechts zu erheben, wird die Zukunft zeigen.

Als Zugeständnis an Frankreich wird der neue Artikel über die Ziele der Union dahingehend geändert, dass das Konzept des „freien und unverfälschten Wettbewerbs" nicht mehr genannt werden wird. Es wird jedoch ein Protokoll hinzugefügt werden, damit die Kommission weiterhin sicherstellen kann, dass der „Wettbewerb vor Verfälschungen geschützt" wird, und damit die Rechtsprechung, die die Wettbewerbspolitik als eines der zentralen Ziele der Union bestätigt, unberührt bleibt.

Das Europäische Parlament als konstitutioneller Akteur

Die größere Rolle des Europäischen Parlaments in der Regierungskonferenz ist ein Zeugnis für seine wachsende Glaubwürdigkeit als konstitutioneller Akteur. Durch die sehr aktive Beteiligung im Konvent (2002-03) ist das Parlament dafür mitverantwortlich, nun neue Vorschläge zu formulieren, um so viele Elemente des ursprünglichen Verfassungsvertrags wie möglich zu retten. Als Institution, die viel gewonnen hatte in den Verhandlungen über die Verfassung, dringt das Parlament auf eine zügige Beilegung der Streitigkeiten, die das Inkrafttreten verhindern.

Dennoch, wie alle anderen, die an diesen komplexen mehrstufigen und mulilateralen Verhandlungen beteiligt sind, fordern die Mitglieder des Europäischen Parlaments ihren Preis. Schlüsselelemente sind die Abschaffung der dritten Säule, die rechtsverbindliche Charta der Grundrechte, die neuen Bestimmungen zur Außenpolitik, die Rechtspersönlichkeit sowie, natürlich, die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens.[7] Durch das Ratifikationschaos hat das Europäische Parlament gelernt, dass es noch viel effektiver darin werden muss, die Medien, Parteien und Bevölkerungen vom europäischen Projekt zu überzeugen. Diesmal steht viel auf dem Spiel. Ein zweiter Fehlschlag wäre eine Katastrophe für das ganze Europa, innen- wie außenpolitisch.

Übersetzung aus dem Englischen von Tanja Leppik.

5 Protokoll Nr. 4, Amsterdamer Vertrag.
6 Protokoll Nr. 3, Amsterdamer Vertrag.
7 Europäisches Parlament: Entschließung zu der Roadmap für den EU-Verfassungsprozess, P6_TA-PROV (2007)0234 vom 7. Juni 2007.

FORUM

Die deutsche Ratspräsidentschaft aus tschechischer Sicht

*Vladimir Handl**

Im wirtschaftlichen Sinne stand die deutsche Ratspräsidentschaft unter einem glücklichen Stern – die Europäische Union hat nach vielen Jahren wieder einmal die Dynamik der US-Wirtschaft übertroffen, Wachstumsoptimismus überwiegt.

Im geostrategischen Sinne vermochte die große Koalition die Befürchtungen zu beseitigen, die deutsche Politik wolle die Europäische Union als Gegenmacht zu den USA profilieren. Angela Merkel hat in Bezug auf Russland einen umsichtigen Kurs zwischen wirtschaftlichen Interessen und politischen Werten gesteuert.

In der Europapolitik wurde in der Tschechischen Republik vor allem die Kompromissbereitschaft von Bundeskanzlerin Merkel bei den Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau der Europäischen Union für die Jahre 2007-2013 gelobt. Die deutschen Interessen (betont unter Kohl und zentral unter Schröder) wurden weiterhin verfolgt, aber dennoch weniger herausgestellt. In den Beziehungen zu den neuen EU-Mitgliedstaaten behielt die große Koalition die Aktiva Schröders bei (so eine Absage an die materiellen Forderungen der Vertriebenenorganisationen), schaffte jedoch Passiva ab, indem sie den kleineren Partnern in der Europäischen Union mehr Aufmerksamkeit schenkte.

Trotzdem schien die EU-Ratspräsidentschaft anfangs als eine *mission impossible*, bedenkt man die tiefe Spaltung der Europäischen Union vor allem in der Frage des Vertrags über eine Verfassung für Europa (VVE).

Erwartungen an die deutsche Ratspräsidentschaft

Die Wahrnehmung der Ratspräsidentschaft in Ländern, in denen es keinen gefestigten europapolitischen Konsens gibt, wurde durch die dortige innere europapolitische Spaltung strukturiert.[1] So lehnte in Tschechien Staatspräsident Václav Klaus, zugleich Ehrenvorsitzender der regierenden Bürgerlich-Demokratischen Partei (ODS), nicht nur den Verfassungsvertrag ab, sondern er sieht die Europäische Union seit dem Maastrichter-Vertrag insgesamt auf einem falschen Weg.[2] Er und seine Weggefährten traten konsequent gegen den sogenannten „Europäismus“ und die „Europäisierung“ auf.[3] Die beiden anderen Koalitionsparteien (die rechts-liberalen Grünen und die konservativ-soziale, christlich-demokratische Volkspartei, KDU-CSL) und die oppositionellen Sozialdemokraten setzten sich allerdings für den VVE ein und waren gegen die Blockade der weiteren Verhandlungen.

---

* Dr. Vladimir Handl, Institut für Internationale Beziehungen, Prag.

1 Der Text entwickelt einige Thesen aufbauend auf der Analyse des Autors: Tschechische Europapolitik: schwierige Positionierung während der deutschen Ratspräsidentschaft, Analyse der Friedrich-Ebert-Stiftung, Prag, Mai 2007, abrufbar unter: http://www.fesprag.cz/dokumenty/3-Handl-final-de.pdf (letzter Zugriff: 12.07.2007).

2 Václav Klaus: Ich habe Angst um Europa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 15.3.2006.

3 Siehe Václav Klaus/Jiří Weigl/Petr Mach/Marek Loužek/Jiří Brodský: What is Europeism or What Should not be the Future for Europe, Center for Economics and Politics, Prague 2006, abrufbar unter: http://cepin.cz/europeism.pdf (letzter Zugriff: 30.4.2007).

Die ursprünglichen Erwartungen an die deutsche Ratspräsidentschaft waren in Prag entsprechend differenziert und kontrovers. Neben einer unbegrenzten Unterstützung gab es auch von offizieller Seite Aufrufe zur „Behutsamkeit im Zusammenhang mit Bemühungen der deutschen Ratspräsidentschaft, die Diskussion über den so genannten Europäischen Verfassungsvertrag wieder zu öffnen".[4] Der heutige Premierminister Topolánek nannte, noch als Oppositionsführer (und Vorsitzender der Bürgerlich-Demokratischen Partei – ODS), den VVE gelegentlich „Shit".[5] Es überrascht daher nicht, dass manche Politiker in der Tschechischen Republik darauf hofften, dass die Ratspräsidentschaft bei ihrer Suche, die Substanz des VVE zu retten, scheitern würde.

Führungsstil: „Ehrlicher Makler" und „Lokomotive"

Der *Modus operandi* der deutschen Ratspräsidentschaft – strikt geheime Vorbereitung der Berliner Erklärung in Verhandlungsrunden mit den *focal points* (den ein bis zwei engsten Beratern der 27 Staats- und Regierungschefs) – wurde als Geheimdiplomatie kritisiert. Auch sei der Text der ‚Berliner Erklärung' den Mitgliedstaaten zu spät übermittelt und nicht zur förmlichen Unterzeichnung unterbreitet worden.

Als eine effektive Strategie der deutschen Ratspräsidentschaft erwies sich jedoch die Einbindung der EU-kritischen tschechischen Akteure, einschließlich von Präsident Klaus. Nachdem Bundeskanzlerin Merkel mit Premierminister Topolánek und Präsident Klaus mehrmals persönlich Gespräche geführt und ihre Einbeziehung gesichert hatte, verschwanden auch ursprüngliche Einwände gegen diese Form der Geheimdiplomatie. Selbst Präsident Klaus lobte indirekt die Flexibilität von Bundeskanzlerin Merkel – vor allem in den Punkten, bei denen er glaubte, sie habe sich auf seine Position zubewegt.[6] Der Erfolg von Angela Merkel hängt auch mit ihrem zurückhaltenden Charme und der gründlichen Arbeit in Detailfragen zusammen.[7]

Es gab allerdings auch ein anderes Gesicht der deutschen Ratspräsidentschaft: das einer Lokomotive, die wenig Rücksicht auf die Präferenzen von kleineren Partnern nimmt, wenn es um sektorale Politiken und entsprechende Rechtsetzungstätigkeiten ging. Nach einigen Insiderberichten suchte die deutsche Ratspräsidentschaft keinen Dialog mehr, sobald sie eine qualitative Mehrheit im Rat als gesichert ansah. Die Europäische Union schien in diesen Fällen zur Überraschung neuer Mitgliedstaaten nicht mehr als ‚Konsensmaschine' zu funktionieren, sodass die deutsche Verhandlungsführung bisweilen als arrogant wahrgenommen wurde.

Ergebnisse in einigen Politikbereichen

Ein wichtiges Ziel der Ratspräsidentschaft war es, die *Klima- und Energiepolitik* mit Blick auf drei Prinzipien voranzutreiben – Versorgungssicherheit, Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit. Es waren vor allem wirtschafts- und sicherheitspolitische Gründe, die Polen und Tschechien zum Widerspruch bewegten, wenn es um konkrete Verpflichtungen beim Klimaschutz ging. Die polnische Politik betonte zudem die Sicherung der Energielieferung. Die Einigung auf die Formel „20-20-20" war angesichts dieser ursprünglichen Ge-

4 Neujahrsansprache des Präsidenten Václav Klaus vom 01.01.2007, abrufbar unter: http://www.klaus.cz/klaus2/asp/clanek.asp?id=siOAVU6u9HAM (letzter Zugriff: 20.6.2007).

5 Premierminister Mirek Topolánek in der tschechischen Volkszeitung ‚Lidové noviny' vom 21. 05.2005.

6 Interview des Präsidenten Václav Klaus mit der tschechischen Tageszeitung ‚Mladou frontu Dnes', Rozhovor prezidenta republiky Václava Klause pro Mladou frontu Dnes, in: MF Dnes, 21.04.2007.

7 George Parker: Merkel tough act to follow by Socrates, in: Financial Times, 02.07.2007.

genpositionen eindeutig ein Erfolg der Ratspräsidentschaft. Dieser Durchbruch ermöglichte danach auch die Fortschritte im Rahmen der G8. Den Euroskeptikern wurde vor Augen geführt, dass eine schlüssige, koordinierte Politik der Europäischen Union Ansätze für globale Steuerung liefern und durchsetzen kann. Kritiker (auch aus der Wirtschaft) bevorzugen jedoch in der Frage strikter Grenzwerte freie Entscheidungsmöglichkeiten für die nationalen Regierungen. Das Spannungsverhältnis zwischen Klimaschutz und Energieeffizienz einerseits sowie Wirtschaftswachstum und Energiesicherheit andererseits deutet an, dass die Umsetzung der Ergebnisse in konkrete Politik bei Weitem nicht einfach sein wird.

Weiterhin wurde die Lissabon-Strategie für *Wachstum und Beschäftigung* mit einer gewissen Reserve betrachtet. Denn für die meisten neuen Mitgliedstaaten bleibt die Freizügigkeit der Arbeitskräfte das wichtigste Kriterium sowohl im Hinblick auf die Gleichheit unter den EU-27 als auch auf die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union. Firmen und ihre Beschäftigten aus den neuen Mitgliedstaaten Ostmitteleuropas werden jedoch administrativ zunehmend diskriminiert.[8]

Die deutsche Ratspräsidentschaft erzielte einen medienwirksamen Erfolg bei der Verabschiedung der neuen Roaming-Verordnung sowie bei der Zahlungsdienste-Richtlinie. Auch Bemühungen um den Abbau der Bürokratie wurden von der tschechischen Regierung begrüßt, obwohl Experten das quantitative Ziel von 25 Prozent Reduktion für zweifelhaft halten.

Im Bereich *Justiz und Inneres* sammelte die Ratspräsidentschaft wichtige Pluspunkte, vor allem durch den Beschluss, die Regelungen des Prümer Vertrags in EU-Recht zu überführen.

