

integration

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

Dank und neuer Auftakt: Wechsel in der Schriftleitung

Heinrich Schneider und Elfriede Regelsberger

Von Sekundärwahlen zu europäisierten Wahlen? 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament

Jürgen Mittag und Claudia Hülsken

Politiknetzwerke in der europäischen Integration: Zeitgeschichte und Politikwissenschaft im Dialog

Wolfram Kaiser

Die Relevanz der Lissabon-Strategie für den Deutschen Bundestag – eine gemischte Bilanz

Martin Schwanholz und Victoria Krummel

Die EU nach Lissabon – bürgernah, bürgerfreundlich, bürgertauglich?

Melanie Piepenschneider

Literatur: Lehren und Perspektiven aus 50 Jahren Integration

Rolle der EU im globalen Ordnungssystem · Wirtschafts- und Währungsunion im Umbruch

Arbeitskreis Europäische Integration · Tagungen



Nomos

ip Institut für
Europäische Politik

integration

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

32. Jg. / April 2009

2/09

INHALT

EDITORIAL

Heinrich Schneider und Elfriede Regelsberger

Dank und neuer Auftakt: Wechsel in der Schriftleitung..... 103

AUFSÄTZE

Jürgen Mittag und Claudia Hülsken

Von Sekundärwahlen zu europäisierten Wahlen? 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament 105

Wolfram Kaiser

Politiknetzwerke in der europäischen Integration: Zeitgeschichte und Politikwissenschaft im Dialog..... 123

Martin Schwanholz und Victoria Krummel

Die Relevanz der Lissabon-Strategie für den Deutschen Bundestag – eine gemischte Bilanz 136

Melanie Piepenschneider

Die EU nach Lissabon – bürgernah, bürgerfreundlich, bürgertauglich?..... 153

LITERATUR

Daniel Göler und Irene Kögl

Lehren und Perspektiven aus 50 Jahren Integration 167

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Thomas Krück und Jens Senger

Die Rolle der Europäischen Union im globalen Ordnungssystem..... 172

Kathrin Keil und Radostina Primova

Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion im Umbruch: Lektionen aus der globalen Finanzkrise und neue Aufgaben für die Zukunft 181

ABSTRACTS..... 189

integration

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

Herausgeber

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

Geschäftsführende Redaktion

Dr. Elfriede REGELBERGER, Schriftleitung, V.i.S.d.P.

Prof. Dr. Mathias JOPP

Tanja LEPPIK-BORK, Redaktionsassistentin

Frédéric KRUMBEIN, Redaktionsassistent für den AEI

Redaktionskollegium

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

Dr. Andreas Maurer, Berlin
Prof. Dr. Franz Mayer, Bielefeld
Prof. Dr. Jörg Monar, Sussex
Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Heidelberg
Prof. Dr. Oskar Niedermayer, Berlin
Prof. Dr. Joachim Schild, Trier
Dr. Otto Schmuck, Berlin
Prof. Dr. Heinrich Schneider, Wien
Prof. Dr. Johannes Thomas, Paderborn
Prof. Dr. Werner Weidenfeld, München
Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Köln

Redaktion

Institut für Europäische Politik, Bundesallee 23,
10717 Berlin, E-Mail: elfriede.regelsberger@iep-berlin.de; Tel. (030) 889134-0, Fax (030) 889134-99

Druck und Verlag:

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

Anzeigen:

sales friendly, Bettina Roos, Siegburger Straße
123, 53229 Bonn, E-Mail: roos@sales-friendly.de;
Tel. (0228) 97898-0, Fax (0228) 97898-20

Bezugsbedingungen

Jahresabonnement 2009: (vierteljährlich, 4 Hefte
und Register) 43,- €

Studentenabonnement: (gegen Vorlage einer
Studentenbescheinigung) 29,- €

Einzelheft 14,- €

Die Preise verstehen sich incl. MwSt., zzgl. Ver-
sandkosten. Kündigung: Drei Monate vor Kalen-
derjahresende

integration wird vom Auswärtigen Amt gefördert.

Das IEP ist ein strategischer Partner der Europäi-
schen Kommission und wird von ihr finanziell
unterstützt. Für die Inhalte zeichnet allein das
IEP verantwortlich.

© Institut für Europäische Politik, 2009 ISSN 0720-5120

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Über den Abdruck zugesandter Manuskripte wird in
der Regel nach Abschluss des Gutachterverfahrens
entschieden. Voraussetzung ist, dass die Manuskripte
unveröffentlicht und nicht zugleich an anderer Stelle
eingereicht sind. Manuskripte, die bereits in einer
grauen Reihe oder im Internet veröffentlicht sind, kön-
nen nur in einer substanziiell überarbeiteten Fassung in
das Gutachterverfahren aufgenommen werden. Die
Manuskripte müssen sich zudem durch Originalität
und wissenschaftliche Sorgfalt bei der Darstellung und
Analyse von relevanten Problemen europäischer Inte-
gration auszeichnen. Sie sind in elektronischer Form
(als Word-Datei) an die Redaktion zu schicken.
Einzelheiten unter www.zeitschrift-integration.de.

Abstracts

Die Beiträge der *integration* werden erfasst in: Interna-
tional Political Science Abstracts, Linguistics and Language
Behavior Abstracts, Social Services Abstracts, Socio-
logical Abstracts, Worldwide Political Science Abstracts.

Urheberrechte

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

EDITORIAL

Dank und neuer Auftakt: Wechsel in der Schriftleitung

„Editorials“ haben in dieser Zeitschrift Seltenheitswert; es muss dafür schon einen besonderen Anlass geben. Dies war so, als in Heft 2 des Jahrgangs 1985¹ die Redaktion eine gemeinsame europapolitische Stellungnahme vorlegte. Damals kündigten sich folgenreiche integrationspolitische Weichenstellungen an (sie führten schließlich zur „Einheitlichen Europäischen Akte“). Die Zeitschrift habe sich „keiner Ideologie und keiner wissenschaftlichen Doktrin verschrieben“; dennoch plädierte die Redaktion für die Sicherstellung von „unverzichtbaren Elementen der Europäischen Union“ im Zug der bevorstehenden Reform. Betont wurden erstens die Erfordernisse der demokratischen Legitimation und der Effizienz der Entscheidungsverfahren (wobei Mitentscheidungsbefugnisse des Parlaments und Mehrheitsentscheidungen im Rat gefordert wurden); zweitens eine sinnvolle und eindeutiger definierte Aufgabenteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, nach Maßgabe einer Reihe namhaft gemachter Kriterien; sowie drittens das Erfordernis eines Gründungsvertrags für die Union (wie er dann erst im Rahmen des Projekts Maastricht zustande kam). Wenn diese Erfordernisse nicht von allen damaligen zwölf Mitgliedstaaten mitgetragen werden könnten, wäre es besser, die Vertiefung in einem „kleineren Kreis von integrationswilligen Staaten“ ins Werk zu setzen als ganz auf sie zu verzichten (das war rund ein Jahrzehnt vor der Wiedereröffnung der ‚Kerneuropa‘-Debatte durch Wolfgang Schäuble und Karl Lamers 1994).

Ein zweites Mal wurde am Ende des 30. Jahrgangs ein Heft der *integration* mit einem Editorial eröffnet:² nicht so sehr um der Zeitschrift willen, sondern im Blick auf das Fünfzig-Jahre-Jubiläum der Römischen Verträge und angesichts des Mangels eines klaren und konsensfähigen europapolitischen Kurses, wie er vor allem durch das Scheitern des Verfassungsprojekts offenkundig geworden war. Ihm entspreche eine „auffällige Mehrdeutigkeit und Unsicherheit der wissenschaftlich angeleiteten Analyse“. Diesmal wurde kein Bekenntnis zu bestimmten Reformzielen abgegeben, sondern nur die Bereitschaft und der Wille bekundet, um weiterführende Analysen und um Beiträge zur sachgerechten Urteilsbildung bemüht zu sein.

Nun aber ist der Anlass für ein Editorial von ganz anderer Art; er hat nicht mit Hoffnungen oder Besorgnissen zur Europapolitik zu tun (dazu finden die Leserinnen und Leser ohnehin Anregungen zum Nachdenken im Heft); die Unterzeichnenden meinen trotzdem, diese Ausgabe der *integration* sollte mit einem besonderen Wort an die Leser eröffnet werden.

Vor zwanzig Jahren ist die langjährige Schriftleiterin der *integration*, Dr. Barbara Lipfert, in die Redaktion eingetreten. Bald danach, 1993, übernahm sie die Funktion des geschäftsführenden Redaktionsmitglieds, und viele Jahre lang lag die redaktionelle Gesamtverantwortung in ihren Händen. In dieser Zeit hat sie die Zeitschrift zunehmend maßgeblich gestaltet. In ihrer Anfangszeit hatte das Einzelheft gerade mal einen Umfang von gut 40 Sei-

1 Stellungnahme der Redaktion INTEGRATION zur aktuellen Debatte: Die unverzichtbaren Elemente der Europäischen Union, in: *integration* 2/1985, S. 47-48.

2 Heinrich Schneider: 50 Jahre Römische Verträge – 30 Jahre *integration*, in: *integration* 4/2007, S. 367-369.

ten, das Erscheinungsbild war überaus bescheiden. In der internationalen Fachliteratur zitiert wurden Beiträge eher selten.

Inzwischen ist die *integration* über die Grenzen des Landes hinaus anerkannt und geschätzt. Autoren sehen die Veröffentlichung eines Aufsatzes als Anerkennung wissenschaftlicher Reputation. Das alles ist nicht einfach das Verdienst von Dr. Barbara Lippert allein. Redaktionsmitglieder, Autoren, aufgeschlossene und kommunikationswillige Leser, Förderer wie das Auswärtige Amt, der Verlag und nicht zuletzt das Institut für Europäische Politik sowie der „Arbeitskreis Europäische Integration“ (die deutsche Sektion der interdisziplinären Fachvereinigung der Europaforscher ECSA) haben dazu dankenswert beigetragen. Aber der Anteil von Dr. Barbara Lippert war doch sozusagen der Löwinnen-Anteil.

Sie hat das Angebot angenommen, künftig als Forschungsdirektorin in der Institutsleitung der „Stiftung Wissenschaft und Politik“ tätig zu sein. Ihre Kolleginnen und Kollegen in der Redaktion und im Institut für Europäische Politik freuen sich über die in diesem Angebot zum Ausdruck kommende Würdigung ihrer Kompetenz in den Bereichen der Forschung, des Wissenschaftsmanagements und der Menschenführung und wünschen ihr aufrichtig alles Gute im neuen Wirkungsbereich.

Dass Dr. Barbara Lippert in ihren bisherigen Funktionen nicht leicht ersetzt werden kann, versteht sich von selbst. Umso erfreulicher ist es, dass die redaktionelle Arbeit auch im Zeichen von Kontinuität weitergeführt werden kann: Die – zusammen mit dem Herausgeber – dieses Editorial verantwortende neue Schriftleiterin, Dr. Elfriede Regelsberger, ist schon seit vielen Jahren, so wie das Dr. Barbara Lippert bis jetzt war, Stellvertretende Direktorin des Instituts. Den Lesern der *integration* und allen mit der Europapolitik politisch oder wissenschaftlich befassten Zeitgenossen sind ihre Fachpublikationen geläufig.

Die Verfasser dieses Editorials möchten an dieser Stelle Dr. Barbara Lippert für die sachlich und menschlich stets überaus erfreuliche Zusammenarbeit danken. Zugleich bitten sie alle Weggefährten der Zeitschrift, insbesondere die bisherigen und die präsumptiven Autoren sowie die Leser, der Redaktion auch künftig ihr Vertrauen zu schenken. Anregungen und kritische Anmerkungen sind und bleiben willkommen, ebenso wie Typoskripte, die nach dem Ablauf des Begutachtungsverfahrens veröffentlicht werden sollen. Wir hoffen, dass die Zeitschrift ihre bisherigen Freunde behält und neue Freunde findet.

Prof. Dr. Heinrich Schneider
Herausgeber

Dr. Elfriede Regelsberger
Schriftleitung

Von Sekundärwahlen zu europäisierten Wahlen? 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament

*Jürgen Mittag und Claudia Hülsken**

Die Debatten über die Direktwahlen des Europäischen Parlaments reichen historisch bis in die Anfangsjahre des europäischen Integrationsprozesses zurück.¹ Es sollte jedoch bis zum (Rats-)Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer europäischer Wahlen am 20. September 1976 dauern, bis sich die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft darauf verständigten, dass nationale Abgeordnete nicht mehr als Doppelmandatäre ins Europäische Parlament delegiert werden, sondern die Parlamentarier ihre Legitimation fortan aus der Direktwahl durch die Bevölkerung beziehen.² Die Erwartungen, die in die ersten Direktwahlen gesetzt wurden, waren beträchtlich, wie exemplarisch ein Redeausschnitt von Hans-Dietrich Genscher aus dem Jahr 1977 dokumentiert: „Mit der Direktwahl zum Europäischen Parlament wird“, so erklärte der Bundesaußenminister vor dem Deutschen Bundestag, „ein neuer Abschnitt in der Geschichte der europäischen Einigung beginnen. [...] Zum ersten Mal wird ein Parlament entstehen, das europäisch legitimiert ist. [...] Der Wahlkampf selbst wird das Thema Europa endgültig aus den Konferenzsälen der Experten und Regierungen heraustragen und zu den Bürgern bringen und ihnen bewusstmachen, wie sehr ihre eigene Zukunft mit der Zukunft der Gemeinschaft verbunden ist.“³ In dieser knappen Redepassage spiegeln sich zahlreiche Motive wider, die in den 1970er Jahren mit der Einführung von Direktwahlen verbunden worden waren,⁴ in den folgenden drei Dekaden aber nur in begrenztem Maße zum Tragen kamen.

Vom 4. bis zum 7. Juni 2009 wird die mittlerweile siebte Direktwahl zum Europäischen Parlament stattfinden. Nach dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens sind rund 375 Millionen Europäer – und damit mehr Unionsbürger als jemals zuvor – zum gemeinsamen Urnengang in Europa aufgerufen. Die bevorstehende Europawahl nimmt dieser Beitrag zum Anlass, eine knappe Bilanz des Forschungsstands zu Europawahlen zu ziehen und zugleich einen historischen Rückblick auf die empirischen Trends bei den Direktwahlen der vergangenen 30 Jahre vorzunehmen.

Mit dieser diachronen Perspektive soll vor allem der Frage nach dem Wandel beziehungsweise der Konstanz von Europawahlen nachgegangen werden. Obwohl hierbei die deutsche Perspektive im Vordergrund steht, werden in der folgenden – auf insgesamt fünf Problemfelder konzentrierten – Standortbestimmung auch Entwicklungen in den anderen

* Dr. Jürgen Mittag, Geschäftsführer des Instituts für soziale Bewegungen, Ruhr-Universität Bochum.
Claudia Hülsken, B.A., Wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für soziale Bewegungen, Ruhr-Universität Bochum.

1 Vgl. zu den langwierigen Kontroversen über die Direktwahl Gerhard Brunn: Das Europäische Parlament auf dem Weg zur ersten Direktwahl 1979, in: Franz Knipping/Matthias Schönwald (Hrsg.): Aufbruch zum Europa der zweiten Generation. Die europäische Einigung 1969-1984, Trier 2004, S. 47-72 und Holger-Michael Arndt/Johannes Eißer: 25 Jahre Direktwahlakt – Die Wahlrechte zum Europäischen Parlament, Berlin 2004.
2 Den Akt selbst kennzeichnet rechtlich eine hybride Qualität zwischen EG-Sekundärrecht und Primärrecht, da er nach der Verabschiedung im Rat noch den Mitgliedstaaten zur Zustimmung vorgelegt wurde.
3 Rede von Hans-Dietrich Genscher vor dem Deutschen Bundestag am 26. Mai 1977, in: Plenarprotokoll des Bundestages 8/29 vom 26.05.1977, S. 2035 (D)-2037 (B).
4 Vgl. zu den Motiven vor allem Institut für Europäische Politik (Hrsg.): Die erste Direktwahl des Europäischen Parlaments. Motive, Wahlkampf, Resultate und Perspektiven, zusammengestellt und eingeleitet von Emanuel Richter, Bonn 1981.

EU-Mitgliedstaaten berücksichtigt: Nach einem knappen Überblick zur Europawahlforschung werden, erstens, die Kampagnen und medialen Kontexte, die den Europawahlkampf prägten, behandelt; zweitens werden die Kontroversen über die Wahlsysteme bei Europawahlen aufgegriffen; drittens wird die Entwicklung der Wahlbeteiligung beleuchtet; eine Analyse der Wahlergebnisse bildet das vierte Problemfeld, dem sich, fünftens, eine Betrachtung der Fraktionsbildung im Europäischen Parlament anschließt. Mit diesem breit gesteckten Themenspektrum zielt der Beitrag weniger auf eine Wahlanalyse im Sinne der quantifizierenden Auswertungen einer zunehmend theoretisch und methodisch ausdifferenzierten Wahlforschung,⁵ als vielmehr auf die Betrachtung grundlegender Entwicklungslinien von Europawahlen seit 1979. Gerichtet ist der Blick dabei insbesondere auf die Frage, inwieweit die Europawahlen einem Trend zur Europäisierung unterliegen. Der vielschichtige Europäisierungsbegriff wird in diesem Zusammenhang in einem eher heuristischen Verständnis als Anpassungsprozess verwendet, der im Sinne des Diktums von Hans-Dietrich Genscher eine Stärkung der europäischen Dimension von Europawahlen beziehungsweise eine Schwächung ihrer Perzeption als nationale Sekundärwahlen von nachrangiger Bedeutung unterstellt.⁶

Europawahlen in der wissenschaftlichen Forschung: Dominanz der Momentaufnahmen

Die wissenschaftliche Forschung zu Europawahlen zeichnet sich durch die Dominanz von Einzelfallstudien sowie eine lediglich geringe Anzahl von übergreifenden oder systematisch vergleichenden Darstellungen aus. Wissenschaftliche Analysen kamen bisher in erster Linie aus den Reihen der Sozialwissenschaften, im Rahmen der Wahlrechtsdebatte haben aber immer wieder auch Juristen wichtige Beiträge beigesteuert.⁷ Grundlegend lässt sich zwischen drei Strängen der Europawahlforschung unterscheiden. Ein erster, durch zahlreiche normative Forschungsarbeiten inspirierter Strang umspannt die Phase zwischen der Vorbereitung und Nachbetrachtung der ersten Direktwahl. In diesem Zusammenhang sind vor allem die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen der Direktwahl eingehender bearbeitet worden. Neben Untersuchungen zum Wahlsystem und Wahlrecht⁸ standen dabei vor allem die transnationalen Parteienkontakte und die Formierung von europäischen Parteiorganisationen⁹ sowie die Verabschiedung gemeinsamer Wahlplattformen und -manifeste im Blickfeld.¹⁰ Bei den eigentlichen Wahlanalysen dominierte 1979 die Frage, inwie-

5 Vgl. hierzu als Überblick Oscar W. Gabriel/Silke I. Keil: Empirische Wahlforschung in Deutschland: Kritik und Entwicklungsperspektiven, in: Jürgen W. Falter/Harald Schoen (Hrsg.): Handbuch Wahlforschung, Wiesbaden 2005, S. 611-641.

6 Siehe hierzu auch Heinz-Jürgen Axt: Wahlen zum Europäischen Parlament: Trotz Europäisierungstendenzen noch immer nationale Sekundärwahlen, in: Claudia Derichs/Thomas Heberer (Hrsg.): Wahlsystem und Wahltypen. Politische Systeme und regionale Kontexte im Vergleich, Wiesbaden 2006, S. 122-144.

7 Unverändert zentral für eine Synthese beider Disziplinen ist Eberhard Grabitz/Otto Schmuck/Sabine Steppat/Wolfgang Wessels: Direktwahl und Demokratisierung. Eine Funktionsbilanz des Europäischen Parlaments nach der ersten Wahlperiode, Bonn 1988 und Eberhard Grabitz/Thomas Läufer: Das Europäische Parlament, Bonn 1980, vor allem S. 233-292.

8 Vgl. etwa Roland Bieber: Funktion und Grundlagen direkter Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahre 1978, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/1976, S. 228-244; Peter-Christian Müller-Graff: Die Direktwahlen des Europäischen Parlaments. Genese und Perspektiven, Tübingen 1977.

9 Siehe aus der Vielzahl von Studien im Kontext der ersten Direktwahlen des Europäischen Parlaments beispielhaft Joachim Raschke: Die politischen Parteien in Westeuropa. Geschichte – Programm – Praxis. Ein Handbuch, Hamburg 1978 und Theo Stammen: Parteien in Europa. Nationale Parteiensysteme. Transnationale Parteienbeziehungen. Konturen eines europäischen Parteiensystems, 2. Auflage, München 1978.

10 Vgl. Eva-Rose Karnofsky: Parteienbünde vor der Europa-Wahl 1979. Integration durch gemeinsame Wahlausagen?, Bonn 1982.

weit dieses Wahlergebnis Ausdruck einer pro-europäischen Haltung oder Resultat einer europaskeptischen Positionierung von Bevölkerung, Parteien und Staaten sei.¹¹

Ein zweiter – bis heute wirksamer – Strang der Europawahlforschung wurde durch Karlheinz Reif, langjähriger Leiter des Referats Meinungsumfragen der Europäischen Kommission, und Hermann Schmitt, Projektleiter am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, begründet. Beide Wissenschaftler haben bereits im Kontext der ersten Direktwahl 1979 Europawahlen als „second-order elections“ klassifiziert und damit ein Erklärungsmodell eingeführt, das in der Folge vielfach aufgegriffen wurde und bis heute paradigmatisch für die Analyse von Europawahlen ist.¹² Im kontrastierenden Vergleich zu nationalen Wahlen – sogenannten ‚first-order elections‘ – werden Europawahlen als Wahlen ‚zweiter Ordnung‘ bewertet, die von innerstaatlichen Themen und parteipolitischen Auseinandersetzungen der nationalen Ebene beherrscht werden. ‚Second-order elections‘ zeichnen sich zudem durch eine niedrigere Wahlbeteiligung sowie dadurch aus, dass nationale Regierungsparteien zumeist als ‚Verlierer‘ aus den Direktwahlen zum Europäischen Parlament hervorgehen – vor allem, wenn die Wahlen zur Mitte nationaler Legislaturperioden stattfinden. Das Konzept der Sekundär- oder Nebenwahlen wurde bei den nachfolgenden Europawahlen immer wieder verwendet¹³ und von der Forschung auch weitgehend empirisch bestätigt. Nicht zuletzt durch das Forschernetzwerk im Kontext der „European Election Studies“,¹⁴ in dessen Rahmen seit 1979 Wahlverhalten, Kandidaten, Wahlprogramme sowie weitere, vor allem quantitative Daten erhoben und analysiert wurden, hat sich der Begriff „zu einem Passepartout entwickelt, das zur Erklärung aller Besonderheiten [...] von Europawahlkämpfen dient“ und damit, so Christina Holtz-Bacha, „längst über das hinausgeht, was zunächst damit gemeint war“.¹⁵ Als ein zunehmend an Bedeutung gewinnender *Nebenstrang* des ‚second-order‘ Konzepts ist die Beschäftigung mit den Ursachen des anhaltenden Rückgangs der Wahlbeteiligung auszumachen.¹⁶

Ein dritter Strang der Europawahlforschung, der Ansätze aus den frühen 1980er Jahren wieder aufgreift, zeichnet sich seit Beginn des 21. Jahrhunderts ab. Mit Blick auf die zunehmende Beachtung von kommunikativen und medialen Ereignissen wird sowohl dem Euro-

11 Siehe exemplarisch Rudolf Hrbek: Die EG nach den Direktwahlen. Bilanz und Perspektiven, in: *integration* 3/1979, S. 95-109; Valentine Herman/Mark Hagger (Hrsg.): *The Legislation of Direct Elections to the European Parliament*, Farnborough 1980.

12 Vgl. Karlheinz Reif/Hermann Schmitt: Nine Second-Order National Elections – A conceptual Framework for the Analysis of European Election Results, in: *European Journal of Political Research* 1/1980, S. 3-45.

13 Vgl. Karlheinz Reif (Hrsg.): *Ten European Elections. Campaigns and Results of the 1979/81 First Direct Elections to the European Parliament*, Aldershot 1985, S. 1-36; Pippa Norris: Second-order elections revisited, in: *European Journal of Political Research* 1-2/1997, S. 109-114; Michael Marsh: Testing the Second-Order Election Model after Four European Elections, in: *British Journal of Political Science* 4/1998, S. 591-607; Stéphanie Abrial/Christine Pina: Les élections européennes de juin 1999 dans les quinze pays de l'Union: Une consultation de „second ordre“?, in: *Revue française de science politique* 4/1999, S. 707-717 und Hermann Schmitt: The European Parliament Elections of June 2004: Still Second-Order?, in: *West European Politics* 3/2005, S. 650-679.

14 Siehe zu diesem Netzwerk, das im Kontext der Europawahlen 2009 vom Europäischen Hochschulinstitut in Florenz aus koordiniert wird, die Internetseite unter: <http://www.piredeu.eu> (letzter Zugriff: 26.03.2009).

15 Christina Holtz-Bacha: Massenmedien und Europawahlen: low key campaigns – low key response, in: Christina Holtz-Bacha (Hrsg.): *Europawahl 2004. Die Massenmedien im Europawahlkampf*, Wiesbaden 2005, S. 7-34, hier S. 7.

16 Vgl. Cees van der Eijk/Mark Franklin/Michael Marsh: What Voters Teach Us About Europe-Wide Elections: What Europe-Wide Elections Teach Us About Voters, in: *Electoral Studies* 2/1996, S. 149-166; Hermann Schmitt/Cees van der Eijk: Die politische Bedeutung niedriger Beteiligungsraten bei Europawahlen. Eine empirische Studie über die Motive der Nichtwahl, in: Frank Brettschneider/Jan van Deth/Edeltraud Roller (Hrsg.): *Europäische Integration in der öffentlichen Meinung*, Opladen 2003, S. 279-302.

pawahlkampf als auch den Kampagnen und der medialen Rezeption seitens der Forschung verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet,¹⁷ ohne dass das Konzept der ‚second-order elections‘ grundlegend infrage gestellt oder gar aufgegeben wurde.¹⁸

Europawahlkampagnen, Kandidaten und Medienberichterstattung: vom ‚Wunsch- zum Stiefkind‘

Im Rahmen von Wahlkämpfen als „Zeiten intensiver politischer Kommunikation“¹⁹ werden durch Kommunikationskanäle im Wesentlichen drei Akteursgruppen miteinander verbunden: die nationalen Parteien und ihre (Spitzen-)Kandidaten als politische Aktivisten,²⁰ die wahlberechtigte Bevölkerung als primärer Adressat und Rezipient der parteieninitiierten Wahlkampfkommunikation sowie die Massenmedien als vermittelnde Instanzen zwischen der politischen Elite und der wahlberechtigten Bevölkerung. Mit Blick auf dieses Akteursdreieck gehören die Wahlkampagnen der Parteien, die Kandidatenauswahl sowie die Berichterstattung in den Medien zu den konstitutiven Elementen von Wahlkämpfen, die im Folgenden näher beleuchtet werden:

Wahlkampfthemen: Die Wahlkampfthemen der Europawahlen wiesen bei allen bisherigen Wahlen nur in Ansätzen einen transnationalen Charakter auf. Die europäischen Parteienbünde erarbeiten zwar seit der ersten europäischen Direktwahl eigene Wahlprogramme beziehungsweise -aufrufe, die in der Regel einen mühsam zustande gekommenen inhaltlich-programmatischen Konsens widerspiegeln.²¹ Die Wahlkämpfe selbst wurden bisher jedoch primär zwischen den konkurrierenden Parteien der einzelnen Mitgliedstaaten ausgetragen und zeigten eine starke nationale Prägung. Eine viel zitierte Ausnahme stellt lediglich das Parteienbündnis der grünen Parteien im Wahlkampf 2004 dar, das mit dem Slogan „Europe can do better – You decide“ sowie einer gemeinsamen Kampagne aufwartete, an der sich etwa 25 grüne Parteien beteiligten.²²

17 Vgl. Jens Tenschler (Hrsg.): *Wahl-Kampf um Europa. Analysen aus Anlass der Wahlen zum Europäischen Parlament 2004*, Wiesbaden 2005 oder Claes H. de Vreese/Susan A. Banducci/Holli A. Semetko/Hajo G. Boomgard: *The news coverage of the 2004 European Parliamentary Election Campaign in 25 countries*, in: Michael Marsh/Slava Mikhaylov/Hermann Schmitt (Hrsg.): *European Elections after Eastern Enlargement. Preliminary Results from the European Elections Study 2004*, Mannheim 2007, S. 17-52.

18 Siehe hierzu etwa Oskar Niedermayer/Hermann Schmitt (Hrsg.): *Europawahl 2004*, Wiesbaden 2005; Andreas Maurer/Dietmar Nickel (Hrsg.): *Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation*, Baden-Baden 2005.

19 Harald Schoen: *Wahlkampfforschung*, in: Jürgen W. Falter/Harald Schoen (Hrsg.): *Handbuch Wahlforschung*, Wiesbaden 2005, S. 503-542, hier S. 505.

20 In Bezug auf die Europawahlen sind zudem die europäischen Parteiorganisationen zu nennen, denen aber aufgrund der nationalen Wahlprozedere sowie begrenzter Ressourcen lediglich eine marginale Rolle im Rahmen der europäischen Direktwahlen zukommt. Siehe hierzu auch Clemens zur Hausen: *Der Beitrag der „Europarteien“ zur Demokratisierung der Europäischen Union*, Marburg 2008, S. 168-197.

21 Vgl. Eva-Rose Karnofsky: *Die europäischen Parteienzusammenschlüsse vor der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments. Die Entstehung ihrer programmatischen Aussagen*, Tübingen 1981; Cees van der Eijk/Erik V. Oppenhuis: *European parties' performance in electoral competition*, in: *European Journal of Political Research* 1/1991, S. 55-80.

22 In diesem Rahmen wurde ein europaweit einheitliches Erscheinungsbild mit ‚originär grünen‘ Themen, einem einheitlichen Logo sowie identischen Motiven und einem Team von Spitzenkandidaten vereinbart. Siehe Andreas von Gehlen: *Europäische Parteiendemokratie? Institutionelle Voraussetzungen und Funktionsbedingungen der europäischen Parteien zur Minderung des Legitimationsdefizits der EU. European party democracy?*, Dissertation Freie Universität Berlin 2005, S. 299; Yvonne Nasshoven: *„Let's Green Europe“? Von der Europäischen Föderation Grüner Parteien zur Europäischen Grünen Partei*, in: Jürgen Mittag (Hrsg.): *Politische Parteien und europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa*, Essen 2006, S. 617-637, hier vor allem S. 632-633.

Dass die nationalen Parteien Europawahlkämpfe grundsätzlich weniger mit europäischen Themen als vielmehr mit nationalen – allenfalls oberflächlich mit Europabezügen etikettierten – Themen bestreiten, und dass sich die Rhetorik der Kampagnen bei Plakaten oder Wahlwerbespots auf abstrakte und weitgehend unstrittige Schlagworte (Frieden, Freiheit, Wohlstand, Sicherheit) sowie die Betonung der eigenen Europakompetenz konzentriert, lässt sich für alle bisherigen Europawahlen in Deutschland bestätigen. Dokumentiert wird dies beispielhaft durch die Wahlwerbeslogans der FDP: Von der ersten Europawahl 1979 („Ja zu Europa“ und „Europa liberal“), über die Wahlkämpfe in den 1980er Jahren (1984: „Ja zu Europa. Nein zum Streik“, „Europa braucht die F.D.P.“; 1989: „Das liberale Europa lohnt sich“) und in den 1990er Jahren (1994: „Im Namen des Wohlstands: Wir brauchen Europa“ sowie 1999: „Gelbe Karte für Rot-Grün“) bis hin zur liberalen Europawahlkampagne 2004 („Wir können Europa besser“) lässt sich – mit Ausnahme von 1999 – kaum ein Wandel bei den Wahlslogans erkennen. Bei den Kampagnen der anderen Parteien zeichnet sich ein ähnliches Bild ab, das in diachroner Perspektive ebenfalls kaum Veränderungen aufweist.

Ungeachtet des wiederholten Rekurses auf ‚Europa‘ im Allgemeinen, wurden die Wahlkämpfe im Detail aber mit nationalen Themen bestritten. Als zentrale Ursache für die *Nationalisierung* der Wahlkampfthemen ist sicherlich das – auch durch einen weitgehenden pro-europäischen Grundkonsens²³ bedingte – fehlende europapolitische Differenzierungspotenzial der deutschen Parteienlandschaft auszumachen; zudem verspricht die Thematisierung innenpolitischer Aspekte eine stärkere Wählermobilisierung. Selbst tief greifende politische Veränderungen auf europäischer Ebene wie die Maastrichter Vertragsrevision Anfang der 1990er Jahre,²⁴ der Rücktritt der Europäischen Kommission im Vorfeld der Europawahlen 1999 oder die Debatten um den Verfassungsvertrag und die mittel- und osteuropäische Erweiterung zu Beginn des 21. Jahrhunderts haben die *europalose* Rhetorik der Wahlkämpfe nicht verändert.

Wahlkampforganisation: Bei nationalen Parlamentswahlkämpfen beziehungsweise ‚first-order elections‘ lässt sich seit den 1980er Jahren eine zunehmende *Professionalisierung* der Wahlkampfführung feststellen, die ihren Ausdruck unter anderem in der Verpflichtung hauptamtlicher Kräfte zur Kampagnenführung und -planung sowie dem Engagement professioneller externer Wahlkampfberater findet. Im Zuge dieser Professionalisierung ist auch eine Ausweitung des Kampagnenzeitraums – bis hin zu einer ‚permanent campaign‘ – zu beobachten. Während entsprechende Strategien und Techniken mittlerweile zu festen Bestandteilen des Wahlkampfmanagements der Parteien bei nationalen Wahlen avanciert sind, konstatiert Jens Tenscher für die Europawahlkämpfe eine „anachronistische“ Kampagnenentwicklung.²⁵ Diese kann an mehreren Merkmalen festgemacht werden: Verglichen mit den nationalen Wahlen zeichnen sich Europawahlkämpfe durch eine relativ kurze Kampagnendauer, einen geringen Grad an Externalisierung wahlkampfspezifischer Aufgaben sowie ein knapperes

23 Eine Abweichung vom pro-europäischen Grundkonsens zeigen nur Anti-EU-Parteien wie die Republikaner. Siehe hierzu auch Tanja Binder/Andreas M. Wüst: Inhalte der Europawahlprogramme deutscher Parteien 1979-1999, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 17/2004, S. 38-45, hier S. 41.

24 Für die Europawahlen 1994 und den Nachrichtenwert der Direktwahlen besonders prägend war die Tatsache, dass im gleichen Jahr Bundestagswahlen stattfanden. Dadurch wurde die nationale Kontextualisierung der Europawahlen begünstigt beziehungsweise eine Transnationalisierung der Parteikampagnen erschwert. Vgl. auch Oskar Niedermayer: Die Europawahlen in der Bundesrepublik im Kontext des Superwahljahres 1994, in: *integration* 1/1995, S. 22-30, hier S. 22.

25 Vgl. Jens Tenscher: Wahl-Kampf um Europa. Eine Einführung, in: Jens Tenscher (Hrsg.): Wahl-Kampf um Europa. Analysen aus Anlass der Wahlen zum Europäischen Parlament 2004, Wiesbaden 2005, S. 7-30, besonders S. 13-14; Schoen: Wahlkampfforschung, 2005, S. 514.

Budget aus. Gaben die deutschen Parteien im Rahmen der Bundestagswahlen 2002 knapp 70 Millionen Euro für ihre Wahlkampfkampagnen aus,²⁶ investierten sie zwei Jahre später mit 29,2 Millionen Euro weniger als die Hälfte in ihre Werbung zur europäischen Direktwahl.

Eine Kontinuität hinsichtlich der Budgetierung der Europawahlkämpfe kann auch daran festgemacht werden, dass die Einnahmen durch staatliche Wahlkampfkostenerstattung regelmäßig die tatsächlichen Ausgaben der subventionierten Parteien überstiegen. Das Beispiel des Europawahlkampfes 2004 scheint den Vorwurf, die Parteien würden mit der Europawahl ‚Gewinn machen‘, zu bestätigen: Während die bei der Europawahl 2004 in Deutschland angetretenen 24 Parteien und politischen Vereinigungen für ihren Wahlkampf rund 32 Millionen Euro ausgaben, erhielten die 14 Parteien mit Anrecht auf Wahlkampfkostenerstattung circa 100 Millionen Euro staatliche Subventionen.²⁷ Über den ganzen Zeitraum der Direktwahlen betrachtet lässt sich anhand der Ausgaben der SPD sogar ein Rückgang des Europawahlkampfbudgets ausmachen. Investierten die Sozialdemokraten 1979 noch circa 39 Millionen DM, waren es 1984 nur noch rund 27 Millionen DM beziehungsweise 1989 circa 32 Millionen DM. Im Jahr 1999 sanken die Europawahlinvestitionen sogar auf circa 20 Millionen DM.²⁸

Mobilisierung im Wahlkampf: Aufgrund der abnehmenden Wahlbeteiligung bei Europawahlen erhielt die Mobilisierung der eigenen Stammwählerschaft für die Parteien zunehmend Priorität, während das Ansinnen, die wahlberechtigte Bevölkerung zu *europolitisieren* – beziehungsweise Einfluss auf europabezogene Einstellungen zu nehmen –, in den Hintergrund trat. Die Wahlkampfveranstaltungen, die im Rahmen von Europakampagnen initiiert wurden, sollten durch eine bunte und mediengerechte Aufmachung Aufmerksamkeit für die anstehenden Wahlen im Sinne einer Mobilisierungsstrategie wecken. Besonders deutlich trat die Kompensation fehlender europapolitischer Inhalte durch aufwändige Wahlkampfveranstaltungen im Rahmen der ersten und zweiten Direktwahl 1979 und 1984 zutage.²⁹ Die Parteien griffen, wie in einem launischen Kommentar formuliert wurde, „weniger zu den Römischen Verträgen, als zu dem Erfolgsrezept der römischen Kaiser *Brot und Spiele*“.³⁰ So ‚tingelte‘ beispielsweise die sozialdemokratische Spitzenkandidatin Katharina Focke in der heißen Wahlkampfphase 1984 mit einem Zirkus mit internationalem Spitzenprogramm durch die bundesdeutschen Städte. Ziel der Kampagne „Katharinas Zirkus. Eine Vorstellung von Europa“ war es, die Bürger unerschwellig und unaufdringlich für Europa zu mobilisieren.³¹ Dieser Trend schwächte sich in den folgenden Jahren zwar ab, dennoch verzichtete

26 SPD, CDU, CSU, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, PDS.

27 Vgl. Jens Tenschler: Mit halber Kraft voraus! Parteikampagnen im Europawahlkampf, in: Jens Tenschler (Hrsg.): Wahl-Kampf um Europa. Analysen aus Anlass der Wahlen zum Europäischen Parlament 2004, Wiesbaden 2005, S. 30-55, hier S. 39, insbesondere Tabelle 1, die unter anderem Bezug nimmt auf Daten von Jacques Gerstlé/Holli A. Semetko/Klaus Schoenbach/Marina Villa: The Faltering Europeanization of National Campaigns, in: Pascal Perrineau/Gérard Grunberg/Colette Ysmal (Hrsg.): Europe at the Polls: The European Elections of 1999, New York 2002, S. 59-77.

28 Siehe hier die entsprechenden Artikel aus der Westdeutschen Allgemeinen Zeitung, 06.06.1984, 20.06.1984, 01.06.1999.

29 Siehe zum Beispiel für 1979: Hans-Joachim Noack: Mobilisierungsversuche mit Freibier und Leberkäs. Europawahlkampf zwischen flau und lau: Mit großen Verschiebungen wird nicht gerechnet, abgedruckt in: Institut für Europäische Politik (Hrsg.): Die erste Direktwahl des Europäischen Parlaments. Motive, Wahlkampf, Resultate und Perspektiven, zusammengestellt und eingeleitet von Emanuel Richter, Bonn 1981, Dokument 48, S. 140-141.

30 Vgl. den Artikel „Europa-Wahlkampf zu Lande, zu Wasser und in der Luft“, in: Das Parlament 22/1984, S. 16.

31 Auch die anderen Parteien setzten 1984 auf symbolträchtige Kampagnen. Unter dem Motto „Wir brechen Bahn für Europa“ reiste die FDP-Parteiprominenz in einem Sonderzug quer durch die Bundesrepublik, um in einzelnen Städten – in Begleitung von Jazzbands, Folkloregruppen etc. – Wahlwerbung zu betreiben. Die Christdemokraten gingen mit drei Schiffen auf ‚Europat r‘ und machten in über 150 Städten entlang des Rheins, des Mains und der Mosel Halt, um die „Überwindung von Entfernungen und Grenzen“ zu symbolisieren. Siehe hierzu auch Juliet Lodge: The 1984 direct elections to the European Parliament: a profile of the political forces, in: Journal of European Integration 1/1984, S. 33-57, hier S. 38.

kaum eine Europawahlkampagne auf künstlerische Unterhaltungselemente wie beispielsweise Theater, Kabarett, Dichterlesungen und Musikshows.³²

(Spitzen-)Kandidaten der Parteien: Die ersten Europawahlen 1979 stellten hinsichtlich der Kandidatenauswahl der Parteien eine Ausnahme dar. Gemäß der Gleichung „Prominenz = Zugkraft“³³ zierten 1979 auffällig viele (ältere) Spitzenpolitiker und Verbandsfunktionäre die vordersten Plätze der Wahllisten – darunter für die SPD der ehemalige Bundeskanzler Willy Brandt (Listenplatz 1), der Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) Heinz Oskar Vetter (Listenplatz 2), der ehemalige Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen Heinz Kühn (Listenplatz 5) sowie der damalige Vorsitzende der deutschen Industriegewerkschaft Metall Eugen Loderer (Listenplatz 6).³⁴ Der viel beschworene ‚Opa‘, der nach Europa entsendet wurde, fand vor dem Hintergrund dieser Rekrutierungsstrategie Eingang in zahlreiche Zeitungskommentare. Bereits für die zweite Europawahl 1984 ist aber eine deutliche Abweichung in der Kandidatenrekrutierung und Kampagnenführung der Parteien zu konstatieren: Der Bekanntheitsgrad der Spitzenkandidaten ließ merklich nach. Die Tendenz, auf die Nominierung prominenter Politiker als Kandidaten für das Europäische Parlament zu verzichten, setzte sich 1989 fort und folgte einem länderübergreifenden Trend. Die Aufstellung des damaligen belgischen Außenministers Leo Tindemans, des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d’Estaing oder des früheren Ministerpräsidenten Laurent Fabius stellten hier Ausnahmen dar. Die Mehrzahl der Kandidaten rekrutierte sich fortan aus einem Reservoir jüngerer, weit weniger prominenter Politiker.³⁵

Der Umstand, dass die deutschen Kandidaten für das Europäische Parlament – mit Ausnahme der ersten Direktwahl 1979 – weniger bekannt waren als die Parteieliten und nationalen Spitzenpolitiker wirkte sich auch medial aus. Selbst in der Europawahlberichterstattung waren die Kandidaten bei der Europawahl in geringerem Maße präsent als die Spitzenrepräsentanten der nationalen Parteien. Somit kann nur ein geringer Grad an medialer Personalisierung für die Europawahlen nachgewiesen werden. Eine Trendwende zeichnet sich hier erst bei der Wahl 2004 ab, bei der erstmals über die Europawahlkandidaten häufiger berichtet wurde, als über die nationalen Spitzenpolitiker.³⁶

32 Siehe zur ‚Verbindung von Politik und Kunst‘ auch die Beschreibungen der Wahlkampfveranstaltungen 1989 bei Stefan Reiser: Parteienkampagne und Medienberichterstattung im Europa-Wahlkampf 1989. Eine Untersuchung zu Dependenz und Autonomieverlust im Verhältnis von Massenmedien und Politik, Konstanz 1994, S. 113-114.

33 Vgl. den Bericht zum Wahlkampf in der Bundesrepublik von Helen Jannsen: Die heiße Phase steht noch bevor, abgedruckt in: Institut für Europäische Politik (Hrsg.): Die erste Direktwahl des Europäischen Parlaments. Motive, Wahlkampf, Resultate und Perspektiven, zusammengestellt und eingeleitet von Emanuel Richter, Bonn 1981, Dokument 47, S. 139-140.

