

integration

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

Grenzen der Integration – wie die Intensivierung der Wirtschaftsintegration zur Gefahr für die politische Integration wird

Martin Höpner und Armin Schäfer

Die Reform der Europäischen Kommission. Modernisierungskonzepte aus vier Jahrzehnten im Vergleich

Michael W. Bauer und Barbara Heisserer

Die Überprüfung des EU-Haushalts 2009: Reformperspektiven für eine zukunftsorientierte Ausgabenstruktur

Robert Kaiser und Heiko Prange-Gstöhl

Die europäischen Gewerkschaftsverbände. Zur Entwicklung ihrer Organisation und Politik seit den 1990er Jahren

Torsten Müller, Hans-Wolfgang Platzer und Stefan Rüb

Berlin blassblau: zur Europapolitik der neuen Bundesregierung

Joachim Wuermeling

Literatur: Leadership in der Europäischen Union

Tagungen: 50 Jahre Integrationsforschung: Rückblick und Perspektiven

Atatürks Traum – Europas Alptraum?

Arbeitskreis Europäische Integration · Tagungen



Nomos



**Institut für
Europäische Politik**

integration

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

33. Jg. / Januar 2010

1/10

INHALT

AUFSÄTZE

Martin Höpner und Armin Schäfer

Grenzen der Integration – wie die Intensivierung der Wirtschaftsintegration zur Gefahr für die politische Integration wird 3

Michael W. Bauer und Barbara Heisserer

Die Reform der Europäischen Kommission. Modernisierungskonzepte aus vier Jahrzehnten im Vergleich 21

Robert Kaiser und Heiko Prange-Gstöhl

Die Überprüfung des EU-Haushalts 2009: Reformperspektiven für eine zukunftsorientierte Ausgabenstruktur 36

Torsten Müller, Hans-Wolfgang Platzer und Stefan Rüb

Die europäischen Gewerkschaftsverbände. Zur Entwicklung ihrer Organisation und Politik seit den 1990er Jahren 50

FORUM

Joachim Wuermeling

Berlin blassblau: zur Europapolitik der neuen Bundesregierung 65

LITERATUR

Joachim Schild

Leadership in der Europäischen Union 72

TAGUNGEN

Institut für Europäische Politik

50 Jahre Integrationsforschung: Rückblick und Perspektiven 78

ARBEITSKREIS EUROPÄISCHE INTEGRATION

Frédéric Krumbain

Atatürks Traum – Europas Alptraum? Die europäischen Perspektiven der Türkei 86

ABSTRACTS 98

Beilage: Jahresregister 2009

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 REGELSDERGER, Schriftleitung, V.i.S.d.P.
Prof. Dr. Mathias JOPP

Julian PLOTTKA, Redaktionsassistent
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 2010: (vierteljährlich, 4 Hefte
und Register) 45,- €

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

Einzelheft 15,- €

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, 2010 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 Langu-
age 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.

Grenzen der Integration – wie die Intensivierung der Wirtschaftsintegration zur Gefahr für die politische Integration wird

*Martin Höpner und Armin Schäfer**

Seit einigen Jahren wird diskutiert, ob und unter welchen Umständen die Europäische Union demokratisiert werden kann. Pessimisten bestreiten die Demokratiefähigkeit der Europäischen Union, weil es keine belastbare kollektive europäische Identität gibt, die sich auf eine geteilte Kommunikations-, Erfahrungs- und Erinnerungsgemeinschaft stützen könnte.¹ Ihnen entgegneten Optimisten, dass auch nationale Identitäten kein vorgefundenes Substrat abbilden, sondern historisch gewachsen und erst Ergebnis eines demokratischen Prozesses sind. Prinzipiell spricht aus dieser Sicht nichts dagegen, dass eine europäische Identität an die Seite nationaler Identitäten tritt.² Erreicht werden kann dies am ehesten durch eine Politisierung der Gemeinschaft, denn nur dann werden sich die nationalen Öffentlichkeiten füreinander öffnen. Europäisierte nationale Öffentlichkeiten bilden ihrerseits die Bedingung für eine über den Nationalstaat hinausreichende Solidarität, die normativ anspruchsvolle Politiken auf europäischer Ebene möglich macht.³

Auf den ersten Blick scheinen die Voraussetzungen zur Entstehung einer kollektiven europäischen Identität heute günstiger als in der Vergangenheit. Sowohl der Vertrag über eine Verfassung für Europa als auch einige Richtlinien sowie Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) haben in den letzten Jahren ein erhebliches Maß an Aufmerksamkeit erfahren. Im Vergleich zur Phase vor ‚Maastricht‘ hat eine Politisierung europäischer Politik stattgefunden.⁴ Allerdings verlaufen Konflikte häufig entlang nationaler Grenzen. Gegen die von supranationalen Akteuren forcierte Marktöffnung lassen sich nationalstaatliche Abwehrreaktionen beobachten, die europäischer Solidarität zuwiderlaufen: In Großbritannien streiken Gewerkschaften unter dem Slogan „britische Jobs für britische Arbeiter“ gegen portugiesische und italienische Bauarbeiter;⁵ im Zuge der Finanzkrise drängt der französische Präsident, Arbeitsplätze der Automobilindustrie aus Mittel- und Osteuropa nach Frankreich zu verlagern;⁶ und Deutschland verlängert die Beschränkungen der Freizügigkeit für Arbeitskräfte aus den Beitrittsstaaten bis 2011.⁷ Statt einer Politisierung, die eine kollektive Identität

* PD Dr. Martin Höpner, Forschungsgruppenleiter, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.
Dr. Armin Schäfer, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

1 Dieter Grimm: Braucht Europa eine Verfassung?, in: Marie-Theres Tennefeld/Lothar Philipps/Susanne Heil (Hrsg.): Informationsgesellschaft und Rechtskultur in Europa, Baden-Baden 1995, S. 211-230; Peter Graf Kielmansegg: Lässt sich die Europäische Union demokratisch verfassen?, in: Frank Decker/Marcus Höreth (Hrsg.): Die Verfassung Europas. Perspektiven des Integrationsprojektes, Wiesbaden 2009, S. 219-236.

2 Jürgen Habermas: Eine Diskussionsbemerkung zu Dieter Grimm: Braucht Europa eine Verfassung?, in: Marie-Theres Tennefeld/Lothar Philipps/Susanne Heil (Hrsg.): Informationsgesellschaft und Rechtskultur in Europa, Baden-Baden 1995, S. 231-235.

3 Jürgen Habermas: Europapolitik in der Sackgasse. Plädoyer für eine Politik der abgestuften Integration, in: Jürgen Habermas: Ach, Europa, Frankfurt 2008, S. 96-127, hier S. 106-107.

4 Liesbet Hooghe/Gary Marks: A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus, in: British Journal of Political Science 1/2009, S. 1-23.

5 The Economist: Discontents, wintry and otherwise, 07.02.2009, S. 31.

6 Süddeutsche Zeitung: Sarkozy verärgert Kanzlerin Merkel, Bundesregierung nennt Pariser Hilfsprogramm für Autoindustrie „Protektionismus“, 12.02.2009; Süddeutsche Zeitung: Sorge um deutsche Exporte, 12.02.2009.

7 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Keine Freizügigkeit für Osteuropäer bis 2011, 29.04.2009.

tät fördert, droht eine „negative Politisierung“⁸, die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten oder sozialen Gruppen verschärft.

Die Auseinandersetzungen der vergangenen Jahre waren vielfach das Resultat von Verteilungskonflikten zwischen den Mitgliedstaaten. So verliefen die Konfliktlinien bei der Dienstleistungsrichtlinie⁹ und der Übernahmerrichtlinie¹⁰ vor allem zwischen Mitgliedstaaten mit unterschiedlichen Kapitalismus- und Wohlfahrtsstaatsmodellen, weniger hingegen entlang der Links-rechts-Achse der Parteiensysteme. Ähnliches gilt, wie im Einzelnen zu zeigen sein wird, für einige richtungsweisende Urteile des EuGH. Zudem hat die Distanz zwischen europäischen Eliten und Teilen der Bevölkerung in den letzten beiden Jahrzehnten zugenommen. Insbesondere diejenigen, die von einer verstärkten Konkurrenz aus den Beitrittsländern negativ betroffen sind, entwickeln integrations-skeptische Einstellungen. Der permissive Konsens der Vergangenheit wird durch ein generalisiertes Misstrauen gegenüber den Eliten abgelöst.¹¹ Diese Trends stehen in auffälligem Kontrast zur neuesten Rechtsprechung des EuGH zur Unionsbürgerschaft, die Individualrechte ausweitet und zunehmend (finanzielle) Solidarität zwischen Angehörigen unterschiedlicher Mitgliedstaaten einfordert. Der Gerichtshof unterstellt in seinen Urteilen, dass bereits eine „belastbare Identität der Europäer“¹² existiert.

Wir nehmen diese aktuellen Entwicklungen zum Anlass einer Analyse des Stands der europäischen Integration, wobei ein spezifischer Aspekt im Zentrum der Betrachtung steht: die Wirtschafts- und Sozialintegration. Dabei ist einzuräumen, dass zahlreiche Gesichtspunkte außer Acht bleiben, von der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik über die Fortschritte bei der Koordination der mitgliedstaatlichen Bildungssysteme bis hin zur Klimapolitik. Zeigen lässt sich jedoch, dass sich wesentliche, wenn auch gewiss nicht alle Dynamiken und Eigenarten der gegenwärtigen Integrationsphase durch Einnahme einer an die ‚ökonomische Basis‘ rückgekoppelten Perspektive verstehen lassen. Speziell gilt es zu verdeutlichen, dass die höchst erfolgreiche Marktintegration eine Tiefe erreicht hat, die Gefahr läuft, die Schaffung eines transnationalen ‚politischen Raums‘ und damit die Entstehung eines politischen Gemeinwesens zu erschweren. Die zur weiteren marktvertiefenden Integration bereitliegenden Instrumente sollten daher behutsam genutzt werden, um innereuropäische Kooperation und die Entwicklung gemeinsamer Problemperezeptionen zu erleichtern.

Das Argument wird in vier Schritten entwickelt. Zunächst erfolgt eine Bestandsaufnahme der gestiegenen Heterogenität der Europäischen Union. Darauf aufbauend wird diskutiert, wie supranationale Institutionen Handlungsspielräume gewinnen, die Integration auch gegen den Widerstand potenziell integrationsunwilliger Mitgliedstaaten weiterentwickeln zu können. Im nächsten Schritt wird gefragt, wie sich die Kombination von gesteigerter Heterogenität und sich verändernden Handlungsspielräumen auf die Wirtschaftsintegration¹³ auswirkt, wobei drei Dimensionen unterschieden werden: marktgestaltende Integration, marktschaffende Integration sowie die Schaffung eines europäischen Antidiskriminierungs-

8 Diesen Begriff verwendet Claus Offe: *Demokratie und Wohlfahrtsstaat: Eine europäische Regimeform unter dem Stress der europäischen Integration*, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*, Frankfurt 1998, S. 99-136, hier S. 113.

9 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. L 376 vom 27. Dezember 2006, S. 36-68.

10 Richtlinie 2004/25/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 betreffend Übernahmeangebote, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. L 142 vom 30. April 2004, S. 12-23.

11 Eindrücklich Max Haller: *Die Europäische Integration als Elitenprozess. Das Ende eines Traums?*, Wiesbaden 2009.

12 So formuliert Kielmansegg: *Lässt sich die Europäische Union demokratisch verfassen*, 2009, S. 228.

13 Wir meinen hiermit stets sowohl marktschaffende als auch markt-korrigierende, also auch sozialpolitische Maßnahmen (‚Wirtschafts- und Sozialintegration‘).

raums. Im abschließenden Teil spitzen wir die Ergebnisse der Betrachtung im Hinblick auf ihre Implikationen für die politische Integration zu. Die These lautet, dass angesichts des gegenwärtigen Standes der europäischen Integration ‚weniger mehr sein‘ könnte: Selbstzurückhaltung bei der vor allem mit den Mitteln der Rechtsfortbildung betriebenen Intensivierung der Wirtschaftsintegration könnte mehr politische Integration bewirken als ungebremste ‚Integration durch Recht‘.

Gestiegene politökonomische Heterogenität

Als Ausgangspunkt dient die Beobachtung, dass sich mehrere der jüngeren, hoch politisierten Auseinandersetzungen um europäische Fragen auf ökonomische Interessenkonflikte zurückführen lassen. Die Konflikte um die Dienstleistungsrichtlinie¹⁴ und um die mit ‚Viking‘ und ‚Laval‘ begonnene Serie kontroverser EuGH-Urteile¹⁵ betreffen die Frage, inwieweit osteuropäische Wettbewerber ihre durch niedrigere Lohnkosten und Arbeitsstandards erzielbaren Wettbewerbsvorteile unter Nutzung des Instruments der Arbeitnehmerentsendung auf den Märkten der mittel- und nordeuropäischen Hochlohnökonomien legitimerweise ausspielen dürfen. Dieser Konflikt ist im Kern ein Konflikt um die Tiefe der Marktintegration, also um den Anwendungsbereich und die Wirksamkeit der europäischen Grundfreiheiten, die seit Beginn der europäischen Integration das Herzstück der europäischen Verträge bilden.¹⁶ Interessenkonflikte folgen zudem aus der institutionellen Heterogenität europäischer Produktions- und Verteilungsregime, die in einer neueren Terminologie „Spielarten des Kapitalismus“ genannt werden.¹⁷ Im europäischen Wirtschaftsraum finden sich koordinierte Ökonomien ebenso wie liberale Marktwirtschaften. Solche Unterschiede standen im Zentrum der Auseinandersetzungen um die europäische Übernahmerichtlinie und die auf der Kapitalverkehrsfreiheit beruhenden EuGH-Urteile zu ‚Goldenen Aktien‘.¹⁸ Kurz: In der Europäischen Union mit 27 Mitgliedstaaten müssen Interessengegensätze zum Ausgleich gebracht werden, die tiefer gehen als jene der vergleichsweise homogenen EWG-6 oder der späteren EG/EU-12 oder -15.