Die Ratspräsidentschaft gewann Anerkennung für ihr energisches Management der überfüllten *außenpolitischen Agenda.* Viel wirklich Neues konnte jedoch nicht erreicht werden. Ihre Bemühung um den Bereich der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) fand die Unterstützung der meisten Neumitglieder. Diese Länder teilen allerdings nicht unbedingt die Überzeugung Deutschlands, dass die ENP zwar ein substanzielles Angebot, aber eben doch für absehbare Zeit einen Ersatz für die Vollmitgliedschaft darstellen soll, da die Europäische Union vorübergehend kaum erweiterungsfähig sei. Vor allem die östliche Dimension der Außenbeziehungen betonte die deutsche Ratspräsidentschaft: Die beschlossenen Abkommen über Erleichterungen bei der Verteilung von Visa und die Rückübernahme von Personen mit Russland, Ukraine und Moldau entsprechen dem langfristigen Ziel der tschechischen Politik, die Beziehungen mit den traditionellen Partnern in Osteuropa zu intensivieren. Vor allem hier und auf dem westlichen Balkan hofft man auf eine weitere effektive Zusammenarbeit mit Deutschland.

Das kooperative aber auch kritische Verhalten von Bundeskanzlerin Merkel gegenüber Präsident Putin gewann viel von dem Vertrauen in Deutschlands Russlandpolitik zurück, das die ‚Männerfreundschaft Schröder-Putin' verspielt hatte. In der Russlandpolitik trat aber auch die Binnendifferenzierung der deutschen Politik zu Tage: Das Auswärtige Amt schien primär eine weitere Einbindung Russlands in multilaterale wie auch bilaterale Vereinbarungen zu suchen und kritische Töne zu vermeiden. Das Scheitern der Verhandlungen in Samara in Bezug auf die Eröffnung von Verhandlungen über ein Nachfolgeabkommen zum Partnerschafts- und Kooperationsabkommen entsprach nicht nur der polnischen Politik, sondern in gewisser Hinsicht auch der russischen, die grundsätzlich bilaterale Verhandlungen

8 Meldung der tschechischen Presseagentur ČTK: ‚Die alten EU-Länder wehren sich gegen die Neumitglieder mit bürokratischen Maßnahmen', LN: Staré země EU se konkurenci nových členů brání byrokracií, in: ČTK, 04.06.2007.

mit einzelnen Länder vorzuziehen scheint. Die erfolgreiche Verhandlung über einen Energiefrühwarnmechanismus zwischen der Europäischen Union und Russland entspricht dem Verlangen der Europäischen Union nach mehr Energiesicherheit, wenn auch diesbezüglich noch eine Reihe kritischer Punkte zu klären sind.

Im Verhältnis zu den USA ist die Ratspräsidentschaft als erfolgreich anzusehen. Die Atmosphäre erinnerte an die Beziehungen Kohl-Bush (Senior), obwohl die deutsche Politik eigene Präferenzen deutlich machte, beispielsweise bei der Gestaltung des EU-Einsatzes in Afghanistan oder in ihrer reservierten Haltung zum Aufbau amerikanischer Raketenabwehrsysteme in Polen und Tschechien. Dabei behielt die Frage der Raketenabwehr ein erhebliches Störpotenzial: Gerade die entschiedenen Gegner des VVE scheinen eine stärkere strategische Anbindung an die USA als Gegengewicht zu einem stärkeren EU-Aktivismus beziehungsweise einer Führungsrolle Deutschlands zu betrachten. Die neue Qualität der Beziehungen Berlin-Washington wurde dadurch demonstriert, dass Bundeskanzlerin Merkel beim G8-Gipfel Präsident Bush für das Ziel gewinnen konnte, bis zum Jahr 2050 die CO_2-Emissionen zu halbieren und den Post-Kyoto-Prozess im Rahmen der Vereinten Nationen zu führen.

Der Verfassungsprozess

Deutschland trat als *demandeur* auf, der den VVE im vollen Umfang oder wenigsten in seiner Substanz beibehalten wollte. Als Ratspräsidentschaft bewies Berlin allerdings große Flexibilität und stellte eigene Präferenzen zurück. Die tschechischen Liberal-Konservativen lehnten anfangs den VVE sogar als eine Basis für weitere Verhandlungen ab. Präsident Klaus wollte noch in der ‚Berliner Erklärung' eine Bezugnahme auf den VVE vermeiden. Erst nach direkten Gesprächen zwischen Merkel und Klaus auf Schloss Meseberg am 17. April 2007 schien auch für Klaus die Forderung nach Neuverhandlungen vom „Punkt Null" aus kein Thema mehr.[9] Am meisten lag der tschechischen Regierung daran, die Übertragung von Kompetenzen von der nationalen auf die EU-Ebene nicht ohne Zustimmung der Mitgliedstaaten zuzulassen. Es waren am Ende aber eher die britische Politik mit ihrem opt-out aus der Charta der Grundrechte sowie die polnische Ablehnung der doppelten Mehrheit, die die Verhandlungen zu einer Zitterpartie machten. Das Verhandlungspoker, das der Ratsvorsitz in der Nacht zum 23. Juni 2007 mit der doppelköpfigen Politik Warschaus spielte, war ein legitimes, letztes Mittel der deutschen Verhandlungsführung. Ebenso legitim waren allerdings auch die Versuche anderer Länder, Polen im Spiel zu halten. So vermochte es Prag, seine Unterstützung für die polnische Position in eine aktive, vermittelnde Rolle umzumünzen. Der Kompromiss – die Verschiebung der Anwendung der doppelten Mehrheit auf das Jahr 2014 – ist in Prag als Stärkung der eigenen Position wahrgenommen worden. Aus der Sicht der Opponenten des VVE ist das wichtigste Ergebnis die Beseitigung der staatsähnlichen Symbolik, die Umbenennung des Außenministers in den Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, die Ausgliederung der Charta der Grundrechte aus dem zukünftigen Reformvertrag sowie die Stärkung der Kontrollfunktion der nationalen Parlamente. Das aus tschechischer Sicht so wichtige ‚Prinzip der beiderseitigen Flexibilität' bei der Kompetenzübertragung, das heißt neben der Möglichkeit der Erweiterung der Zuständigkeiten der Europäischen Union auch die Möglichkeit der Rückübertragung von Kompetenzen an die Mitgliedstaaten, wird in den Reformvertrag integriert.[10] Experten betonen,

9 Meldung der tschechischen Presseagentur ČTK: ‚Merkel erachtet die EU-Reformen ähnlich wie Klaus als wichtig', Merkelová stejně jako Klaus považuje za důležitý obsah změn v EU, in: ČTK, 18.04.2007.

10 Siehe Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 21./22. Juni 2007, Dok. 11177/07 vom 23. Juni 2007, Anlage I, S. 15–30, hier Ziffer 16, S. 19.

dass die neue Regelung nur eine solche Übertragung der Kompetenzen auf die europäische Ebene ermöglicht, die mit einer Veränderung des Primärrechtes der Europäischen Union verbunden ist und deshalb ratifizierungspflichtig ist.[11] Die Siegeserklärung des tschechischen Premiers Topolánek (der Verfassungsvertrag sei „vom Tisch weggefegt" worden) repräsentiert allerdings nur eine mögliche Interpretation des erzielten Kompromisses.[12] Die alternative Deutung des Resultates betont, dass der Kompromiss in erster Linie formale Änderungen vornehme – die Substanz des VVE aber im Reformvertrag erhalten bleibe.[13]

Die Vertragsbasis ist nach Ablehnung des Verfassungsmodells nicht übersichtlicher oder gar für die Bürger verständlicher geworden. Auch die geforderte Abgrenzung der Kompetenzen zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik ist ausgeblieben. Viel deutet darauf hin, dass die Regierungskonferenz nicht reibungslos verlaufen wird. So möchten polnische radikalnationale Kräfte den Kompromiss über den Abstimmungsmodus im Rat in einer „klaren Sprache" abgefasst sehen.[14] Auch die Frage der Referenden bleibt sowohl offen als auch bedrohlich. Die Folgen könnten gravierend sein – nicht nur für die Europäische Union, sondern auch für einzelne Mitgliedstaaten selbst. In den Niederlanden „stände die niederländische Mitgliedschaft in der EU auf dem Spiel".[15]

Unter den tschechischen Liberal-Konservativen gibt es Akteure die mit dem Erreichten nicht zufrieden sind. Werden sie es verlangen – auch mit Blick auf ‚das polnische Beispiel' – während der Regierungskonferenz das Prinzip der ‚beiderseitigen Flexibilität' zu präzisieren? Auch in Großbritannien gibt es Stimmen, die den opt-out in Sachen der inneren Sicherheit mit Sorge betrachten. Selbst die verstärkte Zusammenarbeit wird in einigen Ländern mit Besorgnis wahrgenommen: Einerseits könnte sie zur Spaltung der Europäischen Union führen, andererseits könnte auf Umwegen eine Dynamik erzeugt werden, die später quasi automatisch die Weiterentwicklung der Vertragsbasis vorentscheiden würde. Auch die Umsetzung des gestärkten Subsidiaritätsprinzips darf aus Sicht der tschechischen Regierung kein Vorwand für nationalen Protektionismus werden, beispielsweise im Bereich der gemeinnützigen Dienstleistungen.

Ratspräsidentschaft als Europäisierungsanstrengung

In vieler Hinsicht stimmt es, dass die wichtigsten Resultate der Ratspräsidentschaft – also die Bewegung im EU-Reformprozess sowie die Beschlüsse zum Klimaschutz und zur Energiepolitik – erst durch weitere Entwicklungen auf ihre Durchsetzungs- und Tragfähigkeit hin getestet werden. Richtig ist auch, dass bei dem Mandat für die Regierungskonferenz die EU-Ratspräsidentschaft viele Zugeständnisse machen musste.

Trotz alledem: Die Europäische Union vom Juni 2006 und die vom Juni 2007 scheinen zwei unterschiedliche Gemeinschaften zu sein. Die erste steckte in einer tiefen (Selbst-)Vertrauenskrise, die zweite löste sich aus ihrer Erstarrung. Der ‚Erlöser' war eindeutig die deutsche Ratspräsidentschaft und der ‚Engel in der Not' hieß Angela Merkel. Die Europäische

11 Gespräch des Verfassers mit Tomáš Ehler, Mitarbeiter der Europasektion des tschechischen Außenamtes, Prag, 04.07.2007.

12 Meldung der tschechischen Presseagentur ČTK: ‚Mirek Topolánek ist zufrieden mit dem Ergebnis des EU-Gipfels', Mirek Topolánek je s výsledky summitu spokojen, in: ČTK, 25.06.2007.

13 So zum Beispiel die Bewertung von dem ehemaligen Kommissionsmitglied Pavel Telička oder auch des Präsidenten Václav Klaus.

14 Euractiv: EU-Vertrag: Polen soll Opposition aufgeben, 03.07.2007, abrufbar unter: http://www.euractiv.com/de/zukunft-eu/eu-vertrag-polen-opposition-aufgeben/article-165191 (letzter Zugriff: 12.07.2007).

15 So warnte seine Landsleute noch vor dem EU Gipfel in Brüssel Frans Timmermans, zitiert nach Karsten Polke-Majewski: Holland, die Zweite, in: Die Zeit, 02.07.2007.

Union hat eine neue Chance bekommen, die wichtige Reformphase abzuschließen, ohne dabei die Frage ihrer Finalität zu lösen. Die Europäische Union bleibt damit in einem offenen Entwicklungsprozess, wobei sich die internen Differenzierungstendenzen beschleunigen werden. Die Ratspräsidentschaft hat die einfache Wahrheit bestätigt, dass ohne Deutschland in der Europäischen Union nichts Grundlegendes erreicht werden kann. Im Kontext der Debatte über ‚Ent-Europäisierung' oder ‚Ent-Kommunitarisierung' deutscher Europapolitik ist die Feststellung wichtig, dass die deutsche Europapolitik eine Weiterentwicklung des komplexen EU-Systems vorantreibt und dabei eher auf Einbindung von ‚Andersdenkenden', als auf ihre Ausgrenzung setzt. Auf diesem Weg wurde auch ein relativer Verlust von deutscher *soft-power* kompensiert und ein neuer Führungswille demonstriert.

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft hat auch Prag zu einer neuen Positionierung bezüglich der Europapolitik veranlasst und damit zur Vorbereitung der tschechischen EU-Ratspräsidentschaft 2009 beigetragen. Letztlich war die tschechische ähnlich wie die deutsche Politik – und anders als beispielsweise Warschau oder London – daran zutiefst interessiert, dass zum Zeitpunkt, zu dem die Tschechische Republik die Ratspräsidentschaft übernehmen wird (Anfang 2009), die Frage des VVE bereits einvernehmlich geregelt sein wird. Noch vor dem Juni-Gipfeltreffen wurde die Tatsache, dass der VVE aufgeschnürt worden ist, als eine Verstärkung der Verhandlungsposition eben jener Staaten wahrgenommen, die Vertragsänderungen gefordert hatten. Das Brüsseler Gipfeltreffen zeigte, dass dem nicht so ist. Die Position des Vereinigten Königreiches zur Europäischen Union ist deutlich problematischer geworden, da seine Sonderbehandlung als eine auf Dauer destruktive Distanz wahrgenommen wird. Die polnische Instrumentalisierung der geschichtlichen Erinnerung machte Warschau zu einer Geisel eigener einseitiger Wahrnehmungen. Anstelle Polens gewann eher die nüchterne Reaktion der deutschen Politik das Ansehen der EU-Partner. Auch die tschechische Politik ist sich dessen bewusst, dass sie den EU-Ratsvorsitz 2009 nur als aktiver und effektiver Mitspieler (und nicht als isolierter Einzelspieler) auf dem europäischen Feld erfolgreich bewältigen kann.