34 Auch die CDU rüstete sich mit bekannten – aber im Vergleich zur SPD weniger prominenten – Spitzenkandidaten für die ersten europäischen Direktwahlen.

35 Vgl. auch Rudolf Hrbek: Das Europäische Parlament nach der Direktwahl 1989 – Reduzierte Handlungsfähigkeit durch größere Vielfalt?, in: *integration* 3/1989, S. 107-118 und Rudolf Hrbek/Carl-Christoph Schweitzer: Die deutschen Europa-Parlamentarier. Ergebnisse einer Befragung der deutschen Mitglieder des Europäischen Parlaments, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 3/1989, S. 3-18.

36 Vgl. Anne Wiorowski/Christina Holtz-Bacha: Und es lohnt sich doch. Personalisierungsstrategien im Europawahlkampf, in: Christina Holtz-Bacha (Hrsg.): Europawahl 2004. Die Massenmedien im Europawahlkampf, Wiesbaden 2005, S. 174-196; Jürgen Wilke/Carsten Reinemann: Zwischen Defiziten und Fortschritten. Die Berichterstattung deutscher Tageszeitungen zu den Europawahlen 1979-2004, in: Jens Tenschler (Hrsg.): Wahl-Kampf um Europa. Analysen aus Anlass der Wahlen zum Europäischen Parlament 2004, Wiesbaden 2005, S. 157-176. Mit Blick auf den grundsätzlich geringen Personalisierungsgrad der Spitzenkandidaten sind jedoch auch Ausnahmen zu nennen. So kreiste der Europawahlkampf der rechtsextremen Republikaner 1989 fast ausschließlich um die Person ihres Bundesvorsitzenden Franz Schönhuber. Bei den Europawahlen 2004 avancierte hingegen die Spitzenkandidatin der FDP, Silvana Koch-Mehrin, zum Aushängeschild ihrer Partei.

Medienberichterstattung: Als Hauptquelle für politische Informationen dienen für zahlreiche Bürger die Massenmedien. Europawahlen haben zwar, wie Frank Brettschneider und Markus Rettich dokumentieren, durchaus eine mediale „Katalysatorfunktion“, diese zielt aber eher auf eine generelle Sensibilisierung für das Thema Europa als auf eine konkrete, wahlspezifische Berichterstattung.³⁷ Der ersten Direktwahl 1979 kommt auch hier eine Sonderrolle zu. Das Medienecho auf den Europawahlkampf war – verglichen mit den nachfolgenden Wahlen zum Europäischen Parlament – beträchtlich. Für die Medien waren die ersten Europawahlen sowie die entsprechenden Kampagnen politische Ereignisse mit hohem Neuigkeits- und Nachrichtenwert, auch Dank der prominenten Kandidaten.

Für die beiden nachfolgenden Direktwahlen 1984 und 1989 ist hingegen schon in rein quantitativer Hinsicht ein deutlicher Rückgang in der TV-Berichterstattung zu verzeichnen. So ist beispielsweise die Anzahl der Beiträge zur Europawahl in den öffentlich-rechtlichen Sendern ARD und ZDF im Jahrzehnt zwischen 1979 und 1989 signifikant zurückgegangen. Dass sich der Umfang der Printmedienberichterstattung zu den Europawahlkämpfen – verglichen mit der Berichterstattung zu den Bundestagswahlkämpfen – seit 1979 auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau stabilisiert hat, zeigen die umfassenden Untersuchungen von Jürgen Wilke und Carsten Reinemann.³⁸ Demgegenüber macht Jeannette Döhner eine deutliche Steigerung der Berichterstattung im unmittelbaren Vorfeld der Wahlen 1994 und 1999 aus, betont aber, dass die Berichterstattung fast durchgängig mit „einer negativen Wertung und Darstellung des Europäischen Parlaments unterlegt“ wurde.³⁹ Auffällig ist zudem, dass die Wahlkämpfe in der Medienberichterstattung bisher kaum transnationale Züge aufwiesen. Die meisten Medien haben die Europawahlen bisher lediglich aus nationaler Perspektive betrachtet, Berichte über die Wahlkämpfe in anderen EU-Mitgliedstaaten stellten kaum mehr als Randnotizen dar. Lediglich in der *Qualitätspresse* (Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurter Rundschau, Süddeutsche Zeitung, Die Welt) stieg die Anzahl von Beiträgen, die sich aus einer europäisch-vergleichenden Perspektive auf den Europawahlkampf bezogen, von 15 Prozent (1979) auf 24 Prozent (2004) leicht an.⁴⁰

Das Wahlsystem: sukzessive Harmonisierung

Bereits im EGKS-Vertrag war die Möglichkeit einer Direktwahl der Abgeordneten (Art. 21 Abs. 3) vorgesehen, die in den Römischen Verträgen im Sinne des Auftrags zu einer Wahl mit einheitlichem Wahlverfahren präzisiert wurde (Art. 138 Abs. 3).⁴¹ Dieser konstitutionellen Vorgabe, die von den Abgeordneten des seinerzeit noch als Versammlung firmierenden Europäischen Parlaments wiederholt genutzt wurde, um Vorschläge zur Einführung von Direktwahlen einzubringen,⁴² stand jedoch der Ministerrat entgegen, der aufgrund der

37 Vgl. Frank Brettschneider/Markus Rettich: Europa – (k)ein Thema für die Medien, in: Jens Tenscher (Hrsg.): Wahl-Kampf um Europa. Analysen aus Anlass der Wahlen zum Europäischen Parlament 2004, Wiesbaden 2005, S. 136-156.

38 Vgl. Jürgen Wilke/Carsten Reinemann: Auch in der Presse immer eine Nebenwahl? Die Berichterstattung über die Europawahlen 1979-2004 und die Bundestagswahlen 1980-2002 im Vergleich, in: Christina Holtz-Bacha (Hrsg.): Europawahl 2004. Die Massenmedien im Europawahlkampf, Wiesbaden 2005, S. 153-173.

39 Jeannette Döhner: Die Europawahlen 1994 und 1999 in Deutschland. Eine Studie über die meinungsbildende Kraft der Printmedien und deren Einfluss auf das Wählerverhalten, Dissertation Universität Giessen 2005, S. 273.

40 Vgl. Wilke/Reinemann: Auch in der Presse immer eine Nebenwahl?, 2005, S. 166.

41 Der EGKS-Vertrag wurde mit Blick auf die Wahlen dem Wortlaut des EWG-Vertrages angepasst.

42 Bereits im Mai 1960 legte die Versammlung dem Ministerrat mit dem sogenannten Dehousse-Bericht einen ersten Entwurf vor, der – mit gewissen Übergangsfristen für einen Teil der Abgeordneten – Direktwahlen vorschah. Seit 1963 unterbreiteten auch einzelne nationale Parlamente Entwürfe zur nationalen Direktwahl der Abgeordneten, doch auch diese Bemühungen blieben erfolglos. Vgl. Grabitz/Läufer: Das Europäische Parlament, 1980, S. 204-208. Angesichts der Zurückhaltung des Rats hatte das Parlament 1969 und erneut 1972 sogar mit einer Untätigkeitsklage vor dem Gerichtshof gedroht.

reservierten Haltung vor allem Frankreichs alle diesbezüglichen Anstrengungen der Parlamentarier ins Leere laufen ließ. Der Durchbruch erfolgte erst nach der französischen Präsidentschaftswahl 1974, als Valéry Giscard d'Estaing im Zuge der Institutionalisierung des Europäischen Rats den französischen Widerstand gegen Direktwahlen endgültig aufgab. Nachdem man sich aber auf die Einführung von Direktwahlen verständigt hatte, war der Vorrat an Gemeinsamkeiten aufgebraucht, so dass die Vereinbarung eines einheitlichen Wahlverfahrens, wie es in den Römischen Verträgen vorgesehen war, einer einvernehmlichen Lösung harpte.⁴³ Der Berichterstatter des Europäischen Parlaments Schelto Patijn wollte die Konflikte umgehen, indem er für die erste Direktwahl zwar eine Harmonisierung des Wahltermins vorschlug, zugleich jedoch die Idee einbrachte, jedem Land zu erlauben, sein eigenes Wahlverfahren anzuwenden. Dieser Vorschlag ebnete letztlich den Weg zum Kompromiss. Der „Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung“ sah vor, dass sich das Wahlverfahren in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften bestimmt;⁴⁴ im Gegensatz zum Entwurf des Parlaments wurde der Wahltermin aber auf einen viertägigen Zeitraum gestreckt.⁴⁵

Die Wahlsysteme bei der ersten Europawahl orientierten sich dementsprechend an den Wahlen zu den nationalen Vertretungskörperschaften, lediglich Frankreich änderte den Grundtyp des Wahlsystems und wandte statt der absoluten Mehrheitswahl das Verhältniswahlsystem an.⁴⁶ Die weiteren Details des Wahlsystems und -rechts unterschieden sich mit Blick auf Sperrklauseln, die Verfahren zur Zuteilung der Sitze und die Listenformen ebenfalls beträchtlich.⁴⁷ Nach der ersten Direktwahl unterbreitete das Europäische Parlament erneut Vorschläge zur Vereinheitlichung des Wahlsystems.⁴⁸ Der Berichterstatter, der französische EVP-Abgeordnete Jean Seitlinger, orientierte sich grob am Wahlsystem der Bundesrepublik und sah eine Verhältniswahl in Mehrpersonenwahlkreisen mit drei bis 15 Mandaten vor. Vor allem aufgrund des britischen Widerstands scheiterte der Entwurf jedoch ebenso wie ein 1985 vom CSU-Abgeordneten Reinhold Bocklet vorgestellter Entwurf, der ob seiner defensiven Natur bereits im Europäischen Parlament keine Mehrheit erhielt. Auf den 1993 eingereichten Vorschlag des Berichterstatters Karel De Gucht von den flämischen Liberalen reagierte der Rat ebenfalls nicht, obwohl hier als Zugeständnis an das britische Mehrheitswahlrecht die Möglichkeit vorgesehen war, in einzelnen Mitgliedstaaten zwei Drittel der Abgeordneten in Einmannwahlkreisen zu wählen.

Im Juli 1998 nahm das Europäische Parlament einen Vorschlag seines Berichterstatters, des griechischen EVP-Abgeordneten Georgios Anastassopoulos, an, der eine Verhältnis-

43 Vgl. Christoph Sasse et al. (Hrsg.): *The European Parliament: Towards a uniform procedure for direct elections*, Florenz 1981; Michael Steed: *Twelve into one: The effect of using diverse procedures for the first European parliamentary elections*, in: Roland Bieber/Albert Bleckmann/Francesco Capotorti u.a. (Hrsg.): *Das Europa der zweiten Generation. Gedächtnisschrift für Christoph Sasse*, Band 1, Baden-Baden 1981, S. 287-310.

44 Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung, in: *Amtsblatt der EG*, Nr. L 278 vom 8. Oktober 1976, S. 5-11.

45 Die zögerlichen Vorbereitungsarbeiten Großbritanniens waren im Wesentlichen der Grund, dass die erste Direktwahl nicht wie vorgesehen 1978, sondern erst 1979 stattfand.

46 Vgl. als Überblick Eckhard Jesse: *Wahlsysteme und Wahlrecht*, in: Oscar W. Gabriel/Sabine Kropp (Hrsg.): *Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt*, Wiesbaden 2008, S. 299-322.

47 Während Belgien, Italien und Irland Wahlkreise entsprechend der Zahl der ihnen zustehenden Sitze einrichteten, Frankreich das ganze Land als Wahlkreis festlegte, erfolgten die Wahlen in der Bundesrepublik nach den Grundsätzen der Verhältniswahl auf Grundlage verbindbarer Landeslisten beziehungsweise einer Bundesliste.

48 Vgl. Francisco Aldecoa Luzarraga/Antonio Munoz Alvarez: *Hacia una ley electoral uniforme para las elecciones al Parlamento europeo: problemas que suscita*, in: *Revista de Instituciones Europeas* 3/1986, S. 631-653; Christofer Lenz: *Ein einheitliches Verfahren für die Wahl des Europäischen Parlaments. Unverwirklichte Vorgabe der Gemeinschaftsverträge*, Baden-Baden 1995.

wahl auf Grundlage von Listen vorsah.⁴⁹ Dass bei der Europawahl 1999 – 20 Jahre nach der ersten Direktwahl – erstmals von einer gewissen Harmonisierung des Wahlsystems gesprochen werden konnte, war indes weniger auf das beharrliche Drängen des Europäischen Parlaments als vielmehr auf die veränderte Haltung der neuen britischen Regierung unter Tony Blair zurückzuführen. Diese verzichtete aufgrund allgemeiner Überlegungen zur Wahlreform in Großbritannien nach erbitterten Auseinandersetzungen mit dem Oberhaus darauf, das Mehrheitswahlrecht weiterhin zur *Conditio sine qua non* zu erheben und ermöglichte so, dass in allen Staaten nach dem Verhältniswahlssystem abgestimmt wurde, allerdings weiterhin mit erheblichen nationalen Unterschieden.⁵⁰

Nachdem die Anpassung 1999 erstmals praktiziert worden war, wurde sie im Jahr 2002 auch rechtlich fixiert. In Abänderung des Akts von 1976 wurde einstimmig vereinbart, dass künftig die „Mitglieder des Europäischen Parlaments nach dem Verhältniswahlssystem auf der Grundlage von Listen oder von übertragbaren Einzelstimmen gewählt“ werden.⁵¹ Die Frage der Wahlkreiseinteilung wurde in diesem Zusammenhang indes offen gelassen und auch der Wahltermin weiterhin flexibel gehandhabt, während hinsichtlich der Sperrklausel ein Quorum von maximal fünf Prozent fixiert wurde.

Mit Blick auf diese Parameter, die auch 2009 weiterhin Gültigkeit haben werden, kann die Auseinandersetzung um die Vereinheitlichung des Wahlverfahrens nicht als abgeschlossen betrachtet werden.⁵² Obgleich mit der Festlegung des Verhältniswahlrechts ein deutlicher Schritt in Richtung Harmonisierung vorgenommen wurde, bestehen unverändert erhebliche nationale Unterschiede. Diese werden sowohl von Seiten der Politik als auch von Vertretern der Wissenschaft als zentrale Hindernisse zur Demokratisierung der Europäischen Union betrachtet, weswegen die Reformdebatte weiter anhält. In jüngster Zeit war es der liberale britische Europaabgeordnete Andrew Duff, der mit dem Vorschlag, einen Teil der Abgeordneten über „halboffene länderübergreifende“ Listen zu wählen, die sich aus mindestens einem Viertel der Staaten zusammensetzen, Aufmerksamkeit erzielte. Würde dieser Vorschlag Realität, könnten die Wähler Kandidaten aus jedem Land wählen. Die Reaktionen in Parlament und Rat auf diesen Vorstoß haben jedoch deutlich gezeigt, dass für derart weitreichende Pläne gegenwärtig keine Mehrheit zu erzielen ist.⁵³

49 Umstrittene Bereiche wie Sperrklauseln wurden hier als optionale Varianten behandelt. Regionale Wahlkreise sollten in den fünf größten Mitgliedstaaten errichtet werden. Dagegen sollten Mitgliedstaaten mit weniger als 20 Millionen Einwohnern nicht zur Errichtung regionaler Wahlkreise verpflichtet werden. Der Bericht schlug zudem vor, zu prüfen, ab 2009 zehn Prozent der Parlamentssitze im Rahmen eines europaweiten Wahlkreises zu vergeben.

50 In neun Staaten wurden bei den Wahlen 1999 die Kandidaten von einer nationalen Liste gewählt. Die anderen sechs Staaten teilten ihr Gebiet in vier bis elf Wahlkreise auf. In einigen Ländern gab es dabei starre Listen, deren Reihenfolge vom Wähler nicht beeinflusst werden konnte. Andere hatten lose gebundene Listen, bei denen die Reihenfolge vom Wähler abänderbar war. In Irland und Luxemburg konnten die Wähler sogar für Kandidaten unterschiedlicher Listen stimmen. Auch die Besetzung von frei gewordenen Mandaten unterschied sich: Während in zwölf Staaten der nächste Kandidat auf der Liste nachrückte, kamen in den anderen Ländern designierte Ersatzdelegierte zum Zuge.

51 Beschluss des Rates vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002 zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Anhang zum Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 283 vom 21. Oktober 2002, S. 1-4.

52 David M. Farrell/Roger Scully: Electing the European Parliament: How Uniform are 'Uniform' Electoral Systems?, in: Journal of Common Market Studies 5/2005, S. 969-984.

53 Vgl. Europäisches Parlament: Entwurf eines Berichts über einen Vorschlag zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments vom 20. September 1976 (2007/2207(INI)), PE412.180v01-00 vom 17.09.2008, Berichtersteller Andrew Duff.

Die Wahlbeteiligung: anhaltender Rückgang

Im Vorfeld des ersten europäischen Urnengangs 1979 hatte man aus einem ganzen Bündel von Erwartungen stets die Zielsetzung besonders hervorgehoben, mit dem Instrumentarium der Direktwahl „die subjektive Betroffenheit des Bürgers erhöhen zu können“ und somit auch „das Interesse und Engagement für die Gemeinschaftsentscheidungen und -prozesse zu verstärken“.⁵⁴ Als Gradmesser für den Erfolg beziehungsweise die Grenze dieser Strategie wurde – gewissermaßen im Sinne eines Referendums über die grundsätzliche Zustimmung zum Integrationsprozess – die Wahlbeteiligung betrachtet. Bereits bei der ersten Direktwahl zeigte sich jedoch, wie fragil derartige Hoffnungen waren. Der allgemeine Mobilisierungsgrad blieb im Vergleich zu nationalen Parlamentswahlen – vielfach auch im Vergleich zu Regional- oder Kommunalwahlen – weit unter dem Durchschnitt.⁵⁵ Bei den nächsten Wahlen verstärkte sich dieser Trend noch. Legt man die Gesamtwahlbeteiligung zugrunde, sank diese fünf Mal in Folge von einem Ausgangswert von 63 Prozent auf ein durchschnittliches Niveau von zuletzt 45,6 Prozent.⁵⁶ Wie im Kontext der Wahlkampagnen und der Medienberichterstattung gezeigt wurde, kommt Wahlen zum Europäischen Parlament nach landläufigen Vorstellungen bei Parteien, Medien und in der Bevölkerung eine geringere Bedeutung zu als zu nationalen Parlamenten. Diese ‚less-at-stake‘ Perzeption hatte zur Konsequenz, dass die Bürger immer häufiger den Urnen fernblieben. Politiker wie Wissenschaftler stehen damit vor dem Paradoxon, erklären zu müssen, dass die Wahlbeteiligung von Wahl zu Wahl sank – obwohl die Kompetenzen des Europäischen Parlaments kontinuierlich ausgebaut wurden.⁵⁷

Zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten ergeben sich jedoch hinsichtlich der Wahlbeteiligung derart beträchtliche Unterschiede, dass grundsätzliche Feststellungen nur mit Vorsicht zu treffen sind.⁵⁸ Von der Forschung wird vielfach zwischen einzelnen Staatengruppen differenziert, die sich vor allem durch den Zeitpunkt ihres Beitritts zur Gemeinschaft unterscheiden. Bereits bei der ersten Europawahl 1979 lag in den Gründerstaaten Belgien (90,8 Prozent), Luxemburg (90,0 Prozent) und Italien (73,1 Prozent) die Beteiligung deutlich über dem EG-Durchschnitt – und blieb es in der Folge auch bei allen weiteren Wahlen. Dabei gilt aber zu berücksichtigen, dass in diesen drei Staaten eine Wahlpflicht besteht. In zwei weiteren Gründerstaaten der Gemeinschaft, in Deutschland und Frankreich, oszillierte die Wahlbeteiligung bei allen bisherigen Europawahlen um den Durchschnitt. Die Niederlande hingegen stellten stets das Schlusslicht unter den Gründungsmitgliedern dar, da die Wahlbeteiligung hier mit Ausnahme von 2004 rund 15 Prozentpunkte hinter der Deutschlands und Frankreichs lag.

54 Institut für Europäische Politik: Die erste Direktwahl, 1981, S. 15. Vgl. aber auch Karl-Heinz Naßmacher: Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften, Bonn 1972, S. 35-37.

55 Vgl. grundlegend für Deutschland: Markus Steinbrecher/Sandra Huber/Hans Rattinger: Turnout in Germany. Citizen Participation in State, Federal, and European Election since 1979, Baden-Baden 2007.

56 Die hier zugrunde gelegten statistischen Angaben beruhen auf Daten des Generalsekretariats des Europäischen Parlaments. Siehe zur grundsätzlichen Problematik zuverlässiger Daten zu den Europawahlen Markus Tausendpfund/Daniela Braun: Die schwierige Suche nach Ergebnissen der Wahlen zum Europäischen Parlament: Ein neuer Datensatz für die Wahlen 1979 bis 2004, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1/2008, S. 84-93.

57 Vgl. Mikko Mattila: Why bother? Determinants of turnout in the European elections, in: Electoral Studies 3/2003, S. 449-468.

58 Siehe Jay G. Blumler/Anthony D. Fox: The Involvement of Voters in the European Elections of 1979: Its Extent and Sources, in: European Journal of Political Research 4/1980, S. 359-385; Jay G. Blumler/Anthony D. Fox: The European Voter: Popular responses to the first Community elections, London 1982; Hermann Schmitt/Renato Mannheim: About voting and non-voting in the European elections of June 1989, in: European Journal of Political Research 1/1991, S. 31-54.

In den Staaten der ersten Erweiterungsrunde 1973 pendelte die Wahlbeteiligung zumeist deutlich unter dem Durchschnitt; allein Irland wies hier mit durchschnittlich 55,5 Prozent höhere Werte auf. Großbritannien bildete bei vier von sechs Wahlen das nationale Schlusslicht bei der Wahlbeteiligung und lag mit seiner Partizipationsrate von durchschnittlich 33,3 Prozent deutlich unterhalb nationaler Kommunalwahlen. Die Staaten der Süderweiterung weisen hingegen höhere Werte als die Nordstaaten auf (Spanien durchschnittlich 58,3 Prozent und Portugal 47,5 Prozent), wobei im Falle Griechenlands (durchschnittlich 73,2 Prozent) die Wahlpflicht zu berücksichtigen ist. Die Staaten der dritten Erweiterungsrunde von 1995 kommen hingegen – grob betrachtet – auf ähnliche Werte wie die Staaten der Nordweiterungsrunde.

Während die 15 Mitgliedstaaten der ‚alten‘ Europäischen Union bei den Wahlen 2004 noch eine durchschnittliche Beteiligungsquote von 46,8 Prozent erzielten, lag diese bei den zehn neuen EU-Mitgliedstaaten unter 30 Prozent, wobei auch hier der Mittelwert stark verzerrt. Die südeuropäischen Inselstaaten Zypern (71,2 Prozent) und Malta (82,4 Prozent) konnten eine Wahlbeteiligung vorweisen, die mit den Wahlpflichtstaaten der ‚alten‘ Gemeinschaft konkurrierte. Am anderen Ende der Skala standen mittel- und osteuropäische Staaten wie Polen (20,87 Prozent) und Tschechien (28,3 Prozent). Das Schlusslicht bildete die Slowakei (16,9 Prozent), in der nicht einmal mehr jeder fünfte Stimmberechtigte sein Wahlrecht ausübte.⁵⁹

Die Wahlergebnisse: ‚still second-order‘?

Die Abstrafung von nationalen Regierungsparteien gilt als wesentliches Kennzeichen von ‚second-order elections‘ – mithin als Beleg für jenen Ansatz, dem bei allen bisherigen Europawahlen starke Erklärungskraft zugesprochen wurde. Es besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, so die vereinfachte Aussage des Modells von Hermann Schmitt und Karlheinz Reif, dass im Sinne einer taktischen Entscheidung des Wählers Regierungsparteien – ebenso wie große Oppositionsparteien – abgestraft werden, während die eigene Stimme neuen kleinen Parteien oder radikaleren Protestparteien gegeben wird. Vor allem zur Mitte von nationalen Legislaturperioden wird dieser Sicht besondere Relevanz zugesprochen, womit die sinkende Popularität von Regierungsparteien zur zentralen Erklärungsvariablen von Europawahlergebnissen gemacht wird.

Die empirischen Trends der letzten 30 Jahre bestätigen das Modell in weiten Teilen: So deutete sich bereits bei der ersten Wahl an, dass die Bürger in der Europawahl eine willkommene Möglichkeit sahen, ihre Missbilligung gegenüber nationalen Regierungsparteien zum Ausdruck zu bringen. Mit Ausnahme der Niederlande – und somit in acht von neun Staaten der seinerzeitigen Europäischen Gemeinschaft – verloren die Regierungsparteien an Stimmen gegenüber den letzten nationalen Parlamentswahlen, zum Teil sogar deutlich, wie etwa die in Irland regierende Fianna Fáil, die eine schwere Niederlage erlitt. Zugleich zeichnete sich eine Stärkung kleinerer Parteien ab. Insgesamt entsandten 52 Parteien Abgeordnete ins erste Europäische Parlament,⁶⁰ womit sich – entsprechend des Ansatzes der Sekundärwahlen – ein deutlicher Trend zur Differenzierung abzeichnete.⁶¹ In den ersten Wahlbetrachtun-

59 Zu den Europawahlen 2004 in den mittel- und osteuropäischen Mitgliedstaaten siehe Rudolf Hrbek (Hrsg.): *European Parliament Elections 2004 in the Ten New EU Member States. Towards the Future European Party System*, Baden-Baden 2005.

60 Nach dem Beitritt Griechenlands kamen fünf weitere Parteien hinzu.

61 Siehe Hrbek: *Die EG nach den Direktwahlen, 1979*; Herman/Hagger: *The Legislation of Direct Elections, 1980*; Juliet Lodge: *The European Parliament after Direct Elections: Talking-Stop or Putative Legislature?*, in: *Journal of European Integration* 3/1982, S. 259-284.

gen wurde diesem Umstand jedoch nur begrenzte Aufmerksamkeit beigemessen. Von den zeitgenössischen Beobachtern wurde die erste Europawahl vor allem mit Blick auf die Frage analysiert, inwieweit sich eine Haltung für oder wider die europäische Integration im Wahlergebnis spiegelt. Eine deutliche Zustimmung zu europaskeptischen Positionen wurde dabei aber nur in Dänemark verzeichnet, wo die Volksbewegung gegen die Europäische Gemeinschaft 20,9 Prozent der Stimmen erzielte.

Bei den Wahlen 1984 war der Rekurs auf das ‚second-order‘ Modell bereits weitgehend etabliert. So wurde wiederholt darauf verwiesen, dass in Deutschland die Grünen mit 8,4 Prozent der Stimmen ins Europäische Parlament einzogen, während die an der Bundesregierung beteiligten Liberalen den Einzug ins Parlament verfehlten.⁶² In einer Kurzanalyse der Wahl 1984 konstatierte Karlheinz Reif, dass es die nationalen Regierungsparteien sind, die bei den Europawahlen verloren haben – „unabhängig von ihrer linken oder rechten, von ihrer eher pro-europäischen oder eher antieuropäischen Position“.⁶³

Auch das Wahlergebnis 1989 wurde vor dem Hintergrund des „typischen Nebenwahlcharakter[s] der Europawahl“ interpretiert.⁶⁴ In Deutschland verloren die regierenden Unionsparteien an Stimmen, während die Republikaner mit 7,1 Prozent ins Europäische Parlament einzogen. Die SPD hatte als große Oppositionspartei von den Stimmverlusten der Regierungsparteien nicht profitieren können. In Frankreich erlitten die regierenden Sozialisten nach den Demonstrationen gegen die Schulgesetze der Regierung Mauroy deutliche Verluste, während die Grünen Stimmzuwächse verzeichneten und Front National sich konsolidierte. In Großbritannien gewann die oppositionelle Labour Party deutlich an Stimmen und auch in Portugal und Irland profitierte die Opposition. Es gab aber auch gegenläufige Beobachtungen: In Spanien behauptete sich die sozialistische Regierungspartei.⁶⁵

Die Wahlen 1994 wurden als neuerliches Beispiel für die „Ersatzdramatik innenpolitischen Streits“ gewertet.⁶⁶ Während in Deutschland die oppositionelle SPD im ‚Superwahljahr 1994‘ es nicht vermochte, Erfolge zu erzielen, verloren die regierenden britischen Konservativen unter John Major deutlich. In Frankreich gewannen Kommunisten und Front National zusammen 18 von 87 französischen Mandaten, was als Plebiszit gegen die politische Klasse des Landes gewertet wurde. Ähnliches gilt für Belgien, wo die Rechtsradikalen deutlich zulegten, während die Regierungsparteien – Sozialisten und Christdemokraten – erhebliche Einbußen zu verzeichnen hatten. Ähnliche Verluste beklagten auch Sozialdemokraten und Christdemokraten in den Niederlanden.

Bei der Europawahl 1999 bestätigte sich einmal mehr die Tendenz, Europawahlen als probates Mittel im Sinne eines ‚Denkzettels‘ zu instrumentalisieren. In Deutschland blieben

62 Rudolf Hrbek: Direktwahl 84: Nationale Testwahlen oder „europäisches“ Referendum?, in: *integration* 3/1984, S. 158-166; Andrea Chiti-Batelli: Elezioni europee 1984 e riforma delle Comunità, Mailand 1984; Niels Sonntag/Kevin Featherstone: Looking towards the 1984 European Elections: Problems of Political Integration, in: *Journal of Common Market Studies* 3/1984, S. 269-282 sowie Lodge: The 1984 direct elections to the European Parliament, 1984.

63 Karlheinz Reif: Nationale Regierungsparteien verlieren die Wahl zum Europäischen Parlament 1984, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3/1984, S. 341-352.

64 Peter Gluchowski/Wolfgang Staudt/Ulrich von Wilamowitz-Moellendorf: Die dritten Direktwahlen zum Europäischen Parlament in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 43/1989, S. 25-51, hier S. 31. Siehe des Weiteren Juliet Lodge (Hrsg.): The 1989 Election of the European Parliament, Basingstoke 1990; Guillaume Devin: Les élections européennes de 1989: entre rétrospective et prospective, in: *Pouvoirs* 56/1991, S. 175-182; Institut für Europäische Politik (Hrsg.): Europawahl 1989 – Das Europäische Parlament im Spiegel der deutschen und internationalen Diskussion, eingeleitet und bearbeitet von Gieslind Grenz und Otto Schmuck, Bonn 1989.

65 Hrbek: Das Europäische Parlament nach der Direktwahl, 1989.

66 So Werner Weidenfeld: Die Bilanz der Europäischen Integration 1993/94, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94*, Bonn 1994, S. 13-26, hier S. 13.

die mittlerweile regierenden Sozialdemokraten überraschend deutlich hinter der Opposition zurück, allerdings gelang es der FDP als kleine Oppositionspartei abermals nicht, ins Europäische Parlament einzuziehen. In Großbritannien wurde die Europawahl zur ersten großen Niederlage der Labour-Regierung unter Tony Blair. Und auch in Griechenland verlor die sozialistische Regierungspartei. Dass dieser Trend allerdings erneut nicht für alle Staaten galt, zeigen andere Beispiele: In Frankreich behauptete sich die regierende Sozialistische Partei als stärkste Partei⁶⁷ und in Spanien konnten die regierenden Konservativen ihren Wahlvorsprung zu den oppositionellen Sozialisten sogar deutlich ausbauen. Auch in Österreich siegte die regierende große Koalition, bestehend aus ÖVP und SPÖ, während die oppositionelle FPÖ unter Jörg Haider Stimmen abgeben musste.

Bei der Wahl 2004 hatten Regierungsparteien es erneut schwer, sich zu behaupten. Ungeachtet des parteipolitischen Lagers wurden in 19 von 25 Mitgliedstaaten die (großen) Regierungsparteien abgestraft, so etwa in Deutschland, England, Frankreich und Italien, aber auch in Polen, Tschechien, Ungarn oder in Lettland, Malta und Zypern. Allein den neu bestellten Regierungen der spanischen Sozialisten und der konservativen Nea Demokratia in Griechenland – sowie den Regierungsparteien in Luxemburg, Irland, Schweden und den Niederlanden – gelang es, sich zu behaupten oder an Stimmen noch zuzulegen.⁶⁸

Bilanziert man die hier nur überblicksartig skizzierten Entwicklungen, so spricht einiges dafür, dem ‚second-order‘ Modell eine unverändert hohe Erklärungskraft zuzusprechen. Zugleich deuten die letzten Europawahlen jedoch auch auf Differenzierungstrends hin. So hat die Anzahl der Staaten, in denen auch (große) Regierungsparteien als Sieger aus den Wahlen hervorgehen, zugenommen. Hieraus indes eine grundsätzliche Abkehr vom Modell der Sekundärwahl zu schließen, erschiene verfehlt. Zu verschieden sind die politischen, personellen und parteipolitischen Konstellationen und Rahmenbedingungen in den einzelnen Mitgliedstaaten, als dass sich aus den Differenzierungstrends ein eindeutiges neues Erklärungsmodell ableiten ließe.

Fraktionsbildung: Stabilität statt Fragmentierung

Als das direkt gewählte Europäische Parlament am 17. Juli 1979 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammentrat, präsentierte es sich in weitgehend neuer Zusammensetzung. Lediglich 68 der 198 Abgeordneten des alten Parlaments waren in das neue, 410 Köpfe zählende Europäische Parlament zurückgekehrt. Trotz der im Vorfeld der Wahlen erheblich verstärkten transnationalen Parteiaktivitäten dauerte es aber einige Zeit, bis die Fraktionsbildung unter den direkt gewählten Vertretern von insgesamt 57 Parteien Kontur annahm.⁶⁹ Ähnlich wie in den Folgejahren resultieren die Mehrheitsverhältnisse im Europäischen Parlament damit nicht allein aus den Wahlergebnissen, sondern zu einem guten Teil auch aus den Verhandlungen über die Zusammensetzung der Fraktionen. Hatten in den 1950er Jahren zunächst nur drei Fraktionen im Europäischen Parlament bestanden,⁷⁰ vergrößerte sich diese Zahl im Vorfeld der Wahl 1979 auf sechs Fraktionen.⁷¹ Mit der Direktwahl erhöhte sich

67 Das rechte Lager in Frankreich war aufgrund von Unstimmigkeiten über die Europapolitik allerdings mit fünf unterschiedlichen Listen angetreten.

68 Vgl. hierzu auch Rudolf Hrbek: Europawahl 2004: neue Rahmenbedingungen – alte Probleme, in: *integration* 3/2004, S. 211-222.

69 Die drei Westberliner Abgeordneten waren nicht direkt, sondern durch das Abgeordnetenhaus gewählt worden.

70 Als Quorum für den Fraktionsstatus wurde zunächst eine Mindestzahl von neun Delegierten (= 12 Prozent) festgesetzt.

71 Die Gaullisten (1965), nordischen Konservativen (1973) und Kommunisten (1973) hatten ebenfalls Fraktionen gebildet. Erleichtert wurde die Fraktionsbildung durch Änderungen der Geschäftsordnung. Im Oktober 1973 war festgelegt worden, dass zur Bildung einer Fraktion lediglich 10 von 183 Abgeordneten (= 5 Prozent) notwendig waren.

diese Zahl – trotz der ‚second-order‘ Effekte – jedoch nicht substanziiell auf insgesamt sieben Fraktionen.

Obwohl die Zahl der Parlamentarier von 410 im Jahr 1979 bis auf zeitweilig 785 Mitglieder (nach dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens 2007) anstieg und mittlerweile Abgeordnete von 177 nationalen Parteien im Europäischen Parlament sitzen, ist es nicht zu der vielfach befürchteten Fragmentierung im Europäischen Parlament gekommen. Hatte sich anfänglich noch ein gewisser Trend zur Ausweitung der politischen Gruppierungen abgezeichnet – in der konstituierenden Sitzung des Europäischen Parlaments im Jahre 1984 waren es acht und nach den Wahlen 1989 sogar zehn Fraktionen⁷² – ist diese Schwelle seitdem nicht überschritten worden, sondern die Anzahl der Fraktionen sogar rückläufig. In der Wahlperiode 1994-1999 konstituierten sich neun, nach den Europawahlen 1999 acht Fraktionen. Dieser Konzentrationsprozess ist im Wesentlichen auf die ‚Schirmpolitik‘ der EVP-ED Fraktion zurückzuführen, die sowohl die zuvor eigenständige konservative Fraktion der ‚Europäischen Demokraten‘ (unter anderen britische, spanische und dänische Konservative) als auch die ‚Sammlungsbewegung der Europäischen Demokraten‘ (unter anderen französische Gaullisten) unter dem neuen gemeinsamen Dach vereinte. Aber auch die Novellierung der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments trug entscheidend zur Konzentration bei. Bereits 1999 wurde die Bildung einer Fraktion aus einem einzigen Mitgliedstaat abgeschafft. In § 29 der ab Juli 2004 geltenden Geschäftsordnung wurde festgeschrieben, dass die Mitglieder einer Fraktion künftig in mindestens einem Fünftel der Mitgliedstaaten gewählt sein müssen.

In der Wahlperiode 2004 konstituierten sich dann sogar nur noch sieben vergleichsweise stabile Fraktionen.⁷³ Auffällig ist dabei die Tendenz zu ‚Fraktionsallianzen‘. Bereits nach der Erweiterungsrunde 1995 hatte sich die ‚Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke‘ (GUE/NGL) gebildet, die sowohl kommunistische Parteien aus Südeuropa als auch linke Parteien aus Skandinavien umschloss. Seit 1999 wird von den europäischen Grünen und den in der Europäischen Freien Allianz vereinten Regionalparteien das Experiment praktiziert, zwei unterschiedliche europäische Parteiorganisationen im Rahmen einer Fraktion des Europäischen Parlaments zusammenzuschließen. Nach den Wahlen 2004 griffen auch die Liberalen und Zentristen dieses Modell auf. Die auf europäischer Ebene als ‚Europäische Liberale Demokratische und Reformpartei‘ firmierenden Liberalen kooperieren mit der im April 2004 gegründeten ‚Europäischen Demokratischen Partei‘ der Zentristen gemeinsam in der ALDE-Fraktion. Es gehört mit zu den spannendsten Fragen, ob diese Tendenz zur Konzentration und Kooperation im Europäischen Parlament weiter anhält. Angesichts der zahlreichen Anreize, die mit dem Fraktionsstatus verbunden sind – so etwa die Beantragung von Debatten, die Verteilung von Redezeiten, die Vertretung in den Präsidien der parlamentarischen Ausschüsse und die Vergabe von Büros und Sekretariatskräften – spricht einiges dafür, zumal die Hürde zur Fraktionsbildung nochmals erhöht wurde. Nach der Europawahl 2009 soll ein Minimum von 25 Abgeordneten aus mindestens einem Viertel – statt einem Fünftel – der Mitgliedstaaten zur Bildung einer Fraktion erforderlich sein.⁷⁴ Auf der anderen Seite sind bei Weitem aber nicht alle Fraktionszusammen-

72 Dies unter anderem weil sich die nicht-sozialdemokratische Linke auf zwei Fraktionen aufteilte.

73 Das Experiment der 2007 etablierten rechtsextremen Fraktion ‚Identität, Tradition, Souveränität‘ (ITS) blieb aufgrund des Austritts der Abgeordneten der Großrumänien-Partei eine Episode.

74 Siehe die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments in der Fassung vom 9. Juli 2008. Vgl. Europäisches Parlament: Beschluss des Europäischen Parlaments vom 9. Juli 2008 zur Änderung von Artikel 29 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments – Bildung der Fraktionen (2006/2201(REG)), P6_TA(2008)0351 vom 09.07.2008.

schlüsse Wunschpartnerschaften, sondern vielmehr Zweckgemeinschaften. So tragen sich vor allem die britischen Konservativen seit Langem mit Plänen, (wieder) eine eigenständige konservative Fraktion im Europäischen Parlament zu etablieren. Entsprechende Überlegungen wurden im März 2009 als Wahlkampfangument publik gemacht, zumal auch die tschechische ODS mit dem EU-skeptischen Präsidenten Václav Klaus Mitte März 2009 bekundete, sich nicht mehr an der EVP-ED-Fraktion beteiligen zu wollen. Und auch die (europaskeptischen) Nordischen Grünen haben deutlich gemacht, dass eine Fortsetzung ihrer Fraktionsallianz mit der Europäischen Linken nicht zwingend ist.

Die Europawahlen zwischen Kontinuität und Wandel: eine Standortbestimmung

Bilanziert man abschließend die Beobachtungen in den hier näher beleuchteten Untersuchungsfeldern, so sind mit Blick auf die Europawahlen der letzten 30 Jahre sowohl Anzeichen für Kontinuität als auch für Wandel festzustellen. Die empirischen Befunde zeugen zwar von der dominierenden Persistenz des Sekundärwahlmodells, sie lassen zugleich aber auch Entwicklungslinien in Richtung Europäisierung erkennen: Obwohl die Medienpräsenz europäischer Themen allgemein zugenommen und auch das Europäische Parlament in der Wahrnehmung von Öffentlichkeit und Politik an Bedeutung gewonnen hat, wirkte sich dieser Trend bisher nicht in gleichem Maße auf die Direktwahlen aus. Sieht man von der ersten Wahl 1979 ab, der angesichts ihres Neuigkeitswertes eine Sonderrolle zukommt, blieb die Medienberichterstattung bei allen weiteren Europawahlen begrenzt; nennenswerte Veränderungen sind in der Zeitachse nicht auszumachen. Allein die wachsende Aufmerksamkeit, die den Spitzenkandidaten zugebilligt wird, und die behutsame Vereinheitlichung des Wahlauftritts in transnationaler Hinsicht deuten in jüngerer Zeit auf einen gewissen Wandel hin. Zugleich zeichnen sich hinsichtlich der Kampagnen aber weder bei den unvermindert national geprägten Wahlkampfthemen noch bei der schwach profilierten Wahlkampforganisation – einschließlich knapper Kampagnenzeiträume, schmaler Budgets und eines geringen Grades an Externalisierung wahlkampfspezifischer Aufgaben – grundlegende Änderungen ab.

Demgegenüber weist die Entwicklung der Wahlsysteme eine Tendenz zur Anpassung auf. Die EU-weite Anwendung des Verhältniswahlrechts seit 1999 und dessen rechtliche Verankerung seit 2002 lassen einen grundsätzlichen Trend zur Harmonisierung erkennen. Es bleibt dem Standpunkt des Betrachters überlassen, ob diese Anpassung eher als Minimalkonsens oder als wichtige Etappe auf dem Weg zur Vereinheitlichung zu interpretieren ist. Alle darüber hinausgehenden Reformanstrengungen in Bezug auf Wahldatum, Listenform etc. scheinen gegenwärtig jedoch ebenso wenig konsensfähig zu sein wie die Wahl einer begrenzten Anzahl von Parlamentariern über europäische beziehungsweise europaweite Listen. Damit bleibt ein seit den 1950er Jahren eingehend diskutiertes Thema auf absehbare Zeit in der Schwebe, während andere, lange Zeit kontrovers erörterte Problemfelder – so etwa der rechtliche Status der Parteien und der Abgeordneten – in den letzten Jahren im Sinne einer Harmonisierung der rechtlichen Strukturen auf europäischer Ebene geklärt wurden.⁷⁵

Der kontinuierlich zurückgehenden Wahlbeteiligung wird aus demokratietheoretischer Sicht beträchtliche Aufmerksamkeit beigemessen. Obgleich die Beteiligungsquote vor allem

75 Vgl. Thomas Jansen/Justus Schönlaue: Der Parteienartikel als Impulsgeber? Die Entwicklung der Rechtsgrundlagen für die „Europäischen Politischen Parteien“, in: Jürgen Mittag (Hrsg.): Politische Parteien und europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa, Essen 2006, S. 515-534 und Jürgen Mittag: Wegmarke für die Parlamentarisierung der Europäischen Union: Die finanziellen Neuregelungen des europäischen Abgeordnetenstatuts, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 4/2006, S. 713-728.

entlang der Spannungslinie ‚alte versus jüngere Mitgliedstaaten‘ erhebliche Differenzen aufweist, ist in fast allen Mitgliedstaaten ein Rückgang auszumachen. Damit steht einer grundsätzlichen diffusen Unterstützung für die Europäische Union, die auch von zahlreichen Eurobarometerumfragen dokumentiert wird, eine spezifische Verweigerung dieser Unterstützung bei Europawahlen gegenüber. Vor diesem Hintergrund stellt das wachsende Bemühen um eine Mobilisierung für Europawahlen ebenfalls einen wichtigen Trend der beiden letzten Dekaden dar.