14 Im Kern drehte sich die Auseinandersetzung um die Frage, inwiefern Arbeits- und Sozialrecht auf zeitweilig entsandte Arbeitnehmer aus anderen Mitgliedstaaten übertragen werden darf. Je enger der Handlungsspielraum der Empfängerländer, umso größer der aus niedrigeren Arbeitsstandards und günstigeren Lohnkosten entstehende Wettbewerbsvorteil der entsendenden Länder. Kritische Beurteilungen der Dienstleistungsrichtlinie waren nach allgemeiner Einschätzung für die Ablehnung des Verfassungsvertrags im französischen Referendum des Jahres 2005 mitverantwortlich. Siehe Joachim Schild: Ein Sieg der Angst – das gescheiterte französische Verfassungsreferendum, in: *integration* 3/2005, S. 187-200, hier S. 198; Europäische Kommission: Flash Eurobarometer 171. The European Constitution: Post-referendum survey in France, Luxemburg 2005.

15 EuGH Rs. C-438/05 (*Viking*), Slg. 2007, I-10779; EuGH Rs. C-341/05 (*Laval*), Slg. 2007, I-11767. Inhaltliche Hinweise zu den Urteilen folgen in den nachfolgenden Textabschnitten.

16 Die Grundfreiheiten garantieren das Recht auf freie Bewegung auf den europäischen Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkten (Art. 34, 45, 49, 56, 63 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)). Aufgrund der EuGH-Judikatur zur unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts gelten sie nicht nur zwischen Staaten, sondern etablieren Rechte, auf die sich Wirtschaftsteilnehmer gegenüber den Gebietskörperschaften aller Ebenen berufen können. Vgl. EuGH Rs. C-26/62 (*Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen*), Slg. 1963, 3.

17 Grundlegend Peter A. Hall/David Soskice: An Introduction to Varieties of Capitalism, in: Peter A. Hall/David Soskice (Hrsg.): *Varieties of Capitalism. Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford 2001, S. 1-68.

18 ‚Goldene Aktien‘ sind Sonderstimmrechte von Gebietskörperschaften auf den Hauptversammlungen von (typischerweise: privatisierten) Unternehmen.

Tabelle: Ausgewählte Merkmale der politischen Ökonomien der 27 EU-Mitgliedstaaten, 2000er Jahre

	BIP pro Kopf in KKS (EU-25 = 100)	Steuer- und Abga- benlast in % des BIP	Sozialschutzaus- gaben in % des BIP	Deckungsgrad Tarifverträge	Organisationsquote Gewerkschaften	Organisationsquote Arbeitgeberverbände
Belgien	117,7	45,5	29,7	90,0	47,0	82,0
Bulgarien	32,1	35,9	–	–	–	–
Dänemark	124,2	50,3	30,9	77,0	84,0	52,0
Deutschland	109,8	38,8	30,2	70,0	22,0	61,0
Estland	57,4	30,9	13,4	25,0	14,0	25,0
Finnland	112,1	43,9	26,9	90,0	76,0	60,0
Frankreich	109,0	44,0	30,9	90,0	12,0	88,0
Griechenland	82,2	34,4	26,3	65,0	22,0	70,0
Großbritannien	116,8	37,0	26,7	40,0	30,0	41,0
Irland	137,1	30,8	16,5	55,0	40,0	60,0
Italien	102,8	40,6	26,4	90,0	28,0	51,0
Lettland	47,1	29,4	13,4	15,0	18,0	25,0
Litauen	52,1	28,9	13,6	10,0	11,0	20,0
Luxemburg	247,8	38,2	23,8	75,0	41,0	80,0
Malta	69,3	35,3	18,5	50,0	–	62,0
Niederlande	123,5	38,2	28,1	80,0	28,0	86,0
Österreich	122,7	42,0	29,5	98,0	36,0	100,0
Polen	49,9	34,2	21,6	40,0	20,0	20,0
Portugal	71,4	35,3	24,3	75,0	16,0	34,0
Rumänien	34,8	28,0	–	–	–	–
Schweden	114,7	51,3	33,5	90,0	77,0	65,0

	BIP pro Kopf in KKS (EU-25 = 100)	Steuer- und Abgabenlast in % des BIP	Sozialschutzausgaben in % des BIP	Deckungsgrad Tarifverträge	Organisationsquote Gewerkschaften	Organisationsquote Arbeitgeberverbände
Slowakei	55,1	29,3	18,4	40,0	31,0	30,0
Slowenien	80,0	40,5	24,6	98,0	45,0	40,0
Spanien	98,7	35,6	19,7	80,0	16,0	52,0
Tschechische Republik	73,0	36,3	20,1	28,0	21,0	35,0
Ungarn	60,9	38,5	21,4	40,0	18,0	40,0
Zypern	83,5	35,6	16,4	65,0	50,0	67,0

Definitionen und Quellen der Variablen:

BIP pro Kopf in KKS: Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf der Bevölkerung im Jahr 2005 in Kaufkraftstandards (KKS) und in Prozent des Durchschnitts der EU-25 (vor dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens). Datenquelle: Eurostat: Europa in Zahlen – Eurostat Jahrbuch 2006-07, Luxemburg 2007, S. 152.

Steuer- und Abgabenlast in % des BIP: Summe der Einnahmen der Gebietskörperschaften aus Steuern und Sozialabgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2005. Datenquelle: Eurostat: Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Member States and Norway, Luxemburg 2007, S. 237.

Sozialschutzausgaben in % des BIP: Summe aller Sozialschutzausgaben in Prozent des Bruttoinlandsprodukts für 2003. Zypern: Die Angabe bezieht sich auf 2002. Datenquelle: Eurostat: Europa in Zahlen, 2007, S. 126.

Deckungsgrad Tarifverträge: Prozentsatz an Arbeitnehmern, die von Tarifverträgen erfasst werden. Verschiedene Erhebungsjahre in den 2000er Jahren. Datenquelle: Norbert Kluge/Michael Stollt: The European Company – Prospects for Worker Board-Level Participation in the Enlarged EU, Brüssel 2006, S. 64-65.

Organisationsquote Gewerkschaften: Prozentsatz an gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten an allen Beschäftigten (ohne Rentner). Verschiedene Erhebungsjahre in den 2000er Jahren. Datenquelle: Europäische Kommission: Industrial Relations in Europe 2006, Brüssel 2006, S. 26.

Organisationsquote Arbeitgeberverbände: Prozentanteil der Beschäftigten, deren Arbeitgeber Mitglied eines Arbeitgeberverbands sind. Verschiedene Erhebungsjahre in den 2000er Jahren. Datenquelle: Europäische Kommission: Industrial Relations, 2006, Abbildung 1.2.

Die EU-27 weist, wie die Daten in der Tabelle illustrieren, ein vorher nicht gekanntes Maß an Wohlstandsunterschieden auf. Angegeben wird das Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt der Mitgliedstaaten in Kaufkraftstandards¹⁹ des Jahres 2005 (vor dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens), wobei der Durchschnitt der damaligen EU-25 auf den Wert 100 gesetzt wurde. Diese Wohlstandsunterschiede reflektieren unterschiedliche Produktivitätsniveaus der Volkswirtschaften und schlagen sich in unterschiedlichen Lohnniveaus nieder. Fünf Länder erwirtschaften ein Pro-Kopf-BIP, das mehr als 20 Prozent über dem Durchschnitt liegt: Luxemburg, Dänemark, Irland, die Niederlande und Österreich. Diesen sehr reichen Ländern stehen elf Länder gegenüber, deren Wohlstandsniveau unterhalb von 80 Prozent des Durchschnitts liegt: Portugal, Malta sowie neun der zehn beigetretenen osteuropäischen Transformationsländer (das zehnte dieser Länder, Slowenien, liegt bei genau 80 Prozent des Durchschnitts-BIP). Das 39-Millionen-Einwohnerland Polen erwirtschaftet pro Kopf eine Wertschöpfung, die in etwa der Hälfte des Durchschnitts der EU-25 entspricht.

Nicht minder gravierend sind die institutionellen Unterschiede, die darüber Auskunft geben, wie in den europäischen Spielarten des Kapitalismus Wertschöpfung erwirtschaftet und verteilt wird. Das gilt beispielsweise für die Steuer- und Abgabenquoten. Weniger als 30 Prozent des jährlichen BIP werden in Lettland, Litauen und Rumänien, aber mehr als 50 Prozent in Dänemark und Schweden als Steuern und Abgaben erhoben.²⁰ Das korrespondiert mit der heterogenen Konstruktionsweise und Größe europäischer Wohlfahrtsstaaten. Der schlankste und der am stärksten ausgebaute Wohlfahrtsstaat, gemessen in Ausgabenanteilen am nationalen BIP, unterscheiden sich um den Faktor 2,5.²¹ Und auch die Unterschiedlichkeit der institutionellen Voraussetzungen organisierter Sozialpartnerschaft könnte man sich größer kaum vorstellen. So streuen um eine durchschnittliche Netto-Organisationsquote der Gewerkschaften von 33 Prozent der Beschäftigten (ohne Rentner) Litauen mit 11 und Frankreich mit 12 Prozent, aber Schweden mit 77 und Dänemark mit 84 Prozent. Ähnliches gilt, wie die Daten in der Tabelle zeigen, für die Organisationsquoten der Arbeitgeberverbände sowie die Bedeutung von oberhalb der Unternehmensebene ausgehandelten Tarifverträgen.²²

Vergleichende Politische Ökonomie und Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung haben unterschiedliche Typologien zur Klassifikation von Produktions- und Verteilungsregimen hervorgebracht. Beispiele sind Hall und Soskices Unterscheidung von koordinierten und liberalen Marktwirtschaften²³ und Esping-Andersens Unterscheidung von liberalen,

19 Der Kaufkraftstandard (KKS) ist eine statistische Kunstwährung. Er erlaubt aussagekräftige Vergleiche zwischen Wirtschaftsindikatoren, weil bei seiner Errechnung in den Wechselkursen nicht zum Ausdruck kommende Unterschiede zwischen den nationalen Preisniveaus zum Ausgangspunkt genommen werden.

20 Siehe zur Steuerpolitik im internationalen Vergleich Steffen Ganghof: *The Politics of Income Taxation. A Comparative Analysis*, Colchester 2006; Uwe Wagschal: *Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich. Eine Ursache der Determinanten, Ursachen und Blockaden*, Münster 2005.

21 Siehe zum internationalen Vergleich von Wohlfahrtsstaaten Evelyne Huber/John D. Stephens: *Development and Crisis of the Welfare State. Parties and Policies in Global Markets*, Chicago 2001; Herbert Obinger/Bernhard Kittel: *Parteien, Institutionen und Wohlfahrtsstaat. Politisch-institutionelle Determinanten der Sozialpolitik in OECD-Ländern*, in: Herbert Obinger/Uwe Wagschal/Bernhard Kittel (Hrsg.): *Politische Ökonomie. Demokratie und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit*, Wiesbaden 2003, S. 355-384.

22 Siehe zum internationalen Vergleich von Institutionen der Arbeitsbeziehungen Franz Traxler/Sabine Blaschke/Bernhard Kittel: *National Labor Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance*, Oxford 2001; Jelle Visser: *Union membership statistics in 24 countries*, in: *Monthly Labor Review* 1/2006, S. 38-49.

23 Hall/Soskice: *An Introduction to Varieties of Capitalism*, 2001. Zudem gehen einige Autoren davon aus, dass sich in den osteuropäischen Beitrittsländern eine eigenständige Spielart des Kapitalismus herausgebildet hat („Dependent Market Economies“), deren institutionelles Gefüge (so insbesondere auch die Steuersysteme) in besonderem Maß auf Direktinvestitionen internationaler Konzerne zielt. Siehe hierzu Andreas Nölke/Arjan Vliegert: *Enlarging the Varieties of Capitalism. The Emergence of Dependent Market Economies in East Central Europe*, in: *World Politics* 4/2009, S. 670-702.

konservativen und sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten.²⁴ Entscheidend ist an dieser Stelle, dass die gesamte Bandbreite von Wohlstands- und Regimeunterschieden der entwickelten Industrieländer sich auch in der Europäischen Union findet. Mit der Zunahme solcher Heterogenitäten sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass sich die deutschen oder skandinavischen Modelle von organisiertem Kapitalismus, Sozialpartnerschaft und Wohlfahrtsstaat auf die Europäische Union übertragen lassen. Die für solche Schritte marktgestaltender Integration notwendige Einstimmigkeit erscheint angesichts unterschiedlicher Ausgangslagen und den damit einhergehenden heterogenen Interessen auch auf mittel- bis langfristige Sicht nicht erreichbar. Gleichzeitig aber verändern sich mit zunehmender Heterogenität auch die Interessen an marktschaffender Integration. Sie werden konfrontativer. Denn der von den neuen Mitgliedstaaten präferierten extensiven Interpretation der europäischen Grundfreiheiten und der effektiven transnationalen Öffnung der Dienstleistungsmärkte stehen ebenso deutlich hervortretende Interessen der alten Mitgliedsländer gegenüber, sich vor Niedriglohnkonkurrenz auf heimischen Märkten zu schützen.

Kommission und EuGH als Motoren der Integration

Angesichts der gestiegenen Interessenheterogenität ist bemerkenswert, dass die Wirtschaftsintegration über unterschiedliche Integrationsdimensionen hinweg keineswegs stagniert. Im Gegenteil, in der jüngeren Vergangenheit lässt sich eine weitere Vertiefung der Wirtschaftsintegration beobachten. Einen bedeutenden Schritt haben die EU-Staaten mit der Gründung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion unternommen.²⁵ Ein erheblicher Teil der gegenwärtigen Vertiefung wirtschaftlicher Integration beruht allerdings nicht auf dem Verhandlungsgeschick nationaler Regierungschefs, sondern auf der Anwendung der Binnenmarktregeln und des Wettbewerbsrechts auf neue Sachverhalte und auf der sukzessiven Weiterentwicklung des europäischen Rechts durch den EuGH. Als ‚Motoren der Integration‘ erkämpfen sich Kommission und EuGH Spielräume, die es ihnen mal mehr, mal weniger erlauben, Marktintegration auch gegen den Widerstand der Mitgliedstaaten durchzusetzen.²⁶

Die Ursache für diese Eigendynamiken der Marktintegration, so eine überzeugende These aus der Integrationsforschung, liegt in der Natur des Europarechts als Ort struktureller Kopplung von Recht und Politik.²⁷ Dem europarechtlichen Diskurs und so auch der Rechtsprechung des EuGH liegt ein Primat des ‚Telos der Integration‘, eine Tendenz zur sukzessiven Landnahme gegenüber nationalen Rechtsordnungen zugrunde. So sind die Direktwirkung des Europarechts, dessen Vorrang vor nationalem Recht (einschließlich Verfassungsrecht), die Verpflichtung Privater durch die Grundfreiheiten des Binnenmarkts sowie die Deutung der Grundfreiheiten als Beschränkungsverbote (statt lediglich: Diskriminierungsverbote) nicht das Ergebnis politischer Übereinkünfte, sondern Innovationen der Rechtsprechung des EuGH (vergleiche hierzu den nachfolgenden Abschnitt).²⁸ Auch wurde auf die strategische Fähigkeit der Kommission hingewiesen, mit dem EuGH

24 Gøsta Esping-Andersen: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford 1990.

25 Siehe hierzu Henrik Enderlein: *Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion*, Frankfurt/New York 2005.

26 Grundlegend Mark A. Pollack: *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford 2003, S. 75-154.

27 Grundlegend hierzu Joseph H.H. Weiler: *A Quiet Revolution. The European Court of Justice and Its Interlocutors*, in: *Comparative Political Studies* 4/1994, S. 510-534.