Deutsche Interessenvertretung in Europa

Entscheidungsprozesse in der Europapolitik Deutschlands

Von Konrad Adenauer bis Gerhard Schröder

Von Jan Grünhage

2007, 389 S., brosch., 49,– €, ISBN 978-3-8329-2705-9

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de

Nomos

LITERATUR

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts: Analysen zur Europäischen Justiz- und Innenpolitik

*Friedemann Kainer**

Steve Peers: EU Justice and Home Affairs Law, [Series: Oxford European Community Law Library], 2nd edition, Oxford University Press: Oxford 2006, ISBN 978-0-19-929055-0; 588 Seiten, 75 £.

Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, [Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Band 51], Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2005, ISBN 978-3-8329-1101-0; 185 Seiten, 36 €.

Eckhard Pache (Hrsg.): Die Europäische Union – Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?, [IUS EUROPAEUM, Band 35], Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden 2005, ISBN 978-3-8329-1429-5; 155 Seiten, 34 €.

Joanna Apap (Hrsg.): Justice and Home Affairs in the EU. Liberty and Security Issues after Enlargement, Edward Elgar: Cheltenham/Northampton 2004, ISBN 978-1-84376-787-9; 360 Seiten, 65 £.

Jef Huysmans: The Politics of Insecurity. Fear, migration and asylum in the EU, [New International Relations Series], Routledge: London/New York 2006, ISBN 9-78-0415-36125-5; 208 Seiten, 19.99 £.

Franck Düvell (Hrsg.): Illegal Immigration in Europe. Beyond Control?, Palgrave Macmillan: Basingstoke/New York 2006, ISBN 1-4039-9741-1; 288 Seiten, 52 £.

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) wurde durch den Amsterdamer Vertrag im Jahre 1999 in das europäische Primärrecht eingeführt. Schon zuvor verfügte die dritte Säule der Europäischen Union über – wenn auch intergouvernementale – Zuständigkeiten in der Justiz- und Innenpolitik. Jedoch erst mit der teilweisen Vergemeinschaftung und der Stärkung der dritten Säule insbesondere durch Einführung des Rahmenbeschlusses kam die Entwicklung in Gang. Nach acht Jahren kann die Union nun auf eine rasante Entwicklung zurückblicken: die Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems, zahlreiche einwanderungs- und visarechtliche Regelungen, bedeutende Fortschritte in der justiziellen und polizeilichen Zusammenarbeit. Die Literatur zu Einzelbereichen (beispielsweise der Zusammenarbeit im Zivilverfahren oder dem europäischen Asylrecht) ist kaum überschaubar; Untersuchungen, die über Einzelfragen hinausgehen und die Justiz- und Innenpolitik als Ganzes untersuchen, sind hingegen weniger zahlreich. Die nachstehend besprochenen Monographien und Sammelbände gehen dem rechts- beziehungsweise politikwissenschaftlichen Gesamtbild des RFSR nach und lohnen daher näherer Betrachtung.

Rechtlicher Rahmen

Will man sich der europäischen Justiz- und Innenpolitik nähern, so wird man zunächst kaum an dem ebenso umfassenden wie aktuellen Werk von *Steve Peers* vorbeikommen. Es entwickelt einen ebenso umfassenden wie konzisen und systematischen Blick auf das Recht der europäischen Innen- und Justizpolitik. Peers beschränkt sich dabei nicht auf

* Dr. Friedemann Kainer, Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Universität Heidelberg.

Maßnahmen der dritten Säule beziehungsweise der Artikel 61 ff. EG-Vertrag, sondern erörtert auch Regelungen des sonstigen Gemeinschaftsrechts, soweit sie an betroffene Sachfragen anschließen. Seine Darstellung steht dabei unter vier Grundfragen: das Verhältnis zwischen europäischer Justiz- und Innenpolitik zu den europäischen und internationalen Grundrechten, das Verhältnis zwischen Maßnahmen erster und dritter Säule, die Reichweite der Kompetenzen und schließlich die territoriale Anwendbarkeit der europäischen Justiz- und Innenpolitik. Dieses Schema wird zunächst in einem ausführlichen Kapitel zum institutionellen Rahmen entwickelt, in dem Peers unter anderem auf die Entwicklungsstadien und den geltenden rechtlichen, grundrechtlichen und territorialen Rahmen eingeht. Durch die Verknüpfung seiner Grundfragen mit den Einzelproblemen werden zahlreiche Querbeziehungen erkenntnisfördernd offengelegt. Bei allem werden die aktuellen Entwicklungen in Politik, Rechtsakten und Rechtsprechung erhellend und nahezu erschöpfend dargestellt und analysiert, wobei vielfach die britische Sicht hervorschimmert – was das Buch für den kontinentaleuropäischen Leser noch bereichernder macht. Alles in allem ein analytisch aufgebautes, systematisch überzeugendes und lesenswertes Werk.

Mit zahlreichen Einzelaspekten beschäftigen sich zwei Tagungsbände von *Peter-Christian Müller-Graff* und *Eckhard Pache*. Dem von Müller-Graff herausgegebenen Werk lag eine Tagung im Mai 2003 in Heidelberg zugrunde, die sich mit den primärrechtlichen Grundlagen, der politischen Konzeption und den Inhalten des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beschäftigte. Im ersten Teil führen zunächst Müller-Graff in die rechtliche und *Jörg Monar* in die politische Konzeption des neuen Politikbereichs ein. Das Nebeneinander beider Beiträge ist interessant, weil es ein Spannungsverhältnis zwischen der binnenmarktrechtlichen Fundierung einerseits und den politisch erhofften Inhalten des letztlich unkonturierten Zieldreiecks (Freiheit, Sicherheit, Recht) andererseits erkennen lässt. *Charles Elsen* gibt im Anschluss einen Einblick zur Entstehung und Zukunft des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aus der Sicht des Rates. In den folgenden Teilen werden die primärrechtlichen Grundlagen und die Entwicklung der einzelnen Politikbereiche dargestellt und analysiert, wobei der Beitrag von *Thorsten Müller* querschnittsartig die Außenpolitik des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beleuchtet. Im Rahmen der polizeilichen Zusammenarbeit entwerfen die Beiträge von *Herrmann von Langsdorff* und *Harald Felgenhauer* eine höchst interessante Innensicht von Eurojust und Europol. Auch die Untersuchung der interkulturellen Zusammenarbeit nationaler Polizeikräfte (*Rainer Pitschas*) und ein Landesbericht zur polizeilichen und strafjustiziellen Zusammenarbeit in Deutschland speisen empirische Daten in die Diskussion ein, an denen es vielfach mangelt. Insgesamt ist der Band, dem allenfalls eine Analyse der Rechtsentwicklung in der dritten Säule fehlen mag, wegen des grundlegenden Untersuchungsfokus der einzelnen Beiträge beziehungsweise ihrer Innensichten in jeder Hinsicht lesenswert.

Der Band von Pache ging aus einer Tagung in Würzburg im Juni 2004 hervor und analysiert in sieben Beiträgen aktuelle Grundfragen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts auf der Basis des projektierten Verfassungsvertrages. Die Grundlage hierzu legt – nach einer Standort- und Begriffsbestimmung von Pache – *Matthias Ruffert*, der den neuen Vertrag in den Politikbereichen Justiz und Inneres in einen verfassungstheoretischen Rahmen einordnet und in Kompetenzen, Verfahren und gerichtlicher Kontrolle knapp darstellt. Die folgenden Aufsätze beschäftigen sich mit Einzelthemen. Zwei Beiträge widmen sich der polizei- und strafrechtlichen Zusammenarbeit, wobei sich vor allem *Manfred Baldus* deutlich kritisch mit der Europäisierung des Polizeirechts auseinandersetzt und Konsequenzen für das tradierte Konzept moderner Staatlichkeit zieht: Neuakzentuierungen im Hinblick auf die Bedeutung von Grenzen für die Ausübung von Hoheitsgewalt und

die Zuordnung des Gewaltmonopols. Mit der Vorstellung des Alternativentwurfs zur Regelung der europäischen Strafverfolgung setzt auch *Bernd Schünemann* einen eher kritischen Akzent. Dagegen bewertet der Beitrag von *Eckhart von Bubnoff*, der sich mit der Rechtsetzung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts – eher aus strafrechtlicher Perspektive – beschäftigt, die Entwicklung eher positiv. Weitere Themen des Bandes sind das europäische Zuwanderungsrecht (*Albrecht Weber*) und die Harmonisierung des europäischen Umweltstrafrechts (*Jörg Eisele*). Auch dieser Band stellt gerade in seiner Meinungsvielfalt einen wertvollen Beitrag zur Entwicklung der europäischen Justiz- und Innenpolitik dar.

Der RFSR vor dem Hintergrund der Erweiterung

Speziell mit der Erweiterung der Europäischen Union beschäftigen sich die zahlreichen Beiträge des von *Joanna Apap* herausgegebenen Bandes. Die mit der Erweiterung verbundenen Fragen im Rahmen der europäischen Justiz- und Innenpolitik sind in der Tat höchst untersuchungswürdig. Neue Probleme ergeben sich aus der Notwendigkeit der Umsetzung des Acquis und tatsächlichen Schwierigkeiten bei der Sicherung der Außengrenzen, der größeren Unterschiedlichkeit der Rechtssysteme und -traditionen, neuen immigrationspolitischen Problemen sowie größeren Schwierigkeiten einiger neuer Mitgliedstaaten bei der gemeinschaftlichen Ausübung von Hoheitsrechten im Rahmen souveränitätssensibler Bereiche der dritten Säule. Der Band ist in drei Teile aufgeteilt, deren erster in die Grundlagen der europäischen Justiz- und Innenpolitik nach der Erweiterung einführt. *Sarah Ludford* arbeitet grundlegende Strukturmerkmale für den politischen Rahmen heraus, *Jörg Monar* analysiert politische und rechtliche Wege zur Lösung der durch die Erweiterung induzierten Hemmnisse für die weitere Entwicklung. Ein längerer Beitrag von *Paul de Hert* beschäftigt sich mit der Aufteilung der Kompetenzen zwischen nationaler und europäischer Ebene und zwischen erstem und drittem Pfeiler der Union. De Hert spricht sich dabei im Hinblick auf das Demokratiedefizit und den unzureichenden Grundrechtsschutz sehr dezidiert gegen weitere Zuständigkeiten in der dritten Säule aus. Im zweiten Teil folgen Beiträge, die sich mit innenpolitischen Szenarien vor allem in der Kriminalitätsbekämpfung und -prävention befassen. Die behandelten Themen sind bunt, vom Grenzschutz im erweiterten Europa über das Grundrecht auf gute Verwaltung, den Wiederaufbau der Justizsysteme in den Staaten des Stabilitätspakts für Südosteuropa bis hin zu OLAF und seiner Kooperation mit Behörden der neuen Mitgliedstaaten. Ähnlich gestaltet sich auch der dritte Teil, der Themen um die zukünftige Einwanderungs- und Asylpolitik in Europa behandelt. Die Einzelbeiträge sind höchst interessant, etwa *Elspeth Guilds* Analyse möglicher Modelle für eine europäische Regelung der Arbeitsmigration oder die Untersuchung der gemeinsamen Asylpolitik in Europa von *Johannes van der Klaauw*, der aus der Perspektive der UNHCR für ein offenes Asylsystem plädiert. Am Ende finden sich fünf konkrete Empfehlungen, die von Apap als Ergebnisse der Beiträge formuliert werden, und die eine sehr schöne Klammer um die vorausgehenden (inhaltlich nicht immer sichtbar einem roten Faden folgenden) Aufsätze bilden.