Die Wahlergebnisse zeugen mit Blick auf das dominante politikwissenschaftliche Paradigma der ‚second-order elections‘ ebenfalls eher von Kontinuität, denn von Wandel. Allgemeine Wahlbetrachtungen zeigen ebenso wie Detailstudien, dass Auswirkungen auf nationale Wahlen und die innerstaatliche Machtverteilung vielfach im Zentrum der Auseinandersetzungen von Europawahlen stehen. Die Entscheidung zum Gang an die europäischen Wahlurnen wird damit im Wesentlichen vom Vertrauen beziehungsweise Misstrauen gegenüber der nationalen Regierung geprägt und nicht von europäischen Themen. Mit den Erweiterungsrounds und einer immer größeren Zahl von Mitgliedstaaten deutet sich jedoch eine wachsende Pluralität und damit eine zunehmende Abweichung vom generellen Trend an, die nicht zuletzt auf die unterschiedlichen politischen Systeme der EU-Mitgliedstaaten, deren Traditionen und Parteiensysteme, aber auch auf die Interaktion im Mehrebenensystem zurückzuführen ist. Die wissenschaftliche Forschung hat hierauf bereits mit verschiedenen Weiterentwicklungen des ‚second-order‘ Modells reagiert,⁷⁶ in denen unter anderem davon ausgegangen wird, dass nicht mehr nur nationale Regierungsparteien abgestraft werden, sondern „Europas Wähler verstärkt dazu übergegangen sind, europapolitische, insbesondere europaskeptische Signale an die heimischen Parteien zu senden“.⁷⁷

Ungeachtet einer Verdreifachung der Zahl nationaler Parteien im Europäischen Parlament zwischen 1979 und 2004 zeugen die aus den Europawahlen indirekt resultierenden Fraktionsbildungsprozesse von einer bemerkenswerten Stabilität. Nicht zuletzt aufgrund des Instrumentariums der Geschäftsordnung, mit dem die Anforderungen an die Bildung einer Fraktion im Europäischen Parlament verschärft wurden, ist die Anzahl der Fraktionen des Europäischen Parlaments seit der ersten Direktwahl weitgehend konstant geblieben. Inwieweit das ebenfalls an Bedeutung gewinnende – und bisher kaum näher untersuchte – Muster der Fraktionsallianzen hier als dauerhaftes Strukturmerkmal oder eher als temporäre Erscheinung betrachtet werden kann, ist gegenwärtig noch nicht abzusehen.

Ob – und in welchem Maße – die Reformdebatten der letzten Jahre Einfluss auf die Europawahlen haben werden, ist wohl erst bei einer späteren Europawahl abzusehen. Gegenwärtig wird vor allem den geplanten Reformen der institutionellen Rahmenbedingungen Bedeutung zugemessen, da die Vorgabe, die Ergebnisse der Europawahl bei der Nominierung des Kommissionspräsidenten zu berücksichtigen, auf eine Personalisierung beziehungsweise Politisierung des Wahlkampfs hinwirken kann. Relevant könnten aber auch die jüngsten Reformen bei den Organisationsstrukturen der Parteien auf europäischer Ebene werden, die diesen nicht nur größere finanzielle Spielräume, sondern auch erweiterte Aktionsmöglichkeiten im Wahlkampf eröffnen. Ob Reformen beziehungsweise eine weitere

76 Vgl. etwa Cliff Carrubba/Richard J. Timpono: Explaining Vote Switching Across First- and Second-Order Elections. Evidence from Europe, in: *Comparative Political Studies* 3/2005, S. 260-281 oder Philip Manow/Holger Döring: Electoral and Mechanical Causes of Divided Government in the European Union, in: *Comparative Political Studies* 10/2008, S. 1349-1370.

77 Vgl. hierzu etwa Philip Manow: Elektorale Effekte negativer Integration? Die Europäische Gemeinschaft und die Europawahlen, 1979 bis 2004, in: Jens Beckert/Bernhard Ebbinghaus/Anke Hassel/Philip Manow (Hrsg.): *Transformationen des Kapitalismus*, Frankfurt am Main 2006, S. 337-357.

Harmonisierung der Wahlsysteme zu einer stärkeren Europäisierung der Wahlen führen – und so möglicherweise auch zur Stärkung des Europäischen Parlaments beitragen wird – bleibt abzuwarten,⁷⁸ da diesen Forderungen die Vorstellung eines pluralen Europas entgegensteht, das die Existenz unterschiedlicher, aus den jeweiligen Traditionen politischer Repräsentation gespeister Wahlsysteme anerkennt.⁷⁹

Ein wichtiger Strang künftiger Europawahlforschung dürfte darin bestehen, die hier lediglich ausschnittartig zusammengefassten Forschungsergebnisse und grob skizzierten Entwicklungsstränge in detaillierteren Studien mit einem erweiterten Set von Kategorien und Variablen zu untersuchen. Eine stärker diachron orientierte Perspektive und der Rekurs auf eine Zusammenschau der Erträge der einzelnen integrationswissenschaftlichen Disziplinen vermag dabei sowohl allgemeine Trends als auch spezifische Sonderheiten deutlicher zu konturieren, als dies in den bisherigen Detailbetrachtungen der Fall war. Eine produktive Verknüpfung sozialwissenschaftlicher Ansätze mit den Fragestellungen, Methoden und Quellen von Juristen, Historikern und Medienwissenschaftlern scheint dabei unumgänglich, will man den Europawahlen als ein Schlüssel zur Analyse des Europäischen Parlaments im Besonderen und der europäischen Integration im Allgemeinen gerecht werden.

78 Vgl. in diesem Sinne Simon Hix: *What's Wrong With the European Union & How to Fix It*, Cambridge 2008.

79 Siehe Dieter Nohlen: *Wie wählt Europa? Das polymorphe Wahlsystem zum Europäischen Parlament*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 17/2004*, S. 29-37.

Politiknetzwerke in der europäischen Integration: Zeitgeschichte und Politikwissenschaft im Dialog

Wolfram Kaiser*

Historiker, die sich mit der europäischen Zeitgeschichte nach 1945 befassen, sollten vor allem für die Zeit ab den 1960er Jahren die breite sozialwissenschaftliche Forschung nicht ignorieren. Mit der Ausnahme weniger Forscher wie Alan S. Milward¹ und Wilfried Loth² haben jedoch zumindest die meisten Historiker der europäischen Integration der ersten und zweiten Generation gerade dies konsequent getan. Sie haben Integration überwiegend sehr positivistisch und deskriptiv als diplomatischen Aushandlungsprozess beschrieben. Selbst Milward hat lange Zeit unreflektiert von „nationalen Interessen“ gesprochen, bevor er diesen Terminus durch „nationale Strategien“ ersetzte.³ Andererseits erschwert die Professionalisierung der politikwissenschaftlichen Forschung, die sich nach amerikanischem Vorbild immer mehr als ‚political science‘ denn als ‚political studies‘ geriert, zunehmend das wechselseitige Verständnis und die Anschlussfähigkeit zwischen Geschichts- und Politikwissenschaft. So erfolgt in der Politikwissenschaft mit der Ausnahme oftmals schematisch angewandter und empirisch dürftig belegter Konzepte wie dem des historischen Institutionalismus kaum mehr eine historische Verortung gegenwartsbezogener Forschung.

Dieser Beitrag soll eine Brücke über den so entstandenen, immer tieferen Graben zwischen zeitgeschichtlicher und politikwissenschaftlicher Forschung zur heutigen Europäischen Union bauen helfen.⁴ Historiker können nur mit sozialwissenschaftlich belebter und konzeptionell und methodisch präziser Forschung einen wesentlichen Beitrag zu dem hier vorgeschlagenen vertieften interdisziplinären Dialog leisten.⁵ Eine konzeptionell anspruchsvolle zeithistorische Forschung könnte sozialwissenschaftliche Konzepte und Annahmen über Politikprozesse in der Europäischen Union kritisch hinterfragen und – perspektivisch – vor allem zu einem besseren Verständnis der temporalen Dimension der europäischen Integration beitragen: das heißt im Kontext dieses Beitrags vor allem dazu, inwieweit sich Regieren in der Europäischen Union von den Anfängen des Klein- oder Kerneuropas der 1951/52

* Prof. Dr. Wolfram Kaiser, Universität Portsmouth; Europakolleg, Brügge.

1 Alan S. Milward/Frances M. B. Lynch/Federico Romero/Ruggero Ranieri/Vibeke Sørensen: *The Frontier of National Sovereignty. History and theory 1945-1992*, London 1993.

2 Wilfried Loth/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Theorien europäischer Integration*, Opladen 2001.

3 Alan S. Milward: *The Rise and Fall of a National Strategy 1945-1963*, London 2002, S. 6.

4 Vgl. hierzu auch aus beiden disziplinären Perspektiven mit Bezug auf die Analyse der Europäischen Union insgesamt Wolfram Kaiser: *History meets Politics: Overcoming Interdisciplinary Volapük in Research on the EU*, in: *Journal of European Public Policy* 2/2008, S. 300-313; Alex Warleigh-Lack: *Interdisciplinarity in Research on the EU: Politics, history and prospects for collaboration*, in: Wolfram Kaiser/Brigitte Leucht/Morten Rasmussen (Hrsg.): *The History of the European Union. Origins of a trans- and supranational polity 1950-72*, Abingdon/New York 2009, S. 206-220; Alex Warleigh: *In Defence of Intra-disciplinarity: ‚European Studies‘, the ‚New Regionalism‘ and the Issue of Democratisation*, in: *Cambridge Review of International Affairs* 2/2004, S. 301-318.

5 Vgl. Wolfram Kaiser/Brigitte Leucht/Morten Rasmussen: *Origins of a European polity: A new research agenda for European Union history*, in: Wolfram Kaiser/Brigitte Leucht/Morten Rasmussen (Hrsg.): *The History of the European Union. Origins of a trans- and supranational polity 1950-72*, Abingdon/New York 2009, S. 1-11; Wolfram Kaiser/Michael Gehler/Brigitte Leucht: *Networks in Informal European Governance. Diachronic Perspectives on the European Union as a Multi-Level Polity*, in: Michael Gehler/Wolfram Kaiser/Brigitte Leucht (Hrsg.): *Netzwerke im europäischen Mehrebenensystem. Von 1945 bis zur Gegenwart*, Wien/Köln/Weimar 2009, S. 9-26.

gegründeten Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) bis zum bisher noch nicht abschließend ratifizierten Vertrag von Lissabon gewandelt haben könnte.⁶

Dieses Thema soll hier anhand der Rolle von Politiknetzwerken in der europäischen Integration beispielhaft vertieft werden. In der vergleichenden Politik- und Verwaltungswissenschaft hat sich die ‚policy network‘-Forschung zunächst in der Analyse nationaler politischer Systeme seit den 1980er Jahren entwickelt und ist seit den 1990er Jahren zunehmend auf die Europäische Union angewandt worden.⁷ Bei solchen Politiknetzwerken handelt es sich nach gängigen Definitionen um überwiegend informelle, nicht oder wenig hierarchische Verbindungen und Koordinierungsmechanismen zwischen verschiedenen staatlichen (nationalen und supranationalen) und nicht-staatlichen Akteuren. Angesichts einer angeblichen ‚Aushöhlung‘ der Nationalstaaten und ihrer dramatisch gesunkenen politischen Steuerungskompetenz haben einige Politikwissenschaftler argumentiert, dass solche Netzwerke nicht mehr nur eine wesentliche Rolle in politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen spielen. Vielmehr hätten sie als neue Form des Regierens beziehungsweise der ‚governance‘ hierarchische staatliche Strukturen abgelöst.⁸ Die zeitliche Dimension eines angeblichen Übergangs von hierarchischem zu Regieren in Netzwerken ist von der sozialwissenschaftlichen Forschung nicht untersucht worden, wird aber normalerweise Paul Hirst folgend in der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre und für die heutige Europäische Union etwas später in den 1980er Jahren verortet.⁹ Eine solche Periodisierung haben auch Beate Kohler-Koch und Barbara Finke in ihrer jüngsten Konzeptualisierung der Beziehungen zwischen den EU-Institutionen und einer teilweise transnational verfassten europäischen ‚Zivilgesellschaft‘ gewählt, die danach frühestens ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre als relevanter eigenständiger Akteur in Netzwerken in der EU-Politik auftaucht.¹⁰

Im Gegensatz zu der sehr spezialisierten Forschung zu ‚policy networks‘ ist die beginnende zeithistorische Forschung zu Politiknetzwerken in einen breiteren Trend eingebettet, die jüngere europäische Geschichte stärker auch als transnationale und „überlappende“ Geschichte zu konzeptualisieren und zu erforschen.¹¹ Diese Forschung ist daher nicht einseitig an dem Einfluss von Politiknetzwerken auf die Ergebnisse von sektoralen Entscheidungsprozessen interessiert, sondern an verschiedenen Funktionen von – wie dies Pierre-Yves Saunier kürzlich bezeichnet hat – „circulatory regimes“ in einem breiteren Sinne, als „inter-textual (reading, translation, quotation) and interactional (visits, correspondence, formal and

6 Siehe für wertvolle Anregungen auch Michael Gehler: *Zeitgeschichte im dynamischen Mehrebenensystem. Zwischen Regionalisierung, Nationalstaat, Europäisierung, internationaler Arena und Globalisierung*, Bochum 2001.

7 Für einen guten Überblick über die verschiedenen Ansätze innerhalb dieser Forschungsrichtung siehe Eva Sørensen/Jacob Torfing (Hrsg.): *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke 2007. Mit Bezug auf die Europäische Union siehe einführend mit weiteren Literaturhinweisen Tanja A. Börzel: *Informelle Politik in Europa: Regieren in oder durch Netzwerke?*, in: Michael Gehler/Wolfram Kaiser/Brigitte Leucht (Hrsg.): *Netzwerke im europäischen Mehrebenensystem. Von 1945 bis zur Gegenwart*, Wien/Köln/Weimar 2009, S. 27-38.

8 Zu ‚governance‘ in der Europäischen Union siehe unter anderem Thomas Conzelmann/Randall Smith (Hrsg.): *Multi-Level Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead*, Baden-Baden 2008; Beate Kohler-Koch/Berthold Rittberger: *The ‚governance turn‘ in EU studies*, in: *The Journal of Common Market Studies Annual Review of the European Union in 2005*, Band 44, Oxford 2006, S. 27-49.

9 Paul Hirst: *Democracy and Governance*, in: Jon Pierre (Hrsg.): *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy*, Oxford 2000, S. 13-35.

10 Beate Kohler-Koch/Barbara Finke: *The Institutional Shaping of EU-Society Relations: A Contribution to Democracy via Participation?*, in: *Journal of Civil Society* 3/2007, S. 205-221.

11 Michael Werner/Bénédicte Zimmermann: *Vergleich, Transfer, Verflechtung. Der Ansatz der ‚Histoire croisée‘ und die Herausforderung des Transnationalen*, in: *Geschichte und Gesellschaft* 4/2002, S. 607-636; Thomas J. Misa/Johan Schot: *Inventing Europe: Technology and the Hidden Integration of Europe*, in: *History and Technology* 1/2005, S. 1-19.

informal organisations) communities“.¹² Diese offenere Konzeptualisierung von Netzwerken führt auch dazu, dass Historiker Zweifel an dem Nutzen scharfer Abgrenzungen zwischen verschiedenen Typen von Akteuren haben. So hat Kiran Patel etwa daran erinnert, dass die katholische Kirche in historischer Perspektive kaum als staatlicher oder nicht-staatlicher Akteur eingeordnet werden kann, sondern beides war und ist.¹³ Für die ‚policy network‘-Forschung können solche für Historiker eher banalen Erkenntnisse jedoch fatale Folgen haben. Nach den gängigen Definitionen ist für solche ‚policy networks‘ nämlich konstitutiv, dass sie staatliche und nicht-staatliche Akteure umfassen: ohne nicht-staatliche Akteure keine ‚policy networks‘ und ohne ‚policy networks‘ kein Forschungsfeld.

Im Folgenden werden einige wesentliche Ergebnisse der laufenden zeithistorischen Forschung zu Politiknetzwerken diskutiert, die vorherrschende politikwissenschaftliche Konzepte, Annahmen und Erkenntnisse erweitern, ergänzen oder auch infrage stellen: erstens zur ‚governance‘ der Netzwerke selbst, also deren Konstitution, ihren informellen Regeln und ihren Funktionen; zweitens zur Rolle von Netzwerken im Regieren innerhalb der heutigen Europäischen Union. Sodann sollen drittens einige Hypothesen für eine mögliche Periodisierung des relativen Einflusses von Netzwerken im Mehrebenensystem der Europäischen Union entwickelt werden.

‚Governance‘ von Netzwerken

In der Frage, wie Politiknetzwerke ‚regiert‘ werden, verdeutlicht die zeithistorische Forschung erstens die große Bedeutung früher Entscheidungen für deren Strukturen und ‚governance‘-Formen, die wiederum erhebliche langfristige Folgen für die ‚pfadabhängige‘ Entwicklung bestimmter Politikfelder haben können. Solche Pfadabhängigkeiten, wie dies im historischen Institutionalismus bezeichnet wird, sind gerade für die zuerst vergemeinschafteten Politiksektoren evident. So hat Brigitte Leucht gezeigt, inwieweit Kernelemente der Wettbewerbspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) schon in den Anti-Trust-Regelungen der EGKS angelegt waren, die wiederum stark von einem transatlantischen Netzwerk von Experten – Juristen und Ökonomen – geprägt waren.¹⁴ Leucht und Katja Seidel haben in einem gemeinsamen Beitrag herausgearbeitet, welche Kontinuitäten in diesen informellen Netzwerkstrukturen bis zur Entwicklung einer Wettbewerbspolitik durch die Europäische Kommission Anfang der 1960er Jahre bestanden haben dürften,¹⁵ was allerdings noch näher zu untersuchen wäre. Die frühen Festlegungen auf ein stark ordoliberal geprägtes Konzept von Wettbewerb und staatlicher Regulierung prägten jedenfalls die Verordnung 17/1962,¹⁶ die für 40 Jahre die gesetzliche Grundlage für die EU-Wettbewerbspolitik sein sollte, nicht zuletzt weil der deutsche Kommissar Hans von der Groeben vor allem deutsche und niederländische ordoliberal orientierte Juristen und Ökonomen als Experten konsultierte und einband.¹⁷ Selbst

12 Pierre-Yves Saunier: Learning by Doing: Notes about the Making of the Palgrave Dictionary of Transnational History, in: *Journal of Modern European History* 2/2008, S. 159-180.

13 Kiran K. Patel: Überlegungen zu einer transnationalen Geschichte, in: Jürgen Osterhammel (Hrsg.): *Weltgeschichte*, Stuttgart 2008, S. 67-89.

14 Brigitte Leucht: *Transatlantic policy networks and the formation of core Europe*, Dissertation University of Portsmouth 2008.

15 Brigitte Leucht/Katja Seidel: *Du Traité de Paris au règlement 17/1962: ruptures et continuités dans la politique européenne de concurrence, 1950-1962*, in: *Histoire, économie & société* 1/2008, S. 35-46.

16 EWG Rat: *Verordnung Nr. 17: Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages*, in: *Amtsblatt der EG*, Nr. 013 vom 21. Februar 1962, S. 204-211.

17 Vgl. Katja Seidel: *Administering Europe. Community Officials and the Bureaucratic Integration of Europe (1952-1967)*, Dissertation University of Portsmouth 2008; Sibylle Hambloch: *Europäische Integration am Beispiel der Wettbewerbspolitik in der Frühphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, Habilitation Universität Siegen 2007.

die französischen Experten in diesem transnationalen Netzwerk unterstützten eine stärker Wettbewerb erleichternde gemeinsame Regulierung, als dies den dominanten wirtschaftspolitischen Traditionen Frankreichs und den Präferenzen seiner Regierungen entsprochen hätte.¹⁸

In ähnlicher Weise spielten frühe Entscheidungen eine zentrale Rolle für die Entstehung und weitere Entwicklung des 1983 gegründeten European Round Table of Industrialists als informelles Netzwerk von Vorständen großer Industrieunternehmen mit Hauptsitz in Europa. In Kooperation mit der Kommission und den Regierungen einiger Mitgliedstaaten, besonders Großbritanniens, beeinflusste dieser Round Table stark die Genese des Binnenmarktprogramms Anfang der 1980er Jahre.¹⁹ Die Anfänge dieses Netzwerks lagen jedoch schon in Kontakten zwischen der Kommission und europäischen Autofirmen Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre, die zunächst eine Übernahme neuer, strengerer US-amerikanischer Sicherheitsvorschriften verhindern wollten.²⁰ Aus diesem Grund waren die europäischen Töchter von General Motors und Ford aus dieser Gruppe ausgeschlossen, was schließlich die Gründung des Round Table als Netzwerk ausschließlich europäischer Unternehmer ermöglichte.

Die zeithistorische Forschung unterstreicht zweitens die enorme Bedeutung der Kommission als ‚gatekeeper‘ für die Gründung und Aufrechterhaltung von Politiknetzwerken als einer offensichtlichen Eigenart des Regierens in der Europäischen Union im Vergleich mit den Mitgliedstaaten. Wenngleich sehr schematisch hatten schon zeitgenössische neo-funktionalistische Studien auf diese zentrale Funktion hingewiesen.²¹ So spielte die Kommission eine große Rolle in der Transnationalisierung und Europäisierung landwirtschaftlicher Interessennetzwerke, die schon mit der Konferenz von Stresa 1958 einsetzte, die staatliche und nicht-staatliche Akteure zusammenbrachte.²² Vor allem über ihre neuen Ausschussstrukturen konnte die Kommission gesellschaftlichen Akteuren Ressourcen wie Informationen und Zugang zu Konsultationen offerieren und sie auf diese Weise zur Transnationalisierung ihrer Interessen und Aktivitäten ermuntern. Besonders seit den 1980er Jahren stellt die Kommission hierfür auch erhebliche finanzielle Mittel, zum Beispiel für die Unterhaltung von Vertretungen in Brüssel, zur Verfügung. Für die Kommission erhöhten Netzwerke unter Einschluss gesellschaftlicher Akteure nicht nur ihre technische Kompetenz und Effizienz als Institution. Vielmehr stärkte ihre Rolle als Koordinator verschiedener teilweise überlappende Netzwerke auch ihre Stellung im inter-institutionellen Wettbewerb, zunächst vor allem gegenüber den Mitgliedstaaten. Diese Rolle wurde auch nicht von de Gaulles Politik des leeren Stuhls 1965 und dem informellen sogenannten Luxemburger Kompromiss beeinträchtigt. Vor allem hat die Kommission eng in und mit europäisierten Netzwerken gearbeitet, um Steuerungsmechanismen für neue Politikfelder auf der supranationalen Ebene zu entwi-

18 Laurent Warlouzet: *Quelle Europe économique pour la France? La France et le Marché commun industriel, 1956-1969*, Dissertation Université Paris Sorbonne-Paris IV 2007.

19 Aus einer pluralistischen Perspektive siehe Maria Green Cowles: *Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992*, in: *Journal of Common Market Studies* 4/1995, S. 501-526; aus einer neo-marxistischen Perspektive vgl. Bastiaan van Apeldoorn: *Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration*, London/New York 2002.

20 Vgl. Sigfrido M. Ramírez Pérez: *Transnational Business Networks Propagating EC Industrial Policy: The role of the Committee of Common Market Automobile Constructors*, in: Wolfram Kaiser/Brigitte Leucht/Morten Rasmussen (Hrsg.): *The History of the European Union. Origins of a trans- and supranational polity 1950-72*, Abingdon/New York 2009, S. 74-92.

21 Beginnend mit Ernst B. Haas: *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, Notre Dame 2004 [Original 1958].

22 Ann-Christina L. Knudsen: *Farmers on Welfare. The Making of Europe's Common Agricultural Policy*, Ithaca 2009.

ckeln, für die es anfangs keine Rechtsgrundlage gab, wie Jan-Henrik Meyer derzeit in einem Projekt zur Genese der EU-Umweltpolitik in den 1970er Jahren näher untersucht.²³

Die zeithistorische Forschung verdeutlicht drittens, wie wichtig es für die stark funktionalistisch und strukturalistisch ausgerichtete politikwissenschaftliche Forschung zu Netzwerken wäre, „to bring people back in“, also die Rolle einzelner Mittler in solchen Netzwerken stärker zu beleuchten.²⁴ Sogar die stark soziologisch beeinflusste soziale Netzwerkanalyse versucht lediglich, die Beziehungen von Typen von sozialen und institutionellen Akteuren quantitativ zu erfassen und darzustellen, um auf diese Weise deren relative Zentralität im Netzwerk und ihren Einfluss auf Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse zu rekonstruieren.²⁵ Die frühe Integrationsgeschichte hatte ihre normativ-politisch geprägten Heldenepen, in denen einige ‚Gründungsväter‘ nach 1945 scheinbar im Alleingang ein Ende der Geschichte für das nunmehr friedliche, integrierte kontinentale Westeuropa herbeiführten. Vor allem zahlreiche Arbeiten zu Jean Monnet haben dessen Rolle im frühen Integrationsprozess lange mythologisiert und die strukturellen Bedingungen für die Integration ignoriert. Jüngere Studien betonen immer noch die zentrale Rolle von Monnet und anderen handelnden Personen, nunmehr allerdings als zentrale Akteure an den Schnittstellen verschiedener überlappender westeuropäischer und transatlantischer Netzwerke für die Koordinierung der Vorbereitung und Durchführung der Regierungsverhandlungen auf der Basis des Schuman-Plans von 1950.²⁶ In ähnlicher Weise investierten etwa die Kommissare von der Groeben und Sicco Mansholt erhebliche Ressourcen in die Entwicklung, Stabilisierung und Koordinierung transnationaler Netzwerke, um die in ihre Zuständigkeit fallenden Politikbereiche Wettbewerb, Regionalpolitik und Landwirtschaft fortzuentwickeln.²⁷

Auffällig ist in zeithistorischer Perspektive auch, wie wichtig gerade in der Frühphase der Integration die transnationale Mittlerrolle eher unbekannter Politiker aus der zweiten Reihe oder von Privatpersonen ohne politische Ämter sein konnte. So spielte in dem informellen Genfer Kreis christdemokratischer Spitzenpolitiker Victor Koutzine, Sohn aus der Sowjetunion geflohener französischer Eltern mit exzellenten Deutschkenntnissen und enger Vertrauter Georges Bidaults aus gemeinsamen Studienzeiten an der Sorbonne, eine zentrale Rolle als Organisator und Dolmetscher, der auch persönliche Botschaften und Berichte zwischen Bonn und Paris überbrachte.²⁸ Ein anderes Beispiel ist Alfred Mozer, der Sohn eines ungarischen Vaters und einer deutschen Mutter. Der Sozialdemokrat floh 1933 aus Deutschland und agierte nach 1945 als Internationaler Sekretär der niederländischen Partij van de Arbeid, bevor er 1958 in Mansholts Kabinett nach Brüssel wechselte. Mozer verfügte über keine nennenswerten Fachkenntnisse in Landwirtschaftsfragen, aber er spielte eine extrem wichtige Rolle in der Koordinierung vor allem von politischen Netzwerken, nicht nur zwischen Sozialdemokraten, sondern beispielsweise auch zu den deutschen Christdemokraten in den Regierungen Adenauer und Erhard, um die Entwicklung der heftig umstrittenen Gemeinsamen Agrarpolitik abzuzuschern.²⁹

23 Siehe <http://www.port.ac.uk/research/ceisr/members/title,78722,en.html> (letzter Zugriff: 9. März 2009).

24 Siehe hierzu ausführlicher Wolfram Kaiser: Bringing People and Ideas Back in: Historical Research on the European Union, in: David Phinnemore/Alex Warleigh-Lack (Hrsg.): Reflections on European Integration. Basingstoke 2009, S. 22-39.

25 Vgl. einführend John Scott: Social Network Analysis: A Handbook, 2. Auflage, London 2000.

26 Siehe etwa Brigitte Leucht: Transatlantische Politiknetzwerke: Kulturtransfer und Schuman-Plan 1950/51, in: *Comparativ* 4/2006, S. 200-18.

27 Vgl. Seidel: *Administering Europe*, 2008.

28 Hierzu ausführlich Wolfram Kaiser: *Christian Democracy and the Origins of European Union*, Cambridge 2007, Kapitel 6.

Für diese und andere transnationale Mittler waren ihre bestehenden persönlichen Kontakte und ihre interkulturelle Kompetenz wichtige Ressourcen. Ihre Fähigkeit, von einem politisch-kulturellen Kontext in einen anderen zu übersetzen, war gerade in der frühen Nachkriegszeit von herausragender Bedeutung, weil die Erfahrung totalitärer Herrschaft, des Zweiten Weltkriegs und der Besatzung und Kollaboration das ohnehin geringe soziale Kapital, vor allem Vertrauen, aufgezehrt hatte. Außerdem waren die transnationalen Kontakte wegen der geringeren Institutionalisierung und weniger entwickelten Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur viel weniger intensiv und breit gefächert als in späteren Phasen fortgeschrittener Integration. Die interkulturelle Kompetenz ist jedoch bis heute eine zentrale Voraussetzung dafür geblieben, dass einzelne Akteure in EU-Institutionen und Netzwerken eine erheblich größere Rolle spielen können, als ihre übrigen Ressourcen erlaubten. Dafür ist etwa der derzeitige christdemokratische Staatsminister des kleinen Großherzogtums Luxemburg, Jean-Claude Juncker, ein exzellentes Beispiel. Juncker hat nicht nur als Mittler in den deutsch-französischen Kontakten nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags eine wichtige Rolle gespielt, sondern etwa auch als Koordinator der informellen Eurogruppe und als engagierter Übersetzer einer im Kern föderalistischen Integrationslogik in verschiedene nationale politisch-kulturelle und mediale Kontexte. Der britische ‚public policy‘-Forscher Roderick Rhodes hat jüngst gefordert, solche kulturellen Dimensionen für eine ‚konstruktivistische‘ Analyse von Netzwerken zu berücksichtigen.³⁰ Aus zeithistorischer Sicht besteht jedoch die Gefahr, dass die wichtige kulturelle Übersetzungstätigkeit in transnationalen Netzwerken damit rasch ‚unter die Räder‘ meta-theoretischer sozialwissenschaftlicher Richtungskämpfe zwischen konstruktivistischen und rationalistischen Forschungsansätzen geraten könnte.

Viertens verdeutlichen zeithistorische Forschungen, dass einzelne Akteure in Netzwerken normalerweise multiple Identitäten haben. Ihre Zuordnung als entweder staatliche oder nicht-staatliche beziehungsweise – mit anderen kategorialen Nuancen – öffentliche oder private Akteure mag für Sozialwissenschaftler zur Typologisierung nützlich sein. Sie erscheint jedoch nicht als geeigneter Analysefilter, vor allem nicht für Politik in der Europäischen Union als institutionell hochgradig komplexes multinationales Mehrebenensystem. So haben christdemokratische Parteiführer in ihren informellen nicht-staatlichen Parteikontakten bis zum Schuman-Plan 1950 ihre eigene Integrationspolitik als staatliche Akteure in Regierungsämtern entscheidend vorbereitet,³¹ wie dies Karl Magnus Johansson auch für den Maastrichter Vertrag gezeigt hat.³² Ein anderes Beispiel ist Mansholt, der nach politikwissenschaftlicher Auffassung als Kommissar Vertreter einer staatlichen, hier supranationalen Behörde war, dessen politisches Handeln jedoch zentral von seiner intensiven Einbettung in drei verschiedene transnationale Netzwerke geprägt war: ein parteipolitisch sozialdemokratisches, ein stark durch Interessengruppen und Experten geprägtes landwirtschaftspolitisches und ein ideologisch-föderalistisches im Kontext der Europäischen Bewegung.

29 Vgl. Ann-Christina L. Knudsen: Politische Unternehmer in transnationalen Politiknetzwerken. Die Ursprünge der Gemeinsamen Agrarpolitik, in: Michael Gehler/Wolfram Kaiser/Brigitte Leucht (Hrsg.): Netzwerke im europäischen Mehrebenensystem. Von 1945 bis zur Gegenwart, Wien/Köln/Weimar 2009, S. 105-120.

30 Roderick A. W. Rhodes: Putting People Back into Networks, in: Australian Journal of Political Science 3/2002, S. 399-416.

31 Kaiser: Christian Democracy, 2007, Kapitel 6. Für einschlägige Quellen siehe Michael Gehler/Wolfram Kaiser (Hrsg.): Transnationale Parteienkooperation der europäischen Christdemokraten. Dokumente 1945-1965, München 2004.

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

Einzelne Akteure in der EU-Politik wechseln zwischen ihren Identitäten oder unterscheiden gar nicht trennscharf zwischen ihnen. Sie sprechen in unterschiedlichen informellen Netzwerken oder formellen institutionellen Kontexten verschiedene Sprachen: im übertragenen und durchaus auch im wörtlichen Sinne. Wie noch deutlich werden wird, sind diese multiplen Identitäten jedoch auch wichtig für unser Verständnis dessen, was Fritz W. Scharpf zuerst als „Schatten der Hierarchie“ bezeichnet hat,³³ den staatliche Akteure inklusive supranationaler Institutionen wie der Kommission angeblich auf das Handeln von nicht-hierarchischen Netzwerken werfen.

Multiple Identitäten sind dabei keinesfalls nur für Politiker wie Adenauer oder Mansholt charakteristisch. Vielmehr haben historische Soziologen wie Antoine Vauchez and Antonin Cohen diese jüngst für das sehr interessante Beispiel des Feldes (wie sie es mit Pierre Bourdieu nennen) des Europarechts untersucht.³⁴ Für dieses juristische Netzwerk können sie eindrucksvoll zeigen, in welchem Maße dessen Mitglieder ihre professionellen Rollen wechselten oder akkumulierten. Die Mobilität von Europarechtlern im Rahmen des größeren transnationalen Netzwerkes war sehr hoch, das heißt sie waren verschiedentlich Anwälte, Richter, Professoren, Berater oder in manchen Fällen auch Generalanwälte oder Richter am Europäischen Gerichtshof.³⁵ Diese Juristen waren jedoch Menschen mit wechselnden Anschauungen, Ideen und Gefühlslagen, die die ‚governance‘ ihrer Netzwerke und ihr Handeln in ihren jeweiligen institutionellen oder funktionalen Rollen beeinflussten und somit einer genaueren empirischen Analyse bedürfen.

Netzwerke im Regieren in der Europäischen Union

Zeithistorische Forschungen zu Netzwerken in der EU-Politik erlauben zumindest einige provisorische Generalisierungen zu deren Einfluss auf Ergebnisse von Politikprozessen im Integrationskontext – dies in einem breiteren Sinne als nur bezogen auf Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesse in einzelnen Politiksektoren.

In einer langfristigen historischen Perspektive wird erstens deutlich, in welchem Maße Netzwerke eine zentrale Rolle für die Strukturierung von geografisch und funktional differenzierten Integrationsräumen nach 1945 spielten. Es waren nämlich keinesfalls alle Netzwerke auf die Integration eines geografisch begrenzten, ökonomisch integrierten und politisch supranational organisierten Klein- oder Kerneuropa ausgerichtet. So haben die Wirtschaftshistoriker Neil Rollings und Matthias Kipping am Beispiel des 1949 gegründeten Council of European Industrial Federations gezeigt, wie sich in diesem gesamt-westeuropäischen Netzwerk in den 1950er Jahren zunehmend engere Beziehungen zwischen britischen, nordischen und schweizerischen Wirtschaftsverbänden und Industriellen entwickelten.³⁶ In diesem Netzwerk erarbeiteten Wirtschaftsführer aus diesen Verbänden im Frühjahr 1958, als ein erfolgreicher Abschluss der laufenden Freihandelsverhandlungen immer weniger wahr-

33 Fritz W. Scharpf: Games Real Actors Could Play: Positive And Negative Coordination In Embedded Negotiations, in: *Journal of Theoretical Politics* 1/1994, S. 27-53. Siehe auch Adrienne Héritier/Dirk Lehmkuhl: Introduction. The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance, in: *Journal of Public Policy* 1/2008, S. 1-17.

34 Antonin Cohen: Constitutionalism Without Constitution: Transnational Elites Between Political Mobilization and Legal Expertise in the Making of a Constitution for Europe (1940s-1960s), in: *Law & Social Inquiry* 1/2007, S. 109-135; Antoine Vauchez: The Force of a Weak Field: Law and Lawyers in the Government of the European Union (For a Renewed Research Agenda), in: *International Political Sociology* 2/2008, S. 128-144.

35 Antoine Vauchez: How to Become a Transnational Elite: Lawyers' Politics at the Genesis of the European Communities (1950-1970), in: Hanne Petersen/Anne Lise Kjær/Helle Krunke/Mikael Rask Madsen (Hrsg.): *Paradoxes of European Legal Integration*, Aldershot/Burlington 2008, S. 129-148.

36 Neil Rollings/Matthias Kipping: Private transnational governance in the heyday of the nation-state: the Council of European Industrial Federations (CEIF), in: *Economic History Review* 2/2008, S. 409-431.

scheinlich erschien, den Plan für eine kleinere Variante ohne die EWG. Dieses Netzwerk spielte anschließend eine wichtige Rolle darin, zunächst skeptische Regierungen, vor allem die britische, von einer solchen Lösung zu überzeugen, bis diese schließlich 1959/60 die Europäische Freihandelsgemeinschaft gründeten.³⁷

Andere transnationale Netzwerke, die schon ins 19. Jahrhundert zurückreichten, trugen wesentlich dazu bei, dass es zumindest zunächst nicht zu einer wirkungsvollen sektoralen Integration im Kontext der heutigen Europäischen Union kam. So hat etwa Johan Schot für den Transportsektor gezeigt, dass bestehende Expertennetzwerke gesamteuropäische und internationale Kooperationsformen und Regime bevorzugten.³⁸ Trotz früher Vorschläge für eine Ausweitung der Sektorintegration auf den Transportbereich Anfang der 1950er Jahre und seiner Inklusion in den EWG-Vertrag blockierte das sektorale Expertennetzwerk lange Zeit die Herausbildung einer relevanten supranationalen EWG-Transportpolitik. Wie diese beiden Beispiele zeigen, spielten Netzwerke in der komplexen räumlichen Differenzierung transgouvernementaler und supranationaler Integration eine wichtige Rolle, was wiederum erhebliche indirekte Auswirkungen auf sektorale Politikprozesse und regulatorische Dynamiken hatte.

Zweitens legt die zeithistorische Forschung nahe, dass die Analyse von Netzwerken in bestimmten Politikfeldern die Auswirkungen konstitutionell-institutioneller Reformen und von EU-Erweiterungen auf deren Aktivitäten und ihren Einfluss erfassen sollte. Größere Politiknetzwerke mit breiteren als sektoralen Zielen und Interessen haben solche ‚polity-building‘-Prozesse zu steuern gesucht. Von der ersten Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften 1973 befürchteten solche Netzwerke von Kerneuropa-Akteuren dramatische Auswirkungen, denen sie teilweise mit einer Vertiefung ihrer Kooperation in informellen Netzwerken begegnen wollten, um den politischen ‚acquis‘ insgesamt und auf einzelnen Politikfeldern zu schützen. Dass die Erweiterung der Europäischen Union um mehr oder weniger integrationsfreudige Staaten und neue gesellschaftliche Akteure erhebliche Auswirkungen auf die Interessenaggregation in Netzwerken haben dürfte, hat jüngst auch Christian Henning in einer der wenigen politikwissenschaftlichen Studien gezeigt, die solche Veränderungen systematisch über eine EU-Erweiterung hinweg untersucht haben.³⁹ Danach haben die neuen mittel- und osteuropäischen Staaten und Interessenverbände vorerst viel stärker national ausgerichtete Netzwerke und Formen der Interessenvertretung in der Landwirtschaftspolitik. Dennoch sind die EU-Netzwerke in diesem Politikfeld deutlich stärker europäisch integriert und supranationaler geworden, weil die Ost-Erweiterungen von 2004 und 2007 in den alten Mitgliedstaaten einen starken supranationalen Integrationseffekt hatten.

Außerdem wird in zeithistorischer Perspektive drittens deutlich, dass der Einfluss von Netzwerken auf Politik und politische Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union weder leicht kategorisiert noch gemessen werden kann. So hat Tanja Börzel vorgeschlagen, zwischen Netzwerken im Regieren und Netzwerken als neuer Form des Regierens zu unterscheiden.⁴⁰ Dabei könne von einer neuen Regierungsform nur dann gesprochen werden, wenn Netzwerke politische Entscheidungen nicht nur „vorbereiten“, sondern selbst „bestimmen“.

37 Wolfram Kaiser: *Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration, 1945-63*, Basingstoke 1999, Kapitel 4.

38 Johan W. Schot: *Transnational infrastructures and the origins of European integration*, in: Alexander Badenoch/Andreas Fickers (Hrsg.): *Europe Materializing? Transnational Infrastructures and the Project of Europe*, Basingstoke im Erscheinen.

39 Christian H. C. A. Henning: *Politiknetzwerke und politischer Einfluss in der EU-Agrarpolitik. Ein Vergleich der EU-15 und EU-27*, in: Michael Gehler/Wolfram Kaiser/Brigitte Leucht (Hrsg.): *Netzwerke im europäischen Mehrebenensystem. Von 1945 bis zur Gegenwart*, Wien/Köln/Weimar 2009, S. 233-252.

40 Börzel: *Informelle Politik*, 2009.

Aus Börzels skeptischer Sicht auf Netzwerke als neue Regierungsform in der Europäischen Union erscheint der ‚Schatten der Hierarchie‘, den die Kommission durch ihr formales Monopol auf die Initiierung von Gesetzentwürfen genauso wie der Europäische Rat, der Ministerrat und teils das Europäische Parlament durch ihre Entscheidungskompetenzen werfen, lang und der politische Entscheidungsprozess nicht annähernd so nicht-hierarchisch, wie das in nationalen politischen Systemen der Fall sein mag. Allerdings ist es in zeithistorischer Perspektive empirisch kaum möglich, zwischen ‚Vorbereiten‘ und ‚Bestimmen‘ zu unterscheiden. So hat das Netzwerk europäischer Christdemokraten wesentliche Dimensionen der EGKS ‚bestimmt‘, indem es den Schuman-Plan in dieser Form ‚vorbereitet‘ hat, nämlich mit dem Junktim zwischen supranationaler Integration und sektoraler Wirtschaftsintegration mit dem antizipierten und gewünschten Ziel des anschließenden Selbstausschlusses Großbritanniens.⁴¹

Die multiplen Identitäten einzelner Akteure in der EU-Politik erschweren darüber hinaus erheblich die empirische Beschreibung, welche Art von ‚Schatten‘ supranationale Institutionen in der Europäischen Union eigentlich ‚werfen‘. Das wird besonders anschaulich am Beispiel der ersten bahnbrechenden Entscheidung van Gend & Loos des Europäischen Gerichtshofes von 1963,⁴² die das Prinzip der direkten Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts etablierte. Wie Morten Rasmussen rekonstruieren konnte, trafen die sieben Richter diese Entscheidung mit der knappsten möglichen Mehrheit von 4:3 Stimmen.⁴³ Dabei kam die entscheidende Stimme ausgerechnet von dem neuen französischen Richter Robert Lecourt, der paradoxerweise im Vorjahr ausgerechnet vom französischen Präsidenten Charles de Gaulle ernannt worden war, vermutlich im Rahmen einer Abmachung mit der christdemokratischen *Mouvement Républicain Populaire* (MRP). Diese bildete im April 1962 für einige Wochen bis zu de Gaulles ‚Volapük-Pressekonferenz‘ eine Koalition mit den Gaullisten. Lecourt war jedoch der frühere MRP-Fraktionsvorsitzende und verfügte über ausgezeichnete Kontakte im christdemokratischen Parteiennetzwerk. Er hatte stark föderalistische Präferenzen für die Verfassungsordnung Europas, weshalb er auch im Dezember 1954 in der französischen *Assemblée Nationale* beinahe die Pariser Verträge als unzulänglichen zwischenstaatlichen Ersatz für die supranationale Europäische Verteidigungsgemeinschaft zu Fall gebracht hätte.⁴⁴ Lecourt war außerdem in der Europäischen Bewegung engagiert. Schließlich spielte er als Staatsrechtler eine wichtige Rolle in dem schon erwähnten Netzwerk von Europarechtlern. Aus dieser Perspektive erscheint die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes von 1963 als ein dramatischer Sieg mit erheblichen langfristigen Auswirkungen auf das politische System der heutigen Europäischen Union für transnationale parteipolitische, föderalistische und juristische Netzwerke in einem hochgradig politisierten Konflikt über die Verfassungsordnung und Zukunft der EWG – keinesfalls als ein ‚Schatten‘, den eine staatliche supranationale Institution auf Netzwerke ‚warf‘.