28 Siehe hierzu Karen J. Alter/Sophie Meunier-Aitsahalia: *Judicial Politics in the European Community. European Integration and the Pathbreaking Cassis de Dijon Decision*, in: *Comparative Political Studies* 4/1994, S. 535-561; Karen J. Alter: *Establishing the Supremacy of European Law*, Oxford/New York 2001.

‚über Bande‘ zu spielen und damit mehr Integration zu bewirken, als es auf Grundlage der Präferenzen der Mitgliedsländer zu erwarten wäre.²⁹

Haben diese Handlungsspielräume der supranationalen Institutionen in der jüngeren Vergangenheit zu- oder abgenommen? Einige der oben skizzierten Beobachtungen legen nahe, dass die Spielräume enger werden. Dazu zählt die Politisierung europäischer Entscheidungen und damit die geringer werdende Chance, europäische Maßnahmen als quasi-technische Angelegenheiten an Politik und Öffentlichkeit vorbei umzusetzen. Das spektakuläre politische Scheitern der Kommission in zwei Fällen scheint diese Interpretation zu bestätigen. Sowohl im Fall der Übernahmerichtlinie wie auch der Dienstleistungsrichtlinie blieben die erreichten Kompromisse hinter den Vorstellungen der Kommission zurück.³⁰ Allerdings wurden beide Entscheidungen durch nachfolgende EuGH-Urteile mit den Mitteln des Rechts im Sinne der Kommission korrigiert. Während eine jüngere Serie von EuGH-Urteilen zu ‚Goldenen Aktien‘³¹ das Gesellschaftsrecht stärker harmonisierte, als es durch die Übernahmerichtlinie gelungen war, weiteten die Urteile zu ‚Laval‘, ‚Rüffert‘³² und ‚Kommission gegen Luxemburg‘³³ das Herkunftslandprinzip bei der Arbeitnehmerentsendung aus, obwohl dieses Prinzip durch den Kompromiss bei der Dienstleistungsrichtlinie in weiten Bereichen dem arbeitsrechtlichen Territorialprinzip hatte weichen sollen. Auf weitere Neuerungen dieser Urteile wird unten noch einmal einzugehen sein. Doch bereits jetzt lässt sich festhalten, dass die Spielräume der Integration durch Recht in der jüngeren Vergangenheit nicht ab-, sondern eher zugenommen haben.

Ambivalenter erscheint die Beurteilung politischer Handlungsspielräume supranationaler Institutionen gegenüber potenziell integrationsunwilligen Mitgliedstaaten. Während die Verwässerung (Dienstleistungs- und Übernahmerichtlinie) oder das Scheitern einiger Richtlinien (Hafen- und Arbeitszeitrichtlinie) auf politische Blockaden im Zusammenspiel von Rat und Parlament verweisen, erkennt Kommissionspräsident José Manuel Barroso einen wachsenden Handlungsspielraum der Kommission. In einem Gespräch über zentrale politikwissenschaftliche Befunde der Integrationsforschung – zugrunde lagen unter anderem Texte von Hooghe und Marks, Moravcsik, Pollack und Scharpf – nennt Barroso zwei Folgen der Osterweiterung, die die Kommission aus seiner Sicht stärken.³⁴ Erstens, die Koordinierungsfähigkeit der Mitgliedstaaten, Vorschläge der Kommission abzuändern, habe abgenommen. Gleichzeitig seien der Kommission, zweitens, mit der Osterweiterung natürliche Verbündete

29 Susanne K. Schmidt: Europäische Integration zwischen judikativer und legislativer Politik, in: Martin Höpner/Armin Schäfer (Hrsg.): Die Politische Ökonomie der europäischen Integration, Frankfurt/New York 2008, S. 101-128.

30 Im Fall der Übernahmerichtlinie gelang es der Kommission nicht, eine strikte Verpflichtung auf die Neutralität des Managements im Fall feindlicher Übernahmeversuche sowie das Prinzip ‚eine Aktie, eine Stimme‘ durchzusetzen. Die Auseinandersetzungen um die Dienstleistungsrichtlinie endeten mit einem Kompromiss, der die Anwendung des umstrittenen Herkunftslandprinzips zunächst auf eng definierte Sachverhalte zu begrenzen schien.

31 Vgl. EuGH Rs. C-367/98 (*Kommission/Portugal*), Slg. 2002, I-4731; EuGH Rs. C-483/99 (*Kommission/Frankreich*), Slg. 2002, I-4781; EuGH Rs. C-463/00 (*Kommission/Spainien*), Slg. 2003, I-4581. Noch nicht beendet ist in diesem Zusammenhang die Auseinandersetzung um das deutsche Volkswagengesetz. Vergleiche hierzu Peer Zumbansen/Daniel Saam: The ECJ, Volkswagen and European Corporate Law: Reshaping the European Varieties of Capitalism, Comparative Research in Law & Political Economy: CLPE Research Paper 30/2007.

32 EuGH Rs. C-346/06 (*Rüffert*), Slg. 2008, I-1989. Bei diesem Urteil ging es um die Europarechtswidrigkeit eines deutschen Vergabegesetzes, das die Zahlung ortsüblicher Entgelte zur Voraussetzung der Vergabe öffentlicher Aufträge machte.

33 EuGH Rs. C-319/06 (*Kommission/Luxemburg*), Slg. 2008, I-4323. Dieses Urteil richtete sich gegen Bestimmungen zur Inflationsindexierung von Mindestlöhnen im luxemburgischen Entsendegesetz.

34 Das Gespräch wurde von der ‚European Union Studies Association‘ auf der EUSA-Konferenz in Montreal im Juli 2007 initiiert. John Peterson: Q and A with President Barroso, in: EUSA Review 4/2007, S. 1-5.

bei ihrem Kampf für eine vertiefte Wirtschaftsintegration zur Seite gestellt worden.³⁵ Kurz, einem eindeutigen Trend zur Intensivierung der ‚Integration durch Recht‘ stehen widersprüchliche Befunde zu den Chancen der politisch herbeigeführten Wirtschaftsintegration gegenüber. Diesen Befund über die asymmetrischen Dynamiken unterschiedlicher Integrationsmodi in Rechnung gestellt, lässt sich nachfolgend betrachten, wie sich diese Entwicklungen auf unterschiedliche Dimensionen der Wirtschafts- und Sozialintegration auswirken.

Drei Dimensionen der Wirtschafts- und Sozialintegration

Die gegenwärtige Integrationsphase, so der Stand der bisherigen Argumentation, ist durch die Gleichzeitigkeit gegenläufiger Entwicklungen gekennzeichnet: Vertiefung der Integration durch die Nutzung der (vor allem: rechtlichen) Spielräume supranationaler Institutionen einerseits, höher gelegte Hürden intergouvernementaler Konsensfindung und effektiver Kontrolle aufgrund komplexer werdender Koordinationsprozesse und heterogener werdender politökonomischer Interessenlagen andererseits. Diese Entwicklungen berühren die Dynamiken der Wirtschafts- und Sozialintegration in unterschiedlicher Weise.³⁶ Um dies zu verdeutlichen, unterscheiden wir drei Dimensionen der Wirtschafts- und Sozialintegration: (1) marktgestaltende Integration, (2) marktschaffende Integration und (3) die Schaffung eines europäischen Antidiskriminierungsraums. Integrationsfortschritte sind in allen drei Dimensionen zu verzeichnen, deren Reichweiten und Geschwindigkeiten jedoch variieren.

Marktgestaltende Integration

In den Bereichen, in denen die Europäische Union sozialpolitische (hauptsächlich: arbeitsrechtliche) Kompetenzen besitzt und mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann, gelingt es immer wieder, gemeinsame Standards zu etablieren, die auch in entwickelten Sozialstaaten Veränderungsbedarf hervorrufen. Eine generelle Abkehr von Richtlinien als Politikinstrument zugunsten weicher Koordinationsformen lässt sich in diesem Bereich nicht feststellen.³⁷ Auch marktbegleitende Vorschriften, wie die Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates,³⁸ sind mehrfach aktualisiert und erweitert worden. Mit dieser marktbegleitenden Sozialpolitik soll sichergestellt werden, dass mangelnde Transferierbarkeit sozialer Leistungen nicht die Mobilität im Binnenmarkt verhindert.

Seit Abschluss des Vertrags von Maastricht ist es allerdings nicht mehr gelungen, die Kompetenzen der Europäischen Union zur sozialpolitischen Marktgestaltung zu erweitern.

35 „Paradoxically, it is easier to take decisions now“, sagt Barroso, „the role of the Commission is being reinforced now, with 27 [EU members], compared with previous years.“ Und: “[F]rom my own experience, the EU’s institutions are far more autonomous than Institutionalist theory [...] would lead one to believe.“ Peterson: Q and A with President Barroso, 2007.

36 Grundlegend zu den unterschiedlichen Dynamiken negativer (in der Regel: marktschaffender) und positiver (in der Regel: marktkorrigierender) Integration: Fritz W. Scharpf: Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States, in: Gary Marks/Fritz W. Scharpf/Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck (Hrsg.): Governance in the European Union, London 1996, S. 15-39; Fritz W. Scharpf: Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt/New York 1999; Fritz W. Scharpf: The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, in: Journal of Common Market Studies 4/2002, S. 645-670.

37 Gerda Falkner/Oliver Treib/Miriam Hartlapp/Simone Leiber: Complying with Europe. EU Harmonisation and Soft Law in the Member States, Cambridge 2005, S. 41-55.

38 Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 149 vom 5. Juli 1971, S. 2-50, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 166 vom 30. April 2004, S. 1-123.

Mit der Osterweiterung sind die Chancen auf eine Delegation sozialstaatlicher Umverteilungspraktiken von der nationalen auf die europäische Ebene weiter gesunken.³⁹ Versuche der Vollharmonisierung drohen an den heterogenen Interessen der Mitgliedstaaten zu scheitern und werden von der Kommission deshalb nicht in Angriff genommen (oder auch nur für grundsätzlich sinnvoll erachtet).⁴⁰ Nicht zuletzt aufgrund heterogener Sozialstaatstraditionen greifen die Regierungen zunehmend auf Formen ‚weicher‘ Koordinierung zurück. Nachdem zuerst 1997 mit der Europäischen Beschäftigungsstrategie eine Alternative zur Integration durch Richtlinien gefunden wurde, ist dieses Instrument unter dem Titel der ‚Offenen Methode der Koordinierung‘ (OMK) auf eine ganze Reihe von Politikfeldern übertragen worden.⁴¹ Kernelemente dieser Methode bestehen darin, zyklisch gemeinsame europäische Ziele zu definieren, die von den Mitgliedstaaten durch der nationalen Situation angemessene Maßnahmen umgesetzt werden sollen. Auf rechtlich verbindliche, sanktionierbare Standards wird bewusst verzichtet. Stattdessen sollen sich Einsichten in die transnationalen Folgen nationaler wirtschafts- und sozialpolitischer Entscheidungen, gemeinsame Problemperzeptionen und Reformanregungen aus wechselseitigem Austausch ergeben. Um Lernprozesse anzustoßen, berichtet die Kommission über die erzielten Fortschritte und es finden regelmäßig ‚peer reviews‘ statt.⁴²

Nach einer Phase der Proliferation und Zerfaserung der OMK wird seit einigen Jahren versucht, die Verfahren in der sogenannten Lissabon-Strategie zu bündeln. Strittig ist, welche Wirkung die OMK hat, vor allem, ob durch sie eine Politisierung europäischer und nationaler Politikgestaltung angestoßen wird. Während Zeitlin nur wenige Belege dafür findet, dass die OMK materielle Reformen angestoßen hat, hebt er hervor, dass sich Problemwahrnehmungen und politische Verfahren in den Mitgliedstaaten verändert haben. Er erkennt eine stärkere Öffnung des politischen Prozesses für zivilgesellschaftliche Gruppen.⁴³ Im Gegensatz dazu dominiert in weiten Teilen der Literatur inzwischen eine skeptische Beurteilung des Aktivierungspotenzials der OMK. Einerseits wird die Tendenz zur Bürokratisierung und Professionalisierung der OMK hervorgehoben, die eine breitere Partizipation verhindere, andererseits die nur sporadische und oberflächliche Einbindung der Sozialpartner.⁴⁴ Schließlich bleibt die öffentliche Wahrnehmung der OMK in den Mitgliedstaaten gering und hinter der Aufmerksamkeit zurück, die umstrittene Richtlinien und EuGH-Urteile erfahren haben.

39 Vergleiche beispielsweise Florian Rödl: Europäisches Verfassungsziel „soziale Marktwirtschaft“ – kritische Anmerkungen zu einem populären Modell, in: *integration* 2/2005, S. 150-161.

40 So explizit auch Barroso. Peterson: Q and A with President Barroso, 2007.

41 Zur Entstehungsgeschichte siehe Michael W. Bauer/Ralf Knöll: Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Politikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 1-2/2003, S. 33-38.

42 Zum Verfahren siehe Jonathan Zeitlin: The Open Method of Coordination in Question, in: Jonathan Zeitlin/Philippe Pochet (Hrsg.): *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brüssel 2005, S. 19-36; Armin Schäfer: Die neue Unverbindlichkeit. Wirtschaftspolitische Koordinierung in Europa, Frankfurt 2005.

43 Jonathan Zeitlin: The Open Method of Coordination and Reform of National Social and Employment Policies: Influences, Mechanisms, Effects, in: Martin Heidenreich/Jonathan Zeitlin (Hrsg.): *Changing European Employment and Welfare Regimes. The Influence of the Open Method of Coordination on National Reforms*, London 2009, S. 214-237.