Politische und soziologische Grundlagen der europäischen Zuwanderungspolitiken

Eine Feststellung von Apap, dass Zuwanderungspolitiken oft zu sehr am Maßstab tatsächlicher oder auch nur imaginärer Sicherheitsbedenken ausgerichtet werden, ist Gegenstand eines neueren Beitrags von *Jef Huysmans*. Aus einem politikwissenschaftlichen und soziologischen Blickwickel beschäftigt sich Huysmans mit dem Verhältnis zwischen Sicherheit und Migrations- und Asylpolitik. Ausgangspunkt der theoretisch eindrucksvollen und auf Foucault basierenden Argumentation ist eben jene Feststellung, dass in der EU Migrations- und Asylpolitik zu

einseitig sicherheitspolitisch verstanden wird. Konstruiert man Migrationspolitik unter dem Gesichtspunkt allgegenwärtiger Gefährdungen der Sicherheit (durch Kriminalität, Lohndumping etc.), so führt dies dazu, dass sich die betroffenen Politiken entsprechend definieren; die Konstruktion spurt die Inhalte vor. Migration und Asyl verlieren weitgehend ihre individual- und grundrechtlichen Fundamente und werden zu einer „Politik der Unsicherheit". Diese Ausgangslage führt den Verfasser zu einer Reihe von weiterführenden Fragestellungen, die in acht Kapiteln entwickelt werden. Am Anfang untersucht Huysmans die Grundlagen des Sicherheitsbegriffs, der nach Ende des Kalten Krieges erhebliche Modifikationen erhalten hat: Nachdem früher Konflikte zwischen Staaten im Mittelpunkt standen, werden jetzt Gefährdungen etwa aus Zuwanderungsprozessen sicherheitspolitisch relevant. Huysmans erörtert die Eingangstore von Sicherheitstopoi gerade in der Migrationspolitik und führt in die spezifische Situation der Europäischen Union ein. Seine Argumentation geht dahin, dass das Vordringen von Sicherheitspolitik ein multikausaler, aber ‚gewollter' Prozess ist (political choice), der sich nicht auf die Terroranschläge des Jahres 2001 alleine zurückführen lässt. Huysmans streitet für eine Neujustierung des Verhältnisses zwischen Sicherheit und Freiheit, insgesamt für eine Entkoppelung der Zuwanderungspolitik vom Sicherheitsdenken, und entwickelt hierzu die theoretischen Grundlagen. Bei allem findet der Leser ein dichtes, gedanken- und themenreiches Werk auf höchstem theoretischem Niveau vor, das allenfalls mitunter stärker empirisch fundiert sein könnte. Es nimmt eine der zentralen politischen Fragen der Gegenwart auf und dürfte über die Migrationspolitik hinaus gute Aufnahme in der Wissenschaft finden.

Auf die Hintergründe von illegaler Einwanderung in Europa geht das von *Franck Düvell* herausgegebene und überwiegend von ihm verfasste Buch ein. Es stellt die Frage nach den Gründen für die (abwehrende) Immigrationspolitik in der Europäischen Union und ihren Folgen. In vier Abschnitte aufgeteilt, erhellt das Werk zunächst kritisch die geschichtliche Entwicklung des Begriffs der illegalen Einwanderung, ihre ökonomischen Gründe und (positiven!) Wirkungen sowie die bisherige Forschung zum Thema. In Fallstudien geht der zweite Teil auf individuelle Schicksale von Einwanderern in Großbritannien, Deutschland, Italien und Griechenland ein. Die Ergebnisse dieser Fallstudien enthüllen vor allem die Dynamik der Einwanderer und eine erstaunliche Rationalität ihrer Entscheidungen. Einwanderer verhalten sich nutzenmaximierend gerade so, wie es in einem Lehrbuch zur Theorie der rationalen Entscheidung beschrieben ist. Interessant sind vor allem auch die unterschiedlichen Einwanderungsregime in den untersuchten Staaten, die in Details aus Sicht der Einwanderer selbst zum Ausdruck kommen. In der Analyse eröffnet Düvell interessante Perspektiven; so zeigt er, wie verschiedene soziale und wirtschaftliche Systeme unterschiedliche Charakteristika von Migranten anziehen. Spannend ist auch die Analyse der Gerechtigkeitsvorstellungen von Immigranten: den wenigsten geht es darum, Gebrauch von den sozialen Systemen der Aufnahmestaaten zu machen, in der Regel sind sie stolz, wirtschaftlich zum Erfolg ihrer neuen oder vorübergehenden Heimat beizutragen. Auch deswegen fühlen sich Immigranten, die kaum je – so Düvell – einem einheimischen Arbeitnehmer direkt Konkurrenz machen, moralisch im Recht. Im letzten Kapitel setzt sich Düvell mit verschiedenen Politikansätzen zur Lösung des Migrationsproblems auseinander. Migration ist für ihn einerseits ein anthropologisches Bedürfnis, andererseits Zeichen eines sozialen Konflikts, dessen Verhinderung allgemeinen Gerechtigkeitsvorstellungen widerspreche. Da Migration wegen der Marktmechanismen und der Subjektivität menschlichen Handelns nicht verhindert werden könne, sondern zuwandernde Arbeitnehmer lediglich in die Schattenwirtschaft dränge, sei das derzeitige Modell der meisten EU-Staaten und auch die EU-Politik letztlich gescheitert. Die empirischen Befunde untermauern diese These eindrucksvoll.

Düvells Ansatz für eine gerechte Migrationspolitik betont den liberalen Grundsatz der Gleichheit aller Menschen und ihrer Autonomie. Er plädiert für Einbeziehung und Integration statt Ausschluss und Illegalisierung von Migranten. Die Erweiterung der Europäischen Union dient ihm als Beispiel. Man mag Düvell gerne beipflichten, dass Migration viele positive Effekte hervorbringt; jedoch fokussiert sich die Untersuchung leider überwiegend auf europäische Einwanderer, ohne die zum Teil anderen Fragestellungen und Gegebenheiten bei afrikanischen und asiatischen Flüchtlingen hinreichend zu diskutieren. Vor allem aber blendet Düvell bei seiner am Ende ein wenig knappen Argumentation Schwierigkeiten der Integration von Flüchtlingen und Probleme der Herkunftsstaaten (beispielsweise ‚brain drain') aus und bleibt damit vielleicht etwas einseitig. Gleichwohl ist das Werk gerade wegen seiner individuellen Blickrichtung ein bedeutsamer Beitrag zur immigrationspolitischen Debatte in Europa.

Verbleibende Forschungsfelder

Die hier besprochenen, für den Politikbereich nur beispielhaften Monographien und Sammelbände lassen eine immer stärkere wissenschaftliche Durchdringung der europäischen Innen- und Justizpolitik erkennen. Die steigende Zahl sowohl an rechtlichen wie auch politikwissenschaftlichen Publikationen reflektiert das in einem größeren Zusammenhang geradehin Revolutionäre der gemeinschaftlichen Ausübung von Politik in Kernbereichen staatlicher Souveränität. Sie reflektiert aber auch eine verfassungsrechtliche Verflechtung in Europa, die in dynamischer Entwicklung befindlich und daher in vielen Einzelbereichen selbst noch unzureichend erforscht ist. Die Spannungsverhältnisse, die Anlass für weitere Arbeiten geben, sind vielfältig: Sie bewegen sich zwischen nationaler und europäischer Kompetenz (Zuständigkeitsproblem), zwischen supranationaler und intergouvernementaler Ausgestaltung (Abgrenzungsproblem), zwischen demokratisch-parlamentarischer oder völkerrechtlicher Legitimation auf Basis der Staatengleichheit (Legitimationsproblem), zwischen Freiheit und Sicherheit (Grundrechtsproblem), zwischen staatlichen und individuellen Interessen (Migrationsproblem). Über einen Mangel an offenen Fragen ist nicht zu klagen.

Regionale Vision des Balkans

Conflict and Renewal: Europe Transformed

Essays in Honour of Wolfgang Petritsch

Herausgegeben von Hannes Swoboda und Christophe Solioz

2007, 407 S., brosch., 79,– €, ISBN 978-3-8329-2843-8

Hochrangige internationale Persönlichkeiten aus Politik, Wissenschaft und Gesellschaft haben anlässlich des 60. Geburtstags von Wolfgang Petritsch Beiträge für den Band geschrieben.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de

Nomos

THESEUS – eine europäische Gesellschaft schaffen

*Anja Thomas**

50 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge und nach mehreren Erweiterungsrunden weichen Perzeptionen *von* und Zielvorstellungen und Leitbilder *für* europäische Politik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union bisweilen grundlegend voneinander ab. Die Verhandlungen um die Zukunft des Verfassungsvertrages nach der Ablehnung in Frankreich und den Niederlanden haben dies erneut deutlich gemacht. Nicht nur auf politischer, auch auf gesellschaftlicher Ebene scheint es Defizite im gegenseitigen Verständnis zu geben. Es kommt vor, dass europäische Debatten an nationalen Grenzen enden. Noch zu selten wird der Dialog mit den Wissenschaftsgemeinschaften, gesellschaftlichen Akteuren und politisch Verantwortlichen anderer europäischer Staaten gesucht.

Offener und konstruktiver Dialog zu den Herausforderungen Europas

Aus einer deutsch-französischen Initiative entstanden versteht sich *THESEUS* (Fritz Thyssen Stiftung – establishing a European society) als europäisches Netzwerk von Vordenkern, Gestaltern und Ideen mit dem Ziel, das gegenseitige Verständnis der Gesellschaften in Europa zu fördern. THESEUS sucht den offenen und konstruktiven Dialog zu den zukünftigen Herausforderungen Europas. THESEUS schafft Foren und Kanäle, in denen sich Multiplikatoren miteinander und mit politischen Entscheidungsträgern vertieft austauschen können. Ziel ist die Schaffung eines nachhaltigen Netzwerkes, in dem innovative Diskurse über Problemlösungen entstehen können.

Die THESEUS Aktivitäten 2007:

THESEUS Lehrstuhl für Europastudien

Wintersemester 2007/2008, Universität zu Köln

THESEUS Sommerschule für europäischen Führungsnachwuchs 2007

„Energy Policy and Climate Change – Global Challenges, European Answers“ 01.07.2007-07.07.2008, Brüssel

Verleihung von THESEUS Europa- und Zukunftspreis

Oktober/November 2007, Köln

THESEUS Aktivitäten

Der *THESEUS Lehrstuhl für Europastudien* an der Universität Köln empfängt einmal im Jahr ein Semester lang einen renommierten französischen oder europäischen Wissenschaftler. Lehre und Forschung dieser Gastprofessur greifen regelmäßig eine Dimension der europäischen Integration als Schwerpunkt heraus und betrachten diese beispielsweise aus politikwissenschaftlicher, ökonomischer, juristischer oder kulturwissenschaftlicher Perspektive. Dies soll die europäische wissenschaftliche Zusammenarbeit stärken und den deutschen Studenten einen Einblick in andere Wissenschaftskulturen ermöglichen.

Der Lehrstuhlinhaber wird eng in das Leben der Universität Köln eingebunden und soll

* Anja Thomas, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Jean Monnet Lehrstuhl für Politikwissenschaften von Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Universität zu Köln. Sie ist dort für die Leitung des Projektes THESEUS verantwortlich.

gleichzeitig einen Überblick über die deutsche Wissenschaftslandschaft erhalten. Ein Rahmenprogramm ermöglicht ihm, sich mit Persönlichkeiten des politischen und kulturellen Lebens auszutauschen.

In den *THESEUS Sommerschulen für europäischen Führungsnachwuchs* begegnen sich jedes Jahr Nachwuchswissenschaftler und Führungsnachwuchs aus ganz Europa, um sich gemeinsam mit den inneren und äußeren Herausforderungen Europas auseinanderzusetzen. Klimawandel, Energiepolitik, Migration, Bevölkerungsentwicklung und Terrorismus sind Problemkomplexe, die nicht nur die politischen Entscheidungsträger, sondern zunehmend alle Akteure innerhalb der europäischen Gesellschaften betreffen. Sie sind eng verknüpft und verlangen nach interdisziplinären und europäischen beziehungsweise internationalen Lösungen.

Die Unterrichtsform der THESEUS Sommerschulen inspiriert sich von der französischen Tradition der praxisnahen Ausbildung von Nachwuchs für Politik, Verwaltung und Wirtschaft. Eine theoretische Unterfütterung dient dazu, Vergleichspunkte und Analysehilfen für das politische Geschehen zu erarbeiten. Verschiedene nationale, kulturelle und berufliche Hintergründe der Teilnehmer sollen dazu anregen, neue Perspektiven zu entwickeln.