Von Netzwerken im Regieren zu ‚network governance‘?

In der Frage einer Periodisierung von Formen des Regierens in der heutigen Europäischen Union könnten es sich Historiker leicht machen. Wie immer ist ihnen längst aus vergangenen Jahrhunderten bekannt, was Politikwissenschaftler gerade als neuen Trend – in diesem Fall zur ‚network governance‘⁴⁵ – ausgerufen haben. Natürlich wurde in der Antike, im Mittelalter und in der frühen Neuzeit und außerdem in anderen geografischen Räumen länger als in Europa

41 Vgl. Kaiser: *Christian Democracy*, 2007, Kapitel 6.

42 Europäischer Gerichtshof: Rs. 26/62 (*van Gend & Loos/Niederländische Finanzverwaltung*), Slg. 1963, 3.

43 Morten Rasmussen: *From Costa v. ENEL to the Treaties of Rome – A Brief History of a Legal Revolution*, in: Luís Miguel Poiares Maduro/Loïc Azoulai (Hrsg.): *The past and Future of EU law. The classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Oxford im Erscheinen.

44 Vgl. Kaiser: *Christian Democracy*, 2007, Kapitel 7.

ganz überwiegend in Netzwerken und Märkten ‚regiert‘. So wie der Nationalstaat des 19. Jahrhunderts könnte sich im Übrigen auch der hierarchische hochgradig regulierte Wohlfahrtsstaat in Westeuropa nach 1945, von dem Politikwissenschaftler das angeblich neue Regieren in Netzwerken abgrenzen, in der ‚longue durée‘ noch als kurze historische Episode erweisen.

Doch wie hierarchisch war der nationale Wohlfahrtsstaat überhaupt als Akteur in der Integrationspolitik nach 1945? Selbst einige Politikwissenschaftler haben jüngst aggressiv die Annahme hinterfragt, dass es irgendwann einen Wechsel von ‚Hierarchie‘ zu ‚Regieren‘ in Netzwerken gegeben habe. So hat Michael Keating in Bezug auf britische ‚policy network‘-Literatur konstatiert, die ‚network governance‘-These basiere letztlich auf einem „stilisierten Narrativ“ einer „fiktionalen Welt vor ‚governance‘, in der es noch unitarisch verfasste, zentralisierte Staaten gab, die irgendwie autonom von sozialen Interessen existierten“.⁴⁵ Für einen föderalistischen Staat wie die Bundesrepublik Deutschland wäre ein solches Narrativ ohnehin abwegig. Als Akteure im Integrationskontext erweisen sich in zeithistorischer Perspektive jedoch selbst zentralisierte Mitgliedstaaten als stark fragmentiert. Politische Parteien, Koalitionsregierungen, nationale Bürokratien und Verbände waren in wesentlichen strategischen Kernfragen der Integration tief gespalten und suchten Verbündete für ihre Präferenzen nicht nur unter anderen nationalen Akteuren, sondern vor allem auch in transnationalen Netzwerken und Allianzen und in den supranationalen Institutionen.

Selbst den französischen Regierungen in der V. Republik fiel es in dem zunehmend pluralistischen, multinationalen Mehrebenensystem schwer, klare Präferenzen zu formulieren und Einfluss zu projizieren, wie beispielsweise die enge Kooperation liberaler Fachbeamter in den Pariser Wirtschaftsministerien mit den Ministerien anderer Mitgliedstaaten und der Kommission oder die dramatischen Folgen der Ernennung Lecourts zum Richter am Europäischen Gerichtshof illustrieren. Von Anfang an schufen die supranationalen Behörden für Experten aus Wissenschaft, gesellschaftlichen Organisationen und Verbänden Zugang zu Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen. Die zahlreichen historischen Beispiele für netzwerkartige informelle Koordinierung, auch unter Einschluss nicht-staatlicher Akteure, aus der Zeit vor der ersten EG-Erweiterung 1973 verdeutlichen, dass es in der Europäischen Union niemals einen abrupten Wandel von hierarchischem zum Regieren in Netzwerken gegeben hat. Genauso wenig sollte man sich einen solchen Wandel als linear zunehmende Verdichtung von Netzwerken und – damit einhergehend – deren kontinuierlich immer größeren Einfluss auf Entscheidungsprozesse hin zu einer neuen Form von Regieren vorstellen. Zum Beispiel kann es in einer globalen Wirtschaftskrise, wie sie 2008 einsetzte, zu erheblichen Verwerfungen innerhalb von transnationalen Netzwerken sowie zu einer zumindest vorübergehenden Wiederbelebung stark staatlich-hierarchischer Entscheidungsstrukturen kommen.

Wie ließe sich dann Wandel in Netzwerken in der Europäischen Union alternativ konzeptualisieren? Insofern erscheint die von Mark Bevir und Roderick Rhodes allerdings nicht speziell auf die Europäische Union bezogene Hypothese bedenkenswert, dass politische „Dilemmata“ als Katalysatoren zumindest einen solchen Wandel in Netzwerken auslösen können, wenngleich damit nicht notwendigerweise auch in ihrem Einfluss auf das Regieren innerhalb der Europäischen Union. Solche Dilemmata stellen die Konstitution und Aktivitätä-

45 Andrew Jordan/Adriaan Schout: *The coordination of European Governance: exploring the capacities for networked governance*, Oxford 2006; Adriaan Schout/Andrew Jordan: *Coordinated European Governance. Self-Organizing or Centrally Steered?*, in: *Public Administration* 1/2005, S. 201-220; Beate Kohler-Koch/Rainer Eising (Hrsg.): *The Transformation of Governance in Europe*, London 1999; Beate Kohler-Koch: *Catching up with Change: The Transformation of Governance in the European Union*, in: *Journal of European Public Policy* 3/1996, S. 359-380.

46 Michael Keating: *Thirty Years of Territorial Politics*, in: *West European Politics* 1-2/2008, S. 60-81, hier S. 76. Eigene Übersetzung.

ten von Politiknetzwerken, bisherige Traditionen des Regierens und etablierte Lösungen für einzelne Politikfelder infrage.⁴⁷ Auf einer allgemeinen Ebene, nicht bezogen auf spezifische Politikfelder, erscheinen drei Arten von Dilemmata als besonders signifikant, die die Transformation existierender und die Formierung neuer Netzwerke angestoßen und Phasen besonders intensiver ‚vernetzter‘ Politik eingeleitet haben. Das betrifft erstens konstitutionell-institutionellen Wandel einschließlich von EU-Erweiterungen. So schuf die Gründung der EGKS und der EWG eine gänzlich neue institutionelle Ordnung, in der die Rolle der supranationalen Institutionen und gesellschaftlichen Akteure erst einmal bestimmt werden musste. Dies war für sich genommen ein großer Anreiz, bestehende Politiknetzwerke zu aktivieren oder neue zu schaffen, um die vertraglich teils nur sehr vage beschriebenen gesetzgeberischen Aufgaben erfüllen zu können. Die größte Verfassungsreform der Europäischen Union erfolgte sodann im Maastrichter Vertrag von 1992, der vor allem zu einer dramatischen Aufwertung des Europäischen Parlaments als Akteur in Netzwerken sowie als Locus zivilgesellschaftlicher Verständigungsprozesse führte.

Neben diesen Ergebnissen zwischenstaatlicher Verhandlungen über neue Verträge beziehungsweise Vertragsrevisionen schufen auch EU-Erweiterungen Dilemmata. Das gilt besonders für solche, die entweder die im Wesentlichen föderalistische Stoßrichtung Kerneuropas oder dessen innere politische und ökonomische Balance durch eine ganz neue Stimmengewichtung und erhebliche Budgettransfers wesentlich infrage zu stellen schienen. So hatte vermutlich der Beitritt Großbritanniens eine Stärkung bestehender allgemeiner und sektoraler Politiknetzwerke zur Folge, um – um im Bild zu bleiben – die befürchtete Kernschmelze in der Integration abzuwenden.

Zweitens ergeben sich große Dilemmata aus ökonomischen und gesellschaftlichen Krisenerscheinungen, die zu gesteigerten Erwartungen an die Problemlösungskompetenz der Europäischen Union führen und eine größere Koordinierung mitgliedstaatlicher Politik erfordern beziehungsweise eine Europäisierung von Politikfeldern angestoßen haben. Dies gilt vor allem für die Zeit nach der Ölkrise von 1973, die in den Europäischen Gemeinschaften und darüber hinaus von geringem Wachstum, wachsender Arbeitslosigkeit und rasch steigenden Budget- und Staatsdefiziten geprägt war. Bis dahin hatten die meisten Wirtschaftsverbände und Unternehmen die Integration grundsätzlich befürwortet und kaum Lobbying betrieben, zumal die Kommission Wert darauf legte, nicht als verlängerter Arm der Industrie zu erscheinen. Die Wirtschafts- und Energiekrise, sich teilweise dramatisch zuspitzende Verteilungskämpfe und wachsende Sorgen über die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft im Vergleich mit Japan und den Vereinigten Staaten führten nun jedoch dazu, dass die Unternehmen eigene Netzwerke auf- und ausbauten. Sie schalteten sich auch zunehmend öffentlich in Diskussionen über Reformen in den Europäischen Gemeinschaften ein, besonders im Vorfeld der Gründung des European Round Table of Industrialists und seiner Initiative für die Vollendung des Binnenmarkts.

Das dritte für die Konstituierung und Transformation von Netzwerken besonders relevante Dilemma besteht in Legitimitätskrisen der Integration. Diese haben in der Vergangenheit vor allem dazu geführt, dass supranationale Institutionen sich verstärkt um die Aktivierung und Einbeziehung gesellschaftlicher Akteure in bestehende formelle Konsultationsmechanismen und informelle Netzwerke bemüht haben – dies vor allem, weil sie sich davon größere ‚Input‘-Legitimität erhofft haben. Zwar waren die 1970er Jahre noch von einem recht linear zunehmenden permissiven Konsens in der Integration geprägt, das heißt ei-

47 Mark Bevir/Roderick A. W. Rhodes: Decentred Theory, Change and Network Governance, in: Eva Sørensen/Jacob Torfing (Hrsg.): Theories of Democratic Network Governance, Basingstoke 2007, S. 77-91.

ner wachsenden generellen Unterstützung durch die Bürger selbst der neuen Mitgliedstaaten, verbunden mit weitgehendem Desinteresse an konkreten europapolitischen Themen. Wie Ian Down und Carole Wilson jedoch mit Recht betont haben, waren die 1970er Jahre viel mehr als die 1990er Jahre eine Zeit extremer „Polarisierung“ in Integrationsfragen mit einer minoritären, aber öffentlich aggressiv artikulierten Opposition jedenfalls gegen diese Art von Integration.⁴⁸ Zu dieser Zeit betrachteten die Studentenbewegung und politisch links stehende Protestbewegungen die Europäischen Gemeinschaften als die supranationale Verkörperung kapitalistischer ‚Ausbeutung‘. Die neuen sozialen Bewegungen stellten etablierte Formen institutioneller Politik nicht nur auf der nationalen, sondern auch auf der europäischen und internationalen Ebene infrage. Wie erneut ab der zweiten Hälfte der 1990er Jahre bemühte sich die Kommission, solche Unzufriedenheit einzudämmen, indem sie den neuen gesellschaftlichen Akteuren behilflich war, transnationale Kontakte zu entwickeln und zu formalisieren, und sie in die Entwicklung neuer Politikfelder wie der Umweltpolitik einbezog.

Insofern erscheint die Annahme vertretbar, die aber möglichst durch interdisziplinäre Forschung zu erhärten wäre, dass es in der europäischen Integration seit 1945 eine starke Verdichtung von Netzwerken im EU-Regieren in solchen Phasen gegeben hat, in denen konstitutionell-institutionelle Reformen einschließlich der EU-Erweiterungen sowie ökonomisch-gesellschaftliche Krisenerscheinungen bis dahin gültige formelle und informelle institutionelle Arrangements radikal infrage gestellt haben. Das war nach der EGKS-Gründung vor allem in der Anfangszeit der EWG zwischen 1958 und etwa 1963, erneut von der Ölkrise 1973 bis Anfang der 1980er Jahre und wieder ab 1992 der Fall. Außerdem haben Legitimitätskrisen vor allem in der Zeit nach 1973 und 1992 zu einer stärkeren Pluralisierung von Akteuren in Netzwerken, vor allem zur Aktivierung von Wirtschaftsakteuren in den 1970er Jahren und von zivilgesellschaftlichen Akteuren in den 1990er Jahren geführt. Dagegen erscheint das rasche quantitative Wachstum von Interessenrepräsentation in Brüssel im Kontext des Binnenmarktprogramms Ende der 1980er Jahre keine neue Phase der Bildung und Intensivierung von Netzwerken oder gar von Regieren in und durch Netzwerke zu markieren, sondern eine Transformation von Praktiken des Lobbying, das stärker auf die supranationale Ebene verlagert wurde.⁴⁹ Aus einer solchen Perspektive erscheinen die 1970er Jahre, die in der Integrationsgeschichte früher als Phase politisch-institutioneller Stagnation gesehen wurden, durchaus als eine wichtige Sattelzeit⁵⁰ für Netzwerke, doch kommen auf EU-Ebene drei verschiedene Dilemmata oder Faktoren zusammen, die zu ihrer Neugründung, Transformation, Integration und Pluralisierung beitragen. Die These einer ‚Aushöhlung‘ der nationalen Mitgliedstaaten, wie sie ‚policy network‘-Forscher für den nationalstaatlichen Kontext entwickelt haben, greift jedenfalls für die heutige Europäische Union in zeithistorischer Perspektive gleich in mehrfacher Hinsicht zu kurz.

Schluss

Die zeithistorische Forschung zu Netzwerken und informeller Koordinierung in der Politik der heutigen Europäischen Union steckt noch in den Anfängen. Sie wird nicht zuletzt da-

48 Ian Down/Carole J. Wilson: From ‚Permissive Consensus‘ to ‚Constraining Dissensus‘: A Polarizing Union?, in: *Acta Politica* 1/2008, S. 26-49.

49 Vgl. hierzu einführend Justin Greenwood: *Interest Representation in the European Union*, 2. Auflage, Basingstoke 2007.

50 Reinhart Koselleck: Einleitung, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hrsg.): *Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Band 1, Stuttgart 1972, S. XIII-XXVII, hier S. XV.

durch erschwert, dass die hierfür notwendige multinationale, multi-institutionelle und multi-archivische Forschung sehr zeitaufwendig ist. Außerdem ist informelle mündliche Koordination nur bedingt mithilfe vor allem im Falle gesellschaftlicher Akteure bestenfalls zufällig überlieferter schriftlicher Quellen rekonstruierbar. Der analytische Blick auf vernetzte Politik wird den Zeithistorikern jedoch vor allem dabei behilflich sein, die Fragmentierung der Mitgliedstaaten und supranationalen Institutionen als Akteure und den informellen Charakter der Generierung und Aushandlung von politischen Ideen und Konzepten in transnationalen politischen Kontexten besser zu verstehen.

Die hier aufgeführten Beispiele illustrieren jedoch darüber hinaus, dass diese zeithistorische Netzwerk-Forschung nicht nur die stark national staatszentrierte traditionelle Integrationsgeschichte perspektivisch um die transnationale Dimension von Politik in der Europäischen Union erweitern und so auch zu ihrer besseren Integration in die allgemeine Geschichtsschreibung Europas beitragen kann. Vielmehr hat diese Forschung auch Potenzial, die Ergebnisse einer sehr eng geführten politikwissenschaftlichen ‚policy network‘-Forschung zu erweitern und kritisch zu hinterfragen. Vor allem kann diese zeithistorische Forschung helfen, die ‚policy network‘-Forschung wieder stärker an Verfassungsprozesse in einer transnationalen politischen Gemeinschaft anzubinden. Sie kann neue empirisch untermauerte Einsichten in die Bedingungen erarbeiten, unter denen neue Netzwerke entstehen und alte sich transformieren, während die meiste politikwissenschaftliche Forschung erst einsetzt, wenn solche Netzwerke schon sichtbaren Einfluss auf Entscheidungsprozesse haben. Schließlich kann die zeithistorische Forschung auch in diachroner Perspektive simplifizierende Annahmen über den Wandel von Staatlichkeit und einen Wechsel von hierarchischem Regieren zu Regieren in Netzwerken modifizieren. Eine engere transdisziplinäre Kooperation zwischen der Zeitgeschichte und der Politikwissenschaft hätte vor allem großes Potenzial, Wandel im Regieren in der Europäischen Union besser zu verstehen, vor allem hinsichtlich der Entstehung, Abschließung und Öffnung solcher Netzwerke in verschiedenen Politikfeldern, der Rolle supranationaler Institutionen wie der Kommission als Initiatoren und Mittler in solchen Netzwerken und des Einflusses von Netzwerken auf die EU-Politik. Auf diese Weise kann die Zeitgeschichte in Kooperation mit der Politikwissenschaft neue Wege zu einer transdisziplinären Rekonstruktion von zeitlichem Wandel nicht nur von transnationalen Netzwerken im Regieren in der Europäischen Union, sondern auch in der europäischen Integration insgesamt aufzeigen.



Politische Konditionalität der EU - eine erfolgreiche Demokratieförderungsstrategie?

Eine Analyse am Beispiel der Türkei

Von Dr. Sabrina Giesendorf

2009, 439 S., brosch., 89,- €,

ISBN 978-3-8329-4535-0

(Nomos Universitätschriften – Politik, Bd. 167)

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos

Die Relevanz der Lissabon-Strategie für den Deutschen Bundestag – eine gemischte Bilanz

*Martin Schwanholz und Victoria Krummel**

„Weiß eigentlich noch jemand, worin die Lissabon-Strategie besteht?“, soll der luxemburgische Staatsminister Jean-Claude Juncker beim europäischen Gipfeltreffen im November 2004 gefragt haben, als er mit seinen Kolleginnen und Kollegen die sich abzeichnenden, sehr ernüchternden Ergebnisse der Halbzeitüberprüfung der Lissabon-Strategie debattierte.¹

Gut viereinhalb Jahre später ließe sich genauso gut fragen: ‚Weiß eigentlich überhaupt jemand, was die Lissabon-Strategie ist?‘ Was die allgemeine Öffentlichkeit betrifft, muss man sich sicherlich keinen Illusionen hingeben. Doch wie verhält es sich mit den Abgeordneten des Deutschen Bundestages? Welche Bedeutung hat die Lissabon-Strategie für das deutsche Parlament?

Diese Frage ist im inzwischen neunten Jahr der Lissabon-Strategie auch deshalb berechtigt, weil die mit der Halbzeitüberprüfung beauftragte Expertengruppe unter Leitung des früheren niederländischen Ministerpräsidenten Wim Kok (Kok-Gruppe) gerade die mangelhafte Aneignung und Umsetzung durch die Mitgliedstaaten und die schwache Beteiligung der Parlamente am Lissabon-Prozess für das schlechte Abschneiden mitverantwortlich machte.² Entsprechend zielte die Neubelebung der Lissabon-Strategie im Jahr 2005 dezidiert darauf, die politische Verantwortlichkeit in den Mitgliedstaaten zu stärken und die Lissabonner Agenda stärker an die nationalen Parlamente anzukoppeln (Stichwort: ‚national ownership‘).³

Unsere Antwort auf die Frage, ob die Lissabon-Strategie relevant ist für die Tagesordnung des Deutschen Bundestages, lautet: ja und nein. Die Lissabon-Strategie selbst mit ihren Berichten und Verfahrenszyklen ist für das deutsche Parlament nach wie vor von nachrangiger Bedeutung. An dieser Einschätzung halten wir fest, obwohl sich nachweisen lässt, dass die Lissabon-Strategie seit ihrer Neuausrichtung deutlich stärker im Bundestag wahrgenommen wird.

Dagegen gelingt es bestimmten Zielen, Vorhaben und Konzepten der Lissabon-Strategie durchaus, Relevanz für den Bundestag zu entfalten. Dies werden wir im zweiten Teil des Aufsatzes anhand von Beispielen verdeutlichen. Damit geht jedoch nicht zwangsläufig ein Bezug deutscher Politik auf den europäischen Kontext einher.

Die Lissabon-Strategie seit 2000

Auf dem Lissabonner Gipfel im März 2000 beschlossen die europäischen Staats- und Regierungschefs, die Europäische Union binnen zehn Jahren „zum wettbewerbsfähigsten und

* Dr. Martin Schwanholz, MdB, Mitglied im Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union und Berichterstatter der SPD-Fraktion für die Lissabon-Strategie in Verbindung mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie. Victoria Krummel, wissenschaftliche Mitarbeiterin bei MdB Dr. Schwanholz.

Der Aufsatz geht auf einen Gastvortrag zurück, der vom Verfasser im November 2008 an der Hertie School of Governance, Berlin, gehalten wurde.

- 1 Zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung: Was ist eigentlich die Lissabon-Strategie, 06.11.2004.
- 2 Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok: Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. November 2004, Luxemburg 2004, S. 20 sowie S. 45–46.
- 3 Europäische Kommission: Mitteilung für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates. Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon, KOM (2005) 24, S. 14 sowie S. 35–38; Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 22./23. März 2005). Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 7619/1/05, S. 12.

dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen“.⁴

Ein derart ehrgeiziges Ziel, auf den Europäischen Räten 2001 um die Dimension von Umwelt und Nachhaltigkeit ergänzt, erforderte die strategische Einbindung aller relevanten Politikbereiche. Der in den Folgejahren sukzessiv ausgeweitete Katalog umfasste bis zur Halbzeitüberprüfung mehr als 120 qualitative und quantitative Zielmarken.⁵ Wenig überraschend zählt der Bericht der Kok-Gruppe eine „überfrachtete Agenda“ und mangelnde Fokussierung zu den größten Schwächen der Lissabon-Strategie.⁶

Trotz der Neufokussierung auf die Ziele Wachstum und Beschäftigung in 2005 umfasst die Lissabonner Agenda weiterhin ein breites inhaltliches Spektrum, angefangen bei Forschungs- und Bildungspolitik, über Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik, Energie- und Umweltschutzpolitik bis zu Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

Die Lissabon-Strategie im Deutschen Bundestag und die Rolle des Nationalen Reformprogramms

Dem regulären Umgang mit Dokumenten der Europäischen Union im Deutschen Bundestag entsprechend erfolgt nach Zuleitung an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union die federführende Beratung im jeweiligen Fachausschuss. Die Qualität der Beratungen unterscheidet sich dabei je nach der politischen Bedeutung einer Vorlage.⁷

Unser Interesse konzentriert sich an dieser Stelle auf den Umgang mit der Lissabon-Strategie selbst im Deutschen Bundestag, nicht auf die Vielzahl der mit ihr inhaltlich in Zusammenhang stehenden Vorlagen, Drucksachen und Dokumente aus den oben genannten Bereichen. Hierbei ist die Abgrenzung zwischen der europäischen Dimension und der nationalen Umsetzung zu beachten. So liegt die Federführung für die Lissabon-Strategie beim EU-Ausschuss. Das Nationale Reformprogramm wird jedoch federführend im Ausschuss für Wirtschaft und Technologie beraten.⁸

Anhand der Tagesordnungen dieser beiden Ausschüsse sowie des Ausschusses für Arbeit und Soziales und der Tagesordnungen des Plenums lassen sich die formellen Beratungen im Bundestag seit Beginn der Lissabon-Strategie nachvollziehen (siehe Tabelle 1 und 2).⁹ Dabei wird zumindest eine quantitative Entwicklung erkennbar. So gab es zwar im Frühjahr 2000, als der Startschuss in Lissabon fiel, ein bisschen Aufregung; der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder hielt eine Regierungserklärung, die von Entschließungsanträgen der rot-grünen Koalition wie der Oppositionsfractionen begleitet wurde. Doch danach pasierte, was die Lissabon-Strategie als solche betraf, wenig.

4 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000, SN 100/00, S. 3.

5 Centrum für angewandte Politikforschung: Halbzeit in Brüssel: Eine Bilanz des Frühjahrsgipfels zur Lissabon-Strategie am 22./23. März 2005. Position von Almut Metz, 25.03.2005.

6 Bericht Sachverständigenkommission: Die Herausforderung annehmen, 2004, S. 6, S. 19-20 sowie S. 48-49.

7 Siehe § 93 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Seit Inkrafttreten der letzten Geschäftsordnungsänderung am 21.08.2008 erfolgt bei der Behandlung von EU-Dokumenten gemäß § 93 Abs. 3 eine Priorisierung. Die Fraktionen unterscheiden seitdem auf Vorschlag des Europareferats des Deutschen Bundestages zwischen beratungsrelevanten und nicht beratungsrelevanten Vorlagen.

8 Soweit nicht anders vermerkt, umfasst der Begriff ‚Nationales Reformprogramm‘ im Folgenden sowohl die sich auf einen Drei-Jahres-Zeitraum beziehenden Nationalen Reformprogramme als auch die dazugehörigen jährlichen Umsetzungs- und Fortschrittsberichte.

9 Der Ausschuss für Arbeit und Soziales (16. Wahlperiode) wird mit einbezogen, um in Anbetracht des geänderten Zuschnitts des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit (14. und 15. Wahlperiode) eine legislativübergreifende Kontinuität zu wahren. Nicht berücksichtigt wurden Vorlagen, die zwar auf den Tagesordnungen der Ausschüsse verzeichnet sind, die aber weder beraten, noch einzeln zur Kenntnis genommen wurden (sogenannte Sammelliste).

Tabelle 1: Beratung der Lissabon-Strategie im Plenum des Deutschen Bundestages

Datum¹	Beratungsgegenstand	Dokument
16. Legislaturperiode		
25.09.2008	Unterrichtung durch die Bundesregierung Nationales Reformprogramm Deutschland 2008 bis 2010 Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2008	16/10250
11.10.2007	Unterrichtung durch die Bundesregierung Nationales Reformprogramm Deutschland 2005 bis 2008 Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2007	16/4560
01.03.2007	Regierungserklärung zum Europäischen Rat in Brüssel am 08./09. März 2007 (Deutsche Ratspräsidentschaft)	Pl.-Pr. 16/82
21.09.2006	Unterrichtung durch die Bundesregierung Nationales Reformprogramm Deutschland 2005 bis 2008 Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2006	16/2467
21.09.2006	Antrag der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der SPD Das Nationale Reformprogramm Deutschland und die Lissabon-Strategie weiterführen – Wirtschaftswachstum und Beschäftigungspolitik zum Erfolg führen	16/2629
21.09.2006	Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Mehr Ehrgeiz bei der Erreichung der Lissabon-Ziele	16/2622
17.03.2006	Regierungserklärung zum Europäischen Rat am 23./24. März 2006 in Brüssel	Pl.-Pr. 16/26
15.12.2005	Regierungserklärung zum Europäischen Rat am 15./16. Dezember 2005 in Brüssel	Pl.-Pr. 16/8
15. Legislaturperiode		
18.03.2005	Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Für eine zukunftsgerichtete Weiterführung der Lissabon-Strategie – Neue Impulse zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung	15/5116
18.03.2005	Antrag der Fraktion der FDP Zur Tagung des Europäischen Rates am 22./23. März 2005 – Stabilität und Wachstum stärken	15/5131
18.03.2005	Antrag der Fraktion der CDU/CSU Wachstum in Deutschland und Europa stärken – Neue Strategie für Lissabon-Ziele entwickeln	15/5025
11.11.2004	Regierungserklärung zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Brüssel am 04./05. November 2004	Pl.-Pr. 15/138
03.04.2003	Regierungserklärung zu den Ergebnissen des Europäischen Rates in Brüssel am 20./21. März 2003	Pl.-Pr. 15/37
14. Legislaturperiode		
06.04.2000	Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU zu der Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates vom 23./24. März 2000 in Lissabon	14/3101
06.04.2000	Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu der Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates vom 23./24. März 2000 in Lissabon	14/3099
06.04.2000	Regierungserklärung zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates vom 23./24. März 2000 in Lissabon	Pl.-Pr. 14/98
1 Datum der Beratung im Plenum.		
<i>Quelle: Eigene Darstellung.</i>		

Erst mit der Halbzeitüberprüfung Ende 2004 kam Bewegung in die Sache. Auf den Tagesordnungen häuften sich die Beratungspunkte, zunächst zur Neuausrichtung der Lissabon-Strategie im Frühjahr 2005 und später im Umfeld der Nationalen Reformprogramme beziehungsweise der jährlichen Umsetzungs- und Fortschrittsberichte.

Ohne daraus Schlüsse auf die Qualität der parlamentarischen Beratung ziehen zu können, macht die Auflistung in den Tabellen 1 und 2 doch zumindest deutlich, dass seit der Halbzeitüberprüfung und der daraufhin erfolgten Neuausrichtung die formelle Befassung mit der Lissabon-Strategie im Bundestag zugenommen hat.

Was könnten die Gründe dafür sein? Unsere Vermutungen beziehen sich auf zwei Aspekte: Zum einen dürfte das ernüchternde Ergebnis der Halbzeitbilanz dabei eine Rolle spielen, insbesondere mit Blick auf die europäischen Arbeitsmärkte. Um das Ziel einer Beschäftigungsquote von 70 Prozent zu erreichen, so die damalige Aussage, müssten bis 2010 22 Millionen neue Jobs in der Europäischen Union entstehen.¹⁰ Die Situation in Deutschland war 2004/2005 besonders schlecht. Die Wirtschaft war nach zweijähriger Stagnation noch immer nicht auf Wachstumskurs; die Arbeitslosigkeit hatte zu Beginn des Jahres 2005, auch bedingt durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, einen historischen Höchststand erreicht. Die Diskussion um die schlechten Ergebnisse der ehrgeizigen Lissabon-Agenda traf daher in Deutschland auf einen entsprechenden Resonanzboden.

Nachhaltiger könnte der zweite Grund wirken: das mit der Neuausrichtung geänderte Verfahren der Lissabon-Strategie. Die offene Methode der Koordinierung wurde gestrafft und stärker mit den „Grundzügen der Wirtschaftspolitik“ (Art. 99 EGV) und den „Beschäftigungspolitischen Leitlinien“ (Art. 128 EGV) verzahnt, die zu den „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung“ zusammengeführt wurden. Zugleich wurde ein Drei-Jahres-Zyklus der multilateralen Überwachung eingeführt (vergleiche Abbildung 1).¹¹

Die für die Parlamente sicherlich entscheidende Neuerung war die Einführung des Nationalen Reformprogramms als zentrales Instrument der innerstaatlichen Koordinierung einerseits sowie der Berichterstattung nach Brüssel andererseits. Das völlig unübersichtliche Berichtswesen reduzierte sich dadurch drastisch auf einen Umsetzungs- und Fortschrittsbericht pro Jahr. Zugleich verabschiedete sich die Europäische Union von einer Vielzahl der quantitativen Zielvorgaben. Die Mitgliedstaaten sind seitdem aufgefordert, sich in ihren Nationalen Reformprogrammen eigene Zielmarken zu setzen, an denen ihr Fortschritt gemessen wird.¹²

10 Rat der Europäischen Union: Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2004/2005, Dok. 7010/05, S. 7.

11 Vgl. Europäische Kommission: Für Wachstum sorgen und Arbeitsplätze schaffen: Ein neuer und integrierter Koordinierungszyklus für Wirtschaft und Beschäftigung in der EU. Begleitdokument zur Mitteilung an die Frühjahrstagung des Europäischen Rates 2005. Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein neuer Start für die Strategie von Lissabon, SEK (2005) 193.

12 Weiterhin gültig im Rahmen der Lissabon-Strategie sind die quantitativen Ziele der Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie für die Beschäftigungsquoten, siehe Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, 2005, S. 4 sowie „Leitlinie 7“ und „Leitlinie 17“ in: Europäische Kommission: Wachstum und Jobs. Gemeinsam die Zukunft Europas gestalten. Integrierte Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005-2008), Luxemburg 2005, S. 18 und S. 31-32. [Entscheidung des Rates vom 12. Juli 2005 über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 205 vom 6. August 2005, S. 21-27, hier S. 24; Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2005 zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft (2005-2008), in: Amtsblatt der EU, Nr. L 205 vom 6. August 2005, S. 28-37, hier S. 33.]

Tabelle 2: Beratung der Lissabon-Strategie in den Ausschüssen für Angelegenheiten der Europäischen Union, für Wirtschaft und Technologie, für Arbeit und Soziales beziehungsweise für Wirtschaft und Arbeit des Deutschen Bundestages

Datum ¹	TOP	Beratungsgegenstand	Dokument	federführender Ausschuss
16. Legislaturperiode				
15.10.2008	8	Unterrichtung durch die Bundesregierung Nationales Reformprogramm Deutschland 2008 bis 2010 Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2008	16/10250	Wirtschaft und Technologie
05.03.2008	1	Gespräch mit dem Bundesminister für Arbeit und Soziales, Herrn Olaf Scholz, MdB zu den aktuellen Entwicklungen der Lissabon-Strategie, insbesondere den integrierten Leitlinien und dem „Flexicurity-Ansatz“		EU
24.10.2007	10	Unterrichtung durch die Bundesregierung Nationales Reformprogramm Deutschland 2005 bis 2008 Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2007	16/4560	Wirtschaft und Technologie
19.04.2007	1	Gespräch mit dem Kommissar für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit, Dr. Vladimír Špidla, über den Stellenwert und die Zukunft der Bereiche Arbeit und Soziales in der Europäischen Gemeinschaft und ihre Bedeutung im Rahmen der Lissabon-Strategie		Arbeit und Soziales
28.03.2007	3	Berichterstattung durch das BMAS über die Frühjahrstagung des Europäischen Rates am 8./9. März 2007 mit Blick auf die Lissabon-Strategie		Arbeit und Soziales
27.09.2006	4b	Antrag der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der SPD Das Nationale Reformprogramm Deutschland und die Lissabon-Strategie weiterführen – Wirtschaftswachstum und Beschäftigungspolitik zum Erfolg führen	16/2629	Wirtschaft und Technologie
27.09.2006	4c	Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Mehr Ehrgeiz bei der Erreichung der Lissabon-Ziele	16/2622	Wirtschaft und Technologie
27.09.2006	4a	Unterrichtung durch die Bundesregierung Nationales Reformprogramm Deutschland 2005 bis 2008 Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2006	16/2467	Wirtschaft und Technologie
10.05.2006	13	Entschließung des Europäischen Parlaments zu der Empfehlung der Kommission zu den Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft im Rahmen der integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005 – 2008)	EuB-EP 1219	Wirtschaft und Technologie
08.03.2006	6	Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament Gemeinsame Maßnahmen für Wachstum und Beschäftigung: Das Lissabon-Programm der Gemeinschaft	Ratsdokument 11618/05	EU

Datum ¹	TOP	Beratungsgegenstand	Dokument	federführender Ausschuss
15. Legislaturperiode				
15.06.2005	6c	Mitteilung von Präsident Barroso für die Frühjahrstagung des Europäischen Rates: Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze. Ein Neubeginn für die Strategie von Lissabon	Ratsdokument 5990/05	EU
15.06.2005	6a	Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen Für eine zukunftsgerichtete Weiterführung der Lissabon-Strategie – Neue Impulse zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung	15/5116	EU
15.06.2005	6b	Antrag der Fraktion der FDP Zur Tagung des Europäischen Rates am 22./23. März 2005 – Stabilität und Wachstum stärken	15/5131	EU
01.06.2005	4	Antrag der Fraktion der CDU/CSU Wachstum in Deutschland und Europa stärken – Neue Strategie für Lissabon-Ziele entwickeln	15/5025	Wirtschaft und Arbeit
07.05.2003	1	Unterrichtung durch den Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Herrn Wolfgang Clement, zu den Themenbereichen „Wirtschaftspolitische Schwerpunkte in Europa, insbesondere Liberalisierung des Energie- und Gasmarktes, europäische Beschäftigungsaspekte der Lissabonner Strategie“		EU
14. Legislaturperiode				
06.04.2000	7	Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU zu der Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates vom 23./24. März 2000 in Lissabon	14/3101	EU
06.04.2000	8	Entschließungsantrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zu der Abgabe einer Erklärung der Bundesregierung zu den Ergebnissen der Sondertagung des Europäischen Rates vom 23./24. März 2000 in Lissabon	14/3099	EU
15.03.2000	1	Unterrichtung durch den Bundesminister der Finanzen, Herrn Hans Eichel über die Sondertagung des Europäischen Rates am 23./24. März in Lissabon		EU
23.02.2000	2	Unterrichtung durch die Bundesregierung über die Sondertagung des Europäischen Rates am 23./24. März in Lissabon zu dem Thema Beschäftigung, Wirtschaftsreform und sozialer Zusammenhalt – hin zu einem Europa der Innovation und des Wissens		EU
1 Datum der Beratung im jeweiligen Ausschuss.				
<i>Quelle: Eigene Darstellung.</i>				

Diese Änderungen der Governance führten zu einer teilweisen und von der Europäischen Kommission auch gewollten Renationalisierung.¹³ Mit dem Nationalen Reformprogramm wurde die Koordinierung verschiedener Politiken in Bezug zur Lissabon-Strategie größtenteils in den innerstaatlichen Rahmen zurückverlagert und die Sichtbarkeit des Lissabon-Prozesses deutlich erhöht. Das Dokument, das vom federführenden Bundeswirtschaftsministerium nach Abstimmung mit den anderen Ressorts und den Ländern zur Kabinettsbefassung im August vorgelegt wird, ist nicht mehr und nicht weniger als Bilanz und Ausblick eines Regierungsprogramms, wobei es selbstverständlich den durch den Koalitionsvertrag abgesteckten Rahmen einhält. Nach Billigung im Kabinett wird das Nationale Reformprogramm dem Bundestag zur Unterrichtung zugeleitet, wo es vor der im Oktober des jeweiligen Jahres zu erfolgenden Übermittlung an die Europäische Kommission debattiert wird.

Als Quasi-Regierungsprogramm vermag das Nationale Reformprogramm eher als Vorlagen europäischer Provenienz parlamentarische Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen, die ihren Ausdruck in Anträgen und Plenardebatten findet.¹⁴ Dabei erwächst der Lissabon-Strategie durchaus ein gewisser parlamentarischer Nutzwert aus ihrer inhaltlichen Breite, die den Fraktionen unterschiedliche Angriffspunkte erlaubt, und als zusätzliche Folie, an der Erfolg oder Misserfolg des Regierungshandelns gemessen werden kann (vergleiche Anträge in Tabelle 1).

Der Bundestag macht über den Beschluss von Anträgen formellen Einfluss im Rahmen des Lissabon-Prozesses geltend. So hat das Plenum im Herbst 2006 begleitend zum Nationalen Reformprogramm einen entsprechenden Antrag der Koalitionsfraktionen verabschiedet, welcher der Europäischen Kommission zusammen mit dem Nationalen Reformprogramm übermittelt worden ist.

Wie Tabelle 1 zeigt, beschließt der Bundestag nicht zu jedem Frühjahrsgipfel oder zu jedem Nationalen Reformprogramm entsprechende Anträge. Abgesehen von der Frage der politischen Bedeutung, die der Lissabon-Strategie im Einzelnen zugemessen wird, gibt es dafür aus unserer Sicht auch strukturell bedingte Gründe: Zum einen ist die Abstimmung zwischen den jeweiligen Koalitionsfraktionen schwierig. Da die Lissabon-Strategie die Kernbereiche Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik umfasst, kommen politische Konfliktlinien hier entsprechend stark zum Tragen.

Zum anderen erschwert die inhaltliche Breite der Lissabon-Strategie die fraktionsinterne Abstimmung. Möglicherweise wirkt sich dieser Aspekt bei kleineren Fraktionen des Bundestages weniger aus. Für die SPD-Bundestagsfraktion gilt jedoch: Mit jeder weiteren zu beteiligenden Arbeitsgruppe steigt der Koordinierungsaufwand auch innerhalb der Fraktion und die Anträge laufen Gefahr, durch die seitenlange Auflistung von thematisch unterschiedlichsten Forderungen an Fokus und Qualität zu verlieren.¹⁵ Zu sehr ähnelt die Lissabon-Strategie noch immer einem Weihnachtsbaum: „Immer wieder hängt jemand eine neue Kugel mit neuen Wünschen und Zielen hinein.“¹⁶ Darüber hinaus sind sich Europapolitiker und die für das Nationale Reformprogramm zuständigen Wirtschaftspolitiker nicht in jedem

13 Europäische Kommission: Zusammenarbeit für Wachstum und Arbeitsplätze, 2005, S. 37.

14 Bedingt durch die Verzögerungen in Folge der Regierungsbildung nach der Bundestagswahl am 18. September 2005 fand keine parlamentarische Beratung des ersten Nationalen Reformprogramms (2005-2008) statt. Die Bundesregierung übermittelte das Dokument erst im Dezember 2005 verspätet an die Europäische Kommission.

15 Vgl. Antrag der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der SPD: Das Nationale Reformprogramm Deutschland und die Lissabon-Strategie weiterführen – Wirtschaftswachstum und Beschäftigungspolitik zum Erfolg führen, in: Bundestagsdrucksache 16/2629 vom 20.09.2006; Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Für eine zukunftsgerichtete Weiterführung der Lissabon-Strategie – Neue Impulse zur wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erneuerung, in: Bundestagsdrucksache 15/5116 vom 16.03.2005.

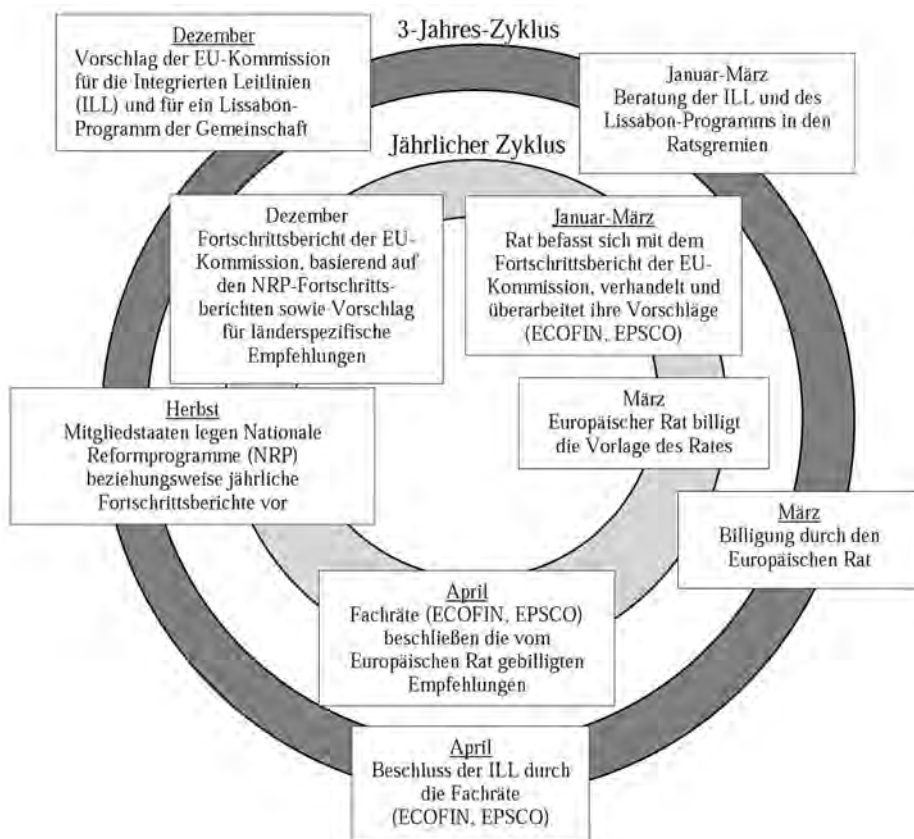
16 Zitiert nach Frankfurter Allgemeine Zeitung: Lissabon-Strategie, 2004.

Fall einig über die Relevanz des Themas. Ein Antrag kommt ohne die Initiative der federführenden Arbeitsgruppe jedoch nicht zustande.

Zu bedenken ist grundsätzlich auch, dass Anträge der Koalitionsfraktionen an die eigene Regierung in europäischen Angelegenheiten kontraproduktiv wirken können. Die Bundesregierung ist für die Umsetzung entsprechender Forderungen des Bundestages auf europäischer Ebene nicht allein verantwortlich. Aus diesem Grund wird die Lage an den Brüsseler Verhandlungstischen bei möglichen Anträgen von den Koalitionsfraktionen mit berücksichtigt. Forderungen, die sehr wahrscheinlich nicht durchsetzbar sind, könnten aus Verhandlungserfolgen der Bundesregierung schnell Misserfolge werden lassen und wären eine Steilvorlage für die Opposition.

Nicht in jedem Fall mündet das Thema Lissabon-Strategie in formelle parlamentarische Initiativen oder schafft es auf die Tagesordnung von Plenum und Ausschüssen. Wie wir im Folgenden zeigen werden, bedeutet diese Tatsache nicht zwangsläufig, dass aus dem parlamentarischen Raum heraus nichts passiert.