44 Martin Heidenreich/Gabriele Bischoff: Die offene Methode der Koordinierung: Ein europäisches Instrument zur Modernisierung nationaler Sozial- und Beschäftigungsordnungen?, in: Martin Heidenreich (Hrsg.): *Die Europäisierung sozialer Ungleichheit*, Frankfurt/New York 2006, S. 277-311; Caroline de la Porte/Philippe Pochet: Participation in the Open Method of Coordination. The Cases of Employment and Social Inclusion, in: Jonathan Zeitlin/Philippe Pochet (Hrsg.): *The Open Method of Coordination in Action. The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brüssel 2005, S. 353-390.

Neben dem Rückgriff auf unverbindliche Koordinierungsverfahren liegt eine weitere Innovation europäischer Politik in der Aufwertung des Sozialen Dialogs. Den europäischen Sozialpartnern – Gewerkschaften, Arbeitgebern und Industrieverbänden – wurde mit dem Vertrag von Maastricht die Möglichkeit eingeräumt, Richtlinienvorschläge auszuhandeln, die durch den Ministerrat Verbindlichkeit erhalten. In den 1990er Jahren sind auf diesem Wege mehrere sogenannte Sozialpartner-Richtlinien verabschiedet worden.⁴⁵ Doch seit der Jahrtausendwende werden diese Abkommen durch an die OMK angelehnte, rechtlich nicht bindende und sektorenspezifische Formen der Koordinierung verdrängt. Nach anfänglichen Erfolgen sieht es nun nicht mehr so aus, als könne es gelingen, die sozialpolitische Schwerfälligkeit des Ministerrats durch Initiativen der Sozialpartner zu überwinden.⁴⁶ Die ohnehin nur bedingt verpflichtungsfähigen europäischen Dachverbände stehen, wie auch die Politik, nach der Osterweiterung vor der Herausforderung, heterogene Ausgangslagen und Interessen aufeinander abstimmen zu müssen. Eine einheitliche marktgestaltende Politik der Europäischen Union ist unter diesen Umständen weder vom Ministerrat noch von den Sozialpartnern zu erwarten.

Marktschaffende Integration

Im Gegensatz zur Blockadeanfälligkeit einer supranationalen Sozialpolitik eignet sich die zunehmende Schärfung europarechtlicher Instrumente für eine stetige Vertiefung der marktschaffenden Integration. Insbesondere Scharpf hatte in seiner Theorie einer verfestigten Asymmetrie zwischen negativer und positiver Integration auf die Anwendung des europäischen Wettbewerbsrechts auf Sektoren hingewiesen, für die dieses Recht ursprünglich nicht gedacht war: auf die staatsnahen Bereiche öffentlicher Daseinsvorsorge wie Telekommunikation, Energie und Transport.⁴⁷ Die Erschließung neuer Anwendungsbereiche des europäischen Wettbewerbsrechts schreitet auch in der gegenwärtigen Integrationsphase voran. Aktuelle Konflikte betreffen beispielsweise das öffentliche Bankenwesen, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk und das Krankenhauswesen. Ein besonders hervortretendes Merkmal der jüngeren Integrationsgeschichte besteht jedoch vor allem in überraschend extensiven Interpretationen der Binnenmarktfreiheiten durch Kommission und EuGH und deren Anwendung auf Regulierungsfelder, die zuvor ausschließlich den Mitgliedstaaten oblagen.⁴⁸

Ein Beispiel hierfür ist die vom EuGH angestoßene Liberalisierung des Gesellschaftsrechts.⁴⁹ Bis in die jüngere Vergangenheit hinein galt als ausgemacht, dass das Europarecht der Anwendung der sogenannten Sitztheorie nicht entgegensteht. Sie besagt, dass sich die Rechtsverhältnisse einer Gesellschaft nicht nach dem Ort ihrer Gründung, sondern nach dem Ort des tatsächlichen Firmensitzes richten. Befand sich der Sitz eines Unternehmens also in

45 Vgl. Gerda Falkner: *EU Social Policy in the 1990s: Towards a Corporatist Policy Community*, London 1998.

46 Stijn Smismans: *The European Social Dialogue in the Shadow of Hierarchy*, in: *Journal of Public Policy* 1/2008, S. 161-180; Armin Schäfer/Simone Leiber: *The Double Voluntarism in EU Social Dialogue and Employment Policy*, in: Sandra Kröger (Hrsg.): *What We Have Learnt: Advances, Pitfalls and Remaining Questions in OMC Research*, European Integration online Papers, Sonderheft 1/2009.

47 Scharpf: *Regieren in Europa*, 1999, S. 47-80.

48 Auf dieses Problem weisen auch jene Autoren hin, denen es eigentlich um den Schutz der Kommission und des EuGH vor der Kritik der Integrationsskeptiker geht. So schreibt beispielsweise Franz C. Mayer, die Frage sei zu stellen, „ob die durch den EuGH entwickelte Rechtsstruktur im Bereich der Grundfreiheiten sich nicht zu sehr von dem, worum es eigentlich bei Grundfreiheiten und Binnenmarkt gehen sollte, entfernt hat.“ Franz C. Mayer: *Der EuGH als Feind? Die Debatte um das soziale Europa in der europäischen Rechtsprechung*, in: *integration* 3/2009, S. 246-265.

49 Siehe hierzu beispielsweise Silja Maul/Claudia Schmidt: *Inspire Art: Quo vadis Sitztheorie?*, in: *Betriebs-Berater* 44/2003, S. 2297-2300; Christoph Binge/Ulrich Thölke: *Everything goes: Das deutsche Internationale Gesellschaftsrecht nach Inspire Art*, in: *Deutsche Notar-Zeitschrift* 1/2004, S. 21-33.

Deutschland, erlangte es nur formalen Unternehmensstatus, wenn es im Einklang mit dem deutschen Gesellschaftsrecht registriert wurde. Die Anwendung dieser Sitztheorie verwarf der EuGH mit seinen Urteilen zu ‚Centros‘,⁵⁰ ‚Überseering‘⁵¹ und ‚Inspire Art‘.⁵² Sie behindere, so urteilte das Gericht, die Niederlassungsfreiheit über Gebühr und sei nicht von zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gedeckt. Von besonderer Brisanz ist dabei, dass auch die Gründung ausländischer Briefkastenfirmen (Firmensitze ohne praktische Bedeutung für die wirtschaftlichen Aktivitäten) vom EuGH nicht als illegitimer Umgehungstatbestand, sondern als vom Europarecht getragene Ausübung der Marktfreiheiten angesehen wurde. Das bedeutet konkret, dass für Unternehmensgründer nunmehr eine faktische Wahlfreiheit der in den EU-27 vertretenen Rechtsformen besteht.⁵³ Wachsen diese Unternehmen über die Schwelle von 500 beziehungsweise 2.000 Beschäftigten, greift keine deutsche Arbeitnehmermitbestimmung auf Ebene der Leitungsorgane.⁵⁴ In der Tat haben diese Urteile zu einem Boom von in Deutschland aktiven ausländischen Rechtsformen geführt, darunter auch mehrere mitbestimmungsrelevante Fälle.⁵⁵

Besondere Aufmerksamkeit haben jüngst die bereits erwähnten Urteile zu ‚Viking‘, ‚Laval‘ und ‚Rüffert‘ auf sich gezogen. Bei diesen Urteilen überraschte der EuGH unter anderem mit einer bemerkenswerten Ausdehnung der Verpflichtung Privater durch die europäischen Grundfreiheiten. Demnach verpflichten die Grundfreiheiten Gewerkschaften, so das Urteil im Fall ‚Laval‘, im Falle der Behinderung transnationaler wirtschaftlicher Betätigung durch Arbeitskämpfe nachzuweisen, dass diese verhältnismäßig und die mit ihnen verfolgten Ziele durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt sind. Im Fall ‚Rüffert‘ erklärte der EuGH öffentliche Ausschreibungen, bei denen die Zahlung ortsüblicher Löhne zur Voraussetzung der Auftragsvergabe gemacht wurde, zu Verstößen gegen die Dienstleistungsfreiheit.⁵⁶ In einer anderen, ebenfalls oben bereits erwähnten Urteilsserie prüfte der EuGH staatliche Sonderstimmrechte bei privatisierten Unternehmen (‚Goldene Aktien‘) gegen die Kapitalverkehrsfreiheit und kam nahezu immer zu dem Schluss, dass die Sonderstimmrechte gegen europäisches Recht verstießen. Noch während den Verhandlungen über die Übernahmerichtlinie war angenommen worden, dass solche Regelungen nur auf politischem Wege abgeschafft werden könnten.

Erwähnenswert und von großer praktischer Brisanz sind zudem jüngere Urteile zum europäischen Steuerwettbewerb, in denen der EuGH Praktiken der Steuervermeidung als von der Binnenmarktlogik getragene legitimierte, jedoch Versuche nationaler Regierungen, diese

50 EuGH Rs. C-212/97 (*Centros*), Slg. 1999, I-1459.

51 EuGH Rs. C-208/00 (*Überseering*), Slg. 2002, I-9919.

52 EuGH Rs. C-167/01 (*Inspire Art*), Slg. 2003, I-10155.

53 Damit nähert der EuGH das europäische Recht an die amerikanische Situation an: In den USA werden viele Unternehmen wegen der dortigen vergleichsweise laxen gesellschaftsrechtlichen Standards im Staat Delaware gegründet. Vergleiche hierzu Mark J. Roe: *Delaware's Politics*, in: *Harvard Law Review* 3/2005, S. 2493-2543.

54 Speziell zu den Implikationen für die Arbeitnehmermitbestimmung: Marcus Kamp: *Die unternehmerische Mitbestimmung nach 'Überseering' und 'Inspire Art'*, in: *Betriebs-Berater* 27/2004, S. 1496-1500. Unklar ist bisher, ob eine etwaige verpflichtende Anwendung der Mitbestimmung auf ausländische Rechtsformen dem Europarecht standhalten würde. Vergleiche zu dieser Diskussion Otto Sandrock: *Gehören die deutschen Regelungen über die Mitbestimmung auf Unternehmensebene wirklich zum deutschen ordre public?*, in: *Die Aktiengesellschaft* 2/2004, S. 57-66.

55 Vergleiche im Einzelnen Sebastian Sick: *Mitbestimmungsrelevante Unternehmen mit ausländischen/kombiniert ausländischen Rechtsformen*, Düsseldorf 2008, abrufbar unter: http://www.boeckler.de/pdf/mbf_2008_06_19_sick.pdf (letzter Zugriff: 19.12.2009). Der Autor zählt von Dezember 2006 bis Juni 2008 eine Zunahme mitbestimmungsrelevanter Fälle (über 500 Arbeitnehmer) von 17 auf 29.

56 Stellvertretend für zahlreiche kritische Besprechungen dieser Urteile: Christian Joerges/Florian Rödl: *Das soziale Defizit des Europäischen Integrationsprojekts*, in: *Kritische Justiz* 2/2008, S. 149-165.

einzudämmen, als nicht von „zwingenden Gründen des Allgemeininteresses“ gedeckt verwarf. Durch diese Rechtsprechung verschärft der EuGH den innereuropäischen Steuerwettbewerb,⁵⁷ während sich die Mitgliedstaaten aufgrund divergierender Interessen nicht darauf einigen können, den Wettbewerb politisch einzudämmen. Kurz: In der jüngeren Integrationsphase wurden außerordentliche Fortschritte der Marktintegration durch juristische Prüfung nationaler, sehr heterogener Regelungsbestände gegen die europäischen Grundfreiheiten erzielt. Einige dieser Entscheidungen haben eine starke Politisierung in den betroffenen Mitgliedstaaten hervorgerufen.⁵⁸

Schaffung eines europäischen Antidiskriminierungsraums

Fortschritte wurden jüngst in einem dritten Politikfeld erreicht, das quer zu wirtschaftlicher Liberalisierung einerseits und europäischer Sozialpolitik andererseits steht: der Schaffung eines europäischen Antidiskriminierungsraums.⁵⁹ Verbesserungen des Schutzes vor Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, des Alters, sexueller Orientierungen sowie der Zugehörigkeit zu Ethnien und Religionen gehen in vielen Mitgliedstaaten auf die Europäische Union zurück. Das gilt insbesondere für den Schutz vor diskriminierenden Behinderungen des Zugangs zu Arbeitsmärkten und vor Diskriminierungen am Arbeitsplatz. Für diese Erfolge sind sowohl die europäische Politik als auch die richterliche Fortentwicklung des europäischen Rechts verantwortlich. So ist dem politischen Verhandlungsgeschick der Kommission die Verabschiedung von vier Antidiskriminierungsrichtlinien in den Jahren 2000 bis 2004 zu verdanken,⁶⁰ deren Umsetzung in Deutschland mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz von 2006 erfolgte.

Auch wenn die relative Bedeutung politischer Übereinkünfte bei der europäischen Antidiskriminierungspolitik höher einzuschätzen ist als im Fall der oben skizzierten Maßnahmen marktschaffender Politik, darf gleichwohl der große Anteil des Richterrechts an der Formulierung europäischer Gleichbehandlungspolitik nicht unterschätzt werden. So gelang es dem EuGH, auf Grundlage vergleichsweise schmalere Bestimmungen in den europäischen Verträgen – vor allem: dem Grundsatz der Lohngleichheit der Geschlechter und der Arbeitnehmerfreizügigkeit – eine extensive Antidiskriminierungsjudikatur zu entwickeln, die konkrete Auswirkungen in allen Mitgliedstaaten entfaltete. Herausragende Beispiele für die jüngere Rechtsprechung sind das umstrittene ‚Mangold‘-Urteil, mit dem der EuGH die erleichterte Befristung von Arbeitsverträgen älterer Arbeitnehmer in Deutschland aushebelte,⁶¹ das ‚Ma-

57 Stellvertretend für andere: EuGH Rs. C-446/03 (*Marks & Spencer*), Slg. 2005, I-10837. Heinemann und Wendt sprechen von einem „bemerkenswerten Rigorismus“ der Steuerrechtsprechung des EuGH, Drüen und Kahler nennen sie „strukturell destruktiv“. Siehe Friedrich Heinemann/Carsten Wendt: EU-Steuerharmonisierung auf dem Gebiet der Unternehmensbesteuerung – Stand und Perspektiven, in: *integration* 3/2007, S. 281-291, hier S. 283 sowie Klaus-Dieter Drüen/Björn Kahler: Die nationale Steuerhoheit im Prozess der Europäisierung, in: *Steuern und Wirtschaft* 2/2005, S. 171-184, hier S. 183. Vergleiche allgemein zum europäischen Steuerwettbewerb Steffen Ganghof/Philipp Genschel: Deregulierte Steuerpolitik: Körperschaftssteuerwettbewerb und Einkommensbesteuerung in Europa, in: Martin Höpner/Armin Schäfer (Hrsg.): *Die Politische Ökonomie der europäischen Integration*, Frankfurt/New York 2008, S. 311-334.