Den Abschluss jedes Jahres bildet die Verleihung der THESEUS Preise. Der *THESEUS Europapreis* wird vom THESEUS Kuratorium an eine europäische Persönlichkeit verliehen, die sich durch langjähriges transnationales Engagement für das Zusammenwachsen der europäischen Gesellschaften ausgezeichnet hat. Mit den *THESEUS Zukunftspreisen* werden Projekte und Werke junger Europäer ausgezeichnet, die sich mit den zukünftigen Herausforderungen Europas konstruktiv auseinandersetzen. Prämiert werden Projekte aus dem wissenschaftlichen und dem nichtwissenschaftlichen Bereich.

Die THESEUS Aktivitäten finden abwechselnd in Brüssel, Köln und Paris statt, wo die Partnerinstitutionen des Projektes angesiedelt sind.

Partnerinstitutionen

THESEUS ist ein gemeinsames Projekt von Sciences Po Paris, der Universität zu Köln, der Trans European Policy Studies Association (Brüssel) und der Fritz Thyssen Stiftung (Köln). Die Koordinierung des Projektes erfolgt am Jean Monnet Lehrstuhl für Politikwissenschaft von Prof. Dr. Wolfgang Wessels an der Universität zu Köln.

Kontakt und weitere Informationen:

Prof. Dr. Wolfgang Wessels
THESEUS Projektkoordinator
Jean Monnet Lehrstuhl für Politikwissenschaft an der Universität zu Köln
Gottfried-Keller-Str. 6
50931 Köln
Deutschland
Tel.: 0049 (0)221 470 4131,
0049 221 940 2540;
Fax: 0049 (0)221 940 2542

Anja Thomas M.A.
THESEUS Projektleitung
Jean Monnet Lehrstuhl für Politikwissenschaft an der Universität zu Köln
Gottfried-Keller-Str. 6
50931 Köln
Deutschland
E-Mail: a.thomas@uni-koeln.de

TAGUNG

Interregionale Dialoge und strategische Partnerschaften der Europäischen Union

*Annegret Bendiek und Lucie Jaanson**

Die Europäische Union ist heute mehr denn je gefordert, mit ihrer Außenpolitik auch jenseits des unmittelbaren geographischen Umfeldes weltpolitische Verantwortung zu übernehmen und sich in der neu entstehenden internationalen Kräftekonstellation als ordnungsbildender Akteur zu etablieren. *Christoph Heusgen*, außenpolitischer Abteilungsleiter im Bundeskanzleramt, hob in seinem Vortrag hervor, dass die Fortsetzung und Neuausrichtung von interregionalen Dialogen und bilateralen Partnerschaften ein bedeutendes Thema der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 darstellte. In der politikbegleitenden Europaforschung in Deutschland sind die internationalen Beziehungen der Europäischen Union im Hinblick auf den Aufstieg globaler und regionaler Führungsmächte noch unzureichend erforscht. Ziel der wissenschaftlichen Konferenz war es daher, Chancen und Grenzen globaler Politikgestaltung im Rahmen des Spannungsverhältnisses von ausgewählten bilateralen und interregionalen Partnerschaften der Europäischen Union aufzuzeigen und die daraus resultierenden Herausforderungen für die Weiterentwicklung einer kohärenten und pfeilerübergreifenden EU-Außenpolitik zu benennen. Mit folgenden Leitfragen sollten konzeptionelle, institutionelle und inhaltliche Merkmale der jeweiligen EU-Außenbeziehungen identifiziert werden: Wer sind die zentralen Akteure der jeweiligen Kooperationsbeziehungen und in welchem Verhältnis stehen die EU-Interessen zu den mitgliedstaatlichen Interessen? Was sind die inhaltlichen Schwer-

Die Außenpolitik der Europäischen Union: Zwischen interregionalem Dialog und strategischer Partnerschaft

Internationale Wissenschaftliche Konferenz des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. und der Stiftung Wissenschaft und Politik mit freundlicher Unterstützung der Europäischen Kommission

Berlin, 9./10. Mai 2007

Eröffnung und Einführung in die Konferenz
Prof. Dr. Günter MAIHOLD, stellvertretender Direktor der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
Dr. Heinz KRAMER, Leiter der Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

EU-Außenpolitik als globale Ordnungspolitik
Konzeptionelle und strategische Grundlagen europäischer Außenpolitik
Dr. Annegret BENDIEK, Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Strukturen, Akteure und Inhalte der EU-Außenpolitik
Bernhard ZEPTER, ehemaliger stellvertretender Generalsekretär der Europäischen Kommission, Brüssel

Die Beziehungen EU-Lateinamerika
Der interregionale Dialog EU-Lateinamerika
Dr. Susanne GRATIUS, La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid

Die bilaterale Partnerschaft EU-Brasilien
Karl BUCK, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union, Brüssel

* Dr. Annegret Bendiek, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.
Lucie Jaanson, Praktikantin, Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

punkte der jeweiligen politischen Dialoge und bilateralen strategischen Partnerschaften? Stehen die unterschiedlichen Formen von Außenbeziehungen im Widerspruch zueinander oder ist außenpolitische Kohärenz erkennbar? Welche Herausforderungen oder externe Faktoren könnten die EU-Außenbeziehungen dynamisieren?

Nach der Eröffnung der Veranstaltung durch *Günter Maihold* und *Heinz Kramer* gab *Annegret Bendiek* einen einführenden Überblick über die konzeptionellen und strategischen Grundlagen europäischer Außenpolitik, wie sie die Europäische Union mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) von 2003[1] definiert hat. Die ESS benennt drei grundlegende außenpolitische Ziele der Europäischen Union: Europäische Außenpolitik müsse erstens neuen globalen Herausforderungen und Phänomenen wie dem internationalen Terrorismus, der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen oder der Problematik von regionalen Konflikten und Staatsversagen begegnen. Zweites zentrales Motiv sei die Schaffung von Frieden und Stabilität in der unmittelbaren Nachbarschaft der Union, und drittens müsse die Europäische Union dabei auf die Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts und auf die Stärkung der Vereinten Nationen hinwirken. Letzteres wird unter dem Begriff des ‚effektiven Multilateralismus' zusammengefasst. Bei der konkreten Umsetzung dieser Maßgaben zugunsten eines wirksamen multilateralen Systems wird sowohl den bilateralen strategischen Partnerschaften als auch den interregionalen Beziehungen der Europäischen Union eine besondere Rolle zugesprochen; die Sicherheitsstrategie hebt dabei strategische Partner (neben USA und Russland insbesondere China, Japan, Indien und Kanada) sowie die interregionalen Dialoge der Europäischen Union mit Asien, Lateinamerika, Afrika oder dem Mittelmeerraum hervor.

Die Beziehungen der EU zu Afrika und dem Nahen/Mittleren Osten
Der interregionale Dialog EU-Afrika
Dr. Sven GRIMM, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn

Der interregionale Dialog EU-Naher/Mittlerer Osten
Dr. Isabel SCHÄFER, Arbeitsstelle Politik des Vorderen Orients, Freie Universität Berlin

Dinner Speech: Deutschlands Rolle in der EU-Außenpolitik
Dr. Christoph HEUSGEN, Leiter der Abteilung Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik des Bundeskanzleramtes, Berlin

Die Beziehungen der EU zu Kanada und Indien
Die bilaterale Partnerschaft EU-Kanada
Anthony SEABOYER, Forschungsgruppe Sicherheitspolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Die bilaterale Partnerschaft EU-Indien
Dr. Christian WAGNER, Forschungsgruppe Asien, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Die Beziehungen EU-Asien
Der Interregionale Dialog EU-Asien
Dr. Sebastian BERSICK, Forschungsgruppe Asien, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Die bilaterale Partnerschaft EU-Japan
PD Dr. Dirk NABERS, Institut für Asien-Studien, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), Hamburg

Die bilaterale Partnerschaft EU-China
Dr. Franco ALGIERI, Centrum für angewandte Politikforschung (CAP), München

Auf der Grundlage seiner langjährigen Erfahrung als ehemaliger hochrangiger Mitarbeiter der Europäischen Kommission zeigte sich *Bernhard Zepter* äußerst skeptisch gegenüber dem Anspruch der Europäischen Union, die Rolle eines globalen ordnungspolitischen Akteurs einnehmen zu können. Er argumentierte, dass es der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) an politischem Rückhalt seitens der 27 Mitgliedstaaten mangele. Die Vielzahl außenpolitischer EU-Akteure, die mit unterschiedlichen Kompetenzen ausgestattet sind, erschwere die Sichtbarkeit und

1 European Security Strategy: „A Secure Europe in a Better World", 12. Dezember 2003.

Effizienz der EU-Außenpolitik. Auch seien die finanziellen Mittel für die Herausbildung einer eigenständigen Akteursrolle der Europäischen Union zu gering. Versuche, die GASP als politisches Steuerungsinstrument der europäischen Außenbeziehungen zu etablieren, überzeugten kaum. Die außenpolitische Rolle der Europäischen Union resultiere vielmehr aus jenem Teil der Außenbeziehungen, der auf Gemeinschaftskompetenzen basiere. So könne die Union durchaus in bestimmten Bereichen eine Leitfunktion ausüben: Erstens könne sie im Kontext von Globalisierung, Multilateralismus und Regionalisierungstendenzen als ‚soft power' eine Pionierrolle bei der Neuorientierung der internationalen Diplomatie einnehmen, gerade vor dem Hintergrund der Pläne über einen Europäischen Diplomatischen Dienst. Zweitens verfüge die Union bekanntermaßen im Hinblick auf die Außenwirtschafts-, Handels- und Entwicklungspolitik über sehr weitgehende Kompetenzen auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts. Zepter äußerte sich aber sehr kritisch im Hinblick auf die strategischen Partnerschaften, die häufig lediglich als Etikett benutzt würden. Hiermit würde vor allem der Wunsch der Mitgliedstaaten nach privilegierten Beziehungen mit einem Land oder einer Region verdeutlicht, ungeachtet der tatsächlich vorhandenen gemeinsamen Interessen. Die Herausforderung der Europäischen Union sei es, eine strategische Partnerschaft wirklich in der Substanz auszufüllen und über das politische Signal hinauszugehen.

Lateinamerika: Fragmentierter interregionaler Dialog und Partnerschaft ohne Strategie

Susanne Gratius legte in ihrem Beitrag dar, dass die Beziehungen der Europäischen Union zu Lateinamerika *de facto* die ältesten und mit neun offiziellen und regelmäßigen Dialogforen den am stärksten institutionalisierten Interregionalismus darstellten, politisch jedoch weder von einem tatsächlichen Dialog noch von einer strategischen Partnerschaft der Europäischen Union mit Lateinamerika die Rede sein könnte. Lateinamerika sei beispielhaft für das Scheitern des von Europa außenpolitisch vorangetriebenen Interregionalismus. Für interregionale Dialogforen wie den seit 1999 alle zwei Jahre stattfindenden EU-Lateinamerika-Gipfel sei ein Übermaß an Rhetorik und Konzeptlosigkeit auf beiden Seiten bezeichnend. Trotz der stagnierenden Assoziierungsverhandlungen bleibe das im Jahr 1986 ins Leben gerufene Wirtschaftsbündnis Mercado Común del Sur (MERCOSUR) der eigentliche strategische Wirtschaftspartner der Europäischen Union in Lateinamerika. Die ESS deute ebenfalls durch die explizite Nennung des MERCOSUR auf die Notwendigkeit einer grundlegenden Neustrukturierung und Fokussierung des EU-Dialogs mit Lateinamerika hin.