Abbildung 1: Multilateraler Überwachungsprozess der Lissabon-Strategie



Quelle: eigene Darstellung

Die Beratung innerhalb der SPD-Bundestagsfraktion, die Einbeziehung der sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament und informelle Einflussnahme

Die Halbzeitüberprüfung der Lissabon-Strategie hat auch mit Blick auf ihre Beratung innerhalb der SPD-Bundestagsfraktion entscheidende Änderungen angestoßen. Im Fokus der fraktionsinternen Befassung mit dem Thema steht das Nationale Reformprogramm. Naturgemäß kann an dieser Stelle nichts darüber gesagt werden, wie die Lissabon-Strategie in anderen Fraktionen des Bundestages repräsentiert ist und behandelt wird. Möglichkeiten informeller Einflussnahme bleiben vom Grundsatz her den Regierungsfractionen vorbehalten.

In den ersten fünf Jahren der Lissabon-Strategie gab es innerhalb der SPD-Bundestagsfraktion kein Gremium, das sich speziell mit dieser Angelegenheit befasst hätte. Erst nachdem Wim Kok Anfang 2005 auf der jährlichen Klausurtagung der Fraktion über die Halbzeitbilanz referiert hatte, beschloss der Geschäftsführende Vorstand der SPD-Bundestagsfraktion auf Betreiben der Arbeitsgruppe Europa eine intrafraktionelle Arbeitsgruppe „Lissabon-Strategie“ einzurichten.

Der Arbeitsgruppe „Lissabon-Strategie“ gehören die für das Thema zuständigen Berichtserstatter aus den regulären Arbeitsgruppen der Fraktion an. Die Treffen finden unregelmäßig statt, etwa zwei bis drei Mal im Jahr. Die Leitung obliegt der für den Arbeitsbereich Europa verantwortlichen stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden. Dies ist insofern bemerkenswert, als der Hauptzweck der Arbeitsgruppe „Lissabon-Strategie“ darin besteht, die Erstellung des Nationalen Reformprogramms und der jährlichen Berichte zu begleiten, also in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitsgruppe Wirtschaft und Technologie fällt. Im Rahmen dieser Arbeitsgruppe erfolgt eine entsprechende informelle Berichterstattung des Bundeswirtschaftsministeriums zu den laufenden Arbeiten am Nationalen Reformprogramm, zumeist auf Abteilungsleiter- oder Unterabteilungsleiterenebene.

Die Arbeitsgruppe „Lissabon-Strategie“ stellt den Versuch dar, aus dem parlamentarischen Raum heraus Einfluss zu nehmen auf den von der Exekutive formulierten Bericht, und zwar, wie so oft in politischen Prozessen, vor der formellen Beratung. Denn wie oben erwähnt beginnt die formelle parlamentarische Befassung im Bundestag erst, nachdem das Nationale Reformprogramm durch das Kabinett gebilligt und dem Parlament zugeleitet wurde.

Inwieweit gelingt diese informelle Einflussnahme? Gemäß einer Absprache mit dem Bundeswirtschaftsministerium erhalten die Koalitionsfraktionen den Entwurf des Nationalen Reformprogramms bereits einige Wochen vor der Kabinettsbefassung. Nach Beratung innerhalb der Arbeitsgruppe „Lissabon-Strategie“ nehmen die zuständigen Berichtserstatter bei Bedarf Kontakt mit ihrem jeweiligen Ressort auf, um Hinweise anzubringen oder Anpassungen vorzuschlagen. So geschehen zum Beispiel beim Entwurf des Nationalen Reformprogramms 2007. Dieser enthielt aus Sicht der SPD beim Thema Flexicurity eine mit Blick auf den Kündigungsschutz missverständliche Formulierung, worauf das Bundesarbeitsministerium durch die Abgeordneten aufmerksam gemacht wurde. Im endgültigen Text ist diese Passage gestrichen.

Der konkrete Änderungseinfluss solcher Interventionen ist dennoch kaum messbar. Vermutet werden darf, dass solche Anmerkungen dort potenziell erfolgversprechender sind, wo die Führung des Ressorts bei der eigenen Partei liegt. Nach unserer Auffassung geht es bei dieser versuchten Einflussnahme aber auch weniger darum, zu einem quasi Mitverfasser der Nationalen Reformprogramme zu werden. Vielmehr steht dahinter das Ziel, parlamentarische Kontrolle auszuüben und die eigenen Ressorts in der Abstimmungsphase insbesondere gegenüber dem federführenden Bundeswirtschaftsministerium zu unterstützen. Da-

durch soll selbstverständlich auch verhindert werden, dass sich in die Nationalen Reformprogramme Vorfestlegungen einschleichen, die in der Koalition nicht oder noch nicht Konsens sind.

Die Einbeziehung der sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament vollzieht sich auf der Ebene der Abgeordneten überwiegend in zwei Bereichen. Zum einen finden turnusmäßige Sitzungen mit den deutschen Abgeordneten der sozialdemokratischen Fraktion in Brüssel und Berlin statt. Die Lissabon-Strategie findet sich überwiegend analog zum jährlichen Zyklus (siehe Abbildung 1) auf der Tagesordnung wieder. Darüber hinaus gibt es bilaterale Kontakte der Berichterstatter zu einzelnen Fragestellungen.

Auf der Ebene der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE) finden seit Einführung der Lissabon-Strategie zwei bis drei Mal im Jahr Treffen der sogenannten „Lissabon-Gruppe“ statt. Eingeladen sind aus der Parteifamilie die Kommissare, Vertreter der Fraktion im Europäischen Parlament, Vertreter der nationalen Parlamente und die zuständigen nationalen Minister. Auf der Tagesordnung stehen neben allgemeinen Fragen des Lissabon-Prozesses oft ausgeweitete Inhalte, zum Beispiel zum Thema Flexicurity. Teile dieser Gruppe sind seit Beginn des Jahres 2009 in der sogenannten High Level Advising Group der SPE aufgegangen. Ziel dieser Treffen ist es, möglichst vor der Kommission relevante Papiere mit eigenen Positionen vorzulegen. Die Einflussnahme zielt damit in Richtung Brüssel, aber durch die Berichterstattungen in den jeweiligen Arbeitsgruppen der nationalen Parlamentsfraktionen finden sich hier Rückkoppelungen.

Vorläufige Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend ergibt sich der Eindruck, dass die Lissabon-Strategie seit ihrer Neuaustrichtung stärker im Bundestag wahrgenommen wird, sowohl durch formelle Beratungen als auch in informellen Initiativen. Mit einiger Plausibilität kann behauptet werden, dass die von der Europäischen Kommission angemahnte ‚national ownership‘ zumindest besser funktioniert als in den Anfangsjahren der Strategie.

Ob sich diese Tendenz verstetigt, bleibt allerdings abzuwarten. Die Tatsache, dass es in 2008 trotz der Verhandlungen um die neuen „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung 2008 bis 2010“ und der Neuauflage des Nationalen Reformprogramms für den Zeitraum 2008 bis 2010 keine parlamentarischen Anträge gab, nährt daran eher Zweifel.¹⁷

Sicherlich spielt für die weitere Behandlung im deutschen Parlament die Vorgehensweise der Kommission im Post-Lissabon-Prozess eine zentrale Rolle. Durch die Finanzkrise geriet der in Abbildung 1 dargestellte Ablauf durcheinander. Entgegen dem vorgesehenen Verfahren erstellte die Kommission ihren Fortschrittsbericht dieses Mal in drei Teilen. Am 26. November 2008 legte sie einen Einzelbericht zum Europäischen Konjunkturprogramm vor.¹⁸ Am 16. Dezember 2008 folgte der Bericht zum gemeinschaftlichen Lissabon-Programm¹⁹ und am 28. Januar 2009 länderspezifische Überlegungen und Vorschläge.²⁰ Bei den letzte-

17 Die Befassung im Plenum beschränkte sich auf eine Debatte am 25.09.2008, deren Reden allerdings zu Protokoll gegeben wurden (siehe Tabelle 1).

18 Europäische Kommission: Mitteilung der Europäischen Kommission an den Europäischen Rat. Europäisches Konjunkturprogramm, KOM (2008) 800.

19 Europäische Kommission: Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Umsetzungsbericht für das Lissabon-Programm der Gemeinschaft 2008-2010, KOM (2008) 881.

20 Europäische Kommission: Die Strukturreformen der Lissabon-Strategie vor dem Hintergrund des Europäischen Konjunkturprogramms – Jährliche Länderberichte: Empfehlung für eine Empfehlung des Rates zu den 2009 aktualisierten Grundzügen der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft und zur Umsetzung der Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten, KOM (2009) 34.

ren wurden keine Bewertungen zu den jeweiligen Konjunkturprogrammen der Mitgliedsländer vorgenommen. Am 4. März 2009 wurde ein Zwischenbericht der Kommission zum Konjunkturprogramm erwartet. Dem folgte am 22. April 2009 ein Treffen der Koordinatoren der Lissabon-Strategie der Mitgliedstaaten und der Kommission unter tschechischer Ratspräsidentschaft in Prag. Auf diesem Treffen sollten die von den Mitgliedstaaten angeordnete Evaluierung des Lissabon-Prozesses sowie ein Diskussionspapier für die Post-Lissabon-Strategie nach 2010 beraten werden. Ob, beziehungsweise was, die Kommission unter dem Eindruck bevorstehender Europawahlen und der Neubesetzung der Kommission vorlegt, bleibt mit Spannung zu erwarten.

Ziele, Vorhaben, Konzepte der Lissabon-Strategie – drei Beispiele für die politische Bedeutung

Trotz der gestiegenen formellen wie informellen Befassung spielt die Lissabon-Strategie für den Bundestag politisch eine untergeordnete Rolle. Dies wird insbesondere deutlich, wenn man die Lissabon-Strategie mit der Bedeutung vergleicht, die einige ihrer Ziele, Vorhaben und Inhalte im Bundestag und für die deutsche Politik insgesamt erlangt haben.

Gleiche Herausforderungen, gleiche Ziele: die Agenda 2010 und die Lissabon-Strategie

Als die Lissabon-Strategie auf dem Europäischen Rat im Frühjahr 2000 beschlossen wurde, waren die ihr zugrunde liegenden Einsichten gerade dabei, Teil des politischen Allgemeinguts zu werden. Globalisierung, demografischer Wandel, technologische Entwicklung und Klimaschutz wurden zunehmend als Herausforderungen begriffen, die alle Staaten der Europäischen Union betrafen und denen diese nur mit strukturellen Reformen wirksam begegnen konnten.

Die Erkenntnis, dass die Zukunft des spezifischen europäischen Wirtschafts- und Sozialmodells im zunehmenden globalen Wettbewerb nur durch den Ausbau der Wissensgesellschaft gesichert werden kann, gewann unter den zum damaligen Zeitpunkt mehrheitlich sozialdemokratisch beziehungsweise sozialistisch geführten Regierungen an Boden. Im Zuge der von der New Economy entfachten Euphorie schienen neue, pragmatische Lösungen möglich, wie sie exemplarisch im sogenannten Schröder-Blair-Papier von 1999²¹ zum Ausdruck kamen (Stichworte: ‚Neue Mitte‘, ‚Dritter Weg‘).

Diese Einsichten, Herausforderungen und Ziele haben sich in der Lissabon-Strategie ebenso manifestiert wie in den Strukturreformen der rot-grünen Regierungszeit und waren damit von hoher politischer Relevanz für den Bundestag wie für die deutsche Politik insgesamt.

Mustergültiges Beispiel ist die im März 2003 vom damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder proklamierte Agenda 2010. Die Agenda 2010 wird in der öffentlichen Diskussion häufig verengt auf Strukturreformen am Arbeitsmarkt, insbesondere die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe („Hartz IV“). Tatsächlich bezog sich die Agenda 2010 als „das größte Reformprogramm der Nachkriegszeit“²² auf eine Vielzahl von Politikfeldern und umfasste einen ganzen Katalog mit rund 30 Einzelmaßnahmen aus den Bereichen Arbeitsmarkt, Wirtschaft, Steuern, Bürokratieabbau, Gesundheit, Rente, Umwelt, Familie, Bildung

21 Gerhard Schröder/Tony Blair: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair vom 8. Juni 1999 (Wortlaut), in: Blätter für deutsche und internationale Politik 7/1999, S. 887-896.

22 Bernd Pfaffenbach, Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium, in einem Interview in: Die Welt: „Wir brauchen kein Investitionsprogramm“, 20.01.2005.

und Forschung. Ihr erklärtes Ziel war es, „Deutschland bis zum Ende des Jahrzehnts bei Wohlstand und Arbeit wieder an die Spitze [zu] bringen“.²³ Eine Reihe von in Lissabon gefassten Prioritäten und Beschlüssen finden ihre Entsprechung in der Agenda 2010, wie die exemplarische Gegenüberstellung in Tabelle 3 deutlich werden lässt.

Obwohl die Strukturreformen der vergangenen Jahre die von der Lissabon-Strategie benannten Herausforderungen und Ziele widerspiegeln, würde wohl niemand ernsthaft behaupten, die Lissabon-Strategie habe dafür den entscheidenden Impuls gegeben. Bestenfalls könnte man ihr eine Katalysatorwirkung zuschreiben.

Mehr noch, obwohl die Agenda 2010 faktisch einer nationalen Umsetzung der Lissabon-Strategie gleichkam, wurde sie weder im Bundestag, noch in der öffentlichen Diskussion als Teil eines gesamteuropäischen Reformprojekts wahrgenommen. Dieser Zusammenhang wurde auch von der Bundesregierung nur selten ausdrücklich hergestellt. Insgesamt entsteht so der missverständliche Eindruck, beide Prozesse, das heißt Lissabon-Strategie und Agenda 2010, seien praktisch unabhängig voneinander abgelaufen, obwohl beide im Wesentlichen gleichen Einsichten entspringen und analoge Ziele teilten.

Eine ähnliche Tendenz lässt sich im aktuellen Koalitionsvertrag ausmachen. Auch hier bleibt in politischen Kernbereichen mit faktischem Bezug zur Lissabonner Agenda der europäischen Kontext unerwähnt. Selbst bei der vermutlich prominentesten Lissabonner Zielmarke, der Steigerung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung bis 2010 auf drei Prozent vom Bruttoinlandsprodukt, fehlt der europäische Bezug.²⁴ Dieses gilt ebenfalls für einzelne Maßnahmen zur Bewältigung der Finanzkrise (Konjunkturpakete 1 und 2).²⁵

23 Regierungserklärung durch den Bundeskanzler Gerhard Schröder: Mut zum Frieden und zur Veränderung, in: Plenarprotokoll des Bundestages 15/32 vom 14.03.2003, S. 2479 (B)-2493 (C), hier S. 2481; siehe auch Regierungserklärung durch den Bundeskanzler Gerhard Schröder: Aus Verantwortung für unser Land: Deutschlands Kräfte stärken, in: Plenarprotokoll des Bundestages 15/166 vom 17.03.2003, S. 15484 (B)-15496 (B).

24 Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit, 11.11.2005, S. 23.

25 Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“, in: Bundestagsdrucksache 16/10930 vom 13.11.2008; Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU und SPD Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland, in: Bundestagsdrucksache 16/11740 vom 27.01.2009.

Tabelle 3: Gegenüberstellung von Lissabon-Strategie (2000) und Agenda 2010 (2003)

Lissabon-Strategie	Agenda 2010
Bildung und Ausbildung für das Leben und Arbeiten in der Wissensgesellschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Investitionsprogramm zum Auf- und Ausbau von Ganztagschulen • Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren
Schaffung eines europäischen Raums der Forschung und Innovation	<ul style="list-style-type: none"> • Erhöhung des Anteils der Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf 3 Prozent des BIP bis 2010 • Steigerung der Förderungen für die großen Forschungseinrichtungen um 3 Prozent jährlich • Konzentration der Forschungsförderung auf besonders zukunftsfähige Bereiche wie Informations- und Kommunikationstechnologie und Biotechnologie
Qualität und Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen Verringerung des Steuerdrucks auf Arbeit	<ul style="list-style-type: none"> • Gesundheitsreform für mehr Wettbewerb im System und zur Senkung der Krankenversicherungsbeiträge (Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung) • Steuerreform: Senkung des Eingangsteuersatzes von 25,9 auf 15 Prozent und des Spitzensteuersatzes von 53 auf 42 Prozent
Modernisierung des sozialen Schutzes	<ul style="list-style-type: none"> • Rentenreform: Einführung eines Nachhaltigkeitsfaktors und Orientierung der Rentenanpassungsformel am Bruttolohn; Anhebung des faktischen Renteneintrittsalters • Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe („Hartz IV“)
Schaffung eines günstigen Umfelds für die Gründung und Entwicklung innovativer Unternehmen, insbesondere von klein- und mittelständischen Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Abbau bürokratischer Hemmnisse für kleine Unternehmen und Existenzgründer (Kleinunternehmerförderungsgesetz) • Small-Business-Act, unter anderem steuerliche Vergünstigungen für Existenzgründer • Offensive „pro mittelstand“, unter anderem neue Mittelstandsbank zur Sicherung der Finanzierung von klein- und mittelständischen Unternehmen
Wirtschaftsreformen für einen vollendeten und einwandfrei funktionierenden Binnenmarkt	<ul style="list-style-type: none"> • Subventionsabbau (Steuervergünstigungsabbau-gesetz) • Novellierung der Handwerksordnung
Mehr und bessere Arbeitsplätze für Europa: Entwicklung einer aktiven Beschäftigungspolitik Förderung der sozialen Integration	<ul style="list-style-type: none"> • Aktive Arbeitsmarktpolitik nach dem Grundsatz ‚Fordern und Fördern‘: Arbeitslosengeld II; Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld; Verbesserung der Hinzuverdienstmöglichkeiten; Änderung der Zumutbarkeitskriterien • Umbau der Bundesanstalt für Arbeit zur Bundesagentur für Arbeit, unter anderem Verbesserung der Vermittlung • Reform des Kündigungsschutzes: Erleichterungen für Kleinbetriebe und Existenzgründer
<p><i>Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon), 23. und 24. März 2000, SN 100/00; Regierungserklärung durch den Bundeskanzler Gerhard Schröder: Mut zum Frieden und zur Veränderung, in: Plenarprotokoll des Bundestages 15/32 vom 14.03.2003, S. 2479 (B)-2493 (C).</i></p>	

Gemeinschaftliche Vorhaben von hoher politischer Brisanz: die Dienstleistungsrichtlinie

Der im Januar 2004 vom damaligen Binnenmarktkommissar Frits Bolkestein vorgelegte Entwurf für eine Richtlinie über Dienstleistungen im Binnenmarkt war eines der Kernvorhaben der Lissabon-Strategie zur Vollendung des Binnenmarkts.²⁶

Der Richtlinienentwurf wurde dem Bundestag formal zugeleitet, wo die Bedeutung dieses europäischen Gesetzesvorhabens zunächst unterschätzt wurde. Sowohl im federführenden Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit als auch im mitberatenden EU-Ausschuss wurde die Vorlage im März 2004 ohne Aussprache zur Kenntnis genommen. Erst im Verlaufe des weiteren Jahres rückte die Tragweite des Richtlinienentwurfs, insbesondere des vorgeschlagenen Herkunftslandprinzips, ins Bewusstsein der Abgeordneten. Überdies enthielt die im Oktober 2004 vorgelegte Stellungnahme der Bundesregierung zur Halbzeitüberprüfung der Lissabon-Strategie eine Passage, die als prinzipielle Zustimmung zum Bolkesteinschen Entwurf der Dienstleistungsrichtlinie interpretiert werden konnte.²⁷

Die Dienstleistungsrichtlinie hat die Bundestagsabgeordneten nach unserem Eindruck mobilisiert wie kein anderes europäisches Gesetzgebungsvorhaben zuvor. Bemerkenswert war insbesondere, dass eine intensive Beratung im Bundestag stattfand, bevor die politische Einigung in Brüssel erfolgt war. Auch die Meinungsbildung innerhalb der SPD-Bundestagsfraktion fand in einer – verglichen mit anderen europäischen Vorlagen – außergewöhnlich intensiven Auseinandersetzung statt, an der alle betroffenen Arbeitsgruppen der Fraktion beteiligt waren. Die parlamentarischen Beratungen mündeten in zwei Bundestagsbeschlüssen, in denen ein „erheblicher und grundlegender Veränderungsbedarf“ am Richtlinienvorschlag und insbesondere die Ablehnung des Herkunftslandprinzips zum Ausdruck gebracht wird.²⁸

Bekanntermaßen beschlossen die europäischen Staats- und Regierungschefs auf deutschen und französischen Druck beim Gipfeltreffen im März 2005, die Verabschiedung der Dienstleistungsrichtlinie daran zu knüpfen, dass „zugleich das europäische Sozialmodell zu wahren“ sei.²⁹ Die Folge war eine grundlegende Neujustierung des ursprünglichen Entwurfs der Richtlinie, die schließlich im Dezember 2006 verabschiedet wurde.

Am Beispiel der Dienstleistungsrichtlinie wird offenbar, dass bestimmte gemeinschaftliche Vorhaben im Rahmen der Lissabon-Strategie eine hohe Relevanz entwickeln und entsprechende politische Initiative im Bundestag auslösen können.

Die Annahme scheint plausibel, dass die Bedeutung eines europäischen Vorhabens für den Bundestag potenziell umso höher ist, je größer die darin erkannte politische Tragweite ist und je stärker es auf einen entsprechenden nationalen Resonanzboden trifft. Im Falle der Dienstleistungsrichtlinie kann man die Angst vor einem Abbau sozialer Standards und vor weiteren Arbeitsplatzverlusten in einem unter Rekordarbeitslosigkeit leidenden Deutschland als einen solchen Resonanzboden ansehen. Am Herkunftslandprinzip des Entwurfs der Dienstleistungsrichtlinie konnte sich unter diesen Bedingungen eine grundlegende Debatte über den Charakter der Europäischen Union kristallisieren.³⁰

26 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, KOM (2004) 2, S. 3.

27 Die Bundesregierung: Wachstum und Beschäftigung für die Jahre bis 2010. Position der Bundesregierung zur Halbzeitbilanz der Lissabon-Strategie, Oktober 2004, S. 6.

28 Antrag der Fraktion der SPD und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Für eine zukunftsgerichtete Weiterführung der Lissabon-Strategie, 2005; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Arbeit (9. Ausschuss) zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung – Drucksache 15/5172 Nr. 1.10 – Vermerk des Generalsekretariats des Rates für die Gruppe „Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum“ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt Ratsdok. 5161/05, in: Bundestagsdrucksache 15/5865 vom 29.06.2005.

29 Rat der Europäischen Union: Schlussfolgerungen, 2005, S. 7.

Neue Konzepte für alte Konflikte: das Flexicurity-Konzept

Unter Umständen kann es der Lissabon-Strategie gelingen, bestimmte Konzepte in die nationale Debatte zu tragen. Eines der augenfälligsten Beispiele dafür ist das Konzept der Flexicurity, das seit 2003 Teil der Europäischen Beschäftigungsstrategie ist.³¹

Dieser Kunstbegriff – eine Verbindung der englischen Begriffe ‚flexibility‘ und ‚security‘ – war bis vor wenigen Jahren nur im Zusammenhang mit den dänischen und niederländischen Arbeitsmarktreformen der 1990er Jahre bekannt. Kurz gesagt, bezeichnet Flexicurity gemäß der Vorstellung der Europäischen Kommission eine „integrierte Strategie zur gleichzeitigen Stärkung von Flexibilität und Sicherheit auf dem Arbeitsmarkt“ im Interesse von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern.³² Das Konzept wurde auf europäischer Ebene im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie konkretisiert und fand Eingang in die „Integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung“ des neu ausgerichteten Lissabon-Prozesses, sowohl für 2005 bis 2008 als auch für den Folgezeitraum 2008 bis 2010.

Der Begriff ‚Flexicurity‘ findet sich wieder im Koalitionsvertrag 2005.³³ Wie die Definition bereits erahnen lässt, steht die Idee von Flexicurity im Spannungsfeld der Debatte über mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt versus mehr soziale Sicherheit zwischen den großen politischen Lagern. Damit berührt Flexicurity unter anderem die in der politischen Auseinandersetzung in Deutschland sehr sensible Frage des Kündigungsschutzes.

Daher werden die Diskussion und die konkrete Auslegung von Flexicurity durch die Europäische Kommission und den Rat auch im Bundestag genau verfolgt. Besonders aufmerksam wurde das von der Europäischen Kommission im November 2006 verabschiedete Grünbuch zum „Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts“ zur Kenntnis genommen.³⁴ Darin werden arbeitsrechtliche Änderungen in den Mitgliedstaaten angedacht, die auf einen flexiblen und integrativen Arbeitsmarkt zielen sollen. Aus Sicht der SPD-Bundestagsfraktion legte die Europäische Kommission den Schwerpunkt dabei einseitig auf die Deregulierung des Arbeitsmarktes. Die Fraktion reagierte darauf mit einer Ad-hoc-Arbeitsgruppe zum „Grünbuch Arbeitsrecht“ unter Leitung ihres damaligen arbeits- und sozialpolitischen Sprechers, welche parallel zur ressortabgestimmten Stellungnahme der Bundesregierung ein Positionspapier der SPD-Bundestagsfraktion zum Grünbuch erarbeitete.³⁵

Ohne an die politische Bedeutung von Agenda 2010 oder Dienstleistungsrichtlinie heranzureichen zu können, zeugt der Umgang mit dem Thema Flexicurity von der Aufmerksamkeit, die ein mittels der Lissabon-Strategie transportiertes Konzept bei den Bundestagsabgeordneten und in der nationalen Debatte erlangen kann. Darüber hinaus ist dies ein weiteres Beispiel dafür, dass für die Einschätzung der Relevanz eines Themas im Bundestag die Betrachtung

30 Dies trifft nicht nur auf Deutschland zu. Besonders stark wurde die Debatte in Frankreich in Zusammenhang mit dem bevorstehenden Referendum über den Verfassungsvertrag geführt, dessen Ergebnis im Mai 2005 die Ablehnung des Vertrags war.

31 Inge Kaufmann/Alexander Schwan: Flexicurity auf Europas Arbeitsmärkten – Der schmale Grat zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Internationale Politikanalyse, Bonn/Berlin 2007.

32 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Gemeinsame Grundsätze für den Flexicurity-Ansatz herausarbeiten: Mehr und bessere Arbeitsplätze durch Flexibilität und Sicherheit, KOM (2007) 359, S. 9.

33 Koalitionsvertrag CDU, CSU und SPD: Gemeinsam für Deutschland, 2005, S. 40.

34 Europäische Kommission: Grünbuch. Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, KOM (2006) 708.

35 Tischvorlage für die Sitzung der Fraktion am 20. März 2007, 16/335: Grünbuch Arbeitsrecht der EU-Kommission, hier: Kernthesen der SPD-Bundestagsfraktion, 15.03.2007, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/answers/documents/spd_germany_en.pdf (letzter Zugriff: 15.12.2008).

tung formeller Beratungsvorgänge nicht ausreicht und der Blick um parlamentarische Initiativen informeller Natur erweitert werden und die Fraktionen einbeziehen muss.

Fazit und Ausblick

Die eingangs gestellte Frage nach der Relevanz der Lissabon-Strategie für die Tagesordnung des Deutschen Bundestages erfordert ein differenziertes Urteil. Unsere Antwort lautet: ja und nein. Nein, weil die Lissabon-Strategie selbst eine untergeordnete Rolle im Bundestag spielt. Dies gilt, obwohl sich nachweisen lässt, dass die Lissabon-Strategie seit ihrer Neuausrichtung 2005 insgesamt stärker im Bundestag wahrgenommen wird. Es scheint plausibel, den Grund dafür in erster Linie im neuen Instrument des Nationalen Reformprogramms zu sehen. Allerdings bleibt fraglich, ob sich diese Tendenz zukünftig verstetigt. Neue Herausforderungen wie die Finanzkrise zeigen auch hier ihre Wirkung. Interessant wird die weitere Behandlung der Thematik im Verlauf des Jahres 2009 nach dem April-Treffen der Koordinatoren der Post-Lissabon-Strategie sein.

Ja, weil die Lissabon-Strategie durchaus Relevanz für den Bundestag und die Abgeordneten entfalten kann, wenn es um bestimmte Ziele, Vorhaben und Konzepte geht. So umreißen die von der Lissabon-Strategie benannten Herausforderungen und Ziele die deutschen Strukturreformen der letzten Jahre in wichtigen politischen Kernbereichen. Mustergültiges Beispiel ist die Agenda 2010, die faktisch ein deutsches Umsetzungsprogramm im Rahmen des Lissabon-Prozesses darstellt. Trotz der in weiten Teilen analogen Ausrichtung bleibt die Verknüpfung nationaler Reformen mit der übergeordneten europäischen Reformstrategie gering. Zu den Gründen hierfür wären ebenso wie zur gegenseitigen Beeinflussung zwischen europäischer Ebene und nationaler Politik eingehende empirische Analysen lohnenswert.

Einzelne Gemeinschaftsvorhaben im Rahmen der Lissabon-Strategie können wie gezeigt eine starke politische Aktivität im Bundestag auslösen, auch wenn nur wenige europäische Vorhaben den Bundestag in so hohem Maße mobilisieren wie die Dienstleistungsrichtlinie. Darüber hinaus erlangen im Zuge der Lissabon-Strategie auch bestimmte Konzepte und Ziele Bedeutung für den Bundestag und die deutsche Politik insgesamt. Neben dem ausgewählten Beispiel des Flexicurity-Konzepts wäre beispielsweise auch die Genese des 3-Prozent-Ziels bezüglich der Ausgaben für Forschung und Entwicklung in der deutschen Politik, das sowohl im rot-grünen Koalitionsvertrag von 2002³⁶ als auch im aktuellen Koalitionsvertrag³⁷ festgehalten ist, eine Untersuchung wert.

Die Lissabon-Strategie kann in einigen Punkten kritisiert werden. Angefangen bei ihrem äußerst geringen Bekanntheitsgrad in der Öffentlichkeit, ihrer Ähnlichkeit mit einem Gemischtwarenladen politischer Maßnahmen, über ihre angebotsorientierte Ausrichtung bis zu Erfolglosigkeit und mangelnder Effizienz.

Eine der am häufigsten vorgetragenen Kritiken bezieht sich dabei auf die offene Methode der Koordinierung. Da die meisten der von der Lissabonner Agenda berührten Kompetenzen den Mitgliedstaaten obliegen, steht und fällt ihr Erfolg mit der Umsetzung durch Regierungen und nationale Parlamente. Eine Reihe von Kommentatoren bemängelt insbesondere die fehlenden Sanktionsmechanismen und hätte die Einführung einer europäischen Besten- und

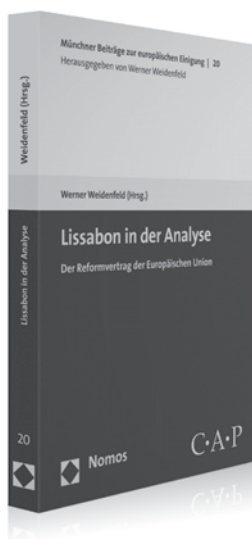
36 Koalitionsvertrag von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, 16.10.2002, S. 34.

37 Koalitionsvertrag CDU, CSU und SPD: Gemeinsam für Deutschland, 2005, S. 46.

Schlechtesten-Liste begrüßt, wie sie im Zuge der Neuausrichtung von der Expertengruppe unter Wim Kok vorgeschlagen worden war.³⁸

Aus einem supranationalen Blickwinkel auf diese spezifische Art europäischer Governance ist die Kritik sicherlich nachvollziehbar. Dennoch bleibt eines unbestreitbar – ob man es nun richtig finden mag oder bedauerlich: Auch nach einem denkbaren Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon und für eine mögliche Post-Lissabon-Strategie nach 2010 bleibt die Verantwortung für den Großteil der von der Lissabon-Agenda umrissenen Reformen in den Kernbereichen Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf absehbare Zeit beim höchsten gesetzgebenden Organ der Bundesrepublik Deutschland: dem Deutschen Bundestag. Dessen Mitglieder müssen ihre Politik vor Bürgerinnen und Bürgern vertreten und zwar unter ungleich schärferer Sanktionsdrohung: nämlich der, nicht gewählt zu werden.

Vertrag von Lissabon



Lissabon in der Analyse

Der Reformvertrag der Europäischen Union

Herausgegeben von Prof. Dr. Werner Weidenfeld

2008, 284 S., brosch., 29,-€,

ISBN 978-3-8329-3524-5

(Münchener Beiträge zur europäischen Einigung, Bd. 20)

Am 13. Dezember 2007 setzten die Staats- und Regierungschefs der EU ihre Unterschrift unter den „Vertrag von Lissabon“ und beendeten damit eine jahrelange Reformdebatte. Das Werk untersucht die langwierige Entstehungsgeschichte, die institutionellen und politikfeldspezifischen Reformen sowie die politischen Konsequenzen des neuen Vertragswerks.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos

38 Bericht Sachverständigengruppe: Die Herausforderung annehmen, 2004, S. 49. Bekanntlich zählte die Bundesregierung zu den größten Kritikern eines solchen Rankings.

Die EU nach Lissabon – bürgernah, bürgerfreundlich, bürgertauglich?

*Melanie Piepenschneider**

Europa und die Bürger – gegenseitige Verantwortung für die europäische Einigung

Das Jahr 2009 ist durch eine ganze Reihe von Jubiläen gekennzeichnet: So jährt sich zum 70. Mal der Beginn des Europa zerstörenden Zweiten Weltkrieges. Vor 60 Jahren wurde der Europarat gegründet. Das Europäische Parlament wird zum siebten Mal und seit 30 Jahren direkt von den Bürgerinnen und Bürgern gewählt. Europa feiert das 20-jährige Jubiläum der Überwindung des Ost-West-Konflikts und des Falls der Mauer. Polen, Ungarn und Tschechien begeben ihre zehnjährige Mitgliedschaft in der NATO.

Diese wenigen Daten skizzieren die Prägezeichen des letzten Jahrhunderts und geben einen Hinweis auf kommende Herausforderungen: Ein von Kriegen nicht nur materiell vernichtetes Europa versucht in einer enormen Kraftanstrengung die geschichtlich immer wiederkehrende Abfolge von Feindschaft, Krieg, Zerstörung und knappen Phasen des Friedens zu durchbrechen. Krieg sollte zwischen den Staaten Europas nicht mehr möglich sein. Hierzu bedurfte es organisatorischer Strukturen und institutioneller Regeln zur Gestaltung gemeinsamen Handelns und zum Einhegen von Verteilungskämpfen über Ressourcen: Diese Motive waren es unter anderem, die vor 60 Jahren, am 5. Mai 1949, zur Gründung des Europarates führten. Die noch nach Spielregeln klassischer internationaler Zusammenschlüsse verfasste Organisation Europarat war der erste Versuch der Vertragspartner gemeinsam politische Herausforderungen zu bewältigen. Durch die Schaffung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl Anfang der Fünfzigerjahre wurde dann das ehrgeizige europäische Integrationsprojekt begonnen.

Die europäische Einigung hatte immer das Ziel, das friedliche Zusammenleben unterschiedlicher Völker zum Wohle aller zu organisieren. Dies schloss eine friedliche und damit kriegsfreie Existenz genauso ein wie die Schaffung und Sicherstellung von Freiheit und Wohlstand. Dieses Friedensprojekt ist eine unvergleichliche europäische Erfolgsgeschichte. Nach den Erfahrungen zweier Weltkriege im 20. Jahrhundert war der Boden bereitet, den friedlichen Weg über vertragliche Vereinbarungen für gemeinsam zu lösende Fragen und Probleme zu gehen.

Begonnen wurde das europäische Einigungswerk als ein Projekt der Eliten. Denn Paradigmenwechsel dieser Größenordnung kommen entweder durch (blutige) Revolutionen oder Kriege zustande oder Eliten müssen in einem Akt des Willens vorangehen. Die Europäische Union entwickelte sich im Laufe der Jahre aber von einem Europa *für* die Bürger zu einem Europa *der* Bürger. Diese Veränderung hat eine Neujustierung von Verantwortlichkeiten zur Folge:

- Die Bürger haben eine Verantwortung für Europa: So wie die Bürger Ost- und Mitteleuropas 1988/1989 und in der DDR in der Friedlichen Revolution die Verantwortung für Gesellschaft und Staat selbst in die Hand nahmen, indem sie sich von Diktaturen befreiten, genauso darf auch den Bürgern das Schicksal der europäischen Einigung nicht gleichgültig

* Dr. Melanie Piepenschneider, Leiterin Hauptabteilung Politische Bildung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Wesseling (bei Köln).

sein. Hierbei geht es nicht um eine erneute Revolution im Sinne des Einreißens von Mauern und Zäunen, aber um die Überwindung geistiger Barrieren und von Lethargie. Es geht um die Identifikation mit dem europäischen Integrationsprojekt und die Mobilisierung, sich für die Idee der Einigung Europas einzusetzen und bei dessen Ausgestaltung mitzuwirken.

- Vor 20 Jahren sind die Bürger in Europa und der DDR gegen Unfreiheit und Diktatur auf die Straße gegangen: die Bürger Europas haben sich Freiheit und Demokratie erkämpft. Dadurch entsteht auf der anderen Seite auch eine Verpflichtung Europas gegenüber seinen Bürgern. Der Kampf für Freiheit und Demokratie darf nicht an den nationalen Grenzen Halt machen.

In dieser gegenseitigen Verpflichtung müssen die Anstrengungen betrachtet und bewertet werden, die europäische Einigung bürgernah, bürgerfreundlich und bürgertauglich zu machen. Denn ohne Bürger ist das europäische Integrationsprojekt obsolet – nur um seiner selbst Willen macht es wenig Sinn und ist zum Scheitern verurteilt. Strukturen neuer Machtausübung zu schaffen ohne Rückkopplung oder Verbindung zu den Bürgern wird auf Dauer keinen Bestand haben – es sei denn, diese Strukturen enden (wieder) in einer Diktatur; und selbst diese haben nur eine zeitlich begrenzte Lebensdauer wie die Geschichte lehrt.

Die Europäische Union – bürgernah, bürgerfreundlich, bürgertauglich?

Unbestreitbar hat die Europäische Union im Vergleich mit anderen Organisationen den höchsten Grad an Konkretisierung und Strukturierung europäischen politischen Handelns erreicht.

Solange die Europäische Union neben lokaler, regionaler und staatlicher Ebene ‚nur‘ eine weitere Bühne für politisch Handelnde im Interesse ihres Nationalstaates darstellte, wurde die Frage nach dem Beziehungsgeflecht zwischen Europäischer Union und Bürger vor allem in Fachkreisen gestellt und diskutiert. Die Europäische Union wurde im Laufe der Jahre eine ‚Macht‘ an sich und war nicht mehr nur eine Struktur, über die Repräsentanten ihrer Mitgliedstaaten das eigene Machtpotenzial ausweiten konnten. Je mehr sich die Europäische Union zu eben diesem eigenen Akteur auf der Weltbühne entwickelte (und dies auch musste), je mehr Rechte und Kompetenzen die Organe der Europäischen Union durch Vertragsrevisionen erhielten, desto angespannter wurde das Verhältnis zwischen der Europäischen Union und ihren Bürgern.¹

Ebenso kann man feststellen, dass je mehr Wissen über die Europäische Union beim Bürger vorhanden ist, er umso kritischer die Einigungsbemühungen beurteilt. Dies soll kein Plädoyer gegen politische Bildung oder Informationskampagnen der Europäischen Kommission oder anderer Stellen zum Thema Europa sein. Dieses Phänomen macht allerdings deutlich, dass eine intensive Informationspolitik nicht ‚brave‘, angepasste und positiv gestimmte Europäer schafft, sondern sie einem hohen argumentativen Standard genügen muss und nicht ein Selbstläufer im Hinblick auf die Erhöhung von Zustimmungsraten in der Bevölkerung ist.

Zudem kann es passieren, dass durch eine immer größere Verdichtung des europäischen Integrationsgeflechts und des damit einhergehenden Transfers von mehr und mehr Rechten an eine übergeordnete Politikebene der Bürger das Empfinden hat, dass seine Freiheitsrechte begrenzt werden. Es muss im Zuge der fortschreitenden Integration Europas auch immer

1 Siehe auch Thomas Petersen: Der Kampf Europas mit der Gleichgültigkeit, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.05.2008; Heinrich Neisser: Einstellungen der Bürger zur europäischen Einigung im Wandel, in: Otto Schmuck (Hrsg.): Die Menschen für Europa gewinnen – Für ein Europa der Bürger, Bad Marienberg 2008, S. 129-146.

wieder die (Kontroll-)Frage gestellt werden, ob der Freiheitsgrad der Bürger durch die Europäische Union zugenommen hat oder ob die Bürger durch sie in ihrer (staatlich garantierten) Freiheit eher begrenzt werden?²

Das Ziel von politischem Handeln ist, Gesellschaft so zu organisieren, dass das „größte Glück der größten Zahl“³ möglich wird. Dieses Bestreben treibt nicht nur Staaten an, sondern ist in Zeiten der Globalisierung längst nationalen Grenzen entwachsen. Die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise verdeutlicht die (weltweite) Verflechtung im Bereich der Wirtschaft und zeigt, dass nur aufeinander abgestimmtes, gemeinsames politisches Handeln zu Lösungen für die europäischen Staaten führen kann. Damit bekommt die europäische Einigung einen den aktuellen Gegebenheiten angepassten und verdichteten Auftrag und unterstreicht das politische Projekt Europa.

In einem ersten Schritt gilt es, die nicht ganz spannungsfreie Wechselbeziehung zwischen Europäischer Union und dem Bürger zu definieren. Das Beziehungsgeflecht ist auf mehreren, unterschiedlichen Ebenen zu betrachten:

1. *Wertegemeinschaft*: Inwiefern verbinden die Unionsbürger gemeinsame Werte und wie haben diese Eingang in das europäische Vertragswerk gefunden?
2. *Rechte und Pflichten*: Inwiefern schützt die Europäische Union die Rechte der Bürger und definiert deren Pflichten gegenüber der Europäischen Union?
3. *Demokratisierung*: Inwiefern ist der Bürger als Akteur mittel- und unmittelbar am europäischen Integrationsprozess beteiligt beziehungsweise in diesen einbezogen?
4. *Transparenz und Effizienz*: Inwiefern sind die Strukturen und Entscheidungsprozesse in der Europäischen Union transparent und effizient und vermitteln dem Bürger einen Mehrwert oder Zugewinne an Sicherheit, Freiheit und Wohlfahrt?

Ausgangspunkt der Betrachtung ist der Vertrag von Lissabon:⁴ Auch wenn er noch nicht in Kraft getreten und damit kein geltendes Recht ist, wird ihm bisher doch der höchste Grad an Verwirklichung von Bürgernähe und Demokratie zugeschrieben.⁵ Diese Bewertung des Lissabonner Vertrages wird auch durch sein Zustandekommen gestützt: Vorläufer war der Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa.⁶ Dieser Verfassungsvertragsentwurf wurde vom Konvent zur Zukunft Europas (Europäischer Konvent) ausgearbeitet. Der Konvent war auch deshalb beachtenswert, weil neben Mitgliedern der Regierungen, Abgeordnete des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente vertreten waren. Somit waren vom Bürger gewählte Repräsentanten am Zustandekommen, an Inhalt und Formulierungen direkt beteiligt. Aber auch die Zivilgesellschaft wirkte durch zahlreiche Foren und andere Möglichkeiten der Artikulation von Standpunkten und Ideen auf den Entstehungsprozess des Textes ein.⁷

2 Diese Fragestellung ist unter anderem auch eine der Argumentationen beziehungsweise Begründungen für Klagen gegen den Lissabonner Vertrag vor dem Bundesverfassungsgericht.

3 Abgewandeltes Zitat von Francis Hutcheson (1694-1746), irischer Philosoph und Ökonom: „größte Beglückung für die größte Anzahl“.

4 Die gemäß dem Lissabonner Vertrag konsolidierten Fassungen des Vertrags über die Europäische Union (EUV) und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind abgedruckt in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008.

5 Eine Auszählung der Begriffe Bürger/innen und Unionsbürgerschaft in den konsolidierten Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) in den Fassungen des Vertrags von Nizza (abgedruckt in: Amtsblatt der EU, Nr. C 321 vom 29. Dezember 2006) und im Vergleich dazu in EUV und AEUV ergibt, dass sich die Anzahl der Nennungen von 28 auf 46 fast verdoppelt hat. Dies ist nur ein kleines Indiz für die Einschätzung.