58 Besonders stark gilt dies für die Reaktionen auf die ‚Laval‘-Entscheidung in Schweden.

59 Grundlegend Evelyn Ellis: *EU Anti-Discrimination Law*, Oxford 2005.

60 Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. L 180 vom 19. Juli 2000, S. 22-26; Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. L 303 vom 2. Dezember 2000, S. 16-22; Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. L 373 vom 21. Dezember 2004, S. 37-43.

61 EuGH Rs. C-144/04 (*Mangold*), Slg. 2005, I-9981.

ruko‘-Urteil, das sich gegen die Verweigerung von Hinterbliebenenrenten bei homosexuellen Partnern richtete;⁶² die ‚Coleman‘-Entscheidung, mit der der EuGH Diskriminierungsverbote am Arbeitsplatz auch auf Angehörige der durch das europäische Recht geschützten Arbeitnehmer ausweitete;⁶³ und jüngst das ‚Feryn‘-Urteil, mit dem der EuGH den Schutz vor Diskriminierungen auch auf abstrakte Äußerungen von Arbeitgebern anwandte, die keine sichtbare Handlungskonsequenz entfalten.⁶⁴ Eine eigenständige Serie von Antidiskriminierungsurteilen betrifft den transnationalen Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen der Mitgliedstaaten.⁶⁵

Waren soziale Rechte in der Europäischen Union lange Zeit ausschließlich auf Arbeitnehmer bezogen, hat der EuGH sie nach und nach aus dieser häufig kritisierten Beschränkung befreit. An die Stelle der Rechte von Marktbürgern treten die der Unionsbürger. Dieser Übergang gelingt dem EuGH durch die Verbindung von Freizügigkeit (Art. 21 AEUV) und dem Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV). Jeder Unionsbürger – das sind Personen, die Staatsangehörige eines Mitgliedstaates sind –, der sich rechtmäßig in einem Mitgliedsland aufhält, darf dort nicht anders als die Inländer behandelt werden. Unionsbürger haben nach dieser Rechtsprechung auch in anderen als ihren Herkunftsländern prinzipiell Anspruch auf soziale Leistungen, selbst wenn sie keinen Beitrag zu deren Finanzierung leisten.⁶⁶ Im ‚Grzelczyk‘-Urteil betont der EuGH, dass sich aus dem Recht der Gemeinschaft das Erfordernis finanzieller Solidarität der Angehörigen eines Staates mit denen anderer Mitgliedstaaten ergibt, solange dies die öffentlichen Finanzen des Gastlandes nicht über Gebühr belastet.⁶⁷ Mit dieser Erweiterung sozialer Rechte enteilt der Gerichtshof der von den Mitgliedstaaten bislang akzeptierten Solidaritätsnorm, die das Aufenthaltsrecht daran knüpft, dass während des Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen in Anspruch genommen werden und ein umfassender Krankenversicherungsschutz vorliegt.⁶⁸

Kennzeichnend für die neuere Rechtsprechung ist, dass die politisch restriktiv definierten Aufenthaltsbestimmungen aufgeweicht werden und eine Ausweitung individueller Rechte stattfindet. Obwohl Art. 20 AEUV von Rechten und Pflichten spricht, die aus der Unionsbürgerschaft folgen, besteht kaum die Möglichkeit, denjenigen Pflichten aufzuerlegen, die von neu gewonnenen sozialen Rechten profitieren. Der Zusammenhang von Beitragspflichten und Anspruchsrechten wird entkoppelt und eine anspruchsvolle Solidaritätsnorm entwickelt: „Indem der EuGH zunehmend Sozialleistungen transnational zugänglich macht“, so stellt Haltern fest, „stellt er finanzielle Anforderungen, die nur dann erträglich sind, wenn

62 EuGH Rs. C-267/06 (*Maruko*), Slg. 2008, I-1757.

63 EuGH Rs. C-303/06 (*Coleman*), Slg. 2008, I-5603.

64 EuGH Rs. C-54/07 (*Feryn*), Slg. 2008, I-5187.

65 Vergleiche hierzu die Diskussion bei Fritz W. Scharpf: Individualrechte gegen nationale Solidarität, in: Martin Höpner/Armin Schäfer (Hrsg.): Die Politische Ökonomie der europäischen Integration, Frankfurt/New York 2008, S. 89-99.

66 EuGH Rs. C-85/96 (*Martínez Sala*), Slg. 1998, I-2691; EuGH Rs. C-184/99 (*Grzelczyk*), Slg. 2001, I-6193; EuGH Rs. C-224/98 (*D’Hoop*), Slg. 2002, I-6191; EuGH Rs. C-413/99 (*Baumbast*), Slg. 2002, I-7091; EuGH Rs. C-456/02 (*Trojani*), Slg. 2004, I-7573; EuGH Rs. C-138/02 (*Collins*), Slg. 2004, I-2703; EuGH Rs. C-209/03 (*Bidar*), Slg. 2005, I-2119. Siehe zu den sozialen Rechten, die aus der Rechtsprechung folgen: Thomas Kingreen: Die Universalisierung sozialer Rechte im europäischen Gemeinschaftsrecht, in: Armin Hatje/Peter M. Huber (Hrsg.): Europarecht, Beiheft 1: Unionsbürgerschaft und soziale Rechte, Baden-Baden 2007, S. 43-74.

67 EuGH Rs. C-184/99 (*Grzelczyk*), Slg. 2001, I-6193, Rn. 44.

68 So Art. 7 der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 1612/68 und zur Aufhebung der Richtlinien 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG und 93/96/EWG, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 158 vom 30. April 2004, S. 77-123. Kritisch zu dieser Rechtsprechung: Kay Hailbronner: Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz durch den EuGH?, in: Neue Juristische Wochenschrift 31/2004, S. 2185-2189.

auch eine kollektive Dimension von Solidarität und letztlich Zugehörigkeit existiert“.⁶⁹ Damit unterstellt der Europäische Gerichtshof, dass eine kollektive europäische Identität vorhanden ist, die – wie Offe einmal formulierte – „Umverteilungszumutungen“⁷⁰ möglich macht. Angesichts der bereits genannten Konflikte zwischen und der Ängste in den Mitgliedstaaten trägt diese kontrafaktische Unterstellung die Gefahr negativer Politisierung in sich.

Fazit und Ausblick: warum weniger mehr sein könnte

In diesem Text haben wir den gegenwärtigen Stand der Wirtschaftsintegration untersucht. Als entscheidende Neuerungen der jüngeren Integrationsphase wurden zum einen die gewachsene Heterogenität von Wohlstand sowie Produktions- und Verteilungskulturen sowie zum anderen eine sich beschleunigende Bereitschaft zur kreativen, extensiven Anwendung des Wettbewerbsrechts, der Grundfreiheiten sowie europäischer Diskriminierungsverbote herausgestellt. Die gestiegene Heterogenität vermindert sowohl die Wahrscheinlichkeit einer mittelfristigen Supranationalisierung von Sozialstaatlichkeit als auch den koordinierten Widerspruch gegen marktschaffende Maßnahmen, die durch extensive, oft überraschende Auslegungen der europäischen Grundfreiheiten sowie des Wettbewerbsrechts durch Kommission und EuGH zustande kommen. Angesichts der Gleichzeitigkeit von heterogener werdenden politökonomischen Interessenlagen und der judikativen Fortentwicklung europäischen Rechts verfestigt sich die Asymmetrie zwischen der Beseitigung von (vermeintlichen) Binnenmarkthindernissen auf nationalstaatlicher Ebene einerseits und marktkorrigierender Integration auf europäischer Ebene andererseits. Die institutionalisierte Koordinierung der nationalen Arbeits- und Sozialverfassungen gewinnt zwar mit der OMK an Bedeutung, ist aber weit davon entfernt, im Europa der 27 auf einheitliche Standards hinwirken zu können oder auch nur zu wollen.

Allerdings existiert eine dritte, höchst erfolgreiche und sich beschleunigende Dimension der politökonomischen Integration, die sowohl auf europäischen Diskriminierungsverboten als auch auf der Arbeitnehmerfreizügigkeit aufbaut: die Antidiskriminierungspolitik und die mit ihr einhergehende, äußerst kraftvolle Rechtsprechung. Ihre Schwerpunkte liegen im diskriminierungsfreien Zugang zu Arbeitsmärkten, in der Nichtdiskriminierung am Arbeitsplatz und im transnationalen Zugang zu den sozialen Sicherungssystemen der Mitgliedstaaten. Wäre diese Dimension nicht als funktionales Äquivalent zur gebremsten Entwicklung eines europäischen Sozialstaats anzusehen, die die strukturelle Asymmetrie von marktschaffender und marktgestaltender Integration partiell aufhebt?

In Abwägung der widersprüchlichen Wirkungen europäischer Antidiskriminierungspolitik wird diese Frage letztlich verneint werden müssen. Freilich: Ihr Erfolg markiert einen Modernisierungsschub, der ohne die europäische Integration undenkbar wäre. Sie ist zudem ein Bereich europäischer Politik, der für die Bürgerinnen und Bürger direkt erfahrbar und als Ausfluss europäischer Politik identifizierbar ist. Aber: Sie ist kein Bestandteil und auch kein Substitut einer marktkorrigierenden Politik auf europäischer Ebene. Sie ist vielmehr ein Spezialfall von Chancengleichheitspolitik:⁷¹ Sie zielt auf freien, von Diskriminierungen nicht gestörten Marktzugang. Als solche ist sie von der Etablierung von Solidargemeinschaften

69 Ulrich Haltern: *Europarecht und das Politische*, Tübingen 2005, S. 493.

70 Offe: *Demokratie und Wohlfahrtsstaat*, 1998, S. 133.

71 Siehe ausführlich Alexander Somek: *Das europäische Sozialmodell: Diskriminierungsschutz und Wettbewerb*, in: *juridikum* 3/2008, S. 118-125, hier S. 118-120. Der Autor betont insbesondere die grundsätzliche Kompatibilität von marktschaffender Politik einerseits und auf Chancengleichheit zielender Antidiskriminierungspolitik andererseits.

auf europäischer Ebene strikt zu unterscheiden. Sie steht quer zur Unterscheidung von marktschaffender und marktkorrigierender Politik, weil sie vor allem marktbehebende Züge trägt. Chancengleichheitspolitik als Antidiskriminierungspolitik zielt auf freie, aber faire Märkte. Die Rechtsprechung zur Unionsbürgerschaft geht einen Schritt weiter und entkoppelt soziale Rechte vom Status des Marktbürgers. Hier entsteht eine nicht mehr bloß ‚akzessorische‘ Sozialpolitik, die primär die Funktionsweise der Märkte fördern soll. Allerdings unterstellt diese Rechtsprechung, dass bereits ein Zusammengehörigkeitsgefühl der Unionsbürger besteht, das grenzüberschreitende Solidarität tragen kann.

Wie wirken diese Entwicklungen auf die Chancen einer vertieften politischen Integration? Zwei Beobachtungen sind zur Beantwortung dieser Frage hilfreich. Die erste Beobachtung ist die einer nachhaltigen, sich über unterschiedliche Politikfelder erstreckenden (negativen) Politisierung europäischer Initiativen und Entscheidungen. Seit den 1990er Jahren ist die Wirtschaftsintegration wiederholt Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen mit breiter öffentlicher Wahrnehmung geworden, vom Protest gegen die Übernahme- oder die Hafenerichtlinie bis hin zu einem neuartigen Grad an Aufmerksamkeit gegenüber wirtschafts- und sozialpolitisch relevanten Urteilen des EuGH.⁷² Besonders hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die transnationale Diskussion der Dienstleistungsrichtlinie. Im Zuge dieser Auseinandersetzung wurde – in den Worten von van de Steeg und Risse⁷³ – wohl erstmals⁷⁴ ein europäisches Thema in praktisch allen Mitgliedstaaten zur selben Zeit mit großer Vehemenz und vergleichbaren Relevanzkriterien diskutiert. Die Integration wird immer weniger als unpolitisch-technische Angelegenheit begriffen und durch einen außenpolitischen Konsens getragen. Diese Entwicklung ist vor allem als Folge der zugenommenen Integrationsstiefe zu deuten.

Die Implikationen für die politische Integration sind bislang weniger vorteilhaft als von jenen erhofft, die in der Europäisierung nationaler Öffentlichkeiten eine Vorstufe einer politischen Gemeinschaft sehen. Einerseits erschwert die Politisierung europäischer Entscheidungen den Integrationsprozess, stellt dessen Elitenorientierung infrage und legt politischen Integrationsprojekten höhere Hürden auf. Gleichzeitig aber betonen Teilnehmer der Debatte um das europäische Demokratiedefizit die Chance, dass die Europäische Union in dem Maße Demokratiereife erlangt, in dem europäische Themen nicht länger exklusiv aus nationaler Perspektive diskutiert werden, sondern sich länderübergreifend ähnliche Diskursmuster nachweisen lassen.⁷⁵ Aus transnational geteilten Perzeptionen könnte eine europäisierte Öffentlichkeit mit einem europäischen Parteiensystem entstehen,⁷⁶ deren Abwesenheit bislang als eine Ursache für das europäische Demokratiedefizit identifiziert wurde. Geschieht dies, ist der Grundstein für eine kollektive Identität der Europäer gelegt.

Allerdings, und das ist unsere zweite Beobachtung, sortierten sich die Auseinandersetzungen über die jüngeren, hoch politisierten Integrationsprojekte weniger entlang einer

72 In diesem Zusammenhang erscheint konsequent, dass die allgemeine Zustimmung zur Europäischen Union in einigen ihrer Gründerstaaten, so Belgien, Frankreich und Deutschland, in den 1990er Jahren spürbar abnahm. Siehe Guido Tiemann: Sozioökonomische Determinanten von Euroskeptizismus und Integrationsunterstützung, in: Martin Höpner/Armin Schäfer (Hrsg.): Die Politische Ökonomie der europäischen Integration, Frankfurt/New York 2008, S. 241-276, hier S. 246-248.

73 Marianne van de Steeg/Thomas Risse: The Emergence of a European Community of Communication: Insights from Empirical Research on the Europeanization of Public Spheres, unveröffentlichtes Manuskript, 2007.