Idealtypisch setze der Gruppendialog zwei integrierte Regionen voraus. Lateinamerika, aber auch Europa stünden allerdings gewaltigen internen Integrationsproblemen gegenüber. Regionale Institutionen in Lateinamerika, wie die Mitte der 1980er-Jahre entstandene Rio-Gruppe oder der im Jahr 1969 gegründete Andenpakt hätten sich nicht als maßgebliche Akteure in Lateinamerika durchsetzen können. Es fehle an einem intralateinamerikanischen Konsens. Die Region konstituiere sich lediglich als ein politisches und kulturelles Konstrukt in Abgrenzung zu den Vereinigten Staaten und Kanada. Lateinamerika zerfalle insgesamt in eine unübersichtliche Vielfalt von Akteuren verschiedener Geschwindigkeiten – mit einerseits von der Europäischen Union bilateral privilegierten ‚Gewinnern' (Chile, Mexiko und Brasilien) und andererseits ‚Verlierern' (Zentralamerika, Andengemeinschaft und MERCOSUR). Zudem habe der Linksruck Südamerikas nach den Wahlen in den letzten zwei Jahren zu einer wachsenden Distanz zu Europa geführt. Nicht nur linkspopulistische Vertreter eines neuen Nationalismus in Venezuela oder Argentinien, sondern auch gemäßigte Sozialdemokraten wie der brasilianische Präsident Lula da Silva zögen heute Allianzen mit Partnern des Südens (Indien, Südafrika und China) vor. Für Europa sei die Region nicht

nur in geografischer, sondern auch in wirtschaftlicher und sicherheitspolitischer Hinsicht lediglich ein distanter Partner; die Lateinamerika-Politik bliebe stets der transatlantischen Agenda nachgeordnet. Darüber hinaus würde das von Gratius konstatierte Machtvakuum in den lateinamerikanisch-europäischen Beziehungen auf europäischer Seite vor allem von Spanien, aber auch von Portugal zur Durchsetzung eigener nationaler Interessen genutzt. Neben den Vereinigten Staaten sei Spanien der zentrale externe Partner Lateinamerikas. Portugal habe historisch und sprachlich bedingte Interessen in Brasilien. In diesem Zusammenhang könne man von einer ‚Iberoamerikanisierung' der europäischen Lateinamerika-Politik sprechen, da beide Länder als Mitglieder der 1991 gegründeten Iberoamerikanischen Staatengemeinschaft die EU-Politik gegenüber Kuba, Kolumbien, Venezuela oder Brasilien teilweise stark geprägt hätten. Auch sei Portugal zentraler Impulsgeber der Idee gewesen, einen Sonderdialog mit Brasilien zu etablieren, der im zweiten Halbjahr 2007 von der portugiesischen Ratspräsidentschaft offiziell initiiert werden soll.

Die quasi gescheiterten, interregionalen Beziehungen zu Lateinamerika versuche die Europäische Union dadurch zu kompensieren, dass sie die strategische Partnerschaft mit Brasilien ausbaue. Auf dieses Verhältnis ging *Karl Buck,* langjähriger Mitarbeiter im Rat der Europäischen Union, ein. Aufgrund der bisher guten Kooperationserfahrungen habe die Europäische Union Ende 2006 politische Konsultationen mit Brasilien beschlossen, die erstmals Anfang Mai 2007 stattfanden. Auch wenn die strategische Partnerschaft der Europäischen Union mit Brasilien andere Länder in der Region brüskiere, rechtfertige ihr Potenzial die zu erwartenden Konflikte. Die Europäische Union müsse allen erläutern, dass diese Konsultationen nicht zu Lasten bestehender Kontakte, sondern zusätzlich dazu gedacht seien. MERCOSUR hingegen scheine ‚politisch und ökonomisch fast tot'. Der Referent betonte, dass Brasilien nicht allein aufgrund seiner Größe als regionaler Stabilitätsfaktor und damit als strategischer Partner für die Europäische Union interessant sei; dies habe sich etwa in den Beziehungen zu Venezuela oder Paraguay gezeigt und werde inzwischen auch von den Vereinigten Staaten anerkannt. Vor dem Hintergrund der guten Beziehungen zu Indien, China, Südafrika und zu arabischen Staaten sei Brasilien außerdem ein sehr aktiver Vertreter von Südinteressen im Rahmen der Doha-Runde sowie in einzelnen Foren der Vereinten Nationen. Brasilien bleibe ein wichtiger, wenn auch kein leichter Partner für Europa. So bedauere man etwa das Zögern brasilianischer Diplomaten, Länderresolutionen des UN-Menschenrechtsrates mitzutragen. Allerdings sei es immer noch einfacher, mit Lateinamerikanern zu verhandeln als mit Asiaten oder der arabischen Welt. Auch hätten die europäisch-lateinamerikanischen Gipfeltreffen einen erheblichen Qualitätssprung gemacht – wichtiger als gemeinsame Deklarationen seien die inoffiziell geführten offenen und konstruktiven Dialoge und Diskussionen der Staats- und Regierungschefs.

Afrika und Naher Osten

In Afrika, dem Nahen Osten und dem Mittelmeerraum hat die Europäische Union bisher keinen einzelnen, herausragenden, strategischen Partner, jedoch gibt es eine Fülle von sehr unterschiedlichen und sich teilweise überlappenden regionalen Initiativen. *Sven Grimm* hob in seinem Referat hervor, dass auf europäischer wie auf afrikanischer Seite eine kaum noch überschaubare Vielzahl von Akteuren die Beziehungen zwischen Europa und Afrika gestalteten. In Afrika liege dies in der regionalen und subregionalen Fragmentierung begründet. Zu den zahlreichen Kooperationsformen zählen das Cotonou-Abkommen aus dem Jahr 2000, mit dem die alte Partnerschaft der Europäischen Union mit den AKP-Staaten bekräftigt und erneuert wurde; die mittlerweile in die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) eingebettete Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP); die Arabische Liga; der

Golfkooperationsrat (GCC); die Afrikanische Union (AU); die Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung (NEPAD); die Westafrikanische Wirtschaftsgemeinschaft (ECOWAS) und der Gemeinsame Markt für das Südliche und Östliche Afrika (COMESA). Diese regionale Ausdifferenzierung des afrikanischen Kontinents, wie sie sich in den zahlreichen Regionalinitiativen widerspiegelt, liege in der sehr heterogenen wirtschaftlichen und politischen Entwicklung einzelner afrikanischer Länder begründet. Neben den schwachen aber großen Demokratien wie Ghana, Mali, Südafrika, Namibia und Botswana existierten kleinere Länder wie Liberia und Mauretanien, die Fortschritte in der Demokratieentwicklung vorzeigen könnten. Als äußerst problematisch schätzte Grimm die Kooperation mit Ländern wie Äthiopien und Uganda ein, deren anfängliche Demokratisierungsbemühungen schwere Rückschläge erleiden mussten, ganz zu schweigen von den vielen gescheiterten Staaten auf dem afrikanischen Kontinent.

In der Europäischen Union befassen sich je nach Themengebiet die verschiedenen Generaldirektionen des Rates und der Kommission, aber auch verschiedene Ressorts der Mitgliedstaaten mit Afrika. Divergierende mitgliedstaatliche Interessen lägen nicht nur in der jeweiligen kolonialen Vergangenheit begründet. Vielmehr sei zu beobachten, dass sich der traditionelle außenpolitische Fokus einzelner Mitgliedstaaten wie Portugal und Frankreich im Hinblick auf die ehemaligen Kolonialstaaten abschwäche. Gleichzeitig gewännen die jüngeren EU-Mitgliedstaaten Polen, Tschechien, Slowakei, Schweden und Finnland, die keine explizite Afrika-Agenda aufwiesen, zunehmend außenpolitisches Gewicht in der Europäischen Union. Auf die Frage, welche afrikanischen Akteure die Europäische Union vorrangig stützen sollte, gäbe es keine ‚one size fits all'-Lösung. Strategische Partnerschaften seien ebenfalls nicht in Sicht. Kleineren afrikanischen Staaten, die politisch für eine strategische Partnerschaft in Frage kämen, fehle es an innerafrikanischer Durchschlagskraft. Nigeria, das zwar den kontinentalen Einfluss für eine privilegierte Partnerschaft mitbringe, gelte eher als politischer Sorgenfall; Südafrika werde hinsichtlich seiner Ausstrahlung innerhalb Afrikas überschätzt. Grimm sah Potenzial in einer intensivierten wirtschaftspolitischen Kooperation mit ECOWAS. Auf dem sicherheitspolitischen Gebiet müsse die Afrikanische Union erst noch ihre Fähigkeiten aufbauen. In diesem Zusammenhang hätten die ESS sowie die EU-Afrika-Strategie bereits sehr konkrete Ergebnisse vorzuweisen: Zur Finanzierung von Peacekeeping-Einsätzen der Afrikanischen Union, aber auch von einzelnen Einsätzen der Europäischen Union stünden nunmehr mit der African Peace Facility, aber auch mit dem neu geschaffenen Stabilitätsinstrument der Europäischen Union zusätzliche EU-Gelder zur Verfügung. Afrika bleibe jedoch nur ein *Adressat* europäischer Sicherheits- und Entwicklungspolitik und entwickele sich durch das wirtschaftliche Engagement externer Akteure wie China und Indien zu einer neuen Arena der Weltpolitik. Dies gelte nicht nur für Subsahara-Afrika, sondern auch für die nordafrikanischen Länder.

Im Nahen Osten und im Mittelmeerraum strebe die Europäische Union nach Komplementarität zwischen regionaler Kooperation und neuem Bilateralismus. Bereits in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) der 1970er-Jahre habe diese Region einen hohen Stellenwert eingenommen, diese behalte sie, so *Isabel Schäfer*, auch im Rahmen der GASP und der Außenbeziehungen der Europäischen Union bei. Die ungelösten Regionalkonflikte (Naher Osten, Westsahara und Zypern) und transnationale Herausforderungen wie internationaler Terrorismus, Organisierte Kriminalität und Umweltfragen stellten die Region auch aufgrund ihrer geopolitischen Brückenfunktion gegenüber dem Mittleren Osten und der Schwarzmeerregion ins Zentrum der Nachbarschaftspolitik der Europäischen Union. Ihre Relevanz zeige sich aber auch ökonomisch und kulturell, insbesondere im Hinblick auf die Energieversorgung Europas, der Handelsverflechtungen und im Kon-

text von Migration und interkulturellem Dialog. Der Nahe Osten und der Mittelmeerraum seien die neue ‚Testregion' europäischer außenpolitischer Handlungsfähigkeit. Obwohl ausgeprägte nationalstaatliche Präferenzen und bilaterale Sonderbeziehungen weiterbestünden (Deutschland-Israel; Frankreich-Maghreb-Staaten), konstatiert Schäfer eine schrittweise Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Präferenzen und eine stetige Zunahme des außenpolitischen Gewichts der Europäischen Union in der Region. Eine Art Europäisierung der Nahostpolitik spiegele sich in der Ernennung eines Nahost-Sonderbeauftragten, im Einsatz von EU-Missionen für die Palästinensischen Gebiete (EUPOL COPPS) und zur Unterstützung des Grenzschutzes am Grenzübergang Rafah (EU BAM Rafah) wider. Wie aber die Frage des Umgangs mit der radikal-islamistischen Hamas gezeigt habe, sei der politische Konsens unter den Mitgliedstaaten sehr fragil. Gleichzeitig gäbe es zum Teil widersprechende Tendenzen europäischer Politik gegenüber dieser Region: Die Europäische Union intensiviere ihre bilateralen Beziehungen im Rahmen der ENP, aber auch einzelne Mitgliedstaaten ließen ihre traditionellen bilateralen Sonderbeziehungen wiederaufleben; nicht zuletzt zeige sich die Europäische Union engagiert, subregionale Kooperationsforen wie die Mittelmeer-Union oder den ‚5+5'-Dialog südeuropäischer und nordafrikanischer Staaten mit neuem Leben zu füllen. Die interregionale Dimension der Beziehungen sei jedoch schwach ausgeprägt. Die Ursachen lägen unter anderem in der Region selbst begründet. Während die Arabische Liga aufgrund ihrer internen Differenzen nur geringen politischen Einfluss in der Region habe, die Arabische Maghreb-Union durch den Westsahara-Konflikt blockiert sei, stelle der Golfkooperationsrat einen vornehmlich ökonomischen und keinen politischen Gesprächspartner dar, der zudem in Verhandlungen keine integrierte Politik verfolge. In Verbindung mit den geringen Erfolgen der 1995 lancierten Euro-Mediterranen Partnerschaft – die in der innereuropäischen Zusammenarbeit ein positives Beispiel europäischer Außenpolitik und europäischen Multilateralismus, allerdings ohne konkrete Ergebnisse, sei – hätten diese Gegebenheiten dazu geführt, dass die regionale Dimension der Beziehungen vernachlässigt worden sei. Auch mit der Einführung der Nachbarschaftspolitik habe der Regionalansatz eine weitere Schwächung erfahren, zum Beispiel aufgrund des Prinzips der positiven Konditionalität zur Förderung des Wettbewerbs unter Drittstaaten. Bei Verhandlungen über die EU-Aktionspläne, die im Rahmen der Nachbarschaftspolitik neu verhandelt werden, stehe einem einzelnen Mittelmeerdrittland wie Ägypten oder Tunesien heute ein Block von 27 EU-Mitgliedstaaten gegenüber.