6 Europäischer Konvent: Entwurf. Vertrag über eine Verfassung für Europa. Vom Europäischen Konvent im Konsensverfahren angenommen am 13. Juni und 10. Juli 2003, CONV 850/03.

7 Vgl. Peter Becker/Olaf Leiß: Die Zukunft Europas. Der Konvent zur Zukunft der Europäischen Union, Wiesbaden 2005.

Eine Analyse der oben genannten vier Elemente im Lissabonner Vertrag soll zeigen, inwieweit die Einschätzung zu seiner Bürgernähe zutreffend ist.

Der Vertrag von Lissabon – ein Vertrag für die Bürger?

Am 13. Dezember 2007 unterzeichneten die europäischen Staats- und Regierungschefs den Vertrag von Lissabon und beendeten damit mehrjährige Verhandlungen über die Reform der Europäischen Union. Der Vertrag von Lissabon enthält – nach dem gewählten Definitionsrastrer – folgende Verbesserungen, Weiterentwicklungen oder Neuerungen.

Die Europäische Union als Wertegemeinschaft

Der Vertrag von Lissabon nennt und bekräftigt die Werte und Ziele, auf denen die Europäische Union aufbaut. Er steht für ein Europa der Freiheit und Sicherheit und sieht neue Instrumente der Solidarität⁸ vor. Jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union muss die Grundwerte achten.⁹ Explizit genannt werden: Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und der Schutz von Minderheiten. Es werden die sozialen Belange der Bürger den wirtschaftlichen Zielen der Europäischen Union gleichgestellt. Damit ist ein weiterer Schritt zur Formierung einer politischen Union eingeleitet.

Die Erfahrung terroristischer Anschläge in der Welt und Naturkatastrophen führten dazu, dass das Solidaritätsversprechen der Mitgliedstaaten untereinander konkretisiert wird. So sieht der Vertrag von Lissabon vor, dass die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten gemeinsam und solidarisch handeln, wenn eine der Vertragsparteien Opfer eines terroristischen Anschlags oder einer Naturkatastrophe beziehungsweise einer vom Menschen verursachten Katastrophe wird.¹⁰ Für den Unionsbürger führt diese Solidarität zu einem erhöhten Maß an Sicherheit – sowohl bei Vorkehrungen zur Verhinderung wie im Falle der Notwendigkeit der Hilfestellung bei einer Katastrophe.

Die Europäische Union erhält mehr Kompetenzen in den Bereichen Freiheit¹¹, Sicherheit und Recht.¹² Neue Bestimmungen zum Katastrophenschutz¹³, zur humanitären Hilfe¹⁴ und zur öffentlichen Gesundheit¹⁵ zielen ebenfalls darauf ab, die Europäische Union im Falle von Anschlägen auf die Sicherheit europäischer Bürger noch handlungsfähiger zu machen. Die Gewährleistung der Versorgung mit Energie¹⁶ sichert ein weiteres Feld grundlegender Bedürfnisse ab. Für die Bürger wird damit ein höheres Schutzniveau ermöglicht, in dem grenzüberschreitende Probleme mit adäquaten Mitteln bekämpft oder gelöst werden können.¹⁷

8 Das Wort wird 18-mal in EUV und AEUV verwandt, in den gemäß dem Vertrag von Nizza konsolidierten Fassungen nur sechsmal.

9 Vgl. Art. 2 EUV sowie Präambel EUV.

10 Vgl. Art. 222 AEUV.

11 Die Ausdehnung des Schengen Raumes auf das Nicht-EU-Mitglied Schweiz ist sicher ein Freiheitsgewinn für die Bürger, die jetzt darüber hinaus den grenzfreien Verkehr zwischen 22 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Norwegen und Island nutzen können.

12 So heißt es beispielsweise in Art. 81 AEUV, dass die Union eine justizielle Zusammenarbeit „in Zivilsachen mit grenzüberschreitendem Bezug, die auf dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung gerichtlicher und außergerichtlicher Entscheidungen beruht“, entwickelt.

13 Vgl. Art. 196 AEUV.

14 Vgl. Art. 214 AEUV.

15 Vgl. Art. 168 AEUV.

16 Vgl. Art. 194 AEUV.

17 In den regelmäßigen Eurobarometer-Umfragen werden von den befragten Unionsbürgern die Politikfelder Terrorismus, Klimawandel, Verbraucherschutz und Gesundheit als zukünftige Prioritäten der Arbeit des Europäischen Parlaments benannt.

Es werden immer wieder Befürchtungen laut, dass es in einer erweiterten Union zum Verlust der nationalen Identität kommt und dass sich zentralisierende Tendenzen durchsetzen werden. Um dem entgegen zu wirken heißt es an prominenter Stelle: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und lokalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“¹⁸ Diese Garantie trägt dem Bedürfnis der Unionsbürger Rechnung, ihre Identität – ob national, regional oder lokal verortet – nicht in einem größeren, diffusen Europabewusstsein aufgehen zu sehen. Dies widerspricht nicht der Möglichkeit zur Ausbildung einer europäischen Identität; nur ist diese eine von mehreren Optionen und soll und darf nicht die anderen ersetzen.

Zum Ausdruck kommt dieser Anspruch des Lissabonner Vertrages auch bei der Regelung, wann die Europäische Union tätig sein darf. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung wird explizit im Lissabonner Vertrag festgeschrieben.¹⁹ Die Europäische Union wird nur im Rahmen der ihr von den Mitgliedstaaten übertragenen Zuständigkeiten tätig. Die Europäische Union darf darüber hinaus nur tätig werden, sofern und soweit beispielsweise in den Bereichen Binnenmarkt, Verbraucherschutz, Energie und innere Sicherheit die politischen Ziele auf Unionsebene besser verwirklicht werden können. Die Union muss detailliert nachweisen, dass 27 einzelstaatliche Maßnahmen einen grenzüberschreitenden Handel oder eine grenzüberschreitende Kriminalitätsbekämpfung eher verhindern als fördern. Es bleiben den Mitgliedstaaten dann immer noch Möglichkeiten gegen eine europäische Maßnahme Einspruch zu erheben.

Das mehrstufige Verfahren zur Kontrolle der Subsidiarität wird in einem Protokoll detailliert geregelt.²⁰ Es sieht vor, dass die nationalen Parlamente schon im Stadium des Entwurfes eines Rechtsaktes diesen überprüfen und entsprechende Einwände formulieren können (Frühwarnsystem). Sie können am Ende des Rechtssetzungsverfahrens auch über die Regierungen vor dem Europäischen Gerichtshof gegen den Rechtsakt Klage erheben. Über die nationalen Parlamente hat der Bürger – neben dem Europäischen Parlament – indirekt die Möglichkeit Einfluss auf europapolitische Entscheidungen zu nehmen. Voraussetzung ist allerdings, dass er dafür oder dagegen eine entsprechende politische Mehrheit oder Öffentlichkeit mobilisieren kann.²¹ Die Medien spielen in diesem Zusammenhang eine große Rolle. Das Internet wird in seiner Möglichkeit, europa-, wenn nicht sogar weltweite, Meinungsbildung herzustellen hierbei in Zukunft ein immer wichtigeres Medium.²²

Der Lissabonner Vertrag sieht erstmals die Möglichkeit der Rückverlagerung von Kompetenzen an die Mitgliedstaaten vor.²³ Auf diese Weise begegnen die vertragsschließenden Staaten damit dem Unbehagen nicht nur der Bürger, die Europäische Union sei eine alle gesetzten Grenzen ausschöpfende beziehungsweise sogar überschreitende Organisation, die einmal auf sie übertragene Aufgaben – auch nach Erfüllung – nicht mehr aufzugeben bereit sei.

18 Vgl. Art. 4 Abs. 2 EUV.

19 Vgl. Art. 5 EUV.

20 Vgl. Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 206-209.

21 Die Verhinderung von europäischen Rechtsakten erfordert einen engeren Zeitraum als den, den die alle vier oder fünf Jahre stattfindenden Wahlen zu Parlamenten ermöglichen.

22 Die dahinter stehende demokratietheoretische und -praktische Frage der Entgrenzung von Verantwortung und die Folgen für die Loyalität zu staatlichen, europäischen oder internationalen Organisationen sowie einem Gemeinwesen soll hier nicht weiter beleuchtet werden.

23 Vgl. Art. 48 EUV, wo es heißt: „Die Regierung jedes Mitgliedstaats, das Europäische Parlament oder die Kommission kann dem Rat Entwürfe zur Änderung der Verträge vorlegen. Diese Entwürfe können unter anderem eine Ausdehnung oder Verringerung der der Union in den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten zum Ziel haben“.

Rechte und Pflichten der Bürger

Der Vertrag von Lissabon baut auf bestehende Rechte auf und führt neue Rechte für die Bürger Europas ein. Insbesondere garantiert er die Freiheiten und Grundsätze, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union²⁴ verankert sind und die sogar Rechte über die Europäische Menschenrechtskonvention²⁵ hinaus garantiert.²⁶ Er verleiht den Bestimmungen der Charta der Grundrechte Rechtsverbindlichkeit, auch wenn sie nicht in das Vertragswerk aufgenommen wurde, sondern sich nur ein textlicher Verweis im Vertrag befindet.²⁷ Die Charta stellt ein Kondensat aus den Verfassungen der Mitgliedstaaten, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Europäischen Sozialcharta²⁸ dar. Die Bürgerinnen und Bürger werden bei der Anwendung europäischen Rechts durch die Charta und ihre gerichtliche Durchsetzung vor Verletzungen ihrer Grundrechte geschützt. „Mit der Charta der Europäischen Bürgerrechte wird der weltweit umfassendste und modernste Katalog von Rechten und Freiheiten in dem neuen Europa-Vertrag verankert. Zum ersten Mal stehen in einem Grundrechtskatalog die sozialen und wirtschaftlichen Rechte der Menschen gleichberechtigt neben den klassischen Freiheitsrechten.“²⁹

Die Union achtet in ihrem gesamten Handeln den Grundsatz der Gleichheit ihrer Bürger.³⁰ Im Vertrag von Nizza ging es noch darum, Ungleichheiten zwischen Bürgern abzubauen und Chancengleichheit für Bürger zu ermöglichen. Der Lissabonner Vertrag geht einen Schritt weiter und formuliert eine Selbstverpflichtung der Europäischen Union, allen Bürgern „ein gleiches Maß an Aufmerksamkeit“ zuteil werden zu lassen. Damit ist der Bürger nicht nur Objekt politischen Handelns der Europäischen Union, sondern es wird eine Beziehung zwischen den Bürgern und den Organen und anderen Gremien der Europäischen Union konstituiert.

Der Vertrag von Lissabon beinhaltet einen Ausbau des Zivil- und Personenstandsrechts bei Sachverhalten mit grenzüberschreitendem Bezug.³¹ So können zum Beispiel Eheschließungen und -trennungen innerhalb der Europäischen Union schneller geregelt und die Rechte der Kinder in solchen Fällen gestärkt oder Ermittlungen und die Durchsetzung von gerichtlich erworbenen Titeln vereinfacht werden.³² Bisher mussten betroffene Bürger oft langwierige und bürokratische Hürden überwinden, um in Konfliktfällen unter Beteiligung von Personen in mehreren Mitgliedstaaten zu ihrem Recht zu kommen. Für den Bürger

24 Die Charta wurde in einem Konvent unter der Leitung des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog erarbeitet und wurde schon auf dem Europäischen Gipfel in Nizza (Dezember 2000) von den Staats- und Regierungschefs feierlich angenommen, erhielt aber keine Rechtsverbindlichkeit. Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 303 vom 14. Dezember 2007, S. 1-16.

25 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (BGBl. 1952 II, S. 686) zuletzt geändert durch das Protokoll Nr. 14 vom 13. Mai 2004 (BGBl. 2006 II, S. 138).

26 Vgl. Art. 6 EUV.

27 Allerdings haben sich Großbritannien und Polen eine Ausnahme ausgehandelt, sodass die Grundrechtecharta vor britischen und polnischen Gerichten keinen Rechtsschutz gewährt wird. Vgl. Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 313-314; 61. Erklärung der Republik Polen zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union und 62. Erklärung der Republik Polen zu dem Protokoll über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich, beide in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 358.

28 Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 (BGBl. 1964 II, S. 1262) zuletzt geändert durch Änderungs-bekanntmachung zur Europäischen Sozialcharta vom 3. September 2001 (BGBl. 2001 II, S. 970).

29 Vgl. Jo Leinen: Die Gewinner des neuen Europa-Vertrages, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.): Internationale Politikanalyse, Bonn/Berlin 2008, S. 1.

30 Vgl. Art. 9 EUV.

31 Vgl. Art. 81 AEUV.

32 Vgl. Leinen: Die Gewinner des neuen Europa-Vertrages, 2008, S. 2.

schließt sich hier die Lücke zwischen der durch die EU-Binnenmarkt-Freiheiten garantierten Freizügigkeit von Personen und der Möglichkeit grenzüberschreitend Ansprüche und Forderungen durchsetzen zu können.

Auch hat jede Person durch den Lissabonner Vertrag das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.³³ Dieses Persönlichkeitsrecht steht in vielen Mitgliedstaaten in der Diskussion. Das Spannungsverhältnis zwischen Terror- und Kriminalitätsbekämpfung und der Wahrung von Freiheitsrechten erfordert eine Güterabwägung, die jetzt auch durch die Europäische Union abgesichert werden könnte.

Darüber hinaus wird explizit festgestellt, dass alle Bürger das Recht haben, am demokratischen Leben der Union teilzunehmen.³⁴ Es wird zwar nicht näher ausgeführt, was konkret damit gemeint ist. Der anschließende Satz, welcher bürgernahe und offene Entscheidungen benennt, legt nahe, dass sich die Beteiligung vor allem auf die Mitwirkung der Bürger bei der Wahrnehmung ihrer demokratischen Rechte (Wahlen) und die von der Europäischen Union sicherzustellende Transparenz und Nachvollziehbarkeit ihres Handelns bezieht.

Bei der Beratung und Formulierung von Sachverhalten kann der Rat Vertreter der Zivilgesellschaft einbinden, wenn diese von der Tätigkeit der Union betroffen sind.³⁵ Der Rat eröffnet sich die Chance, auf den Sachverstand kundiger Bürger zurückzugreifen und damit ihre Belange in die Überlegungen mit einzubeziehen. Dies funktioniert allerdings nur, wenn die betroffenen Bürger wiederum bereit sind, ihre Position bürgergesellschaftlich so zu organisieren, dass sie keine segmentierte Individualansicht widerspiegelt, sondern Interessen größerer Gruppen artikulationsfähig macht.

Interessanterweise steht dem Ausbau der Rechte des Unionsbürgers keine Einführung oder eine Ausweitung seiner Pflichten gegenüber. Im Rahmen des Europäischen Konvents wurde noch das Thema EU-Steuer (kontrovers) diskutiert; es fand aber keinen Eingang in den Lissabonner Vertrag.

Demokratisierung Europas

Das erste Mal wird im europäischen Vertragswerk der Grundsatz der „repräsentativen Demokratie“³⁶ festgeschrieben. Der Vertrag erkennt das Europäische Parlament wie die nationalen Parlamente als die beiden Quellen demokratischer Legitimation für das Handeln der Europäischen Union an. Sie werden direkt von den Bürgern gewählt. Es wird auch ausdrücklich klargestellt, dass sowohl die Staats- und Regierungschefs als auch die Regierungsmitglieder den Bürgern gegenüber für ihr Handeln im Rahmen der Europäischen Union rechenschaftspflichtig sind.³⁷

Im Europäischen Parlament sind die Bürger auf Unionsebene unmittelbar vertreten. Die Kompetenzen des direkt gewählten Europäischen Parlaments in Bezug auf die Gesetzgebung, den Haushalt und internationale Übereinkommen werden erweitert. Im Vertrag wird die legislative und budgetäre Gleichberechtigung von Europäischem Parlament und Rat zum allgemeinen Rechtsgrundsatz.³⁸ Durch die Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens bei der Beschlussfassung wird zwischen dem Europäischen Parlament und dem Rat bei einem erheblichen Teil der EU-Rechtsvorschriften Gleichberechtigung hergestellt (in 95 Prozent der Fälle).³⁹

33 Vgl. Art. 39 EUV.

34 Vgl. Art. 10 Abs. 3 EUV.

35 Vgl. Art. 302 AEUV.

36 Art. 10 Abs. 1 EUV.

37 Vgl. Art. 10 EUV.

38 Vgl. Art. 14 EUV.

39 Prozentangabe laut Elmar Brok/Martin Selmayr: Der „Vertrag der Parlamente“ als Gefahr für die Demokratie? Zu den offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon, in: *integration* 3/2008, S. 217-234, hier S. 228. Siehe auch Art. 294 AEUV.

Das Europäische Parlament tagte schon immer öffentlich; dies muss nun auch der Rat tun, wenn er über Gesetzgebungsakte berät oder abstimmt.⁴⁰ Der Rat hat deshalb in seiner Geschäftsordnung geregelt, dass bei allen diesen Verfahren in der Mitentscheidung mit dem Europäischen Parlament eine audiovisuelle Übertragung sowie ein Video-Stream im Internet die Öffentlichkeit sicherstellen soll. Dies soll auch für den interessierten Bürger die Einsicht in europapolitische Entscheidungsgänge, Standpunkte und Interessen ermöglichen. Realistischer Weise wird diese Gelegenheit aber nur ein verschwindend geringer Prozentsatz der europäischen Bürger wahrnehmen. Zumindest aber können Journalisten diese Informationsquelle nutzen und ihrem Auftrag gemäß für eine größere Verbreitung sorgen.

Die Parlamente der Mitgliedstaaten werden das erste Mal im europäischen Vertragswerk als ‚Akteure‘ des europapolitischen Entscheidungsganges genannt.⁴¹ Sie tragen zum reibungslosen Funktionieren der Union bei und erhalten direkte Mitwirkungsrechte im europäischen Entscheidungsprozess – und zwar jede Kammer. Für Deutschland heißt das, dass dies sowohl für den Bundestag wie den Bundesrat gleichermaßen gilt.⁴² In Zukunft sollen die nationalen Parlamente noch stärker darauf achten, dass die Europäische Union nur dann tätig wird, wenn auf Ebene der Europäischen Union bessere Ergebnisse erzielt werden können. Die Einhaltung dieses ‚Subsidiaritätsprinzips‘ wird mithilfe einer neu geschaffenen Regelung verstärkt kontrolliert. Die nationalen Parlamente werden durch den Vertrag von Lissabon von „nur mittelbar beteiligten, eher fernen Zuschauern des Unionsgeschehens zu unmittelbaren, mit eigenen justiziablen Mitwirkungsrechten ausgestatteten Akteuren des EU-Entscheidungsprozesses“.⁴³

Neu vorgesehen ist auch die Möglichkeit der direkten Beteiligung von Bürgern an europäischer Politikgestaltung. Mittels eines Bürgerbegehrens werden eine Million Bürger aus verschiedenen Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, die Kommission aufzufordern, neue politische Vorschläge zu unterbreiten.⁴⁴ Mit diesem Instrument wird dem vielfachen Wunsch – auch auf nationaler Ebene – Rechnung getragen, plebiszitäre Elemente in die repräsentative Demokratie einzufügen, die weiterhin das Leitbild bleibt.

Der Vertrag von Lissabon sieht erstmals die Möglichkeit zum Austritt eines Mitgliedstaates aus der Union vor.⁴⁵ Auch wenn ein Austritt faktisch auch ohne diese Klausel im Vertrag möglich ist⁴⁶ – denn kein Staat kann letztlich gegen seinen Willen in einem Vertragsverbund gehalten werden –, so schafft die explizite Erwähnung im Vertragstext Klarheit und wirkt dem Gefühl entgegen, sich mit der EU-Mitgliedschaft in eine Abhängigkeit gegen die Interessen des eigenen Staates begeben zu haben. Jeder austrittswillige Staat wird die Kosten eines solchen Schrittes trotzdem sehr wohl abwägen müssen, ebenso wie die Europäische Union.

Neben dem Argument der ‚reinen Lehre‘ der Vertragskunst wird dem Bürger mit der ausdrücklichen Nennung der Austrittsmöglichkeit die Angst genommen, die Mitgliedschaft des eigenen Landes in der Europäischen Union enthalte einen Automatismus hin zu einer immer

40 Vgl. Art. 15 AEUV.

41 Vgl. Art. 12 EUV.

42 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen: Entwurf eines Gesetzes über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, in: Bundestagsdrucksache 16/8489 vom 10. März 2008.

43 Brok/Selmayr: Der „Vertrag der Parlamente“ als Gefahr für die Demokratie?, 2008, S. 228.

44 Vgl. Art. 11 Abs. 4 EUV.

45 Vgl. Art. 50 EUV.

46 Es sei nur daran erinnert, dass beispielsweise Grönland nach der Erlangung seiner Autonomie 1985 faktisch aus der Europäischen Gemeinschaft ausgetreten ist. Vgl. Grönland-Vertrag, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 29 vom 1. Februar 1985.

weiteren Integration ohne Rückkehrmöglichkeit. Fakt ist allerdings, dass je weiter die Integration fortschreitet, die Wahrscheinlichkeit des Austritts eines Landes schwindet. Dies gilt besonders für die Staaten der Eurogruppe.

Transparenz und Effizienz politischen Handelns

Die Zweiteilung des Lissabonner Vertrages schafft mehr Transparenz für den Bürger: Im EUV sind die wesentlichen Grundsätze, die Bestimmungen über die Organe, die verstärkte Zusammenarbeit und allgemeine Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Europäischen Union gebündelt. Er enthält die wichtigsten Regelungen – der Bürger kann sich mittels seiner einen guten Überblick über die Ziele und Zuständigkeiten der Europäischen Union verschaffen. Es ist nicht zu verschweigen, dass auch dieser Vertragsteil geprägt ist durch eine juristisch-diplomatische Sprache,⁴⁷ aber trotz allem ist es ein Fortschritt, in 55 Artikeln das Grundgerüst der Europäischen Union zusammenzufassen.

Der zweite Teil ist der AEUV. Er verkörpert im Wesentlichen den ‚alten‘, an die Neuerungen im Lissabonner Vertrag angepassten EG-Vertrag: Die Funktionsweise der Organe, die internen Politiken, das auswärtige Handeln der Europäischen Union, die Finanzvorschriften, das Gesetzgebungsverfahren werden in 357 Artikeln dargelegt.⁴⁸

Mit der eindeutigen Zuordnung der Zuständigkeiten wird die Beziehung zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union klarer. Die politischen Verantwortlichkeiten werden für den Bürger besser durchschaubar.⁴⁹ Der Vertrag von Lissabon schafft ein effizienteres Europa mit vereinfachten Arbeitsmethoden und Abstimmungsregeln, Institutionen, angepasst an 27 Mitgliedstaaten, und mit erhöhter Handlungsfähigkeit in den Schwerpunkttätigkeitsbereichen der Europäischen Union. Nicht gelungen ist es, die Rechtsakte der Europäischen Union den nationalen Bezeichnungen anzupassen und damit verständlicher zu machen: Auch künftig wird es immer noch Verordnungen, Richtlinien und Beschlüsse⁵⁰ geben – wie im Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa vorgesehen terminologisch von Gesetzen zu sprechen, ließ sich hingegen nicht realisieren.

Das Mitentscheidungsverfahren wird zum Regelfall.⁵¹ Die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat wird auf neue Politikbereiche ausgedehnt, um so eine schnellere und effizientere Entscheidungsfindung zu begünstigen.⁵² Ab 2014 wird die qualifizierte Mehrheit nach der doppelten Mehrheit von Mitgliedstaaten und Bevölkerung berechnet und ist damit Ausdruck der doppelten Legitimität der Europäischen Union. Eine doppelte Mehrheit ist dann erreicht, wenn 55 Prozent der Mitgliedstaaten, die gemeinsam mindestens 65 Prozent der europäischen Bevölkerung auf sich vereinen, zustimmen.⁵³ Mit der obligatorischen Einführung des ‚Bürger-Quorums‘, welches im Vertrag von Nizza nur auf Verlangen mindestens eines Mitgliedstaates erhoben werden konnte, wird dem durch die Regierungen re-

47 Auch das deutsche Grundgesetz stellt nicht in allen Passagen eine einfache Lektüre dar.

48 Zum gesamten Europa-Vertragspaket gehören darüber hinaus noch 37 Protokolle, zwei Anhänge und 65 Erklärungen.

49 Vgl. Art. 5 EUV.

50 Vgl. Art. 288 AEUV.

51 Vgl. Art. 289 AEUV wo es heißt: „Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren besteht in der gemeinsamen Annahme [...] durch das Europäische Parlament und den Rat[...].“ Ausnahmen gibt es unter anderen in den Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik, der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und des geistigen Eigentums.

52 Zum Beispiel in den Feldern: Polizeiliche und Justizielle Zusammenarbeit, Gemeinsame Verkehrspolitik, Asyl, Aufnahme und Ausübung selbstständiger Tätigkeiten, Kontrolle an Außengrenzen sowie diplomatischer und konsularischer Schutz.

53 Vgl. Art. 16 EUV.

präsentierten Willen der Bevölkerung Rechnung getragen und sichergestellt, dass eine Entscheidung nicht gegen die Mehrheit der Bürger gefällt werden kann.

Mit dem Vertrag von Lissabon wird erstmals ein Präsident des Europäischen Rates von eben den Mitgliedern dieses Organs gewählt. Seine Amtszeit beträgt zweieinhalb Jahre.⁵⁴ Dieses ‚gewählte‘ Oberhaupt der Europäischen Union kann den europäischen Bürgern ein größeres Maß an Identifikation ermöglichen. Bei der Wahl des Präsidenten der Kommission durch das Europäische Parlament ist das Ergebnis der Europawahl zu berücksichtigen.⁵⁵ Auch hiermit wird dem ‚Bürgerwillen‘ stärker Rechnung getragen, denn der Kommissionspräsident soll der politischen Richtung angehören, die bei den Wahlen die Mehrheit für sich gewinnen konnte. Die europäischen Parteien können ihre öffentliche Profilierung durch die Aufstellung von Spitzenkandidaten vorantreiben. Die Bürger erhalten die Chance, zwischen Personen und die durch sie repräsentierten Parteiprogramme zu wählen. Wie in Deutschland wählt der Bürger Abgeordnete für das Parlament in dem Wissen, dass der Spitzenkandidat der jeweiligen Partei als Kanzlerkandidat zur Verfügung steht.

Durch das Herausstellen von Kandidaten, die in der Öffentlichkeit Bekanntheit erlangen sollen, zieht die Personalisierung in die europäische Politik ein. In der heutigen vernetzten Medienwelt ist mittels geschickter Vermarktung von Politikern durch die sie nominierenden Parteien ein europaweiter Effekt möglich. Interesse bis zur Bindung des Bürgers an Persönlichkeiten soll durch solche Personalisierungen erreicht werden. Die Erfahrungen auf nationaler Ebene zeigen aber, dass die einer Person entgegengebrachte Loyalität nicht automatisch auf die durch sie repräsentierte Institution übertragen wird. Die Loyalität und diffuse Zustimmung zu den (Staats-)Organen ist aber eine der Voraussetzungen für eine funktionierende Demokratie.

Auch darf nicht übersehen werden, dass es neben dem gewählten Präsidenten des Europäischen Rates einen (vom Europäischen Parlament gewählten) Kommissionspräsidenten und einen Präsidenten des Europäischen Parlaments gibt. Die sprachlichen Doppelungen bezüglich der Bezeichnung ‚Präsident‘, die nicht mit den nationalen Staatsgefügen deckungsgleichen Zuständigkeiten und Rechte der Organvertreter sowie die europäische Komponente des Ganzen steigern die Notwendigkeit, Kandidaten mit Persönlichkeit und Charisma zu finden, damit wirklich Identifikation und Transparenz entstehen kann. Die Erfahrung lehrt, dass erst in zweiter Linie politische Inhalte oder Botschaften hierzu beitragen.

Auch wird immer wieder eingefordert, dass die Europäische Union außenpolitisch mit einer Stimme sprechen solle. Ein neuer Hoher Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik wie im Lissabonner Vertrag vorgesehen, der gleichzeitig Vizepräsident der Europäischen Kommission ist, kann den Einfluss, die Stimmigkeit und die Wahrnehmbarkeit der Außenpolitik der Europäischen Union erhöhen.⁵⁶ Ob dem Bürger die Zwitterstellung des Hohen Vertreters zwischen Rat und Kommission und die damit verbundenen unterschiedlichen Loyalitäten vermittelt werden können, muss sich erst noch erweisen.⁵⁷

Außerdem enthält der Lissabonner Vertrag neue Bestimmungen für die künftige Zusammensetzung des Europäischen Parlaments⁵⁸ und für eine Verkleinerung der Kommission.⁵⁹

54 Vgl. Art. 15 Abs. 5 EUV.

55 Vgl. Art. 17 Abs. 7 EUV.

56 Vgl. Art. 18 EUV. Ein neuer Europäischer Auswärtiger Dienst soll den Hohen Vertreter in seiner Arbeit unterstützen, vgl. dazu Art. 27 EUV.

57 Im Entwurf eines Vertrags über eine Verfassung für Europa war noch ein europäischer Außenminister vorgesehen. Dieser war im Vertrag von Lissabon nicht mehr durchsetzbar. Aus dem „Hohen Vertreter für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik“, welcher im Vertrag von Nizza in Personalunion Generalsekretär des Rates war, wurde im Lissabonner Vertrag der „Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“, welcher in Personalunion Vizepräsident der Kommission werden soll.

58 Vgl. Art. 14 Abs. 2 EUV.

59 Vgl. Art. 17 Abs. 4 und 5 EUV.

Die Anzahl der Sitze im Europäischen Parlament ist bei 750 gedeckelt; die nationalen Kontingente werden neu ermittelt, um die Repräsentativität zu verbessern. ‚One man, one vote‘ ist auch nach den neuen Quoten nicht realisiert, aber es findet eine weitere Annäherung statt und damit ein Stück mehr Gerechtigkeit bei der Aufteilung der Mandate: Die Stimmenzahl zur Erreichung eines Sitzes im Parlament wird angeglichen; das Gewicht des Votums des Bürgers, unabhängig in welchem Mitgliedstaat er wählt, nähert sich weiter an.⁶⁰

Die Kommission wird nach den Regelungen des Lissabonner Vertrages bis 2014 auf je einen Kommissar pro Mitgliedstaat verkleinert; ab 2014 soll die Anzahl der Kommissionsmitglieder zwei Dritteln der Zahl der Mitgliedstaaten entsprechen. Diese der Effizienz geschuldete Maßnahme wird vom Bürger eher als Verlust nationaler Einflussmöglichkeit auf europapolitische Entscheidungen empfunden. Auch die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten – und hier vor allem die der kleineren – sehen diese Gefahr. Über dieses Spannungsverhältnis zwischen der Effizienz von politischem Handeln und der (legitimen) Vertretung nationaler Interessen wurde in den letzten Jahren immer wieder kontrovers diskutiert – sowohl in der Politik wie in der Wissenschaft. Auf der Sitzung des Europäischen Rates im Dezember 2008 wurde festgelegt, dass bei Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages ein Beschluss gefasst wird, wonach weiterhin ein Staatsangehöriger jedes Mitgliedslandes der Kommission angehören wird.⁶¹ Damit hat der Europäische Rat in diesem Punkt noch vor Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages eine Revision beschlossen.

Zu einem besseren Verständnis führt der Verzicht auf die Unterscheidung zwischen obligatorischen und nicht-obligatorischen Haushaltsmitteln.⁶² Die Europäische Union finanziert sich durch Eigenmittel, die nach ‚einem‘ Haushaltsverfahren, an dem das Europäische Parlament und der Rat gleichberechtigt teilnehmen, bewirtschaftet werden.

Der Vertrag von Lissabon verbessert die Handlungsfähigkeit der Europäischen Union in politischen Bereichen, die für die heutige Europäische Union und ihre Bürger Priorität haben. Dies gilt insbesondere für die Bereiche Freiheit, Sicherheit und Recht und vor allem für die Terrorismus- und Verbrechensbekämpfung. In geringerem Maße gilt dies auch für Bereiche wie Energiepolitik, öffentliche Gesundheit, Zivilschutz, Klimawandel, Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, Forschung, Raumfahrt, räumlicher Zusammenhalt, Handelspolitik, humanitäre Hilfe, Sport, Tourismus und administrative Zusammenarbeit.

Von einem ‚Europa für die Bürger‘ zu einem ‚Europa der Bürger‘

Die Analyse des Lissabonner Vertrages hat eines deutlich werden lassen: Auch wenn mit dem Lissabonner Vertrag auf der europäischen Ebene längst noch nicht die Beteiligungsmöglichkeiten für den Bürger gegeben sind, wie auf der nationalen Ebene, so ist doch das Bemühen erkennbar, Europa mit seinen Bürgern zu versöhnen und um Interesse und Engagement für Europa zu werben. Die Tatsache, dass die Europäische Union kein Staat im landläufigen Sinne ist und die Mitgliedstaaten wesentliche Teile ihrer Souveränität nicht abgegeben haben sowie dass sich die Völker Europas nicht als ‚ein‘ europäisches Volk verstehen, bildet allerdings auf absehbare Zeit eine Grenze für die Entwicklung der europäischen Demokratie nach nationalen Blaupausen.

60 Vgl. Art. 14 EUV: Die Bürger sind im Europäischen Parlament degressiv proportional mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten; kein Mitgliedstaat erhält mehr als 96 Sitze.

61 Vgl. Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates vom 11./12. Dezember 2008 in Brüssel. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 17271/1/08 REV 1.

62 Vgl. Art. 311 AEUV.

Europapolitik soll aber nicht nur Objekt von Betrachtung und Nutzung sein, sondern den Bürger aktivieren sich dieser Ebene politischer Entscheidungen auch zu bedienen und soweit es möglich ist mitzuwirken am Zustandekommen dergleichen. Das setzt voraus, dass die Bürger von den Instrumenten Kenntnis haben, aber auch willens und bereit sind, diese zu nutzen.⁶³

Die Identifikation des Bürgers mit der europäischen Idee und der europäischen Einigung wird nicht gerade erleichtert, wenn die Europäische Union beziehungsweise ihre Mitgliedstaaten im Gegensatz zum Verfassungsvertragsentwurf im Vertrag von Lissabon auf Symbole wie Flagge, Hymne und Europatag verzichten. In der Praxis wird sich am Gebrauch der Symbole zwar nichts ändern, da diese auch bisher verwendet wurden, ohne dass es dafür eine ausdrückliche vertragliche Grundlage gab. Aber durch dieses ‚Hin und Her‘ wurde in der Öffentlichkeit erst so recht deutlich, dass der Europäischen Union die Kraft, zu ihren Symbolen zu stehen, fehlt und die Mitgliedstaaten hier eher eine Bedrohung ihrer eigenen Identität sehen.

Die Europäische Union hat den Bereich der ‚Bürgernähe‘ in den Vertragsreformen immer weiter ausgebaut (Ombudsmann, Petitionsausschuss, Direktwahl des Europäischen Parlaments, Unionsbürgerschaft usw.); hierin ist viel Anstrengung investiert worden. Auch an der Steigerung der ‚Bürgerfreundlichkeit‘ (Transparenz, Personalisierungen, Zugang zu Informationen usw.) ist in den letzten Jahren gearbeitet worden.

Das Kriterium ‚bürgertauglich‘ ist eher als ambivalent zu bewerten: Auf der einen Seite gibt es Ansätze dazu (Bürgerbegehren, andere Elemente direkter und indirekter Einflussnahme usw.), auf der anderen Seite stellt sich die Frage, inwiefern ein System wie die Europäische Union dies grundsätzlich leisten kann. Ist es der vierten politischen Ebene – nach kommunal, regional, national – nicht immanent, dass die ‚Bürgertauglichkeit‘ nur sehr begrenzt gewährleistet sein kann? Die Einflussnahme auf europäische Entscheidungsprozesse bedarf eines hohen Grades an grenzüberschreitender Organisations- und Mobilisierungskraft und fordert auch entsprechend ‚qualifizierte‘ Bürger. Über das Internet lässt sich eine europäische Öffentlichkeit herstellen, die bisher in der Medienlandschaft immer wieder angemahnt wurde – wobei die Gefahr des Fehlens von Legitimität besteht und die Frage der letztendlichen Verantwortlichkeit unbeantwortet bleiben muss.

Trotzdem bleibt die Verantwortung des – immer wieder vielzitierten – mündigen Bürgers mit dem ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zum Gelingen der Demokratie – ob national oder europäisch – beizutragen. Dies kann er in Ausübung seines Wahlrechtes.

Teilnahme an der Europawahl ist erste Bürgerpflicht

Die Bedeutung der Europäischen Union in Hinblick auf die Gestaltung wesentlicher Politikfelder hat in den letzten Jahren zugenommen. Dem stehen widersprüchliche Einschätzungen der Bürgerinnen und Bürger entgegen: Auf der einen Seite erscheint ‚Brüssel‘ – als Synonym für die Europäische Union – fern und machtlos, auf der anderen Seite wird eine Überregulierung – Eurokratie – befürchtet, auf die kein Einfluss genommen werden kann. Auch wenn es unbestritten ist, dass die Demokratisierung Europas noch Defizite aufweist, gibt es doch eine Reihe von Ansatzpunkten für ein Mitwirken der Bürgerinnen und Bürger am europäischen Geschehen. Wie die Analyse gezeigt hat, ist der Lissabonner Vertrag ein

63 Siehe auch Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Europäische Union, Informationen zur politischen Bildung Nr. 279, Bonn 2006; Wolfram Hiltz/Volker Kronenberg/Melanie Piepenschneider (Hrsg.): Auf dem Weg zu mehr Demokratie und Bürgernähe. Europas Zukunft nach dem Lissabonner Vertrag, Sankt Augustin 2009.

wichtiger und weitergehender Schritt zum Abbau des Demokratiedefizits und zum Aufbau einer neuen Beziehung zwischen Bürger und der europäischen Einigung.

Unabhängig davon ist es vornehmste Pflicht eines Bürgers an den Wahlen zu den nationalen Verfassungsorganen, aber auch zu den Organen der Europäischen Union teilzunehmen. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments sind die einzigen Mandatsträger für die europäische Politikebene, die direkt von den Bürgern der Europäischen Union gewählt werden können. Die Wahlbeteiligung bei der letzten Europawahl im Jahr 2004 lag im Durchschnitt unter 50 Prozent und war die niedrigste seit der Einführung der Direktwahl 1979.⁶⁴

Tabelle: Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 1979 bis 2004

	1979	1984	1989	1994	1999	2004
EU	63,0 %	61,0 %	58,5 %	56,8 %	49,8 %	45,6 %
Deutschland	65,7 %	56,8 %	62,3 %	60,0 %	45,2 %	43,0 %

Quelle: Entwicklung der Wahlbeteiligung bei Europawahlen 1979 bis 2004, abrufbar unter: http://www.europarl.europa.eu/elections2004/ep-election/sites/de/results1306/turnout_ep/turnout_table.html (letzter Zugriff: 24. Februar 2009).

Die Attraktivität der Wahlen zum Europäischen Parlament scheint immer mehr abzunehmen – bei gleichzeitigem Zuwachs an Kompetenzen für das Europäische Parlament und bei steigenden Möglichkeiten der Einflussnahme der Bürger auf die Geschehnisse in der Europäischen Union. Für diese paradoxe Situation gibt es unterschiedliche Erklärungsansätze. So ist schwer zu vermitteln, worum es bei den Europawahlen geht. Die Wahlkämpfe werden nach nationalem Wahlrecht, mit nationalen Kandidaten und in nationalen Wahlkreisen meist auch noch mit nationalen Themen geführt. Es geht noch nicht – da der Lissabonner Vertrag noch nicht in Kraft ist – darum, eine europäische Regierung oder einen europäischen Präsidenten zu wählen.

Außerdem haben sich noch keine ‚echten‘ europäischen Parteien ausgebildet, sondern es handelt sich mehr um europäische Parteienzusammenschlüsse, die eine Art Dachorganisation für die nationalen Parteien bilden. Die politisch wichtigen Entscheidungen und programmatischen Positionierungen fallen aber immer noch vor allem im Rahmen der nationalen Parteienstrukturen. Zudem unterscheiden sich die Parteien in ihren europapolitischen Positionen nur in Details; erst in den letzten Jahren, seit sich auch die Europapolitik immer stärker ausdifferenziert hat, sind Ansätze für parteipolitische Trennschärfen zu erkennen.

Auch die nationale Ebene wird (noch) nicht so recht als Austragungsort unterschiedlicher europapolitischer Positionen wahrgenommen. Durch die bisherige Intransparenz, welche politische Ebene für welche Entscheidungen die Verantwortung trägt, können die nationalen oder regionalen Abgeordneten und die Regierungen für ihre europapolitischen Entscheidungen zu wenig zur Rechenschaft gezogen werden. In Deutschland werden die Bundestagsbeziehungsweise die Landtagsabgeordneten und die Bundes- oder Länderregierungen nicht an ihrer Europapolitik gemessen.

64 Dabei sprechen die Unionsbürger in den Eurobarometer-Umfragen dem Europäischen Parlament im hohen Maße das Vertrauen aus, nach Europäischem Gerichtshof und Europäischer Zentralbank. Vgl. Europäische Kommission: Standard Eurobarometer 68. Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, Mai 2008, S. 93.

Dies alles bildet Nährboden für anti-europäische Kräfte, die darauf hinarbeiten, eine vernehmbare Stimme auch im Europäischen Parlament zu werden.⁶⁵ Sie werden versuchen durch eine hohe Repräsentanz im einzig direkt gewählten Organ der Europäischen Union, die Europäische Union von innen her auszuhöhlen.

Mitwirken an Europa ist kein politischer Luxus

Der Europaabgeordnete Elmar Brok plädiert dafür, den Vertrag von Lissabon als „Vertrag der Parlamente“ zu bezeichnen. Denn kein anderer Vertrag oder keine andere Vertragsänderung hat einen solchen „Beitrag zur Parlamentarisierung der europäischen Entscheidungsverfahren“ geleistet.⁶⁶

In den beim Bundesverfassungsgericht eingereichten Klagen beruft man sich darauf, dass der Vertrag von Lissabon die Bürger in den Entscheidungsprozessen völlig entmachte. Die Analyse hat gezeigt, dass die Bürger Europas mit diesem Vertrag mehr denn je Einflussmöglichkeiten auf die europäische Einigung haben könnten. Voraussetzung ist allerdings, dass sie ihre Rechte auch offensiv wahrnehmen. Demokratie ist eine der schwierigsten Formen zur Organisation eines Gemeinwesens: Sie hat nämlich die Wahrnehmung von Verantwortung durch Demokraten zur Voraussetzung.

Nationale Referenden werden immer wieder als Mittel empfohlen, die Bürger mit Europa zu versöhnen. Auffällig ist indes, dass ein ablehnendes Referendum wie im Juni 2008 in Irland über den Lissabonner Vertrag keine Aussage über die generell hohe Zustimmung zur europäischen Integration der Iren darstellt. Daraus lässt sich der Schluss ziehen, dass die Durchführung von Referenden politisch abgewogen werden muss, damit nicht kampagnenfähige und mobilisierungsstarke Partikularinteressen solche plebiszitären Elemente wie ein Referendum instrumentalisieren. Auf der anderen Seite hat das Referendum in Irland auch deutlich gemacht, dass sich die Zivilgesellschaft engagiert (wenn in diesem Fall auch die Nein-Sager überwogen), das heißt eine Befassung des Bürgers mit Europa stattfindet.⁶⁷

Den Bürgern muss plausibel werden, dass Europa keine nutzlose technokratische Superbürokratie mit Selbstbeschäftigungscharakter ist. Dies fordert die Europäische Union, ihre Repräsentanten, die Mitgliedstaaten und ihre Akteure sowie den Bürger selbst. Eine Auseinandersetzung mit Europa und ein Mitwirken an Europa ist kein politischer Luxus, sondern Notwendigkeit für das (Über-)Leben in einer globalisierten Welt.

65 Siehe auch Sabine Riedel: Nationalismus im EU-Parlament. Parteien, Standpunkte und Gegenstrategien vor den Europawahlen 2009, SWP-Studie 37/2008.

66 Brok/Selmayr: Der „Vertrag der Parlamente“ als Gefahr für die Demokratie?, 2008, S. 217, 225.

67 Markus Gastinger/Julia Lieb/Andreas Maurer/Marie McGinley: Das Irische Nein zum Lissabonner Vertrag. Kampagnen, Abstimmungsmotive und Perspektiven des Reformvertrages, SWP-Diskussionspapier der FG 1 15/2008 und der FG 2 7/2008, vor allem S. 14-17.