74 Hiervon auszunehmen sind Debatten über institutionelle Reformen wie die Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion. Ähnliches gilt für Debatten über Erweiterungsrunden.

75 Van de Steeg/Risse: The Emergence of a European Community, 2007.

76 Diese Hoffnung äußert beispielsweise Jo Leinen: Europäische Parteien: Aufbruch in eine neue demokratische EU, in: *integration* 3/2006, S. 229-235.

transnationalen Links-rechts-Achse, als vielmehr entlang nationaler Interessen zur Verteidigung von Produktions- und Verteilungskulturen. Das galt für die Übernahmerichtlinie wie auch für die Dienstleistungsrichtlinie,⁷⁷ die stellvertretend für zwei entscheidende Baustellen marktschaffender Integration stehen, nämlich für die europäische Organisation der „fiktiven“ (Polanyi) Märkte für Kapital und Arbeit. Im Fall der Übernahmerichtlinie verlief die dominante Konfliktlinie zwischen den koordinierten und marktliberalen europäischen Spielarten des Kapitalismus, im Fall der Dienstleistungsrichtlinie standen Großbritannien und die osteuropäischen Beitrittsländer gegen die kontinentaleuropäischen und skandinavischen Mitgliedstaaten.⁷⁸ Diese politische Dynamik ist keine historische Zufälligkeit, sondern ein systematischer Effekt. Sie wurzelt in einer Vertiefung der Wirtschaftsintegration, die sich gegenüber den europäischen Spielarten des Kapitalismus und ihren Wohlstandsunterschieden nicht länger neutral verhält.

Eine solche Neutralität der Wirtschaftsintegration, so ließe sich einwenden, hat es freilich nie gegeben. Stets waren die nationalen wirtschaftlichen Interessen an Vertiefungen der Integration unterschiedlich gelagert. Gleichwohl haben sich Gegenstand und Reichweite der Integration verändert. Bis in die 1990er Jahre hinein stand die Verwirklichung des Binnenmarkts für Güter im Vordergrund. Sie verschärfte den Wettbewerb zwischen den europäischen Spielarten des Kapitalismus, ließ deren Institutionen aber im Wesentlichen unberührt. Sie ließ Raum für verschiedene Strategien, Wettbewerbsvorteile zu erlangen, die institutionell höchst unterschiedlich unterfüttert waren und dies im Prinzip auch bleiben konnten, von der marktliberalen Wirtschaftsorganisation Großbritanniens über das organisierte Modell Deutschlands und das statistische Modell Frankreichs bis hin zur skandinavischen Spielart des Kapitalismus. Die nunmehr im Vordergrund stehende Integration der Kapital- und Arbeitsmärkte ruft hingegen asymmetrische Anpassungslasten hervor. So wie die versuchte Schaffung eines einheitlichen europäischen Markts für freundliche und feindliche Unternehmensübernahmen für Frankreich institutionell etwas anderes bedeutet als für Großbritannien, hat die Öffnung der Dienstleistungsmärkte für Hochlohnökonomien wie Deutschland andere Implikationen als für die osteuropäischen Beitrittsländer. In beiden Fällen definierten die Akteure ihre Interessen zuvörderst als länderbezogene, parteien- und klassenübergreifende Interessen. Aus der Politisierung solcher Konstellationen, darauf haben Autoren wie Bartolini hingewiesen,⁷⁹ entsteht eine ‚Politisierungsgemeinschaft‘, aber kein gemeinsamer politischer Raum oder eine kollektive Identität.

77 Diese ‚Clash of Capitalisms‘-Konstellation war im Fall der Übernahmerichtlinie deutlicher als im Fall der Dienstleistungsrichtlinie. Deutlich erkennbar war sie aber auch bei letzterer. Vehemente Proteste gegen den ursprünglichen Kommissionsvorschlag vom Januar 2004 wurden vor allem in den organisierten Ökonomien Kontinental- und Nordeuropas laut. Obwohl der schließlich erzielte Kompromiss auf einer Einigung zwischen der bürgerlich-konservativen und der sozialistischen Fraktion des Europäischen Parlaments beruhte, befürworteten Teile der Mitte-rechts-Fraktionen aus Großbritannien, Spanien, Polen, Ungarn und der Tschechischen Republik eine tiefgreifendere Liberalisierung der Dienstleistungsmärkte.

78 Dies lässt sich besonders eindrücklich anhand von namentlichen Abstimmungen im Europäischen Parlament demonstrieren. Mithilfe von Regressionstechniken lässt sich analysieren, ob die Parteien- oder die Länderzugehörigkeit der Abgeordneten stärkere Prädiktoren des Abstimmungsverhaltens waren. Siehe hierzu beispielsweise Helen Callaghan/Martin Höpner: *European Integration and the Clash of Capitalisms. Political Cleavages over Takeover Liberalization*, in: *Comparative European Politics* 3/2005, S. 307-332; Nils Ringe: *Policy Preference Formation in Legislative Politics: Structures, Actors, and Focal Points*, in: *American Journal of Political Science* 4/2005, S. 731-745.

79 Die „transformation of territorial conflicts into partisan and cross-national ones“, so Bartolini, könne im Zuge zunehmender Politisierung europäischer Entscheidungen nicht unbedenken vorausgesetzt werden; erfolge sie nicht, würden die Gefahren der Politisierung schwerer wiegen als die Chancen der Entstehung eines gemeinsamen politischen Raums. Stefano Bartolini: *Mass Politics in Brussels: How Benign Could It Be?*, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 2/2006, S. 28-56, hier S. 47.

Die in diesem Beitrag vorgenommene Bestandsaufnahme der europäischen Integration offenbart ein Dilemma: Nur solche EU-Initiativen, die Konflikte hervorrufen, haben Politisierungspotenzial. Sie überspringen die Wahrnehmungsschwelle, lösen öffentliche Debatten und zum Teil Proteste aus. Doch die durch sie bewirkte Politisierung führt nicht ohne Weiteres zu erhöhter Sensibilität gegenüber den Argumenten der Gegenseite, sondern schürt Integrationskepsis auf Seiten derjenigen, die befürchten, zu den Verlierern einer weiteren Marktintegration zu gehören. Sowohl eine wachsende Distanz zur europäischen Einigung als auch der Ruf nach Protektionismus könnten die Folge sein. Was zu dem Fazit führt: Die europäische Wirtschaftsintegration hat eine Tiefe erreicht, in der weniger im Einzelfall mehr sein könnte. Dies gilt insbesondere in jenen Bereichen, in denen Marktintegration durch richterliche Fortentwicklung europäischen Rechts und damit ohne direkte politische Beteiligung der Mitgliedstaaten und des Europäischen Parlaments vorangetrieben wird.⁸⁰

Im Prinzip liegen für die Kommission alle Instrumente bereit, um weitere Bereiche der öffentlichen Daseinsvorsorge – vom öffentlich-rechtlichen Rundfunk über das Krankenhauswesen bis hin zum öffentlichen Sparkassen- und Bildungswesen – dem europäischen Wettbewerbsrecht zu unterwerfen. Auch der EuGH verfügt über die juristischen Mittel, weitere Unterschiede zwischen den europäischen Produktions- und Verteilungsregimen als Behinderungen der Binnenmarktfreiheiten zu interpretieren und auf diesem Wege beispielsweise auf eine Harmonisierung des Gesellschaftsrechts oder der Arbeitsverfassungen hinzuwirken. So wie sich die jüngere EuGH-Rechtsprechung in den Fällen ‚Viking‘ und ‚Laval‘ als Signal zur Bereitschaft der Subordination der nationalen Arbeits- und Sozialverfassungen unter die Binnenmarktfreiheiten verstehen lässt, müssen die Urteile zum Gesellschaftsrecht und zu den ‚Goldenen Aktien‘ als Ankündigungen verstanden werden, das gesamte Aktien- und Unternehmensrecht der Mitgliedstaaten nach und nach den Binnenmarktregeln zu unterwerfen. Ähnliches gilt für die sich beschleunigende Rechtsprechung zur Antidiskriminierung. Eine entscheidende Frage ist deshalb, wie sensibel die ‚Integration durch Recht‘ auf die von ihr erzeugten politischen Folgen und deren Rückwirkungen auf den Integrationsprozess selbst reagieren kann. Ob Kommission und EuGH in der Lage sind, mehr Responsivität zu entwickeln als in der jüngeren Vergangenheit – und wie, wenn überhaupt, die Begünstigung solcher Responsivität von außen möglich ist –, erscheint offen. Die Antwort auf diese Frage könnte über den künftigen Erfolg des europäischen Integrationsprojekts entscheiden. Denn weitere Überdehnungen der Grundfreiheiten, des Wettbewerbsrechts und mithin auch der europäischen Grundsätze zur Antidiskriminierung könnten dem erreichten Stand der politischen Integration einen Bärendienst erweisen.

80 Die Schaffung eines europäischen Antidiskriminierungsraums bildet hier keine Ausnahme, wie die lebhaften Proteste gegen die umstrittene ‚Mangold‘-Entscheidung des EuGH zeigen. Vergleiche stellvertretend für viele andere: Lüder Gerken (mit Roman Herzog): Stoppt den EuGH!, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.09.2008.

Die Reform der Europäischen Kommission. Modernisierungskonzepte aus vier Jahrzehnten im Vergleich

*Michael W. Bauer und Barbara Heisserer**

Die Europäische Kommission gilt als Motor der europäischen Einigung – nicht zuletzt weil ihrem bürokratischen Unterbau ein langes Gedächtnis unterstellt wird. Trotz immensen Aufgabenzuwachs und Aufgabenwandels blieb ihr Verwaltungsapparat in seinen Managementstrukturen allerdings bis in die 1990er Jahre nahezu unberührt, um dann zwischen 2000 und 2004 einem radikalen Umbau unterworfen zu werden.¹ Die Lesart von der verkrusteten Kommissionsverwaltung, die über viele Jahrzehnte in einer administrativen Modernisierungsresistenz verharret habe, bis der britische Vizepräsident der Kommission Neil Kinnock zu einer schmerzhaften Radikalkur à la New Public Management ansetzte, ist weit verbreitet. Tatsächlich hat es aber spätestens seit Ende der 1970er Jahre immer wieder Modernisierungsinitiativen gegeben, die bisweilen sogar recht erfolgreich verliefen. Welche Initiativen es gab, in welchen Aspekten und unter welchen Bedingungen diese erfolgreich waren, was man also durch eine Analyse des Managementwandels der Europäischen Kommission über Verwaltungsmodernisierung in der supranationalen Arena lernen kann, ist Gegenstand dieses Artikels.

Im ersten Abschnitt wird ein Raster zur Bewertung von Modernisierungsprozessen in den nationalen öffentlichen Verwaltungen aus der vergleichenden Verwaltungswissenschaft entwickelt. Dieses stellt den Analyserahmen für die Einordnung der verschiedenen administrativen Reforminitiativen in der Europäischen Kommission dar. Der Akzent liegt dabei auf dem aus politikwissenschaftlicher Sicht interessantesten Aspekt, nämlich der Analyse der verschiedenen Reforminitiativen aus einer Prozess- und Akteursperspektive. Der empirische Teil widmet sich sodann der Beschreibung und Einordnung der vier identifizierbaren Initiativen zur Reform der Verwaltung der Kommission. Am Ende des Artikels werden anhand der beobachtbaren Gemeinsamkeiten und Unterschiede erste Schlussfolgerungen gezogen. Dabei zeigt sich, dass das Bewusstsein für den vorhandenen Reformbedarf, die Dauer des Reformdrucks, ein partizipatives Reformmanagement und ein kohärenter Führungsstil wichtige Erfolgsfaktoren der Reformprozesse waren. Jenseits der im Rahmen dieser Analyse erzielbaren Ergebnisse deutet der Artikel auch eine Untersuchungsstrategie an, wie administrativer Wandel in supranationalen Organisationen mit dem Instrumentarium der bislang fast ausschließlich national vergleichenden Verwaltungswissenschaft analysierbar gemacht werden konnte.

* Prof. Dr. Michael W. Bauer, Lehrstuhl Politik und Verwaltung, Humboldt-Universität zu Berlin.
Barbara Heisserer, Junior Research Fellow, School of Political Science and Sociology, National University of Ireland, Galway.

1 Vgl. Michael W. Bauer: The Impact of Administrative Reform of the European Commission: Results from a Survey of Heads of Unit in Policy-Making Directorates, in: *International Review of Administrative Sciences*, im Erscheinen; Tim Balint/Michael W. Bauer/Christoph Knill: Bureaucratic Change in the European Administrative Space: The Case of the European Commission, in: *West European Politics* 4/2008, S. 677-700; Michael W. Bauer: Diffuse anxieties, deprived entrepreneurs: Commission reform and middle management, in: *Journal of European Public Policy* 5/2008, S. 691-707; Les Metcalfe: Reforming the Commission, in: *Eipascope* 3/1999, S. 3-9.

Faktoren der Reformprozessanalyse

Drei Fragen stehen im Zentrum dieser Untersuchung: Welche Verwaltungsreforminitiativen lassen sich in der Geschichte der Kommission identifizieren? War tatsächlich, wie immer wieder kolportiert wird, nur die Kinnock-Reform erfolgreich? Und lassen sich aus einem systematischen Vergleich der Reforminitiativen Schlussfolgerungen über die einschlägigen Bedingungsfaktoren erfolgreicher supranationaler Verwaltungsmodernisierung ziehen?