Asien zwischen interregionalem Dialog und strategischer Partnerschaft

Das Asien-Panel wurde von *Sebastian Bersick* eingeleitet, der in seinem Beitrag über die Entwicklung der interregionalen Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Asien, vor allem im Rahmen zweier Dialogforen, sprach: Der Dialog EU-ASEAN (Association of South East Asian Nations[2]) stellt hierbei das ältere, 1972 initiierte und 1980 institutionalisierte, Regionalkooperationsforum dar; 1996 wurde das Asia-Europe Meeting (ASEM) ins Leben gerufen, in dem die 27 EU-Staaten mit 13 asiatischen Ländern zusammentreffen (ASEAN plus China, Japan, Südkorea; künftig auch Indien, Pakistan, Mongolei sowie das ASEAN-Sekretariat). Grundlage für die heutigen EU-Asien-Beziehungen sind die Asien- und Südostasien-Strategien von 2001 beziehungsweise 2003. In Ostasien habe Europa sowohl wirtschaftlich als auch politisch bedeutende strategische Interessen, und da die ASEAN eine wichtige Drehscheibe im asiatisch-pazifischen Raum darstelle, komme der Kooperation mit ihr aus europäischer Sicht eine ‚strategische Schar-

2 ASEAN-Mitgliedstaaten sind heute Indonesien, Philippinen, Malaysia, Singapur, Thailand, Brunei, Vietnam, Laos, Kambodscha und Myanmar.

nierfunktion‘ zu. Maßgeblich hierfür sei auch das – bei circa 500 Millionen südostasiatischer Konsumenten – enorme Potenzial einer geplanten Freihandelszone von Europäischer Union und ASEAN. Als Schwerpunkte der Zusammenarbeit seien neben dem Ausbau von Wirtschafts-, Handels- und Investitionsbeziehungen die Intensivierung von politischen Dialogen im Hinblick auf die Förderung regionaler Stabilität in Asien zu identifizieren. Bersick fügte jedoch hinzu, dass der EU-ASEAN-Dialog als ‚Motor‘ der Beziehungen zwischen Asien und Europa nicht automatisch den ASEM-Prozess vertiefen könne. Der EU-ASEAN-Dialog werde seine Bedeutung für Europa verlieren, sollten die ASEAN-Staaten ihrer regionalen Zusammenarbeit keine neuen Impulse verleihen. Der interregionale Politikansatz der Europäischen Union stehe zunehmend in einem Spannungsverhältnis von bilateraler und multilateraler Kooperation, was insbesondere auf die regionale Führungsmacht China zurückgeführt werden könnte. Vor dem Hintergrund der Regionalisierungsdynamik Asiens und der Notwendigkeit einer politischen Annäherung Japans und Chinas könnten die Europäer auch weiterhin einen Beitrag zu Gemeinschaftsbildungsprozessen in Ostasien leisten. Denn erst der ASEM-Prozess hätte die interregionale Zusammenarbeit zwischen den südostasiatischen und nordostasiatischen Ländern überhaupt ermöglicht und ist den Europäern zu verdanken.

Die EU-China-Beziehungen hätten im Kontext der Asienpolitik laut *Franco Algieri* insgesamt eine dominierende Position. In den drei Jahrzehnten seit der Aufnahme von diplomatischen Beziehungen im Jahr 1975 habe die Kooperation Phasen der Annäherung und Abgrenzung durchlaufen und verfüge heute über einen hochkomplex ausgestalteten institutionellen Rahmen der Zusammenarbeit. Grundsätzlich gehöre das Verhältnis EU-China heute zu den wichtigsten Drittstaatenbeziehungen der Europäischen Union. Die komplexe außenpolitische Akteursstruktur der Europäischen Union erschwere aber die Vertiefung der Partnerschaft. Da sich europäische Außenpolitik in einem Spannungsfeld von supranationalen, intergouvernementalen und nationalen Partikularinteressen vollziehe, sei man mit grundsätzlichen Kohärenzproblemen auf horizontaler (zwischen EU-Organen und zwischen Mitgliedstaaten) wie auf vertikaler Ebene (zwischen supranationaler Ebene und Mitgliedstaaten) konfrontiert, die sich auch in der Chinapolitik der Europäischen Union widerspiegelten. Dies zeige sich etwa in der Diskussion um das EU-Waffenembargo, bei Menschenrechtsfragen in Tibet und bei Chinas Haltung gegenüber Taiwan. Vor dem Hintergrund der europäischen Außenpolitik als ‚zusammengesetzter‘ Außenpolitik sei das Machtpotenzial der Europäischen Union bekanntermaßen in verschiedenen Politikfeldern ungleich stark entwickelt. Ihre sicherheits- beziehungsweise verteidigungspolitische Handlungsfähigkeit liege weit hinter der wirtschafts- und handelspolitischen Kompetenz zurück. Daraus resultiere eine nur eingeschränkte globale Gestaltungsmacht der Europäischen Union, die China sehr deutlich wahrnehme und für eigene Interessen nutzen könne. So erringe China Handlungsspielräume, in denen sich ihm Verhandlungs- und Wettbewerbsvorteile eröffneten.

Ausblick

Mit Kanada, Indien und Japan unterhält die Europäische Union strategische Partnerschaften, deren Entwicklungspotenzial aber noch weitgehend unausgeschöpft ist. *Anthony Seaboyer* stellte einleitend fest, dass die seit 2004 bestehende strategische Partnerschaft mit Kanada auf einer außergewöhnlich breiten normativen Basis fußt. Seit 1959 existierten bilaterale Beziehungen zu einzelnen europäischen Mitgliedstaaten wie vor allem Deutschland, Großbritannien oder Frankreich. Das Bekenntnis zum effektiven Multilateralismus im Rahmen der Vereinten Nationen und eine starke Ausrichtung auf Diplomatie bildeten Grundpfeiler sowohl der außenpolitischen Identität Kanadas wie auch Europas. Insbesondere in Fragen der Proliferation von Mas-

senvernichtungswaffen zeigten beide Seiten große Übereinstimmung in der Bedrohungswahrnehmung. Grundsätzlich gäbe es kaum inhaltliche Konfrontationen in anderen Sachfragen. Die EU-Kanada Partnership Agenda von 2004 bleibe als Basis der Zusammenarbeit jedoch viel zu vage, so dass die operative Politik in wirtschaftlicher, energiepolitischer oder sicherheitspolitischer Hinsicht weit hinter den normativen Gemeinsamkeiten zurückbleibe. Seit dem Abschluss der Partnerschaft 2004 hätte sich das Interesse an Kooperation insbesondere auf kanadischer Seite sogar noch verringert. Gründe für die mangelnde Zusammenarbeit seien auf beiden Kontinenten zu suchen. Die Europäische Union konzentriere sich auf andere Regionen und identifiziere die Vereinigten Staaten als entscheidenden Partner in Nordamerika. Kanada konzentriere sein außenpolitisches Interesse einerseits auf Afghanistan und auf die USA – den mit Abstand wichtigsten Handelspartner, auf den 83 Prozent der kanadischen Exporte entfielen (gegenüber sieben Prozent, die in die Europäische Union als den zweitgrößten Partner gehen). Darüber hinaus richte Kanada seinen Blick vornehmlich auf Staaten wie Japan, China, Brasilien oder Indien, punktuell auch auf einzelne EU-Mitgliedstaaten, kaum jedoch auf die Europäische Union. Dies habe vor allem damit zu tun, dass die Handelsbeziehungen mit der Europäischen Union oder die Kooperation mit einigen Mitgliedstaaten im Rahmen von NATO und G8 bereits so gut entwickelt seien, dass ein weiterer Ausbau der Partnerschaft für kaum notwendig erachtet werde. Die Passivität Kanadas habe aber nicht nur außenpolitische Ursachen, sondern erkläre sich aus einer sehr starken Orientierung auf innenpolitische Themen. Seaboyer resümierte abschließend, dass in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Kanada trotz der Gemeinsamkeiten auf normativer Ebene eine *operative* strategische Partnerschaft nicht zu erkennen sei.

Die Bilanz, die *Christian Wagner* in seinem Referat zu den EU-Indien-Beziehungen zog, ging in eine ähnliche Richtung. Auch im indisch-europäischen Verhältnis verfüge man über eine Vielfalt an Kooperationsinstrumenten. Diese reichten vom politischen Dialog über wirtschafts- und handelspolitische Instrumente (wie dem Trade and Investment Development Programme) bis hin zu der 2004 abgeschlossenen strategischen Partnerschaft. Die EU-Indien-Beziehungen basierten auf einem relativ hohen Grad an Übereinstimmung an normativen Wertorientierungen. Beide Akteure zeigten sehr viel Engagement im Rahmen der Vereinten Nationen. Gleichwohl stünde in den Beziehungen nach wie vor die wirtschaftliche Dimension im Vordergrund, wie etwa die aktuellen Pläne über ein gemeinsames Freihandelsabkommen zeigten. Auch orientiere sich die Partnerschaft bis 2013 noch immer stark an der klassischen entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. Das Dokument über die strategische Partnerschaft zwischen der Europäischen Union und Indien weise zwar durchaus in Richtung einer strategischen Partnerschaft, jedoch werden die Pläne im Länderstrategiepapier Indien nicht weiter umgesetzt. Die Hilfe konzentriere sich auf Reformen im indischen Sozialsektor (vor allem auf den Bereich Gesundheit und Bildung), die umfassende Förderung wirtschaftspolitischer Sektor-Dialoge (Handel, Industrie, Transport, Energie und Umwelt) oder auf Reformen im zivilgesellschaftlichen und kulturellen Austausch. Fragen internationaler Sicherheit hingegen fänden keinen prominenten Platz. Insofern werde der aktuelle Fokus der Zusammenarbeit auch in den indisch-europäischen Beziehungen dem Anspruch einer *strategischen* Partnerschaft nicht gerecht. Der lange Weg von der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit zur strategischen Partnerschaft sei noch nicht zu Ende, so Wagner. Er führte dies grundsätzlich auf die unterschiedlichen Ansätze zurück, die Indien und die Europäische Union in ihrer Außenpolitik verfolgten. Indien setze im Vergleich zu Europa sehr viel stärker auf eigene militärische Kapazitäten als Grundlage seiner Machtposition und orientiere sich außenpolitisch eher an den USA und Russland. Die Europäische Union hingegen

werde trotz sehr guter bilateraler Beziehungen Indiens zu einzelnen Mitgliedstaaten (speziell Großbritannien), vor allem vor dem Hintergrund bestimmter grundlegender Interessendivergenzen im sicherheitspolitischen Bereich, nicht als herausragender außenpolitischer Partner angesehen. Indien habe Vorbehalte gegenüber einem Multilateralismus, der auf völkerrechtliche Vorgaben ausgerichtet ist – im Zweifel werden multilaterale Vereinbarungen den vitalen indischen Interessen untergeordnet. Beispielhaft sei das 2006 geschlossene Abkommen über die zivile Zusammenarbeit in der Nukleartechnologie zwischen den Vereinigten Staaten und Indien (als Nicht-Mitglied des Atomwaffensperrvertrags), das von der Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten kritisch gesehen wurde. Umgekehrt hätten sich gemeinsame Ziele durchsetzen können, um die Millenium Development Goals zu verwirklichen. Im Hinblick auf eine Vertiefung der regionalen Integrationsprozesse zeige sich Indien aber recht zögerlich.