LITERATUR

Lehren und Perspektiven aus 50 Jahren Integration

*Daniel Göler und Irene Kögl**

Der fünfzigste Jahrestag der Römischen Verträge Anfang 2007 und die Unterzeichnung des Lissabonner Vertrages am Ende desselben Jahres bieten einen willkommenen Anlass zur Rückschau auf den bisherigen Integrationsprozess wie zur Analyse der gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen einer Gemeinschaft, die sich seit ihrer Gründung in Umfang und Charakter fundamentalen Veränderungen unterzogen hat. Die im Folgenden vorgestellten drei Sammelbände behandeln aus unterschiedlicher Perspektive die Erfahrung der bisherigen Integrationsgeschichte im Hinblick auf die aus ihr resultierenden Schlussfolgerungen für die künftige Gestalt der Europäischen Union.

Ausgangspunkt des Sammelbandes von *Martin Koopmann* und *Stephan Martens* ist die Krise, in der sich die Europäische Union nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages befindet und die darin begründet gesehen wird, dass die Entscheidung für die Erweiterung auf ein Europa der 27 nicht überall auf gesellschaftlichen Konsens gestoßen ist. Daraus resultiert die zentrale Thematik des Bandes: Welches Europa wollen wir und welcher Gestalt sollte dieses Europa sein?¹

Einen guten Überblick über die Kernthesen des Bandes gibt der Beitrag von *Yves Bur* und

Martin Koopmann/Stephan Martens (Hrsg.): Das kommende Europa. Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union, Nomos: Baden-Baden 2008, ISBN 978-3-8329-3265-7; 388 Seiten, 49,00 €.

Christian Joerges/Matthias Mahlmann/Ulrich K. Preuß (Hrsg.): „Schmerzliche Erfahrungen der Vergangenheit“ und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas, VS Verlag: Wiesbaden 2008, ISBN 978-3-531-15414-5; 353 Seiten, 44,90 €.

Wolf Schäfer/Andreas Graf Wass von Czege (Hrsg.): Das Gemeinsame Europa – viele Wege, kein Ziel?, Nomos: Baden-Baden 2007, ISBN 978-3-8329-2902-2; 304 Seiten, 58,00 €.

Andreas Schockenhoff. Trotz der positiven Bilanz, die die Autoren der Europäischen Union seit den Römischen Verträgen attestieren,² bedürfe es mit zunehmender Erweiterung und Vertiefung des Integrationsprozesses nun allerdings einer öffentlichen Diskussion über eine europäische Identität: „Was macht die Europäische Union aus, worin bleibt sie sich treu, und was macht sie im permanenten Wandel wiedererkennbar?“³ In diesem Zusammenhang gelte es auch die Rolle des traditionellen deutsch-französischen Motors zu überdenken,

* Prof. Dr. Daniel Göler, Professor für European Studies, Universität Passau.
Irene Kögl, Mitarbeiterin an der Professur für European Studies, Universität Passau.

1 Martin Koopmann/Stephan Martens: Einleitung, in: Martin Koopmann/Stephan Martens (Hrsg.): Das kommende Europa. Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union, Baden-Baden 2008, S. 15-20, hier S. 16.

2 Yves Bur/Andreas Schockenhoff: Vorwort, in: Martin Koopmann/Stephan Martens (Hrsg.): Das kommende Europa. Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union, Baden-Baden 2008, S. 11-13, hier S. 11.

3 Ebenda.

der durch die frühzeitige Einbeziehung Dritter mehr Schubkraft gewinnen könnte.⁴

Zentral bei der Frage nach der europäischen Identität sind jene europäischen Werte, auf denen die Europäische Union sich gründet und welche zugleich entscheidend sind für eine Kohärenzbildung innerhalb des doch sehr heterogenen Staatengebildes, vor allem wenn argumentiert wird, dass das „[...] Zusammengehörigkeitsgefühl der Europäer [...] das Ergebnis eines Jahrhunderte währenden Kulturprozesses der Differenzierung wie der Vereinheitlichung“ ist.⁵ Doch auch wenn Pluralität somit als nicht unerhebliche Kraft für das Erreichen des bisherigen Status quo interpretiert wird, so fordern die Autoren dennoch eine differenzierte und vor allem behutsame Problematisierung ihrer Grenzen. Dies führt zu Fragen nach den limitierenden Faktoren wie auch den real existierenden geografischen Grenzen der Erweiterung unter Berücksichtigung des Axioms, dass „jede Erweiterung den Zusammenhalt der Union wahren“⁶ solle. Die daraus resultierende These lässt sich wie folgt verkürzen: Eine Bilanz der europäischen Integration kann nur dann zukunftsweisende Resultate liefern, wenn sie eine Synopse aus den Erfolgen einer sukzessiven Vertiefung und Erweiterung sowie den Auswirkungen auf die emotionale Komponente des Integrationsprozesses, das ‚europäische Wir-Gefühl‘, bildet.

Das Fehlen eines solchen Wir-Gefühls thematisiert *Reiner Marcowitz*, der aus geschichtswissenschaftlicher Perspektive den Versuch unternimmt, sich dem Phänomen der derzeitigen Euroskepsis zu nähern. Aus dieser Aus-

gangssituation heraus leitet Marcowitz die „Méthode Monnet“ als das zentrale Bewegungsgesetz der europäischen Einigung ab.⁷ Die Vorgehensweise, durch Kollektivlösungen bei konkreten Problemen Anreize für Kompetenzübertragungen der Nationalstaaten zu schaffen, thematisiert Marcowitz unter Verweis auf die Akzeptanzprobleme des heutigen Integrationsprojektes. Die heutige Legitimationskrise nach dem Ende des ‚permissive consensus‘, die durch das mangelnde Identifikationspotenzial des Elitenprojektes Europäische Union schrittweise entstand, bietet zugleich die Grundlage der Empfehlung des Autors: Die Europäische Union muss von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen werden.⁸ Was auf gesellschaftlicher Ebene den besagten Konsens zu schaffen vermag und „heute, im Namen der Solidarität, die Einheit der EU-Länder festigen kann“,⁹ dieser Frage widmet sich *Stephan Martens* in seinem Beitrag. Dabei greift er die Kritik von Marcowitz an der „Méthode Monnet“ auf: Diese habe versucht, den „Europäer peu à peu in ein Bündel aus solidarischen Verpflichtungen, wirtschaftlichen und politischen Mechanismen einzubinden, bis hin zur Schaffung einer unwiderruflichen Schicksalsgemeinschaft“.¹⁰ Für Martens liegt der Grund des voranschreitenden Wirksamkeitsverlusts dieser pragmatisch-funktionalistischen Herangehensweise darin, dass der europäische Einigungsprozess mittlerweile Fragen staatlicher Souveränität berührt, deren Lösungen ein Mindestmaß an Zugehörigkeitsgefühl voraussetzen.

Genau dieses fehlende Zugehörigkeitsgefühl beziehungsweise das Fehlen einer gemeinsa-

4 Martin Koopmann: Auf der Suche nach dem verlorenen Gleichgewicht: Aspekte eines Neuanfangs deutsch-französischer Zusammenarbeit in der Europa-Politik, in: Martin Koopmann/Stephan Martens (Hrsg.): Das kommende Europa. Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union, Baden-Baden 2008, S. 231-242, hier S. 231.

5 Bur/Schockenhoff: Vorwort, 2008, S. 11-12.

6 Ebenda, S. 12.

7 Reiner Marcowitz: 50 Jahre Römische Verträge: Rückblick und Ausblick, in: Martin Koopmann/Stephan Martens (Hrsg.): Das kommende Europa. Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union, Baden-Baden 2008, S. 21-38, hier S. 25.

8 Ebenda, S. 37.

9 Stephan Martens: Europa, eine Schicksalsgemeinschaft?, in: Martin Koopmann/Stephan Martens (Hrsg.): Das kommende Europa. Deutsche und französische Betrachtungen zur Zukunft der Europäischen Union, Baden-Baden 2008, S. 39-52, hier S. 39.

10 Ebenda, S. 51.

men Identität steht im Zentrum des Sammelbandes von *Christian Joerges, Matthias Mahlmann* und *Ulrich K. Preuß*. Ausgangspunkt ist die Feststellung, dass trotz der vielfachen Betonung der historischen Erfahrungen in ‚Sonntagsreden‘ die konkrete Antwort darauf, was die europäische Geschichte und Identität sein soll, zu kurz kommt und selbst in der Präambel des Verfassungsvertrages der Geschichtsbezug lediglich in der Formulierung der „schmerzlichen Erfahrungen“¹¹ der Vergangenheit seinen Niederschlag fand.

Tenor der meisten Beiträge ist, dass sich mit der Osterweiterung das „Fehlen einer gemeinsamen Erinnerungskultur“¹² noch verstärkt hat, was sich defizitär auf die immer tiefgreifendere Rechtsgemeinschaft auswirkt. *Christian Joerges* fragt deshalb, ob und wie sich überhaupt ein „acquis historique“ denken lasse,¹³ zumal es eine „Rechtsgeschichte des institutionalisierten Europa, in der die Europarechtsverständnisse der verschiedenen nationalen Rechtskulturen und deren interne Kontroversen rekonstruiert worden wären [...] nicht“ gibt.¹⁴ Deshalb kommt es darauf an, Methoden zu entwickeln, um europäisches Recht vor dem Hintergrund unterschiedlicher Rechtstraditionen zu interpretieren. Ziel wäre demnach nicht eine gemeinsame europäische Erinnerungskultur, sondern eine Bewusstmachung der Pluralität derselben.

Das Fehlen einer gemeinsamen Erinnerungskultur problematisiert auch *Mattias Kumm* in

seinem Aufsatz „Geschichte als Argument?“, der sich um die Frage dreht, „welche öffentliche Rolle Geschichte in einer durch [...] Prinzipien konstituierten Rechtsgemeinschaft spielen soll und welche Rolle ihr nicht zuzumuten ist“.¹⁵ Sein Schluss ist hierbei: „Vergangenheit legitimiert nicht, weil sowohl wir als auch andere immer auch anders können, und deshalb zu prüfen haben, was wir tun sollen.“¹⁶ Damit weist er auf eine der Grundaussagen des gesamten Bandes hin: Die Geschichte oder die „schmerzlichen Erfahrungen der Vergangenheit“ können die Europäische Union nicht legitimieren. Dies würde nur zu einer rückwärts gewandten Europa-Nostalgie führen, die allenfalls in der Gründergeneration, bei der die Erfahrungen von Krieg und Gewaltherrschaft noch unmittelbar präsent waren, dem Integrationsprozess einen Sinn geben konnte und die nach der Osterweiterung weiter an Tragfähigkeit verloren hat. Eine europäische Identität ist daher nur schwer aus der Geschichte abzuleiten, sondern ein Projekt der Zukunft, was *Johannes Pollak* in seinem Beitrag darauf zurückführt, „dass kollektive Identität nicht einfach aus Traditionen, gemeinsamer Sprache etc. abgeleitet werden kann, sondern dass sie politisch bestimmt werden muss“.¹⁷ „Die Europäische Union kann also eine kollektive Identität entwickeln [...]. [Dies] erfordert einen politischen Willen, der [jedoch] nicht absehbar ist“.¹⁸

Als mögliche identitätsstiftende Elemente werden in verschiedenen Beiträgen zwar das euro-

11 Siehe Amtsblatt der EU, Nr. C 310 vom 16. Dezember 2004, S. 3.

12 Vgl. unter anderem Konrad H. Jarausch: Konfligierende Erinnerungen. Nationale Prägungen, Verständigungsversuche und europäische Geschichtsbilder, in: Christian Joerges/Matthias Mahlmann/Ulrich K. Preuß (Hrsg.): „Schmerzliche Erfahrungen der Vergangenheit“ und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas, Wiesbaden 2008, S. 15-25, hier S. 16.

13 Christian Joerges: Kollisionsrecht als Form der Konstitutionalisierung Europas nach „schmerzlichen Erfahrungen“: Zur Kritik der Geschichtsvergessenheit der Europawissenschaft, in: Christian Joerges/Matthias Mahlmann/Ulrich K. Preuß (Hrsg.): „Schmerzliche Erfahrungen der Vergangenheit“ und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas, Wiesbaden 2008, S. 26-42, hier S. 27.

14 Ebenda, S. 31.

15 Mattias Kumm: Geschichte als Argument? Republikanisches Geschichtsverständnis im Transnationalen Europa, in: Christian Joerges/Matthias Mahlmann/Ulrich K. Preuß (Hrsg.): „Schmerzliche Erfahrungen der Vergangenheit“ und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas, Wiesbaden 2008, S. 43-47, hier S. 43.

16 Ebenda, S. 45.

17 Johannes Pollak: Ist eine Europäische Identität möglich? Oder: Warum wir lernen sollten, Zwiebeln zu lieben, in: Christian Joerges/Matthias Mahlmann/Ulrich K. Preuß (Hrsg.): „Schmerzliche Erfahrungen der Vergangenheit“ und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas, Wiesbaden 2008, S. 63-80, hier S. 64-65.

18 Ebenda, S. 80.

päische Sozialstaatsmodell, der Menschenrechtsschutz, das Binnenmarktprojekt oder auch das Subsidiaritätsprinzip gesehen. Schwierig sind allerdings die divergierenden Konnotationen dieser Werte in den Mitgliedstaaten. So weist *Stefan Oeter* in seinem Beitrag auf die Problematik der unterschiedlichen historischen „Belastung“ der meisten staatsrechtlichen Kategorien hin, was sich insbesondere an dem Streit über eine bundesstaatliche Finalität zeigt. „Man sollte [...] daher] aufhören, die ‚real existierende‘ Europäische Union an Trugbildern eines idealen ‚europäischen Bundesstaates‘ zu messen – und die Verfehlung dieses Ideals als nicht gutzumachende ‚Erbünde‘ des Integrationsprozesses zu denunzieren.“¹⁹

Die Frage nach dem Ziel der Integration steht auch im Zentrum des Sammelbandes von *Wolf Schäfer* und *Andreas Graf Wass von Czege*. Anders als die beiden anderen Bände orientiert er sich in der Frage nach den Finalitäten der europäischen Integration weniger an einer künftigen europäischen Identität, sondern an der konkreten Politikgestaltung. Dabei konzentriert er sich vor allem auf die Konsequenzen der Osterweiterung sowie daraus abzuleitenden Herausforderungen für die vergemeinschafteten Politikfelder der Europäischen Union. Die korrespondierenden Beiträge deutscher und ungarischer Ökonomen und Juristen folgen der Prämisse, ein differenziertes und facettenreiches Bild der „Vielfalt und Vielschichtigkeit der Herausforderungen und Wege eines gemeinsamen Europa“²⁰ zu vermitteln.

Dem Verhältnis der Herausforderungen zu Beginn des Integrationsprozesses zum gegen-

wärtigen Status quo widmet sich *Gert Nicolaysen*, der argumentiert, dass sich die Konzeption der Supranationalität als prinzipiellem Integrationsmodus aus dem Ziel der europäischen Gründungsäter ableiten lässt, die von den tradierten „Methoden des Friedensschlusses, des Gleichgewichts und der Hegemonie“²¹ abzugrenzen ist. In einem nächsten Schritt transferiert er das Konzept der Supranationalität in die Gegenwart und versucht, dessen Umsetzung vor dem Hintergrund der europäischen Verträge zu beurteilen, ohne jedoch den Rückbezug auf jene Zielsetzungen zu vernachlässigen, die das Entstehen des Terminus historisch bedingen. An die expliziten Defizite der Supranationalität innerhalb der institutionellen Strukturen der Europäischen Union schließt der Beitrag von *Martin Seidel*²² an. Vor allem um ein effizientes und effektives Policy-Making in den Bereichen der Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik zu ermöglichen, hält er einen Ausbau der Union zu einer „echten Föderation“ für unabdingbar.

Eine gelungene Synthese des zentralen Spannungsfeldes zwischen Erweiterung und Vertiefung findet sich im abschließenden Beitrag von *Wolf Schäfer*, der zugleich auch als Resümee des Sammelbandes angesehen werden kann: Zwischen Erweiterung und Vertiefung liege ein „substitutionales Verhältnis“ vor, wonach „mit jeder Erweiterungsrunde grundsätzlich ein Schritt zu weniger Vertiefungspotenzial gegangen“ werde.²³ Daraus lässt sich ein ‚Trade-Off‘ aus Skalenerträgen bei der Produktion öffentlicher Güter und den Kosten der Heterogenität ableiten unter der Voraus-

19 Stefan Oeter: Europäischer Föderalismus-Streit. Eine Unionsverfassung jenseits von Bundesstaat und Staatenbund?, in: Christian Joerges/Matthias Mahlmann/Ulrich K. Preuß (Hrsg.): „Schmerzliche Erfahrungen der Vergangenheit“ und der Prozess der Konstitutionalisierung Europas, Wiesbaden 2008, S. 185-202, hier S. 201.

20 Wolf Schäfer/Andreas Graf Wass von Czege: Vorwort, in: Wolf Schäfer/Andreas Graf Wass von Czege (Hrsg.): Das Gemeinsame Europa – viele Wege, kein Ziel?, Baden-Baden 2007, S. 5.

21 Gert Nicolaysen: Das Integrationskonzept der Gründungsverträge, in: Wolf Schäfer/Andreas Graf Wass von Czege (Hrsg.): Das Gemeinsame Europa – viele Wege, kein Ziel?, Baden-Baden 2007, S. 33-56, hier S. 44.

22 Martin Seidel: Konsolidierung und Reform der Europäischen Union, in: Wolf Schäfer/Andreas Graf Wass von Czege (Hrsg.): Das Gemeinsame Europa – viele Wege, kein Ziel?, Baden-Baden 2007, S. 87-114.

23 Wolf Schäfer: Die Europäische Union: Der *trade-off* zwischen Erweiterung und Vertiefung, in: Wolf Schäfer/Andreas Graf Wass von Czege (Hrsg.): Das Gemeinsame Europa – viele Wege, kein Ziel?, Baden-Baden 2007, S. 287-300, hier S. 287.

setzung heterogener Präferenzstrukturen der beteiligten Individuen. Schäfer argumentiert, dass die vorherrschende Strategie der Europäischen Union zu einer sukzessiven Erweiterung bei gleichzeitiger institutioneller Vertiefung eine Priorisierung der Skalenerträge impliziere und die zunehmenden Heterogenitätskosten vernachlässige. Diese Strategie bedinge aber eine fortschreitende Aneignung immer neuer Politikfelder, die bis dato im Kompetenzbereich der Mitgliedstaaten lagen. Welche Konsequenzen eine solche Ausweitung der Politikfelder für die Akzeptanz Europas bei den Bürgern und für die europäische Identitätsfrage hat, bleibt allerdings offen.

Das zentrale Argument aller drei Sammelbände kann darin gesehen werden, dass die europäische Integration seit ihren Anfängen

vor mehr als 50 Jahren fundamentalen Veränderungen ausgesetzt war. Vor allem haben sich die Rahmenbedingungen der Integration sehr weitreichend durch die Prozesse der Erweiterung und Vertiefung verändert, sowohl im Hinblick auf die europäische Identitätsfrage, die sich heute in ganz anderer Dringlichkeit als vor 50 Jahren stellt und nach der Osterweiterung eine weitaus größere Komplexität aufweist als in den Gründungsjahren, als auch im Hinblick auf die effiziente Politikgestaltung. Europa muss dieser doppelten Herausforderung gerecht werden und adäquate Antworten finden. Worin diese bestehen könnten, zeigen die drei Sammelbände aus unterschiedlicher Perspektive auf, womit sie einen aner kennenswerten Beitrag für die Europaforschung leisten.

Zehn Jahre ESVP



Die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Politikformulierung im Beziehungsdreieck
Deutschland – Frankreich – Großbritannien

Von Dr. Andreas Marchetti

2009, 378 S., geb., 79,- €,

ISBN 978-3-8329-4530-5

(Schriften des Zentrum für Europäische
Integrationsforschung (ZEI), Bd. 70)

Die Studie behandelt die zentralen Fragen nach dem Warum und Wie der Integration der Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit 1998. Der Autor zeigt, wie bisweilen sehr unterschiedliche nationale Motivationen die Modalitäten zur Ausformulierung der ESVP bedingen und überprüft, inwieweit die Effekte der ESVP mit den verlautbarten Motivationen übereinstimmen.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de

 **Nomos**

TAGUNG

Die Rolle der Europäischen Union im globalen Ordnungssystem

*Thomas Krück und Jens Senger**

Peter-Christian Müller-Graff wies einleitend auf die hohe Aktualität der Tagungsthematik hin. Der Vertrag von Lissabon sehe die Förderung der Weltordnung ausdrücklich als ein Ziel des auswärtigen Handelns der Union vor und auch der vor kurzem gewählte neue Präsident der USA Barack Obama habe im Rahmen seiner Rede in Berlin die Weltordnungspolitik thematisiert. Die Europäische Union habe aus Anlass der Wahl Obamas erklärt, dass sie eine neue globale Weltordnungspolitik anstrebe, welche die großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts wie Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln, Klimawandel, Sicherheit, Energie, Rohstoffe, Finanzmärkte und Entwicklung einschließe. In der globalisierten Welt ergebe sich eine Vielzahl von Aufgaben für die Europäische Union, welche für sie eine Herausforderung und gleichzeitig auch eine große Chance darstellen. Müller-Graff betonte, dass die Tagung zum einen einer Bestandsaufnahme dienen und zum anderen das Potenzial der Europäischen Union als Akteur der Weltordnungspolitik erhellen solle.

Weltordnungspolitische Einflussnahme durch die Europäische Union

Werner Link erläuterte die Rolle der Europäischen Union in der Weltpolitik. Er verwies zunächst auf die in jüngerer Zeit gemachten weltordnungspolitischen Erfahrungen im Rahmen der Georgienkrise. Link stellte die Welt als dreistufiges Bezugsmodell dar und referierte über die grundlegende Weltord-

Die Europäische Union als Akteur der Weltordnungspolitik

Jahreskolloquium des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. in Verbindung mit dem Europäischen Graduiertenkolleg „Systemtransformation und Wirtschaftsintegration im zusammenwachsenden Europa“ mit Unterstützung der Europäischen Kommission

Heidelberg, 6./7. November 2008

Einführung: Weltordnungspolitik als Herausforderung der Europäischen Union

Prof. Dr. Dres. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Vorsitzender des Vorstandes des AEI, Universität Heidelberg

Die Europäische Union als Akteur der Weltordnungspolitik

Prof. Dr. Werner LINK, Universität zu Köln

Der Beitrag der Europäischen Union zu einer regionalen und globalen Sicherheitsarchitektur

Dr. Andreas MAURER, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Die Rolle der Europäischen Union bei der Gewährleistung der Bedingungen des Welt-handels

Dr. Christoph HERRMANN, Universität München

Die Sicherheit der Versorgung mit Rohstoffen aus der Sicht der Europäischen Union

Dr. Colin VANCE, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Die Mitverantwortung der Europäischen Union im Bereich der globalen Klimaentwicklung

Dr. Andreas LÖSCHEL, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim

* Thomas Krück, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Universität Heidelberg.

Jens Senger, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Universität Heidelberg.

nungsproblematik. Die Weltordnungspolitik sei konträr zur innerstaatlichen Ordnung der einzelnen Staaten zu sehen. Den hierbei evidenten Unterschied konstatierte Link in dem für einen Staat typischen Über- und Unterordnungsverhältnis zu seinen Bürgern, wogegen die Weltordnungspolitik durch den Gedanken der souveränen Gleichheit der Staaten geprägt sei. Aus diesem Gegensatz ergebe sich, dass auf weltpolitischer Ebene keine übergeordnete Instanz zur effektiven Durchsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen bestehe. Folge sei ein Macht- und Sicherheitsdilemma. Gerade in der Reduktion dieses Dilemmas liege eine prinzipielle Aufgabe, welcher sich die Weltordnungspolitik stellen müsse. Wesentlich hierbei sei eine ‚Balance of Powers‘ zur Verhinderung einer Übermachtstellung eines staatlichen Akteurs.

Im Folgenden befasste sich Link mit der Rolle der Europäischen Union innerhalb der weltordnungspolitischen Struktur und stellte hierzu drei Thesen auf: Nach seiner ersten These bestehe ein Wille der Europäischen Union, zu einem mitentscheidenden Akteur in der Weltordnungspolitik zu werden. Das Ziel der Europäischen Union sei hierbei eine multipolare und multilaterale Weltordnung mit der Union in der Spitzengruppe. Link zog innerhalb dieser These einen Vergleich zur Sicherheitspolitik der USA und hob die Konkurrenz zwischen dem europäischen und atlantischen Sicherheitsrahmen hervor. Die Weltordnungspolitik der Europäischen Union sei gerade durch eine antihegemoniale und antiimperiale Handlungsweise geprägt. Die zweite von Link aufgestellte These bezog sich darauf, dass die Weltordnungspolitik der Europäischen Union das Problem der ‚Zweigleisigkeit‘ zu meistern habe. Diese Zweigleisigkeit definierte Link dahingehend, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union gleichzeitig auch Mitglieder in anderen weltordnungspolitisch bedeutsamen Organisationen seien. Gerade im Rahmen der aktuell bestehenden Finanzmarktkrise müsse ein Auftragshandeln der Europäischen Union durch ihre Führungsstaaten erfolgen. Durch

Die Finanzmarktkrise und ihre Folgen für Regulierung und Aufsicht

Dr. Steffen KERN, Deutsche Bank Research, Frankfurt a. M.

Europäische Zuwanderungspolitik: Chancen und Risiken aus europarechtlicher Sicht

Prof. Dr. Dres. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Universität Heidelberg

Menschenwürde, Menschenrechte, Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit als außenpolitische Agenda der Europäischen Union

Prof. Dr. Marianne KNEUER, Universität Eichstätt-Ingolstadt

Weltordnungspolitik der Europäischen Union zwischen völkerrechtlichen Verträgen und internationaler Organisationsbildung – unter Einbeziehung von Nachbarschaftspolitik und Mittelmeerunion als Formen privilegierter Partnerschaft

PD Dr. Carsten NOWAK, Universität Dresden

die Finanzmarktkrise habe sich eine neue weltordnungspolitische Machtverteilung ergeben, da sich die USA von einem Gläubiger zu einem Schuldnerstaat entwickelt hätten. Die Europäische Union müsse deshalb die Rolle eines mitgestaltenden Akteurs der Weltordnungspolitik übernehmen. Die dritte These Links bezog sich auf die beachtliche Breite des Spektrums der Beiträge der Europäischen Union zur Weltordnungspolitik. Link nannte hier den durch die Europäische Union geschaffenen Gleichgewichtsfaktor, die Währungsunion, ihre Welthandelspolitik und die Beeinflussung der Weltfinanzordnung. Sie habe im Weiteren zur globalen Konfliktregulierung beigetragen. Der wichtigste Beitrag der Europäischen Union sei jedoch in dem von ihr durchgeführten kooperativen Interregionalismus zu sehen, welcher zu einer gleichberechtigten Einbeziehung der Entwicklungsländer in die Weltordnungspolitik führe. Abschließend konstatierte Link die Positivität der Europäischen Union als Akteur der Weltordnungspolitik und verwies auf die Natur der Weltordnung als eine nicht statische, sondern bewegliche Ordnung.

Kompetenzen und Rolle der EU in der Außen- und Welthandelspolitik

Andreas Maurer befasste sich mit dem Beitrag der Europäischen Union zur Schaffung einer sowohl regionalen als auch globalen Sicherheitsarchitektur. Er stellte zunächst die dieses Thema betreffenden Änderungen durch den Reformvertrag von Lissabon dar, infolgeder das Amt des Hohen Vertreters der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik mit der Funktion eines Vizepräsidenten der Europäischen Kommission verknüpft wird. Hieraus ergebe sich ein Spannungsverhältnis, da dieser Hohe Vertreter nicht nur für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, sondern für alle auswärtigen Politiken der Europäischen Union zuständig sei. Maurer stellte die aktuellen Trends der Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union dar: Die Sicherheitsarchitektur im engeren Sinne bestehe vor allem in der von der Europäischen Union durchgeführten Erweiterung ihrer selbst und in ihrer Nachbarschaftspolitik. Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik seien meist nur mandatiert und ließen gerade kein proaktives und präventives Handeln zu. Gerade im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sei eine zunehmende Wahllosigkeit und Instrumentalisierung festzustellen. Sie sei vor allem durch die parallelen Außenpolitiken der einzelnen Mitgliedstaaten gefährdet. Im Weiteren sei eine immer weiter fortschreitende Militarisierung der Europäischen Union dadurch festzustellen, dass vermehrt militärische Entscheidungsträger in den Entscheidungsprozess eingebunden würden. Zudem werde durch die Zusammenfassung einer wachsenden Zahl von Bereichen unter das Kohärenzgebot dieses überstrapaziert, wobei gerade das Europäische Parlament versuche, sich hierbei zu profilieren. Maurer verwies anschließend auf die Defizite der bestehenden vertraglichen Regelungen, auf das Sicherheitspaket II, auf die Erklärungen 13 und 14 zum Lissabonner Vertrag zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und auf die

durch das Einstimmigkeitserfordernis bedingte drohende Handlungsunfähigkeit der Europäischen Union.

Mit der Rolle der Europäischen Union bei der Gewährleistung der Bedingungen des Welthandels befasste sich *Christoph Herrmann*. Er betonte zunächst die sich hierbei ergebenden grundlegenden Fragestellungen nach den Kompetenzen der Europäischen Union für die Wirtschaftspolitik und den Zielvorgaben des Primärrechts hinsichtlich dieser Kompetenzen. Darauf folgend nahm Herrmann eine Definition des Begriffs ‚Gewährleistung der Bedingungen des Welthandels‘ dahingehend vor, dass hierunter die Sicherung der Märkte und das Wirken gegen das Handelshemmnis der divergierenden technischen Standards der einzelnen Akteure des Welthandels und gegen das Wiederaufleben protektionistischer Verhaltensweisen zu verstehen sei. Insgesamt sei diese Gewährleistung als eine multidimensionale Balanceübung zu verstehen. Herrmann erläuterte nunmehr eingehend die zu Beginn formulierte erste Frage hinsichtlich der Kompetenzen der Europäischen Union zur Gewährleistung der Bedingungen des Welthandels. Er betonte zunächst das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und verwies als einschlägige Kompetenzgrundlage auf die Bestimmungen des Titel IX, Gemeinsame Handelspolitik, des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV). Er schenkte vor allem der ausschließlichen Außenvertretungskompetenz der Europäischen Union in der Außenhandelspolitik gemäß Artikel 133 EGV Beachtung, kritisierte diese jedoch als missglückt und unlesbar. Als Kompetenzgrundlagen außerhalb des Titels IX des EGV verwies Herrmann auf Artikel 111 EGV hinsichtlich der Außenwirkung der Eurozone und auf Artikel 174 EGV hinsichtlich der Umweltpolitik. Insgesamt bewertete Herrmann das momentane Kompetenzgefüge des EGV als unvollständig, wobei es zusätzlich große Abgrenzungsschwierigkeiten in sich berge. Im Folgenden wurde der zweiten eingangs formulierten Frage hinsichtlich der Zielvorgaben des Primärrechts der Europä-

ischen Union für die Gewährleistung der Bedingungen des Welthandels nachgegangen. Herrmann betonte, dass solch klare Zielvorgaben – abgesehen vom Bereich des Umweltschutzes – fehlen und sich gerade auch nicht aus Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) ergäben. Die Europäische Union habe insgesamt vielgestaltige Zielvorgaben, jedoch gerade keine speziellen auf dem Gebiet des Welthandels. Sodann widmete sich Herrmann den wesentlichen Änderungen infolge des Vertrags von Lissabon. Hierdurch werde die Europäische Union mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestattet und in den Katalog, welcher ihre Ziele bestimme, werden die nachhaltige Entwicklung und die Integration aller Länder in die Weltwirtschaft aufgenommen. Ein wesentliches Defizit im Rahmen dieses Katalogs sei das Fehlen von Kollisions- und Vorrangregelungen, was zu parallelen Zuständigkeiten führe. Als Beispiele für die internationale Wirtschaftspolitik der Europäischen Union in der jüngeren Vergangenheit wurden ihr Beitrag in der Doha-Runde und die Reform der handelspolitischen Schutzinstrumente beschrieben. Im Rahmen einer Schlussbemerkung betonte Herrmann die Komplexität des Welthandels, die insgesamt durch den Vertrag von Lissabon angestrebte positive Entwicklung der Europäischen Union und ihre immer bedeutender werdende Rolle im Bereich des Welthandels.

Rohstoffsicherung und ökologische Verantwortung der Europäischen Union

Colin Vance befasste sich mit der Gewährleistung der Versorgung mit Rohstoffen aus dem Blickfeld der Europäischen Union. Am Beispiel von Zink und Kupfer, welche aber auch repräsentativ für andere Rohstoffe seien, stellte Vance den tendenziell weltweit steigenden Rohstoffverbrauch dar, dessen Ursache die immer größer werdende Nachfrage in den sich zu Industrieländern entwickelnden Schwellenländern sei. Vor allem China verbrauche heutzutage in vielen Bereichen mehr Rohstoffe als die USA. Darüber hinaus sei es nur eine Frage der Zeit, bis der Rohstoffhun-

ger Indiens erwache. Zukünftig werde die Nachfrage nach Rohstoffen wegen der zunehmenden weltweiten Industrialisierung immer weiter ansteigen. Der immer stärker werdenden Nachfrage nach Rohstoffen stellte Vance die Entwicklung der Rohstoffpreise gegenüber: Die Rohstoffpreise hätten sich in den vergangenen Jahren zwar stark erhöht, eine weitergehende Preissteigerung sei jedoch gerade nicht zu erwarten. Vance illustrierte am Beispiel von Kupfer und Aluminium, dass, real betrachtet, viele Rohstoffe mit der Zeit sogar günstiger werden. Bei allen Unsicherheiten über die künftige Rohstoffpreisentwicklung ergeben sich die Gewissheiten, dass zum einen die Rohstoffmärkte und -preise Zyklen aufwiesen und dass die Rohstoffpreise in der Regel zeitverzögert der weltweiten wirtschaftlichen Entwicklung folgten. Im Folgenden ging Vance auf die Problematik der Reserven, Ressourcen und Reichweiten von Rohstoffen ein: Es sei eine unumstößliche Tatsache, dass die Rohstoffvorkommen auf der Erde endlich seien. Allerdings sei für keine Rohstoffart eine absolute Knappheit beziehungsweise die Erschöpfung der Rohstoffvorräte erkennbar. Dies sei auch dadurch bedingt, dass durch Recycling große Rohstoffmengen wiedergewonnen werden können. So seien etwa Aluminium und Kupfer theoretisch zu 100 Prozent recyclebar. Als nächsten Punkt sprach Vance die regionalen Unterschiede in Verbrauch und Förderung der Rohstoffe an. Viele Rohstoffe befinden sich gerade nicht an dem Ort, an dem sie benötigt werden. Am Beispiel von Kupfer und Zink wurde dargestellt, dass derzeit China und die USA die größten Verbraucher dieser Rohstoffe seien, das bedeutendste Kupferförderland jedoch Chile sei und Zink am stärksten von China, Australien und Peru gefördert werde. In Deutschland etwa werde Zink seit 1992 überhaupt nicht mehr gefördert, obwohl die Bundesrepublik an fünfter Position der globalen Zinkverbraucher stehe. Zusammenfassend und abschließend stellte Vance fest, dass die Nachfrage nach Rohstoffen und der Handel mit Rohstoffen immer weiter zunehme, die Endlichkeit der Rohstoffvorkom-

men hierbei jedoch keine Grenze für das globale Wirtschaftswachstum darstelle. Real betrachtet seien in der Vergangenheit die große Mehrheit aller Rohstoffe tendenziell sogar günstiger geworden, wobei aber auch zukünftig eine Rohstoffpreisschwankung zu erwarten sei.

Andreas Löschel stellte die globale Klimaentwicklung und die Mitverantwortung der Europäischen Union für diese dar. Er gab zunächst einen Überblick über den derzeitigen Stand des Klimawandels. Es sei ein weltweiter Temperaturanstieg zu verzeichnen, dessen Ursache sich auf menschliches Verhalten zurückführen lasse, namentlich auf den steigenden Ausstoß von Kohlenstoffdioxid. Die Rolle des Staates zur Verhinderung eines weiteren Temperaturanstiegs bestehe nunmehr darin, durch die Instrumente des Emissionshandels oder einer Steuer eine Lenkungswirkung auf die Wirtschaftsakteure auszuüben. Löschel betonte jedoch die Problematik einer solchen staatlichen Intervention, die unter anderem in dem Schadenspotenzial von Anpassungsmaßnahmen, ihrer räumlichen und zeitlichen Disparität und in der Kostenunsicherheit läge. Als Lösungsmöglichkeiten zur Reduktion des globalen Kohlenstoffdioxidausstoßes wurde auf die globale Klimapolitik, vor allem auf die Einhaltung der Kyoto-Ziele, verwiesen, wobei auch hier Unsicherheiten über deren Auswirkungen und Effizienz bestünden. Danach befasste sich Löschel im Besonderen mit der Klimapolitik der Europäischen Union. Er verwies hierbei auf die Umsetzung des Kyoto-Protokolls innerhalb der Europäischen Union, ihren Emissionshandel und ihre Handelsmaßnahmen. Im Rahmen des Gipfels der Europäischen Union im Jahre 2007 seien die Ziele ihrer Klimapolitik, vor allem die Senkung des Kohlenstoffdioxidausstoßes, bis zum Jahr 2020 beschlossen worden. Hierbei seien auch die Kosten, die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und auf verschiedene Industrien sowie die Handelsintensität möglicher Maßnahmen zur Zielerreichung diskutiert worden. Abschließend bezeichnete Löschel die Klimapolitik als globale Heraus-

forderung des 21. Jahrhunderts und betonte die Vorreiterrolle der Europäischen Union in diesem Bereich, wobei das Finden eines globalen Ansatzes von äußerster Wichtigkeit zur Lösung der Klimaproblematik sei.

Aktuelle Fragen der Finanzmarktkrise

Steffen Kern befasste sich mit der Finanzmarktkrise und ihren Folgen. Er begann mit einem Überblick über die gegenwärtige wirtschaftliche Lage, wobei er zunächst auf Entstehung und Entwicklung der Finanzkrise zurückblickte. Aktuell sei eine leichte Entspannung am Geldmarkt zu erkennen, dennoch bestehe eine gewisse Nervosität fort. Die staatlichen Rettungspakete zeigten bereits ihre Auswirkungen, jedoch seien die Emissionsmärkte und die Kapitalmarktaktivität stark geschwächt. Vor allem hohe Verluste auf Seiten der Banken sowie drastische Kursverluste an den Börsen seien zu beklagen. Insgesamt zeige sich die Realwirtschaft deutlich geschwächt. Daraufhin analysierte Kern die nationalen Rettungspakete und deren grundlegenden Elemente. Diese bestünden beispielsweise aus Liquiditätshilfen seitens der Zentralbanken durch die Übernahme der Geldmarktfunktion oder teilweise auch durch den direkten Erwerb der Unternehmensschulden. Zudem würden von der Krise betroffene Banken durch Verstaatlichung oder partielle staatliche Beteiligung rekapitalisiert und illiquide Aktiva übernommen. Jedoch stelle sich vor allem bei der staatlichen Beteiligung an Banken die Frage, ob diese zwangsweise erfolgen solle oder ob Überzeugungsarbeit geleistet werden müsse. Zum Schutz der Bankkunden vor drohenden Insolvenzen werde das Einlagensicherungssystem entweder durch eine Aufstockung des gesicherten Mindestbetrages oder durch umfassende staatliche Garantien verbessert. Laut Statistiken belaufe sich der Umfang der finanziellen Zusagen global auf 3,7 Billionen Euro. Im Weiteren widmete sich Kern der internationalen Koordinierung der Rettungsmaßnahmen, wobei er insbesondere auf den G7-Aktionsplan, den Weltfinanzgipfel der G20-Staaten und die hochrangige Experten-

gruppe zur EU-Finanzaufsicht einging. Jedoch ließen die bislang unternommenen Maßnahmen sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene einige Punkte offen. So sei die Wirkung der Pakete in der Praxis noch nicht geklärt, ebenso wie die Frage, welche Methode zur Schaffung des Anreizes für die Marktteilnehmer, auf das Rettungsangebot einzugehen – Zwangskapitalisierung oder Rekapitalisierung auf freiwilliger Basis – effektiver sei. Auch in Bezug auf die internationale Koordinierung der Maßnahmen erwiesen sich noch einige Punkte als ungewiss, wie beispielsweise die Frage, ob die Grundprinzipien der Rettungsaktionen konkret genug oder ob die Regulierungs- und Aufsichtsstrukturen und -prozesse hinreichend koordiniert seien. Ebenso ungelöst sei auch die mögliche Einbindung der Finanzindustrie. Im dritten und letzten Teil seines Referats widmete sich Kern den Auswirkungen der Finanzmarktkrise auf die europäische Integration. Dabei erläuterte er sowohl unmittelbare Maßnahmen der Europäischen Union als auch längerfristige Reformen. So einigten sich beispielsweise die Länder der Eurozone auf einen abgestimmten Aktionsplan, um der Finanzkrise entgegenzusteuern. Zudem solle eine Zelle für Finanzkrisen geschaffen werden, um ein effektiveres Handeln in Krisensituationen zu gewährleisten, und makroökonomische Initiativen, wie ein Stabilitäts- und Wachstumspakt, ergriffen werden. Um dauerhaft die Auswirkungen der Finanzkrise zu beseitigen und weiteren Krisen vorzubeugen, sollen auf dem zweiten Weltfinanzgipfel der G20-Staaten am 2. April 2009 entsprechende Maßnahmen beschlossen werden. In der Europäischen Union seien hierfür eine Finanzmarktregulierung sowie die Optimierung der Aufsichtsstrukturen geplant. Laut Kern solle die Europäische Union im Bereich des weltweiten Krisenmanagements eine internationale Führungsrolle übernehmen.

Europäische Einwanderungspolitik – rechtlicher Rahmen und aktuelle Politik

Die Betrachtung der Außenpolitik der Europäischen Union im globalen Ordnungssystem er-

öffnete *Peter-Christian Müller-Graff* mit seinem Vortrag zur europäischen Migrationspolitik. Einleitend stellte er anhand neuester Statistiken Europa als Zuwanderungsregion dar, bevor er sich der rechtlichen Dimension des Themas widmete und die Frage aufwarf, welche Rolle die Europäische Gemeinschaft in diesem Bereich spiele. Dabei beschäftigte sich Müller-Graff zunächst mit der Kompetenzlage der europäischen Zuwanderungspolitik. Die Verbandskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft befänden sich in den Artikeln 61 bis 64 EGV und seien in systematischer Hinsicht dem Bereich des freien binnenmarktlichen Personenverkehrs zuzuordnen. Sie umfassten Maßnahmen bezüglich der Kontrolle der Außengrenzen der Mitgliedstaaten, die Asyl- und Flüchtlingspolitik sowie die Einwanderungspolitik. Hierbei handele es sich, wie Müller-Graff ausführte, nicht um ausschließliche, sondern um konkurrierende Gemeinschaftskompetenzen. Demzufolge verblieben Maßnahmen in diesen Politikbereichen in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten, soweit die Europäische Gemeinschaft nicht von ihren Kompetenzen Gebrauch mache. Darüber hinaus bestehe in Artikel 64 EGV eine Ordnungs- und Sicherheitsklausel zugunsten der Mitgliedstaaten. Im zweiten Teil seines Vortrags analysierte Müller-Graff den Sinngrund der migrationspolitischen Verbandskompetenzen der Europäischen Gemeinschaft. Als ursprüngliche Gründe für ihre Schaffung nannte er die Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktsystems durch unterschiedliche Zuwanderungspolitiken der einzelnen Mitglieder. Der Raum ohne Binnengrenzen, der den freien Verkehr der Produktionsfaktoren gewährleisten solle, verlange somit eine koordinierte Migrationspolitik. Eine gemeinschaftliche Zuwanderungspolitik liege daher im gemeinsamen Interesse der Mitgliedstaaten. Dem sei dadurch Rechnung getragen worden, dass durch den Vertrag von Maastricht 1992 die flankierenden Maßnahmen zum freien Personenverkehr in die intergouvernementale dritte Säule der Europäischen Union aufgenommen worden seien, von wo sie durch den Vertrag von Amsterdam

1997 in die supranationale erste Säule überführt wurden. Sodann warf Müller-Graff die Frage auf, ob nicht durch den Verfassungsvertrag und den Vertrag von Lissabon ein Paradigmenwechsel im Bereich der Migrationspolitik und der Integration erfolge. Dafür spräche deren vorgesehene Abkopplung vom Binnenmarktkonzept. Andererseits figurieren unter dem Titel „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ lediglich Ermächtigungen und keine unmittelbar anwendbaren Normen. Zudem sei anzumerken, dass drei Mitgliedstaaten (Großbritannien, Irland und Dänemark) an diesem Titel nur in begrenztem Umfang teilnehmen. Im Folgenden unterzog er die sekundärrechtlichen Regelungen im Bereich der Migrationspolitik einer eingehenden Betrachtung. So zeichne sich der Bereich der Visapolitik durch eine weitgehende Vergemeinschaftung aus. Insbesondere sei in diesem Zusammenhang der Schengen-Besitzstand zu erwähnen. Bezüglich der Asylpolitik bemerkte Müller-Graff, dass kein einheitliches System von Sekundärrechtssetzung vorliege. Allerdings sei das Dublin-Übereinkommen, nun abgelöst von der Dublin-II-Verordnung, diesbezüglich im Gemeinschaftsacquis hervorzuheben. Auf dem Gebiet der Einwanderungspolitik erwähnte er das Tampere-Programm, welches deren notwendige Bestandteile festlege. Jedoch sei sowohl bezüglich der legalen als auch der illegalen Einwanderung ein moderater, lediglich Einzelmaßnahmen umfassender Umsetzungsacquis zu erkennen. Aus der differenzierten Nutzung der gemeinschaftlichen Kompetenzen in den Bereichen Visa-, Asyl- und Einwanderungspolitik ließe sich, so Müller-Graff, der Rückschluss ziehen, dass in der Europäischen Gemeinschaft eine höhere Bereitschaft zur Abwehr von Zuwanderung als zur aktiven Gestattung bestehe. Die Gründe hierfür lägen vor allem in einer unterschiedlichen Auffassung der einzelnen Mitgliedstaaten bezüglich der Chancen und Risiken von Migration und Integration von Migranten. Müller-Graff beendete seinen Vortrag mit einigen zusammenfassenden Bemerkungen, die hervorhoben, dass Einwanderung und die Eingliederung von Einwanderern von

hoher wirtschaftlicher Bedeutung für den Binnenmarkt seien und sich dadurch für die Europäische Gemeinschaft große Chancen ergäben. Einen letzten Blick warf er auf die aktuelle Lage und auf mögliche zukünftige Entwicklungen. Nachdem ein Vorstoß des französischen Staatspräsidenten und Vorsitzenden des Europäischen Rates im zweiten Halbjahr 2008 Nicolas Sarkozy, welcher eine festgeschriebene Kontingentierung der Zuwanderung vorsah, abgelehnt wurde, befindet sich nun ein Pakt zur Steuerung der Migration in der Diskussion.