Verwaltungsreformen können aus einer Reihe sehr verschiedener Perspektiven analysiert werden.² Hier soll auf die vorhandene Verwaltungsreformliteratur, die bislang allerdings nahezu ausschließlich ‚nationale‘ Reformprozesse analysiert, rekurriert werden. Diese politikwissenschaftliche Verwaltungsreformliteratur legt verständlicherweise besonderen Wert auf die Analyse der Prozesse und Faktoren durch und mit denen die beteiligten Akteure Reformen ins Werk setzen. Dabei steht eine Reihe von Einflussgrößen besonders im Fokus.³

Der erste Faktor ist der Auslöser der Reform. Eine Modernisierung wird häufig durch einen Skandal oder ein ähnliches Ereignis mit großer, negativer Außenwirkung ausgelöst, seltener, aber auch nachweisbar sind Reformen aufgrund rein interner Prozesse. Reformdruck kann also von außen oder von innen erzeugt werden. Ferner werden der Dauer des Reformdrucks als auch dem Vorliegen eines Problembewusstseins Einfluss auf die erfolgreiche Realisierung einer Reforminitiative beigemessen. Ferner können die konkreten Vorgaben zu einer Reform von der politischen oder aber von der Verwaltungsebene kommen.⁴ Die Geschwindigkeit des Wandels kann entweder ein inkrementeller oder eher ein ruckartiger Prozess (‚big bang‘) sein. Laut Pollitt und Bouckaert hängen die Erfolgsaussichten auf dieser Dimension letztendlich von organisationspezifischen Eigenschaften ab.⁵ Während der Umsetzungsphase einer Reform kann der Modus des Reformmanagements (partizipativ oder konfrontativ) die Implementation bestimmen.⁶ Ferner scheinen die Erfolgchancen einer Reform damit zusammenzuhängen, ob der Führungsstil zielgerichtet und geradlinig ist. Dabei ist insbesondere entscheidend, ob eine klare Vision des angestrebten Wandels besteht und diese den Mitarbeitern auch vermittelt werden kann. Auf der Grundlage dieses verkürzten Literaturüberblicks lässt sich folgendes Analyseschema (siehe Tabelle 1) zur Einordnung von Modernisierungsprozessen der Europäischen Kommission entwerfen.

2 Vgl. dazu Jörg Bogumil/Werner Jann: *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland*. Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden 2009.

3 Vgl. Christopher Pollitt/Geert Bouckaert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford 2004.

4 Vgl. Michael W. Bauer: *Die Reform der Europäischen Kommission: Eine Studie zur Managementmodernisierung internationaler Organisationen*, in: *Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik* 2/2006, S. 270-292. Innerhalb der Kommission sind beispielsweise relevante Akteure für den Reformprozess sowohl auf der politischen als auch auf der administrativen Ebene angesiedelt. Das entscheidende Gremium ist das Kollegium der Kommissare, das auf der politischen Ebene jedem Reformvorhaben zustimmen muss. Daher ist anzunehmen, dass es für die erfolgreiche Umsetzung einer Reform von Relevanz ist, ob der maßgebliche Reforminitiator, der den geplanten Wandel propagiert, dem Kollegium selbst angehört oder aber eine Position auf der administrativen Ebene innehat. Aus diesem Grund scheint es angeregt auch die Position des Reforminitiators in das Analyseschema aufzunehmen.

5 Vgl. Pollitt/Bouckaert: *Public Management Reform*, 2004.

6 Vgl. Guy Peters/Donald J. Savoie: *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, Montreal 1998; Pollitt/Bouckaert: *Public Management Reform*, 2004; Sergio Fernandez/Hal G. Rainey: *Managing Successful Organizational Change in the Public Sector*, in: *Public Administration Review* 2/2006, S. 168-176.

Tabelle 1: Raster einschlägiger Einflussfaktoren mit möglichen Ausprägungen

Einflussfaktoren	Mögliche Ausprägungen	
Auslöser der Reform	Extern (z.B. Skandal)	Intern (z.B. Druck durch Arbeitnehmervertreter)
Dauer des Reformdrucks	Langer Zeitraum	Kurzer Zeitraum
Reforminitiator	Akteur auf politischer Ebene	Akteur auf administrativer Ebene
Problembewusstsein	Ja	Nein
Geschwindigkeit des Wandels	Schleichend	Ruckartig („big bang“)
Modus des Reformmanagements	Partizipativ (inklusive, „bottom-up“)	Nicht-partizipativ („top-down“)
Führungsstil	Kohärent, systematisch, klare Vision	Inkohärent, unsystematisch

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Grundlage von Christopher Pollitt/Geert Bouckaert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford 2004 und Michael W. Bauer: *Die Reform der Europäischen Kommission: Eine Studie zur Managementmodernisierung internationaler Organisationen*, in: *Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungslehre, Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik* 2/2006, S. 270-292.

Dieses Analyseschema kann nun als Orientierungshilfe bei der Einordnung von Verwaltungsreformen der Europäischen Kommission dienen. Es ist allerdings zu unterstreichen, dass es das Beziehungsgeflecht der relevanten Akteure in den Mittelpunkt rückt und damit eine akteurszentrierte Perspektive einnimmt, die im Wesentlichen die ‚politics‘ der Modernisierungsversuche zum Analysegegenstand macht. Die Akteurskategorien, die in der Analyse betrachtet werden, leiten sich ferner von deren anzunehmenden Vetoposition ab.⁷ Im Fall der Europäischen Kommission handelt es sich dabei sowohl um interne als auch um externe Akteure. Zur Gruppe der internen Akteure gehören auf der politischen Ebene das Kollegium der Mitglieder der Kommission mit dem Kommissionspräsidenten (Primus inter Pares) und auf der administrativen Ebene die Beamten und Angestellten der Kommission in ihren organisierten Personalvertretungsstrukturen. Die Gruppe der externen Akteure setzt sich aus den Regierungen der Mitgliedstaaten, dem Europäischen Parlament und dem Rat zusammen.

Modernisierungsversuche des Verwaltungsapparates der Europäischen Kommission

Seit den späten 1970er Jahren lassen sich vier Reformvorhaben identifizieren (siehe Tabelle 2 für einen Überblick).⁸ Ein Reformvorhaben gilt als formal erfolgreich umgesetzt, wenn ein Großteil (über die Hälfte) der ursprünglich festgesetzten Reformziele durch das Kollegium in entsprechenden Maßnahmen zur Implementation angenommen wurde.⁹ Die Reformziele

7 Die Frage zur Aufnahme der verschiedenen Akteursgruppen in die Analyse lautete also, ob die formelle oder informelle Ablehnung einer Reforminitiative durch diese Gruppe den Reformersfolg gefährden würde.
 8 Diese lassen sich anhand von einschlägigen Entscheidungen im Kollegium über Modernisierungsvorhaben sowie Berichte und kommissionsinterne Dokumente nachzeichnen. Die Informationen über die einzelnen Reformvorhaben basieren auf bereits vorliegenden empirischen wissenschaftlichen Arbeiten, auf Interviews der Autoren mit Kommissionsbeamten und ferner auf einer Analyse interner Dokumente der Europäischen Kommission.
 9 Das heißt, die tatsächliche Implementation oder gar die Evaluierung der Resultate von Managementwandel können in diesem Rahmen nicht betrachtet werden.

und -inhalte der einzelnen Reformen differieren naturgemäß; in gewisser Weise sind die einzelnen Vorschläge stark ‚zeitgebunden‘ und daher von tagesaktuell vorherrschenden Managementreformmoden geprägt. Trotzdem ist eine Unterscheidung der Reforminhalte für die akteurszentrierte Untersuchung unproblematisch, da primär solche Faktoren von Interesse sind, die den Reformprozess als solchen beeinflussen. Diese Faktoren stehen ja gerade nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit bestimmten Reforminhalten oder mit dem Ausmaß der angestrebten Reform. Im Folgenden werden die vier beobachtbaren Reformvorhaben in Hinblick auf die interessierenden Aspekte beschrieben und anschließend mit einander verglichen.

Tabelle 2: Untersuchte Reforminitiativen und ihre Inhalte

Präsident/ Reformer	Jahr	Zentrale Dokumente
Jenkins/ Spiereburg	1979	Spiereburg-Bericht
	1980	Ortoli Report: Report on Implementation of Spiereburg Report
Delors/ Hay	1986	Kommissionsentscheidung: Modernisierungspolitik
	1987	Programm zur Schaffung eines Bewusstseins für Managementfragen – Managementseminare
	1989	Managementmaßnahmen: Management-, Mobilisierungs- und Informationsprogramme
Santer/ Liikanen	1995	Sound and Efficient Management (SEM 2000)
	1997	Modernisierung der Verwaltung und Personalpolitik mit Blick auf 2000 (MAP 2000)
	1997	Designing the Commission of Tomorrow (DECODE)
Prodi/ Kinnock	2000	Die Reform der Kommission. Ein Weißbuch

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Reforminitiative unter Roy Jenkins: ein erster Versuch

Kommissionspräsident Roy Jenkins, ein ehemaliger britischer Politiker der Labour Party, kündigte die Verbesserung der Effizienz der Verwaltung der Kommission als eine der Prioritäten seiner Präsidentschaft an. Bereits kurz nach seinem Amtsantritt gab die Kommission im Jahr 1978 eine Untersuchung ihrer Arbeitsweise und Verwaltung durch unabhängige Experten in Auftrag und kündigte damit erstmals eine auf die internen Strukturen und Verfahren gerichtete Reforminitiative öffentlich an. Die Untersuchungskommission veröffentlichte unter der Leitung von Dirk Spiereburg (ehemaliges Mitglied der Hohen Behörde) im Jahr 1979 einen Bericht, der eine Reihe von sehr konkreten Reformempfehlungen enthielt.¹⁰ Der Spiereburg-Bericht beanstandete unter anderem mangelnde Kohäsion zwischen den Generaldirektionen, ein Ungleichgewicht der Portfolios, eine schlechte Verteilung der Beamten zwischen Organisationseinheiten, eine zu große Anzahl an Kommissaren und Defizite hinsichtlich des internen Laufbahnsystems.¹¹ Später wurde noch ein interner Folgebericht von

¹⁰ Proposals for Reform of the Commission of the European Communities and its Services. Report made on the request of the Commission by an Independent Review Body under the chairmanship of Mr. Dirk Spiereburg, Brussels, 24 September 1979, Brüssel 1979.

¹¹ Vgl. ebenda, S. 4.

einer kleinen Expertenkommission unter der Leitung von François-Xavier Ortoli (ehemaliger Kommissionspräsident) angefertigt, der die Umsetzbarkeit der Empfehlungen prüfte und weiter konkretisierte Realisierungsvorschläge beinhaltete. Die daraus resultierenden drastischen Reformvorschläge kamen ohne nennenswerte Abstimmung und Einbeziehung der betroffenen Akteursgruppen – insbesondere den Kommissaren und hohen Beamten – zustande. Es überrascht daher nicht, dass sie auf starken Widerstand trafen. Beispielsweise sahen auch die Mitgliedstaaten ihren Einfluss durch eine Reduzierung der Anzahl der Kommissare gefährdet und die einzelnen Kommissare wehrten sich gegen eine Restrukturierung ihrer Portfolios.¹² Praktisch wurden die Empfehlungen des Ortoli-Berichts auch nie umgesetzt.

Tabelle 3: Zusammenfassung der Auswertung der Reforminitiative Jenkins/Spienburg

Einflussfaktoren	Fall 1: Kommissionspräsident Jenkins	
Auslöser der Reform	Intern	Administrative Probleme aufgrund des Wachstums der Organisation, neuen Anforderungen und der Integration neuer Organisationsmitglieder
Dauer des Reformdrucks	Kurzer Zeitraum	Nach Veröffentlichung des Spienburg-Berichts allgemeines Interesse abgeflaut
Reforminitiator	Politische Ebene	Kommissionspräsident Jenkins
Problembewusstsein	Gering	Geringe Bereitschaft tatsächliche Veränderungen zu tragen
Geschwindigkeit des Wandels	Entfällt	Entfällt
Modus des Reformmanagements	Nicht-partizipativ („top-down“)	Reformvorschläge externer Experten; kaum Konsultation interner Expertise
Führungsstil	Inkohärent, unsystematisch	Gescheiterte Übertragung der externen Reformempfehlungen in eine klare Vision der notwendigen Veränderung
Formale Umsetzung	Nicht erfolgreich	

Quelle: Eigene Darstellung.

Delors: Managementoptimierung im Schatten neu entfachter Integrationsdynamik

Jacques Delors gilt als einer der einflussreichsten Kommissionspräsidenten in der Geschichte der Europäischen Kommission. Insgesamt leitete er die Behörde zehn Jahre lang.¹³ In seine Präsidentschaften fallen die Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte, die Institutionalisierung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und das Übereinkommen zur Einführung einer Gemeinschaftswährung. Diese integrationspolitischen Errungenschaften brachten der Kommission als Organisation immer größere Aufgaben, die letztlich immense neue administrative und politische Anforderungen an die Brüsseler Bürokratie stellten. Der politischen Dynamik unter Delors steht allerdings gegenüber, dass eine administrative Erneuerung nicht angestoßen wurde. Die Defizite, die vom Spienburg-Bericht angesprochen worden waren, vergrößerten sich sogar. Mit Blick auf diese Management-

¹² Vgl. Neill Nugent: The European Commission, New York 2001, S. 39.

¹³ Vgl. George W. Ross: Jacques Delors and European Integration, New York 1994, S. 14.

schwächen initiierte daher Generaldirektor Richard Hay unter der Ägide des Kommissars Henning Christophersen einige Managementreformen. Die Reformvorschläge kamen also aus dem Top-Management der Kommission und waren im Vergleich zu den Forderungen des Spierenburg-Berichts äußerst moderat. Die Reforminitiative konzentrierte sich auf Personalpolitik sowie auf Ressourcen- und Finanzmanagement. Sie wollte insbesondere eine informationstechnologische Modernisierung der internen Abläufe ins Werk setzen. Größere Strukturmaßnahmen wurden nicht ins Auge gefasst.¹⁴ In der Folge dieser Anstrengungen wurden in diversen Bereichen der internen Verwaltung vor allem in der Personalverwaltung und -entwicklung tatsächlich einige Optimierungen im IT-Bereich vorgenommen. Der Wandel selbst vollzog sich relativ geräuschlos und inkrementell,¹⁵ die Modernisierungsinitiative darf daher als erfolgreich gelten.¹⁶

Zu konstatieren ist, dass unter Kommissionspräsident Delors (wenn auch nicht durch diesen selbst) im Rahmen eines dreijährigen Aktionsprogramms gezielt ein Bewusstsein für vorhandene Managementdefizite geschaffen wurde und dass dabei die organisationsweite Akzeptanz neuer Managementmethoden gestärkt werden konnte. Bis heute ist das Managementethos in der Kommission nicht stark ausgeprägt, vielmehr genießt das erfolgreiche Engagement für neue europäische Politikinitiativen höchste Anerkennung.¹⁷ Unter Berücksichtigung dieser kommissionsspezifischen Besonderheit legten Hay und Christophersen Wert auf eine ausgereifte Informationsstrategie, die alle vom Wandel betroffenen Akteure einband und Möglichkeiten der Partizipation für Organisationsmitglieder auf allen Hierarchieebenen des Verwaltungsapparates bot. Diese Maßnahmen trugen zur Einsicht in die Notwendigkeit einer Managementreform unter Kommissionsmitarbeitern bei; das wiederum sicherte Unterstützung und verringerte Widerstand.¹⁸ Obwohl die eigentlichen Prioritäten der Delors-Kommissionen klar auf dem Vorantreiben der integrationspolitischen Projekte lagen, konnte also eine erste Verwaltungsreform umgesetzt werden – auch wenn diese von verhältnismäßig bescheidenem Umfang war und auch nicht in eine breit angelegte Strukturreform eingebettet wurde.