Mit dem gegenwärtigen Stand des bilateralen Verhältnisses zwischen der Europäischen Union und Japan beschäftigte sich *Dirk Nabers*. Er legte dar, dass Japan – als zweitgrößte Volkswirtschaft weltweit und geostrategisch exponierte Mittelmacht in Ostasien – nicht nur zur treibenden Kraft in der Entwicklung regionaler Institutionen geworden sei, sondern insgesamt eine auf globaler, regionaler, subregionaler und bilateraler Ebene äußerst aktive Außenpolitik betreibe. Während sein außenpolitischer Fokus sich dabei insbesondere auf die Vereinigten Staaten und auf Asien insgesamt richte – speziell auch auf Indien als Gegengewicht zu China –, blieben die Beziehungen zu Europa hinter ihren Möglichkeiten zurück. Selbst im Konkurrenzverhältnis zwischen Japan und China, dem zentralen Gegensatz der Region, sei ein stetiger Ausbau der Beziehungen festzustellen, während auf japanischer Seite die Kooperation mit den Europäern nicht als prioritäres Feld der Außenpolitik betrachtet werde, ebenso wenig wie Japan im Zentrum des strategischen Interesses der Europäischen Union stehe. Die Institutionalisierung der japanisch-europäischen Beziehungen befinde sich noch im Übergang von der Konsultationsphase zu einer Phase des gemeinsamen Handelns. Über die Bedeutung des ASEM-Forums äußerte sich Nabers in diesem Zusammenhang kritisch. ASEM weise seiner Ansicht nach gegenüber der transpazifischen Achse zu wenig Substanz auf, der Stellenwert der ASEM-Gipfel sei aus der Sicht vieler asiatischer und europäischer Teilnehmerstaaten gering, und die in dieser Institution besprochenen Themen stünden auf der Prioritätenliste der japanischen Außenpolitik recht weit unten. Als Grundproblem des ASEM-Dialogs wurde hierbei der informelle Netzwerkcharakter des Forums genannt, denn bei fehlenden konkreten Handlungsbefugnissen für die Institution und fehlenden Handlungsleitlinien für die partizipierenden Staaten sei nur schwer vorstellbar, dass diese Form von Zusammenarbeit in Bereichen wie Marktzugang oder Investitionsschutz auf Dauer ein funktionales Äquivalent zu formaler Kooperation werden könnte. Auf der Grundlage dieser Bestandsaufnahme betonte Nabers die Wichtigkeit, die japanisch-europäischen (wie auch japanisch-deutschen) Beziehungen auszubauen. Japan mit seinem extrem hohen finanziellen und technologischen Niveau, seiner freiheitlich-demokratischen Wertegrundlage oder seiner Betonung multilateraler Zusammenarbeit im Rahmen der Vereinten Nationen müsse nach wie vor als das attraktivste Land in Ostasien angesehen werden. Auch wenn etwa die besondere normative Orientierung in der japanischen Außenpolitik tendenziell etwas zurückginge (zum Beispiel im Bereich Ressourcenpolitik), setze Japan als Zivilmacht nach wie vor auf multilaterale, gewaltfreie und rechtlich abgesicherte Lösungen internationaler Probleme. Die deutsche Ratspräsidentschaft hätte vor diesem Hintergrund eine Chance geboten, den EU-Japan-Beziehungen eine neue Dynamik zu verleihen. Allerdings scheine das Interesse Europas an Japan im Schatten des China-Booms und der Indien-Euphorie unterzugehen.

Insgesamt haben die Konferenzbeiträge einen sehr guten Einblick über den Entwicklungsstand der interregionalen Beziehungen und strategischen Partnerschaften der Europäischen Union geben können. Das Potenzial der strategischen Partnerschaften der Europäischen Union scheint aber in allen Regionen der Welt noch weitestgehend unausgeschöpft zu sein. Welche strategischen Partnerschaften die Europäische Union auch vor dem Hintergrund ihrer interregionalen Dialoge intensivieren sollte, um die Zielsetzungen der ESS effektiver umzusetzen, werden die einzelnen Referenten in einem begleitenden Tagungsband noch näher erläutern.

Legitimation und Demokratie in der EU

Die Herausforderung von Grenzen
Le défi des frontières
Challenging boundaries

Festschrift für Roland Bieber
Mélanges en l'honneur de Roland Bieber
Essays in honor of Roland Bieber

Herausgegeben von Astrid Epiney, Marcel Haag und Andreas Heinemann

2007, 865 S., geb., 128,– €, ISBN 978-3-8329-2711-0

Erscheint September 2007

Roland Bieber ist einer der maßgeblichen Akteure auf dem Gebiet des Europarechts. Anlässlich seiner Emeritierung legen Freunde, Wegbegleiter und Kollegen zu seinen Ehren eine Festschrift vor, welche die ganze Bandbreite seines Lebenswerks widerspiegelt. Neben zahlreichen Einzelfragen werden die Grundlagen der Integration und der europäischen Rechtsordnung aus verschiedenen Blickwinkeln untersucht. So ist ein Überblick über die aktuellen Probleme der europäischen Einigung entstanden, der als Wegweiser bei der Lösung der dringenden Zukunftsfragen dient.

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de

Nomos

ABSTRACTS

Peter-Christian Müller-Graff

The Future of the Topos of a European Constitution and the Primary Law after the German Council Presidency

As an important achievement of the German Council Presidency, a detailed mandate for a future Intergovernmental Conference (IGC) was agreed upon and submitted in the early hours of June 23, 2007. The IGC will have the task to work out a Reform Treaty that will amend the existing treaties. The mandate has a high degree of legal specificity. In this article, the author analyses the content of the mandate from a jurisprudential perspective, assesses potential room for interpretation and specification of the mandate and discusses the future of the topos of a European Constitution.

Joachim Schild

Sarkozy's EU Policy: The Increasing Weight of Domestic Policy

The recent presidential elections ended the paralysis in France's EU policy, which resulted from the French „no" to the Treaty on a Constitution for Europe (TCE). The new president, Nicolas Sarkozy, made clear from the first day of his term that he would seek a leading role in the European Union, and he was successful in achieving this during the recent treaty reform negotiations. However, the handling of European issues in the presidential election campaign and the initial positions taken immediately following make clear the critical importance of domestic policy considerations in shaping French EU policy over the next few years. The potential for conflict could become especially high if the new president slows or blocks the opening of the European market, gives in to protectionist reflexes in external trade policy or comes out as a critic of the stability-oriented monetary policy of the European Central Bank, all in order to appease anti-liberal or anti-globalisation popular opinions in his country. As a result of the constitutional referendum of 2005 and the election of Sarkozy, France's EU policy stands much more in the shadow of domestic policy than it did in the past. In the coming years, Sarkozy's France, as a partner on the European stage, is likely to be just as self-confident as awkward.

Timo Goosmann

The Berlin Declaration – Document of European Identity or Pragmatic Step towards the Reform Treaty?

On 25 March 2007, the 50th anniversary of the Treaties of Rome, German Chancellor Angela Merkel for the EU presidency, José Manuel Barroso for the European Commission and Hans-Gert Pöttering for the European Parliament signed the so-called ‚Berlin Declaration', a short document in which the merits of European integration, common values, current challenges and the future shape of the EU were set forth. Despite the substantive ambiguity of many passages, the agreement on the wording of the declaration can be interpreted as an important step towards the reform treaty, especially as the declaration in many ways sent strong signals of unity and a new confidence. However, given the closed-door consultations leading up to the declaration, it remains to be seen whether the goals of transparency, democracy, dialogue and discussion, which were highlighted by the constitutional convention and the European Commission's Plan D, will be remembered on the path to the institutional reform of the EU.

Raphael Sauter and Katherina Grashof

New Impetus for a European Energy Policy? – Results of the Spring Summit 2007

A significant impulse for a common European energy policy was expected from the climate and energy summit of the European Council in March 2007. Drawing upon the thematic areas of the action plan passed at the summit, as well as existing EU initiatives, legislation and interests of important actors, this article analyses the question of whether this goal could be achieved. The authors come to the conclusion that the goals agreed upon bear indeed the potential for progress on the path to a European energy policy, but that many critical questions were left un-addressed, which could prove pivotal for the achievement of the goals set forth. This would concern both the coherence of the energy policy goals of sustainability, competition and supply security within the EU, and the relationship between the internal and external dimensions of European energy policy.

Friedrich Heinemann and Carsten Wendt

Harmonisation of Tax Systems in the Area of Company Taxation – Status Quo and Perspectives

Increasing economic integration in the internal market has led to an advancing integration of businesses and the perception of the EU as a „home market“ of companies rather than individual member states. At the same time, each member state has its own separate tax system. Nevertheless, the need for a certain degree of coordination of tax systems has already been recognized. The fundamental freedoms of the EC Tax Treaty, the Code of Conduct, peer pressure and the initiatives of the European Commission have been important forces in this context. In 2001 the European Commission launched a new proposal aimed at providing companies with a common consolidated tax base for their EU-wide activities. This concept has the potential to resolve many obstacles that result from the coexistence of 27 separate national tax systems. On the other hand, member states would retain their right to set company tax rates. A proposal for a directive is set to be released by the end of 2008. However, much work still needs to be done and many technical issues on this concept still need to be resolved.

Michael Niemeier

The Future of Europol

With the establishment of Europol in the 1990s, another effective crime fighting instrument at European level was created: a European platform for exchange of information, which served to prevent and investigate serious cross-border crime and coordinate relevant national prosecution and law enforcement measures. The criminal prosecution authorities of European Union member states and thus also Europol are currently confronted with formidable challenges, which lie not only in the area of some criminal phenomena but also concern the institutional security architecture of a European Union of now 27 member states in general. Both of these challenges, as well as some already applied perspectives – for example in the draft constitutional treaty – make clear that the question of whether Europol will, in the future, enjoy an expanded role in the area of freedom, security and justice can only be answered with a resounding „yes“. Insistence on the status quo, or even a fall back from what has already been achieved, would be fundamentally inconsistent with the commitment of all member states to ensure the optimal security of their citizens.

Jürgen Elvert

Orientations on the Treaties of Rome – Actors and Deliberations in the German Federal Government, 1955

The conception prevailing for a long time among historians is that, after the failure of the project of a European Defense Community, it was only in the Benelux countries that there was a clear recognition of the necessity of continuing the integration process, leading it from the partial integration of the steel sector to complete economic integration as a precursor to deepened political integration of the ECSC-states. In this essay, this view is modified at the very least. It is demonstrated that there were plans on the part of the German federal government on the future of the integration process which actually preceded the conceptions in the Benelux countries, but broadly corresponded to them. These deliberations were conducted in the federal foreign ministry under the leadership of Walter Hallstein, who was able to rely on the support of Konrad Adenauer, the German chancellor, and Hans von der Groeben of the federal economics ministry. While for Hallstein the political dimension of the integration process was of primary importance, for Hans von der Groeben, the expansion of the economically illogical partial integration to a complete internal market carried top priority. He thus stood in clear contrast to Economics Minister Erhard, who was a key opponent of supranational European integration, interested instead in the economic performance of a worldwide free-trade system organised by the OEEC or GATT.

Wilfried Loth

Guy Mollet and the Origins of the Treaties of Rome, 1956/1957

The Treaties of Rome were the result of successful crisis management by French Prime Minister Guy Mollet. In order to secure a majority in the French National Assembly for any new European treaty, Mollet first tried to negotiate only the Atomic Energy Community. When confronted with a German *junktim,* binding the Atomic Energy Community to the Economic Community, he insisted on a general agreement on French social standards, which led to an impasse in the negotiations in October 1956. It was only after the retreat from the Suez adventure on 6 November, compelled by the U.S. government, that Mollet accepted economic integration without binding assurances for social standards. By presenting the two Communities as means against further American humiliations, he was then also able to secure a majority for the risky Economic Community.

Hanns Jürgen Küsters

The Impacts of the Treaties of Rome on European Integration – Summing Up after 50 Years

For the European integration process the signing of the Treaties of Rome on 25 March 1957 represented a quantum leap. The EEC Treaty with its core elements of single market and customs union constituted a true international innovation and established the foundations for the supranational pillar of the European Union that still holds today. The Treaties contained an action programme which produced integrative effects for Community development, but above all it was the strict, institutionally anchored trade liberalisation that led to peace and political stabilisation in Europe. Deepening and widening of the Community were, from the beginning, parallel tasks of progressive political integration. Given the difficult starting situation in the 1950s, the successive development of Community policies has proved a tedious, but correct, path to take.

Andrew Duff
The Mandate of the Intergovernmental Conference – The Second Chance

The major conclusion of the June Summit in Brussels in 2007 was to charge a new Intergovernmental Conference (IGC) with the task of salvaging as much as possible of the constitutional treaty of 2004. According to the mandate of the European Council, a Reform Treaty is to amend the existing treaties. In this article, Andrew Duff, British member of the European Parliament and one of the representatives of the European Parliament in the new IGC, presents core issues of the mandate, such as the Charter of Fundamental Rights, foreign policy, the role of national parliaments with regard to the principle of subsidiarity, the voting system in the Council as well as the distribution of competences and powers between the Union and the member states. He also mentions that the growing constitutional authority of the European Parliament will be now acknowledged. The participants of the new IGC will be under substantial pressure to succeed, as a second failure would be a catastrophe for all Europe.

Vladimir Handl
The German EU-Presidency from a Czech Point of View

The German EU-Presidency had, in the first half of 2007, the difficult task to re-launch the constitutional process of the Union, which, at first, looked like a mission impossible. In this article, the author discusses strengths and weaknesses of the German Presidency from a Czech point of view and sketches their perception in the Czech Republic which belongs to new member states that have not yet established a firm consensus on EU policy.

Übersetzungen aus dem Deutschen von William L. Metzger und Matti Roscher.

Reform der nationalen Staatsorganisation

Europäisierung und nationale Staatsorganisation

Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen EU-Staaten

Von Florian Grotz

2007, 420 S., brosch., 59,– €, ISBN 978-3-8329-2608-3

(Staatsreform in Deutschland und Europa, Bd. 2)

Bitte bestellen Sie bei Ihrer Buchhandlung
oder bei Nomos | Telefon 07221/2104-37 | Fax -43
www.nomos.de | sabine.horn@nomos.de

Nomos