Europäische Demokratisierungspolitik – Konzept und Instrumente

Einen Einblick in die europäische Demokratisierungspolitik gewährte *Marianne Kneuer*, indem sie sich mit der Förderung von Menschenrechten und Demokratie durch die Europäische Union befasste. Einleitend gab sie einen Überblick über die Entwicklung der europäischen Demokratisierungspolitik, in welchem sie erläuterte, wie sich historisch – zunächst über die Beitrittskriterien – repräsentative Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Achtung der Menschenrechte zu zentralen Merkmalen der europäischen Außenpolitik entwickelt hätten. Im zweiten Teil ihres Vortrages erläuterte Kneuer, dass sich der Erweiterungsprozess der Europäischen Union als erfolgreiche Demokratisierungspolitik erweise. Dies sei vor allem darauf zurückzuführen, dass hierdurch ein signifikanter Einfluss der Europäischen Union auf die Beitrittskandidaten ausgeübt werde. Die in Aussicht gestellte Mitgliedschaft stelle sich als Hebel dar und das Konzept der Konditionalität der Beitrittsverhandlungen bei deren Aufnahme und Durchführung wirke als Anreiz-Druck-System. Zu den Vorteilen der Erweiterungspolitik, die sich als Keimzelle der Demokratisierung erweise, gehöre trotz eines gewissen konzeptionellen und strategischen Defizits deren flexible Handhabung. Nach Ausführungen zu dem der Demokratisierungspolitik zugrunde liegenden Begriff von Demokratie, dessen Verständnis sich im Laufe der Zeit von

einem minimalen zu einem sehr umfassenden ausweitete, widmete sich Kneuer dem Instrumentarium der Demokratisierungspolitik und ging insbesondere auf die Konditionalität als zentrale Methode ein. Diese erweise sich als ein Konzept *sui generis*, welches ein System von Anreizen für und Druck auf die Beitrittskandidaten, den von der Europäischen Union gestellten Kriterien bezüglich des Demokratisierungsprozesses zu genügen, darstelle. Fortschritt und Erfüllung der Bedingungen würden belohnt, während Defizite Sanktionen nach sich zögen. Der Erfolg der Konditionalität sei – so Kneuer – mit Blick auf die Süd- und Osterweiterung der Union unbestritten. Sie funktioniere auch in komplizierteren Fällen, wie in demjenigen der Slowakei. Die Bewerberstaaten würden bei ihrem Demokratisierungsprozess unterstützt, wobei sich die Europäische Union als konstanter Partner erweise. Die Referentin merkte jedoch auch an, dass dem System Grenzen gesetzt seien. Regierungen, welche keine Demokratisierung anstreben, seien kaum bereit, die Kriterien zu erfüllen. Zudem ginge der Hebel der in Aussicht gestellten Mitgliedschaft nach dem Beitritt verloren. Die vor der Erweiterung installierten Sicherheitsklauseln gälten nur für den Binnenmarkt, erlaubten aber keine demokratische Regression. Die einzig verbleibende Sanktionsmöglichkeit sei die Suspendierung der Mitgliedschaft nach Artikel 7 EUV, der jedoch noch nie angewandt wurde und dessen Voraussetzungen unklar seien. Zusammenfassend hielt Kneuer fest, dass die Demokratisierungspolitik der Europäischen Union kein festes Konzept sei, sondern sich dynamisch entwickle. Somit bestehe die Möglichkeit, auf neue Herausforderungen entsprechend zu reagieren. Vorzüge der europäischen Demokratieförderung seien neben ihrer Flexibilität ihr ziviler Charakter, welcher sie von der ‚Demokratisierungspolitik‘ der USA abhebe. Dennoch sehe sie sich mit einigen Problemen konfrontiert. So gebe es beispielsweise ein strategisches Defizit und einen Mangel an Kohärenz seitens der Europäischen Union. Auf der Seite der Drittländer wirke der Hebel der Konditionalität je nach

Ausprägung der Demokratisierungsbestrebungen unterschiedlich stark. Schließlich fordere der Umgang mit Autokratien völlig neue Konzepte.

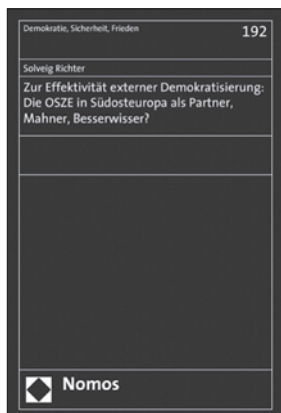
Internationale Organisationen und Partnerschaften im Fokus der Außenpolitik der Europäischen Union

Zum Abschluss der Tagung widmete sich *Carsten Nowak* der Rolle der Europäischen Union in der Weltordnungspolitik am Beispiel von völkerrechtlichen Verträgen und der Bildung internationaler Organisationen, wobei er näher auf die Europäische Nachbarschaftspolitik und die Union für das Mittelmeer einging. Nach einigen einleitenden Worten zur Thematik der Tagung erläuterte Nowak, wie und inwiefern die Europäische Union durch völkerrechtliche Verträge und in internationalen Organisationen engagiert ist. So beteilige sich beispielsweise die Europäische Gemeinschaft auf globaler Ebene im Rahmen der Welthandelsorganisation und – nach eigenen Angaben – in 35 weiteren internationalen Organisationen multilateral. Auch innerhalb der Vereinten Nationen wirke sie durch die Koordinierung der einzelnen Mitgliedstaaten mit. Im Rahmen der Außenbeziehungen sei – so Nowak – jedoch eine starke bilaterale Komponente vorhanden. Auf regionaler Ebene engagiere sich die Europäische Union in sogenannten Europäischen Partnerschaften. Nowak ging näher auf den Stabilisierungs- und Assoziierungsprozess Westlicher Balkan ein. Ziel des Prozesses sei es, durch Aktionspläne die Staaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Serbien an die Union anzunähern, für Stabilität in dieser Region zu sorgen und diesen Ländern eine Beitrittsperspektive zu eröffnen. Als Anreiz für die Umsetzung würden einzelne bilaterale Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen in Aussicht gestellt. Darüber hinaus existiere zwischen der Europäischen Gemeinschaft und den Staaten der Balkanregion die Energiegemeinschaft, welche eine Internationale Organisation zur Schaffung eines integrierten Energiemarktes sei. Insofern sei,

wie Nowak anmerkte, ein komplementäres Verhältnis von völkerrechtlichen Verträgen und der Bildung Internationaler Organisationen zu erkennen. Dies stelle jedoch kein Novum dar, betrachte man die Parallelität des Ostseerates und der Europaabkommen mit den Mittel- und Osteuropäischen Staaten vor deren Beitritt zur Europäischen Union. Im nächsten Abschnitt seines Vortrages erörterte er die Verbindung bilateraler und multilateraler Arrangements am Beispiel der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Union für das Mittelmeer. Dabei führte er aus, dass es das Ziel der Nachbarschaftspolitik sei, einen Ring von stabilen und wohlhabenden Nachbarstaaten der Europäischen Union zu schaffen, welche deren Werte teilen, ohne jedoch eine Beitrittsperspektive zu haben. Die Union für das Mittelmeer – eine Gemeinschaft zwischen der Europäischen Union, den Mittelmeeranrainerstaaten sowie Mauretanien und Jordanien – habe zum Ziel, eine Partner-

schaft für Zusammenarbeit auf gleicher Augenhöhe zu begründen. Es gebe also partielle Überschneidungen zwischen der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Union für das Mittelmeer. Nach Meinung Nowaks seien beide als privilegierte Partnerschaften zu begreifen, so dass auch hierbei von einer gewissen Parallelität gesprochen werden könne. Abschließend hielt Nowak fest, dass sich die Weltordnungspolitik der Europäischen Union sowohl durch den Abschluss völkerrechtlicher Verträge als auch durch die Bildung internationaler Organisationen manifestiere. In Bezug auf zukünftige Entwicklungen sei die Union für das Mittelmeer nicht als Schlusspunkt der internationalen Organisationsbildung zu betrachten. Vielmehr sei – ergänzend hierzu – eine ‚Ost-Europa-Union‘ unter Beteiligung von Staaten wie beispielsweise der Ukraine, Weißrusslands und der Republik Moldau denkbar.

Externe Demokratisierung in Südosteuropa



Zur Effektivität externer Demokratisierung: Die OSZE in Südosteuropa als Partner, Mahner, Besserwisser?

Von Dr. Solveig Richter

2009, 453 S., brosch., 79,- €,

ISBN 978-3-8329-4378-3

(Demokratie, Sicherheit, Frieden, Bd. 192)

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos

TAGUNG

Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion im Umbruch: Lektionen aus der globalen Finanzkrise und neue Aufgaben für die Zukunft

*Kathrin Keil und Radostina Primova**

Aus Anlass des zehnten Geburtstags des Euro, der gemeinsamen europäischen Währung von nunmehr 16 EU-Staaten, ist es notwendig über zehn Jahre Euro Bilanz zu ziehen und einen Blick in die Zukunft der Währungsunion in Zeiten der globalen Finanzkrise zu wagen. Neben einer Bestandsaufnahme der bisherigen Leistungen des Euro sowie der noch zu bewältigenden Herausforderungen müssen die aktuelle Finanzkrise, Fragen des Wechselkurssystems sowie das Verhältnis der Nicht-Euro-Länder zur Wirtschafts- und Währungsunion als relevante Themen in diesem Zusammenhang näher beleuchtet werden.

Zehn Jahre Euro – erreichte Ziele

Zu Beginn der Konferenz zog Gertrude Tumpel-Gugerell hinsichtlich der erreichten Ziele der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) in den letzten zehn Jahren Bilanz. Insgesamt wurden der Leistung des Euro dabei mehrheitlich gute Noten ausgestellt. Die gemeinsame Währung habe sich trotz der problematischen Haushaltsdisziplin einiger Staaten als geldwertstabil erwiesen und zu einer historisch geringen Heterogenität von Inflationsentwicklungen und hoher Preisstabilität in den Euro-Ländern beigetragen, wodurch eine Währungskrise im Zuge der Finanzkrise verhindert werden konnte. Im internationalen Vergleich zeichne sich die Eurozone durch eine niedrige Volatilität von Inflation und realem Wachstum des Bruttoinlandsprodukts aus, was sie zu einem zuverlässigen Orientie-

The Euro at ten: Governing the Eurozone in a globalised world economy

Fachkonferenz des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. in Zusammenarbeit mit der Stiftung Wissenschaft und Politik

Berlin, 8. Dezember 2008

Begrüßung

Prof. Dr. Volker PERTHES, Direktor, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit; geschäftsführender Vorsitzender, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Key-note speech: Challenges for the Euro at ten

Gertrude TUMPEL-GUGERELL, Member of the Executive Board, European Central Bank, Frankfurt a. M.

Taking stock: the performance of EMU at ten

Vorsitz: Prof. Hans-Helmut KOTZ, Member of the Executive Board, Deutsche Bundesbank, Frankfurt a. M.

Pervenche BERÈS, Chairwomen of the Committee on economic and monetary affairs of the European Parliament

Dr. Martin MARCUSSEN, Associate Professor, Department of Political Science, Kopenhagen University

Dr. Holger SCHMIEDING, Chief European Economist, Bank of America, London

Europe's financial markets: how to cope with the crisis?

Vorsitz: Prof. Dr. Rolf CAESAR, Professor of Public Finance, University of Hohenheim

Karel LANNOO, Chief Executive Officer, Centre for European Policy Studies, Brussels

Prof. Dr. Reinhard H. SCHMIDT, Professor of International Banking and Finance, Johann Wolfgang Goethe University, Frankfurt a. M.

* Kathrin Keil, Studentin im Masterprogramm European Affairs an der Lunds Universitet, Schweden.
Radostina Primova, Studentin im Masterprogramm Politikwissenschaft an der Universität Bremen.

rungspunkt mache. Als Folge der Inflationsstabilität konnte eine erhöhte Stabilität und Vorhersehbarkeit der Zinssätze erreicht sowie das Vertrauen der Finanzmärkte in die gemeinsame Währung gestärkt werden. Positiv wurden auch die gut integrierten Finanzmärkte, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in einigen Ländern hervorgehoben. Die meisten Konferenzteilnehmer waren sich einig, dass der Euro eine besonders wichtige Position als internationale Reservewährung erreicht habe. So könne die Eurozone als ein Stabilitätsfaktor angesehen werden, der eine ‚Isländisierung‘ vieler europäischer Staaten im Zuge der Finanzkrise verhindert habe. Mehrfach wurde von den Teilnehmern hervorgehoben, dass sich auch für diejenigen Länder Vorteile ergeben hätten, die viele strukturelle Probleme und schwierige Reformen zu meistern hatten und dem Euro anfangs oft mit einer gewissen Skepsis begegneten. So sei vor allem der deutsche Anpassungsprozess nach der Wiedervereinigung und damit die Senkung der Krisenanfälligkeit in Deutschland als großer Erfolg zu verbuchen. Der Bewertung der meisten Experten zufolge lassen sich bis zur Finanzkrise deutliche Erfolge bei der Erzielung von makroökonomischer Stabilität in der Eurozone beobachten. Tumpel-Gugerell hob abschließend hervor, dass es der Europäischen Zentralbank (EZB) gelungen sei, ihre Glaubwürdigkeit in den letzten zehn Jahren unter Beweis zu stellen und das Vertrauen in den Euro zu stärken.

Auch nach zehn Jahren noch viel zu tun – Herausforderungen an die Wirtschafts- und Währungsunion

In ihren Vorträgen stellten *Pervenche Berès* und *Holger Schmieding* fest, dass die momentane Finanz- und Wirtschaftskrise die größte wirtschaftliche und politische Herausforderung für die WWU seit ihrem Bestehen darstellt. Diese müsse in diesem Zusammenhang als ‚Stresstest‘ für die Eurozone angesehen werden, aus dem Lehren für die Zukunft gezogen werden könnten.

Exchange rate policies: back to Bretton Woods?

Vorsitz: Prof. Dr. Wim KÖSTERS, Professor of Economics, University of Bochum

Prof. David MARSH, Chairman, London and Oxford Group, London

Prof. Dr. Wolf SCHÄFER, Professor of Economics, Helmut-Schmidt-University, Hamburg

Governing the Eurozone in the next decade

Vorsitz: Dr. Daniela SCHWARZER, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin

Dr. Christian KASTROP, Chairman of the Economic Policy Committee (EPC) of Ecofin Council

Dr. Dirk SCHUMACHER, Executive Director, Senior European Economist, Goldman Sachs, Frankfurt a. M.

Prof. Dr. Stefan COLLIGNON, Professor of Political Economy, University of Pisa

Es wurden zahlreiche Themenbereiche genannt, in denen die WWU aktuell und in Zukunft vielfältigen Problemen und Herausforderungen gegenübersteht und stehen wird. *Dirk Schumacher* hob in seinem Vortrag diesbezüglich erstens den Bereich Divergenz, also das Problem der finanz- und währungspolitischen Anpassung zwischen den einzelnen Ländern, hervor. Zweitens verwies er auf den Bereich der fiskalpolitischen Koordination, in dem seiner Ansicht nach noch am meisten getan werden müsse. ‚Moral Hazard‘-Probleme und unterschiedliche Koordinierungsabsichten in den einzelnen Ländern stellten, verschärft durch die Krise, ernstzunehmende Herausforderungen dar. Im Zusammenhang mit der Bankenkrise trete zudem das Risiko von souveränem Leistungsverzug („default“) in den Vordergrund. In diesem Kontext stelle sich laut Schumacher die Frage, wie die Währungsunion in Zukunft mit dem Risiko umgehen könne, dass ein Land seinen Verpflichtungen im Rahmen der WWU nicht nachkommen kann und damit die Stabilität der gesamten Union gefährdet. Aufgrund der zwangsläufigen Interdependenz in einer Wirtschafts- und Währungsunion würden andere Länder der Gemeinschaft durch das Scheitern von einer oder mehreren Banken in einem einzelnen Land ebenfalls geschädigt. In die-

sem Zusammenhang war von Seiten einiger Teilnehmer auch von der Möglichkeit der Erpressung zwischen den Staaten die Rede. Wenn ein Land aufgrund von Milliardenabschreibungen von heimischen, aber europäisch beziehungsweise international vernetzten, Banken nicht in der Lage sein könnte, diese allein zu stützen, müssten andere Staaten zwangsläufig eingreifen, um einen Dominoeffekt zu verhindern und so ihre eigenen Interessen zu schützen.

In mehreren Beiträgen wurde als weitere Herausforderung genannt, dass die Herstellung von Finanzstabilität als wichtige Regierungsaufgabe in den einzelnen Staaten anerkannt werden müsse. Hierbei müsse vor allem auf die richtige Verantwortungsverteilung zwischen lokalen und zentralen Akteuren geachtet werden. Die Krise habe gezeigt, dass das Finanzsystem viel fragiler sei als gemeinhin angenommen. Infolgedessen stellten sich Vertrauensverluste sehr viel schneller ein und könnten wesentlich dauerhafter wirken. Mehrfach wurde auch die Frage nach dem richtigen Regulationsrahmen in Wirtschafts- und Währungsfragen thematisiert. Ein Großteil der aktuellen Probleme hänge mit makroökonomischen Fragestellungen zusammen. Deswegen müsse eine ausgewogene Kombination von Marktfreiheit und Regulation hergestellt werden. Obwohl über die Notwendigkeit der Berichtigung des regulativen Rahmens für den Finanzsektor durchaus Konsens bestand, wurde von Seiten einiger Teilnehmer auch darauf verwiesen, dass man nicht zu viel vom Instrument der Regulation erwarten dürfe. Auch andere Faktoren müssten miteinbezogen werden. Herausforderungen an den Euro stellten sich nämlich neben der europäischen auch auf der internationalen Ebene. Hier wurde mehrheitlich der Standpunkt vertreten, dass die Europäische Union ein aktiver Akteur in der Restrukturierung der globalen Finanzarchitektur sein müsse. Dies könne etwa in Form eines gemeinsamen Sitzes und eines einheitlichen Auftretens in den internationalen Finanzinstitutionen bewerkstelligt werden. Auch im Hinblick auf die

Einbindung weiterer wichtiger – bisher außen vor gebliebener – Akteure in den multilateralen Rahmen sei eine verstärkte Präsenz und Aktivität der Europäischen Union notwendig. Dies betreffe aufsteigende Wirtschaftsmächte wie zum Beispiel China. Die globale Krise habe mit globalen Ungleichgewichten zu tun. Deswegen sei die Einbeziehung möglichst vieler Akteure ausschlaggebend für die erfolgreiche Bewältigung dieser Herausforderung.

Vor dem Hintergrund der genannten Herausforderungen wurden in mehreren Beiträgen verschiedene konkrete Lösungs- und Verbesserungsvorschläge formuliert. So seien verstärkte Bemühungen notwendig, um strukturelle Reformen im Sinne der Lissabon-Strategie voranzubringen und so das Wachstum zu sichern und Arbeitsplätze zu schaffen. Dazu gehörten die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union, die Vollendung des Binnenmarktes – vor allem im Bereich der Finanzdienstleistungen – die Schaffung eines einheitlichen Rahmens für die Finanzpolitik als Rückgrat für die Währungsunion sowie klare Absichtserklärungen von Seiten der Mitgliedstaaten, diese Reformen auch zielstrebig anzugehen. Zusammen mit der Notwendigkeit der Erhaltung, Stärkung und Erneuerung von öffentlichem Vertrauen in die Fiskalpolitik, wurde auch eine erhöhte Kohäsion in der Entwicklung von Kosten und Preisen in den einzelnen Staaten als wesentlich erachtet. Gemeinsam sollten auch die Vorteile und Errungenschaften der WWU besser vermittelt werden. Die Teilnehmer der Konferenz sprachen sich dafür aus, die Preisstabilität als Hauptziel der europäischen Währungspolitik beizubehalten, um so die Stabilisierung des Geldmarktes zu gewährleisten. In Zeiten der Krise müsse jedoch zunehmend auch das Problem der Kreditknappheit sowie die Diskussion über Stimulusaktionen seitens der Mitgliedstaaten wie der Europäischen Kommission thematisiert werden. In diesem Sinne müsse auch verstärkt über die Langzeiteffekte der Reformmaßnahmen sowie die Nachhaltigkeit der öffentlichen

Finanzen gesprochen werden. Ein Teilnehmer hob hervor, dass öffentliche Investitionen anstelle von öffentlichem Konsum gefördert werden müssten. Erstere würden sich insofern auszahlen, als sie in den Wirtschaftskreislauf zurückfließen. Dies sei durch Reformbemühungen im Bereich der Informationstechnologie, der Forschung und Entwicklung, der Infrastruktur, der Bildung sowie durch die richtige Organisation des Arbeitsmarktes zu erreichen.

Schlüsselherausforderung: mehr und bessere Kooperation

Im Laufe der Konferenz wurde die zentrale Bedeutung von mehr und besserer Koordination der jeweiligen nationalen sowie der internationalen Akteure zur Bewältigung der anstehenden Herausforderungen herausgestellt.

In seinem Vortrag wies *Christian Kastrop* jedoch darauf hin, dass es bedingt durch die Finanzkrise sogar zu Rückschritten bei Koordinierungsbemühungen zwischen den jeweiligen Akteuren der EU-Mitgliedstaaten – zum Beispiel durch verstärktes Beharren auf dem Subsidiaritätsprinzip als Gegenwehr zu strukturellen Reformen – kommen könnte. Probleme mangelnder Koordination seien bereits durch die aktuelle Krise deutlich geworden. So seien andere Regierungen etwa durch das irische Bankenrettungspaket de facto dazu gezwungen worden ähnliche Maßnahmen zu ergreifen. Ein erheblicher Mehrbedarf an Koordinierung bestehe daher vor allem auf der strukturpolitischen Ebene der Europäischen Union im Allgemeinen und der WWU im Speziellen. Als Beispiel seien hier die Koordinierung von Stabilisierungsmaßnahmen sowie die Ausgestaltung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes zu nennen. Eine dem entsprechende strukturelle Reformagenda sei laut Kastrop aber derzeit noch inhaltlich und institutionell sehr vage gehalten. Deswegen müsse eine deutlichere Akzentuierung der Bemühungen erreicht werden.

Auch in der Kooperation zwischen der europäischen und der nationalen Ebene gebe es noch Verbesserungsbedarf, denn die EZB könne die Probleme in der Währungspolitik nicht allein bewältigen. Aus diesem Grund müssten mehr und direktere Kontakte etwa zur Koordination von nationalen Bankenrettungsplänen sowie von nationalen und europäischen Stimuluspaketen zwischen der EZB und den Vertretern der EU-Mitgliedstaaten erreicht werden. Die Mitgliedstaaten müssten sich auch untereinander besser koordinieren, um durch gegenseitige Beratung und Lernprozesse Synergieeffekte freisetzen zu können. Hierdurch könnte etwa dem Problem des Subventionswettlaufes zwischen den Ländern entgegengetreten und die institutionelle Tragfähigkeit des öffentlichen Sektors in den Staaten verbessert werden, zum Beispiel in Form von besseren Reaktionsgeschwindigkeiten auf exogene Schocks. Von Seiten einiger Teilnehmer wurde angemerkt, dass es in diesem Zusammenhang auch wichtig sei, verstärkt Themen zu diskutieren, die über den rein finanziellen Rahmen hinausgingen, wie etwa ein intensivierter Dialog mit sozialen Partnern. Aufgrund der nationalen Politikunterschiede sei es hierbei allerdings problematisch eine gewisse Kontinuität der Kooperation aufrechtzuerhalten.

Ein mögliches Instrument für eine intensivere Kooperation der Akteure sei nach Kastrop die Aufwertung des Makroökonomischen Dialogs. Auf technischer Seite habe sich diese Institution bereits bewährt, allerdings müsse noch am politischen Format gearbeitet werden, um diese Einrichtung zu einem nützlichen Kooperationsforum zu machen. Es wurde vorgeschlagen, den Dialog in Form von halbjährlichen Treffen der Vertreter der Eurozone, eventuell in Kombination mit der Schaffung eines Eurogruppenvorsitzenden, zur besseren Vorbereitung und Koordinierung der Finanzminister aufzuwerten. Ein makroökonomischer Dialog sei besonders für die Länder der Eurozone sehr wichtig. Um das Senden falscher Signale an die Nicht-Euro-Länder zu vermeiden, könnten diese Treffen

jedoch auch in informeller Art etwa in Form eines informellen Ecofin-Rats initialisiert werden.

Im Anschluss an Kastrops Vortrag wurde angemerkt, dass es notwendig sei außer den Vorteilen auch die Kosten einer erhöhten Koordinierung auf europäischer Ebene zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang wurde auf die notwendige Differenzierung zwischen kurz- und langfristigen Zielen hingewiesen. Je nach Zielsetzung seien unterschiedliche struktur- und finanzpolitische Maßnahmen erforderlich.

Der institutionelle Rahmen

Einhellig wurde festgestellt, dass sich die Länder der Eurozone trotz großer Unterschiede in den nationalen Währungspolitiken, auf einen stabilitätsorientierten Rahmen im Sinne des deutschen Systems der Bundesbank geeinigt hätten. Wesentlicher Bestandteil dieses Systems sei die Festschreibung der Unabhängigkeit der EZB im Maastrichter Vertrag. Das Festhalten am Bundesbankmodell gegenüber dem ‚Federal Reserve Model‘ wurde – besonders hinsichtlich der vermuteten französischen Ambitionen die Unabhängigkeit der EZB teilweise auszuhebeln – von einzelnen Teilnehmern als sehr positive Entwicklung gewertet.

Hinsichtlich einer etwaigen Einrichtung einer Wirtschaftsregierung der Eurozone wurde erneut auf das Problem des Ausschlusses der anderen Staaten verwiesen. Ein Teilnehmer äußerte sich dahingehend, dass anstelle einer Diskussion über die höhere Sinnhaftigkeit einer politischen oder einer Wirtschaftsunion eher auf dem existierenden institutionellen Rahmen aufgebaut werden sollte. Die zentrale Aufgabe der EZB sei es vielmehr, die in sie gesetzten Erwartungen zu erfüllen und so durch eine vorhersehbare Politik das Vertrauen in die Institutionen zu stärken.

Der politische Rahmen

Stefan Collignon hob in seinem Vortrag die politischen Herausforderungen an die WWU

hervor. Als zentrales Problem nannte er die Unsicherheit des Finanzsystems. Um diesem zu begegnen, sei es im Sinne eines neuen Keynesianismus notwendig, Regierungen als notwendige Akteure anzuerkennen, die zur Minimierung dieser Unsicherheit beitragen könnten. Eine solche erweiterte Rolle der Regierungen sei allein eine Frage des politischen Willens. Collignon wies weiterhin auf die Notwendigkeit der Lenkung der Eurozone zum Beispiel durch einen Staat der die Führung übernimmt hin. Angesichts der Erweiterung der Europäischen Union um immer mehr Mitglieder würden die Interessen der einzelnen Staaten immer heterogener. Deshalb sei eine stärkere und konkretere Politiklenkung erforderlich. Als weiteres Problemfeld führte Collignon das Demokratiedefizit der Europäischen Union und die wachsende Kluft zwischen den Bürgern und den bürokratischen Eliten an. Die unzureichende Beteiligung der europäischen Bürger an den Entscheidungsprozessen der Europäischen Union führe zu mangelnder Transparenz und damit zu einem ‚Bürokratensystem‘, in dem alle Entscheidungen im Verborgenen gefällt würden. Dies sei mit ein Grund für den wachsenden Populismus und Nationalismus in der Europäischen Union. Als Reaktion auf diese Entwicklung müsse das Europäische Parlament mehr in die europapolitischen Entscheidungsprozesse einbezogen werden. Darüber hinaus müsse man den Bürgern die Möglichkeit geben, ihre Präferenzen und Wünsche hinsichtlich des europäischen Projekts zu äußern. Kontrovers aufgenommen wurde die von Collignon vertretene Auffassung, die Bürger Europas müssten als die Eigentümer der europäischen öffentlichen Güter sowie als die ‚Auftraggeber‘ ihrer nationalen Regierungen verstanden werden.

Die Reaktion der Europäischen Union auf die Finanzkrise

In einem weiteren Themenblock präsentierten *Karel Lannoo* und *Reinhard H. Schmidt* die unterschiedlichen zur Bewältigung der Finanzkrise auf der europäischen Ebene initiiert-

ten Maßnahmen und Aktionen. In der ersten Phase der Krise bis Mitte September 2008 sei diese zunächst als amerikanisches Phänomen empfunden worden. Die Europäische Union habe demgegenüber mit der Stärkung von Überwachungsmechanismen, der Entwicklung von grenzüberschreitenden Kooperationsvereinbarungen sowie der Aktualisierung des ‚Memorandum of Understanding‘ reagiert. Zudem sei vorgeschlagen worden, Ratingagenturen gesetzlich zu regulieren. Letztere seien als Berater von Banken als spezielle Finanzmarktakteure zu werten und könnten so Interessenkonflikte auslösen.

Lannoo betonte in seinem Vortrag, dass die Europäische Union trotz dieser Maßnahmen gleichwohl keine europäische Führungsrolle im Kampf gegen die Krise übernommen habe und weitgehend unsichtbar geblieben sei. So habe die Konferenz der Länder der Eurozone am 12. Oktober 2008, zwar zu einer gewissen Koordination der nationalen Pläne geführt. Nach wie vor sei jedoch fraglich, ob das Ziel der Nichtdiskriminierung aufgrund der enormen Rückwirkungen der unterschiedlichen nationalen Maßnahmen auf die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union gewährleistet werden könne.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Problematik erläuterte Lannoo die Frage, warum die geschilderten Reaktionen keine adäquate Antwort der Europäischen Union auf die globale Finanzkrise darstellten. Denn obwohl die Kontrollgremien zwar mehr Aufgaben übernehmen würden, bleibe ihre Funktion primär beratend und damit ohne jede rechtlich bindende Einflussnahme. Ein weiteres Problem betreffe die bilaterale und asymmetrische Struktur der Aufsichtsgremien und ihre schwach konsolidierte Führung. Hierdurch würden sich rechtliche Probleme ergeben, die ihre Funktion als wirkungsvolle Koordinierungsgremien in Krisenzeiten infrage stellten. Vor dem Hintergrund der dargestellten Probleme empfahl Lannoo, dass ein Prozess auf den Weg ge-

bracht werden sollte, der zur Gründung einer weitaus besser integrierten europäischen Aufsichtsbehörde führen könne. Dies könne etwa in Form eines EU-Systems finanzieller Aufsichtsorgane mit rechtlich bindender Wirkung geschehen. Zu den zentralen Aufgaben der gemeinsamen europäischen Behörden sollten vor allem die makroökonomische Aufsicht, die Schaffung eines Frühwarnsystems, die Aufsicht systematisch wichtiger Banken, die Zusammenführung von Expertise und das Krisenmanagement gehören. Des Weiteren wurden Reformvorschläge zur Umstrukturierung der sogenannten De Larosière-Gruppe (hochrangige Expertengruppe zur EU-Finanzaufsicht)¹ vorgebracht. Zum einen müsse die Gruppe ein formales Mandat des Rats erhalten, um ihre Funktionen glaubwürdig erfüllen zu können. Zum anderen solle man sich in der Gruppe vor allem darauf konzentrieren, die Steuerungsziele zu harmonisieren und eine einheitliche rechtliche Aufsichtskontrolle in der Europäischen Union zu führen. Ergänzend sollte man europäische Resolutionstreuhandfonds für in Zahlungsschwierigkeiten geratene EU-weit agierende Banken gründen. Abschließend führte Lannoo aus, dass einer effizienten EU-Krisenreaktion vor allem das Fehlen einer gemeinsamen Vision von einem stabilen und vernünftigen Banken- und Finanzmarktssystem im Wege stehe.

Das Verhältnis der Nicht-Euro-Länder zur WWU am Beispiel Dänemark

Martin Marcussen stellte in seinem Vortrag fest, dass offiziell von Seiten der Euro-Länder nach wie vor beteuert werde, dass die nichtteilnehmenden Staaten in die informelle Gruppe der Euro-Länder einbezogen werden müssten und dass der Ecofin-Rat der politisch ausschlaggebende Ort für die wirtschaftliche Koordination in der Europäischen Union bleibe. Faktisch lasse sich aber eine Formalisierung der Eurogruppe-Treffen, zum Beispiel durch die Einsetzung der Arbeitsgruppe der

1 Europäische Kommission: Hochrangige Expertengruppe zur EU-Finanzaufsicht – erstes Treffen am 12. November, Pressemitteilung IP/08/1679, 11.11.2008.

Euro-Länder, feststellen. Dazu käme, dass während der Ecofin-Rat nach wie vor die formellen Entscheidungen treffe, die meisten formellen Beschlüsse bereits vor diesen Treffen gefällt würden. Dadurch käme es nach Marcussen de facto eher zu einer Differenzierung denn zu einer Harmonisierung zwischen den Staaten inner- und außerhalb der EWU. Die Reaktionen auf diese Entwicklung seien in kleinen und großen Mitgliedstaaten unterschiedlich. Vor dem Hintergrund der geringen Einflussmöglichkeiten der kleineren Staaten, gäbe es in Dänemark keine Erwartungen, im Falle des Beitritts zur Eurozone maßgeblichen Einfluss auf die Politik der WWU zu nehmen.

Hinsichtlich der dänischen Beitrittsperspektive berichtete Marcussen, dass die Gefahr eines ‚Island-Effektes‘ in Bezug auf die Auswirkungen der Finanzkrise in Dänemark durchaus wahrgenommen würde. Dennoch werde ein kausaler Zusammenhang zwischen Finanzkrise und Euro-Mitgliedschaft von den dänischen Bürgern als nicht unbedingt ausschlaggebend angesehen. Die generelle mitgliedstaatliche Entwicklung der WWU betreffend wurde von einigen Teilnehmern bemerkt, dass obwohl die Aussichten auf eine Erweiterung gestiegen seien, die Überlegungen einiger Mitgliedstaaten (Italien und Spanien) hinsichtlich einer Exit-Option gleichzeitig jedoch einen möglichen WWU-Verfall andeuten könnten. Ein Beitritt Großbritanniens sei trotz des gestiegenen Drucks auf Dänemark, Schweden und Polen bis 2025 eher unwahrscheinlich. Gleichzeitig nehme aber die Frage nach den Konsequenzen einer Spaltung des Binnenmarktes in Mitglieder und Nicht-Mitglieder der Währungsunion immer mehr an Relevanz zu. Andererseits stiegen aber auch die politischen und ökonomischen Heterogenitäten zwischen den Euro-Staaten aufgrund der zunehmenden Bandbreiten für Staatsanleihen in der Eurozone.

Wechselkurssystem: zurück zu Bretton Woods oder auf zu Bretton Woods II?

David Marsh und Wolf Schäfer beleuchteten in ihren Vorträgen das Thema der globalen Wech-

selkursarchitektur in Zeiten der Krise. Nach der Immobilienkrise habe man vielfach den Ruf nach einem System neuer globaler Finanzarchitektur, die auf dem alten Bretton Woods-System aufbauen sollte, vernommen. Gegen eine Rückkehr zum Wechselkursmanagement spräche allerdings, dass die gegenwärtige Krise keine Krise des Wechselkurssystems sei. Stattdessen sollte sich ein neues System vor allem auf die Umgestaltung der institutionellen Einrichtungen durch die Einbeziehung privater Einrichtungen und Staaten im Management systembezogener Krisen konzentrieren. Aus diesem Grund wurden radikale Aktionen zur Erneuerung der ökonomischen Architektur im Zeitrahmen 2009-2010 als höchst unwahrscheinlich angesehen, vor allem da in Deutschland das Leitmotiv ‚keine Experimente‘ vorherrsche. In dieser Hinsicht wurde bezogen auf das künftige globale Wechselkurssystem vertreten, dass das Wiederaufleben eines multilateralen Wechselkurssystems mit einer Ankerwährung und bindenden globalen Regeln für nationales Wechselkursmanagement keine realistische und praktikable Lösung für die Bewältigung der Finanzkrise darstelle. Stattdessen werde sich laut Schäfer das gegenwärtige tripolare Wechselkurssystem möglicherweise zu einem vierpolaren System erweitern. Dies sei insbesondere im Hinblick auf China der Fall. Dessen Währung erfülle laut einiger Teilnehmer die Voraussetzungen einer Leitwährung. Vor diesem Hintergrund sei eine euro-asiatische Vereinbarung denkbar, da sich die Eurozone an die globale monetäre Entwicklung anpassen müsse. Abschließend wurde die Annahme geäußert, dass die globalen Wechselkursmärkte zunehmend durch frei bewegliche Währungen gekennzeichnet sein werden, an die ‚Pegs‘ und kontrollierte ‚Floats‘ gekoppelt werden. Aufgrund all dessen kamen beide Referenten zu dem Schluss, dass keine Rückkehr zu einem Bretton Woods-System zu erwarten sei.

Fazit

Insgesamt machte die Konferenz deutlich, dass sich die Europäische Union in Wirtschafts- und Währungsfragen vielfältigen in-

ternen und externen Herausforderungen gegenübersteht. Nichtsdestotrotz wurden aber auch vielfach die Vorteile und Errungenschaften einer europäischen Wirtschafts- und Wäh-

rungsunion hervorgehoben und damit verdeutlicht, dass Kooperation besonders in Krisenzeiten die adäquate Antwort auf eine immer komplexer werdende Welt darstellt.

Institut für Europäische Regionalforschungen



Europäische Integration und Wettbewerbspolitik

Die Frühphase der EWG

Von PD Dr. Sibylle Hambloch

2009, Band 11, 539 S., brosch., 89,- €,

ISBN 978-3-8329-4485-8

Die EWG-Wettbewerbspolitik war eines der vielseitigsten und erfolgreichsten Politikfelder der europäischen Integration in den 1960er Jahren. Die Studie zeigt auf, inwiefern es trotz unterschiedlicher nationaler ordnungspolitischer Traditionen und Interessen gelang, Strukturen, Prozesse und Inhalte einer gemeinschaftlichen Wettbewerbspolitik zu entwickeln.



Internationalismus und Europäische Integration im Vergleich

Fallstudien zu Währungen, Landwirtschaft, Verkehrs- und Nachrichtenwesen

Herausgegeben von Christian Henrich-Franke, Cornelius Neutsch und Guido Thiemeyer

2007, Band 10, 232 S., brosch., 44,- €,

ISBN 978-3-8329-2733-2

Die Beiträge des Bandes beschäftigen sich u.a. mit der Frage, ob die Integration im Zeitalter des Internationalismus als Vorläufer der Europäischen Integration nach 1945 angesehen werden kann.

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos

ABSTRACTS

Jürgen Mittag and Claudia Hülsken

From ‘Second-Order Elections’ to Europeanised Elections? 30 Years of Direct Elections to the European Parliament

Analyses on European elections are primarily characterized by ‘snapshots’ of individual elections; however, thus far, little systematic comparisons or quality longitudinal type research have been conducted. The authors give an overview over the past three decades of European elections, summarizing key research findings which primarily used explanatory models of ‘second-order elections’. At the same time, in a diachronic perspective, empirical trends of the previous direct elections are highlighted. The focus is on whether direct elections are subject to change and to what extent they are characterized by constancy. In this context, election campaigns and media coverage over the elections, as well as electoral systems, turnouts, results and also group formation processes in the European Parliament are considered.

Wolfram Kaiser

Policy networks in European integration: contemporary history and political science in dialogue

This article discusses the results of recent historical research on policy networks in the first decades of European integration. This research has borrowed some concepts of political science research about the EU as a multi-level system of governance and the role of policy networks. With its broader view on the role of networks in processes of integration, however, it goes beyond the narrow focus on structures and processes of decision-making in certain policy fields. Above all, this research can modify vague assumptions of political science research about the beginnings of transnational policy networks and add to a better understanding of temporal change in the governance of the EU.

Martin Schwanholz and Victoria Krummel

The relevance of the Lisbon Strategy for the German Parliament – a mixed balance

As of yet, little empirical research has been conducted over the question of the role the Lisbon Strategy plays for and in national parliaments. The authors have attempted to give an answer to this question regarding the German Parliament. The results, however, are ambiguous. Though it can be shown that the Lisbon Strategy, since its adjustment in 2005, is perceived more clearly by the German Bundestag; the strategy itself, with its processes and procedures, remains a low priority for the German Parliament. This becomes particularly clear when one compares the Lisbon Strategy to the importance attached to some of its objectives, projects and contents in the German Parliament and in German policies in general. However, this does not necessarily imply references to the European context.

Melanie Piepenschneider

The EU after Lisbon – close to, friendly with, suitable for its citizens?

The relationship between the European Union and its citizens is under consideration. One aim of the Lisbon Treaty has been to attain considerable progress in this regard. The article evaluates with the help of four indicators, describing the relationship between the European

Union and its citizens, how this aim has been implemented. The mutual responsibilities of citizens for Europe and of the European Union for its citizens are the basis for the analysis.

Übersetzungen aus dem Deutschen von Jeffrey Robertson.

Europäische Schriften



Kollektive Außenpolitik – Die Europäische Union als internationaler Akteur

Herausgegeben von Prof. Dr. Mathias Jopp und Prof. Dr. Peter Schlotter

2. unveränderte Auflage 2008,
Band 86, 397 S., brosch., 39,- €,
ISBN 978-3-8329-3360-9

»Der Band füllt zweifellos eine merkliche Lücke in der Literatur zur EU-Außenpolitik im deutschen Sprachraum. Die empirische Beiträge bewegen sich sämtlich auf gleichbleibend hohem Niveau – sehr selten für einen Sammelband – und kombinieren unerlässliche kenntnisreiche Beschreibung und Leserfreundlichkeit mit dem vorgegebenen analytischen Anspruch, was zu einer langen „Halbwertszeit“ der Studien beiträgt und die Anschlussfähigkeit in der Forschung deutlich erhöht. Für zukünftige deutschsprachige Sammelbände zur EU-Außenpolitik ist das Buch die erste Referenz, an der sie sich werden messen lassen müssen.« Bernhard Stahl, PVS 4/08

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder
versandkostenfrei unter ► www.nomos-shop.de



Nomos