14 Vgl. Zwanzigster Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1986, S. 42.

15 Handley Stevens/Anne Stevens: *The Internal Reform of the Commission*, in: David Spence/Geoffrey Edwards (Hrsg.): *The European Commission*, London 2006, S. 454–480, hier S. 457.

16 Unsere Definition und folglich unsere Interpretation einer erfolgreichen Reform unterscheidet sich von der gängigen Lesart. Gemeinhin wird die Verwaltungsmodernisierung unter Delors als unbedeutend im Vergleich zur Kinnock-Reform gesehen und aus diesem Grund die *Ära Delors* als verlorenes Jahrzehnt für interne Reformen bezeichnet. Legt man als Maßstab des Erfolgs nicht die Reichweite und Außenwirkung einer Reform, sondern die formale Umsetzung ihrer Reformziele an, war die Reform unter Kommissar Christophersen und ‚Reformadvokat‘ Hay erfolgreich.

17 Vgl. Liesbet Hooghe: *The European Commission and the Integration of Europe. Images of Governance*, Cambridge 2001.

18 Vgl. Richard Hay: *The European Commission and the Administration of the Community*, Europäische Dokumentation 3/1989.

Tabelle 4: Zusammenfassung der Auswertung der Reforminitiative Delors/Hay

Einflussfaktoren	Fall 2: Kommissionspräsident Delors	
Auslöser der Reform	Intern	Starke Ausweitung der Aufgabenfelder und Erweiterungen der Europäischen Union führen zu neuen Anforderungen an den Verwaltungsapparat; bestehende Probleme seit Spierenburg-Bericht diagnostiziert
Dauer des Reformdrucks	Langer Zeitraum	Interner Reformdruck während Modernisierungsphase durch extensive Informationspolitik aufrechterhalten
Reforminitiator	Administrative Ebene	Generaldirektor Richard Hay
Problembewusstsein	Hoch	Bewusstsein für notwendige Veränderungen und Modernisierung v.a. in Hinblick auf Managementfragen wurde gezielt beim Personal geschaffen
Geschwindigkeit des Wandels	Inkrementell	Ausmaß der Reform moderat, keine radikalen, sondern gemäßigte Veränderungen
Modus des Reformmanagements	Partizipativ	Einbeziehung der relevanten Akteure, die von den Veränderungen betroffen waren
Führungsstil	Kohärent, systematisch, klare Vision	Vermittlung einer klaren Vision der geplanten Veränderungen und der Gründe für die Notwendigkeit der Reform
Formale Umsetzung	Erfolgreich	

Quelle: Eigene Darstellung.

Santer's gescheiterte Reforminitiative: Kommunikationsversagen trotz richtiger Stoßrichtung

Um seine Amtszeit vom ‚Aktionismus‘ seines Vorgängers Jacques Delors abzugrenzen, gab der Luxemburger Jacques Santer das Motto ‚less action, but better action‘ als Maxime seiner Präsidentschaft aus.¹⁹ Um das ‚better action‘ auch im Sinne einer internen Erneuerung umzusetzen, wurde eine interne Verwaltungsreform zu einer der Prioritäten für die Agenda der Kommission erklärt. Der Kommissar Erkki Liikanen war gemeinsam mit der Kommissarin Anita Gradin für die Konzeption und Realisierung der Modernisierung der Europäischen Kommission verantwortlich. Unter dem Namen „Sound and Efficient Management (SEM 2000)“ konzentrierte sich der erste Teil der Reforminitiative auf die Verbesserung des Finanzmanagements, dessen Schwächen bereits im Schmidhuber-Memorandum dargelegt worden waren.²⁰ Als zweiten Teil des Reformvorhabens entwickelte Liikanen ein Reformprogramm für die „Modernisierung der Verwaltung und Personalpolitik mit Blick auf 2000 (MAP 2000)“ mit dem Ziel Vorgänge, die in engem Zusammenhang mit dem Personalmanagement und der bedarfsgerechten Verteilung des Personals innerhalb und zwischen den Generaldirektionen stehen, zu vereinfachen und zu dezentralisieren. Diese beiden Reformvorhaben wurden bald zu einer gemeinsamen Reforminitiative namens „DECODE“ („De-

19 Vgl. die Rede von Jacques Santer vor dem Europäischen Parlament, in: Amtsblatt der EU. Verhandlungen des Europäischen Parlaments, Nr. 4-456 vom 17. Januar 1995, S. 15-22.

20 Auf der letzten Sitzung der Delors-Kommission legte der scheidende deutsche Kommissar Peter Schmidhuber ein Memorandum vor, das gegen den Willen Delors' angenommen wurde und zu einer umfassenden Erneuerung des Finanz- und Haushaltsmanagements aufrief. Vgl. den Bericht von Brigid Laffan: The Finances of the European Union, Basingstoke 1997, S. 176-216, hier S. 181.

signing the Commission of Tomorrow“) zusammengefasst.²¹ DECODE stieß aber auf die Ablehnung durch die diversen Personalvertretungen der Kommissionsmitarbeiter. Die konfrontative Situation wurde dadurch verstärkt, dass es zunehmend den Anschein hatte, hier werde ein bereits durch die Führung der Kommission beschlossenes Reformprogramm mithilfe einer kleinen Gruppe um Liikanen und Gradin ‚durchgepeitscht‘.²²

Ein zentraler Grund für die daraus resultierende Skepsis rührte daher, dass die Mehrzahl der Personalvertretungsgruppierungen in der geplanten Dezentralisierung eine Gefährdung ihrer Stellung sahen. Noch bevor die Reformvorschläge der Gruppe um Liikanen formal das Kollegium erreichten, organisierten sie daher Widerstand. In dieser aufgeheizten Stimmung wurde zudem ein interner Bericht bekannt (sogenannter Caston-Bericht²³), der radikale Reformvorschläge über die Modernisierung der Personalpolitik enthielt, die aber (noch) gar nicht Gegenstand oder Blaupause der aktuellen Reformvorhaben waren. Dennoch nutzten die Mitarbeitervertretungen diese Situation und organisierten am 30. April 1998 einen äußerst erfolgreichen Streik.²⁴ Angesichts der erhitzten Gemüter distanzierte sich das Kollegium vom Inhalt des Caston-Berichts und setzte eine Vermittlungskommission unter der Leitung von David Williamson, einem ehemaligen Generalsekretär der Kommission, ein. Liikanens Reformprojekt wurde verzögert und schließlich mit dem Rücktritt der gesamten Santer-Kommission völlig gegenstandslos.

Es ist wichtig festzuhalten, dass die Santer-Kommission nicht direkt wegen aktueller Defizite des internen Managements zurücktrat. Vielmehr war der Rücktritt der Kulminationspunkt eines politischen Streites zwischen Kommission und einem erstarkten Europäischem Parlament. Anlass war die Verweigerung der Haushaltsentlastung für 1996. Diese wurde an einen Bericht gekoppelt, der bekannt gewordenen Fällen von Korruptionsverdacht und Misswirtschaft nachging.²⁵ Interessanterweise bezogen sich fast alle Fälle, die im Bericht aufgearbeitet wurden, auf die Vorgänger-Kommission unter Delors und nur in einem Fall konnten einem (uneinsichtigen) Mitglied der Santer-Kommission tatsächlich Fehler nachgewiesen werden.²⁶ Der fällige Bericht der ‚fünf Weisen‘, an den nach dem Übereinkommen von Parlament und Kommission die ausstehende Haushaltsentlastung gekoppelt werden sollte, endete mit einer beherzten Zusammenfassung der erzielten Ergebnisse, die den Satz enthielt: „Es wird schwierig, irgendeine Person zu finden, die sich auch nur im geringsten verantwortlich fühlt.“²⁷ Dieser Satz prägte in der aufgeheizten Stimmung die mediale Einschätzung und ließ Santer gar keine andere Wahl als mit seiner gesamten Kommission zurückzutreten.²⁸

21 Vgl. Michael W. Bauer: *Reforming the European Commission – A (missed?) Academic Opportunity*, *European Integration online Papers* 8/2002; Stevens/Stevens: *The Internal Reform of the Commission*, 2006.

22 Ebenda, S. 460.

23 Janet Coull/Charlie Lewis: *The Impact of Reform of the Staff Regulations in Making the Commission a More Modern and Efficient Organisation: An Insider's Perspective*, in: *Eipascope* 3/2003, S. 2-9, hier S. 4.

24 Ebenda, S. 3-9.

25 Ausschuss unabhängiger Sachverständiger: *Erster Bericht über Anschuldigungen betreffend Betrug, Mißmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission* (15. März 1999), 1999.

26 Es handelt sich um Edith Cresson, die eine Person aus ihrem persönlichen Umfeld ohne ausreichende Fachkenntnis für die betreffende Position eingestellt hatte.

27 Ausschuss unabhängiger Sachverständiger: *Erster Bericht über Anschuldigungen betreffend Betrug*, 1999, S. 137.

28 In einem Interview mit einem der ‚fünf Weisen‘, Walter van Gerven, sagte dieser, dass dieser Satz eher zufällig in die abschließende zusammenfassende Bewertung „hineinrutschte“ und dass es die ‚fünf Weisen‘ selbst erstaunte, wie negativ die Bewertung der Santer-Kommission auf der Grundlage ihres Berichts über vergangene Vorkommnisse wahrgenommen wurde. Hier ist auch festzuhalten, dass die ‚fünf Weisen‘ unter dem Stichwort „Schaffung von Verantwortlichkeit“, einen Mangel an Verantwortlichkeit im Kollegium und nicht in der Kommissionsverwaltung konstatierten. Die Kinnock-Reform hat aber Verantwortlichkeitsbeziehungen innerhalb der Verwaltung sowie zwischen der Verwaltung und dem Top-Management des Kommissionsapparats intensiviert. Mit anderen Worten: Die Kommissare selbst wurden aus der Reform herausgehalten.

Die Bewertungen der Reformbemühungen unter Kommissionspräsident Santer sind nicht einmütig. Während der Reformversuch für seine fehlende interne Kohäsion und mangelnde Koordination kritisiert wird,²⁹ wird der Santer-Kommission zugestanden, dass sie die interne Managementmodernisierung mit viel größerer Ernsthaftigkeit verfolgte als alle ihre Vorgänger.³⁰ Trotz der Fortschritte, die vornehmlich im Finanzmanagement erzielt wurden, kennzeichnete die Initiative allerdings eine offensichtlich defizitäre Kommunikationsstrategie über die anvisierten Veränderungen sowie mangelnde Partizipationsmöglichkeiten – was auch reformorientierte Mitarbeiter frustrierte. Das führte dazu, dass keiner der entscheidenden internen Akteure, das heißt weder das Kollegium noch die Beamten auf der administrativen Ebene, die Reform unterstützten.³¹ Zudem muss wohl festgehalten werden, dass – obwohl die Reforminitiative auf der politischen Ebene vom Kommissionspräsidenten selbst initiiert wurde – Kommissionspräsident Santer keine besonders ausgeprägte Führungsstärke zeigte und es nicht vermochte, die Kommissionsmitglieder in Sachen Reform hinter sich zu vereinen. Nach dem Bekanntwerden des Caston-Berichts entzog das Kollegium per Mehrheitsbeschluss dem eigenen (!) Reformvorhaben sogar seine Unterstützung.³² Neben dem fehlenden Problembewusstsein in der Kommission versäumte der Reformier Liikanen, im Gegensatz zu seinen Vorgängern Hay und Christophersen, die interne Kommunikation und Partizipationsmöglichkeiten zu betonen, um Unsicherheiten des Personals auszuräumen und die Akzeptanz für sein Vorhaben auszubauen.

Tabelle 5: Zusammenfassung der Auswertung der Reforminitiative Santer/Liikanen

Einflussfaktoren	Fall 3: Kommissionspräsident Santer	
Auslöser der Reform	Intern	Priorität der Amtszeit Santers auf Verwaltungsreform
Dauer des Reformdrucks	Kurzer Zeitraum	Reformvorhaben bereits nach kurzer Zeit gestoppt
Reforminitiator	Politische Ebene	Kommissionspräsident Santer/ Kommissar Liikanen
Problembewusstsein	Gering	Reformbedarf als nicht dringlich wahrgenommen
Geschwindigkeit des Wandels	Radikal, sprunghaft	Einschneidende Änderungen v.a. der Personalpolitik vorgeschlagen (z.B. Caston-Bericht)
Modus des Reformmanagements	Nicht-partizipativ	Keine Partizipationsmöglichkeiten relevanter Akteure
Führungsstil	Inkohärent, unsystematisch	Kollegium zieht Unterstützung der Reform plötzlich zurück
Formale Umsetzung	Nicht erfolgreich	

Quelle: Eigene Darstellung.

29 Vgl. Hussein Kassim: The Kinnock Reforms in Perspective: Why Reforming the Commission is an Heroic, But Thankless, Task, in: Public Policy and Administration 3/2004, S. 25-41, hier S. 36.

30 Vgl. John Peterson: The Santer era: the European Commission in normative, historical and theoretical perspective, in: Journal of European Public Policy 6/1999, S. 46-65.

31 Vgl. Michelle Cini: Organizational Culture and Reform: The Case of the European Commission under Jacques Santer, European University Institute: RSC Working Paper 2000/25.

32 Vgl. Bauer: Reforming the European Commission, 2002.

Die Kinnock-Reform: Erfolg durch strategisches Management der Managementreform

Durch den spektakulären Rücktritt der Santer-Kommission wurde die Modernisierung der Kommissionsverwaltung zur absoluten Priorität für das nachfolgende Kollegium unter Kommissionspräsident Romano Prodi.³³ Dem neuen Vizepräsidenten der Kommission Neil Kinnock wurde denn auch als einzige (!) Aufgabe die Konzeption und Umsetzung einer umfassenden Verwaltungsreform übertragen. Die Voraussetzungen für einen erneuten Reformversuch unterschieden sich also substanziell vom Kontext der vorangegangenen Reformbemühungen. Der Reformier Kinnock befand sich als Vizepräsident und als erfahrener ‚Überlebender‘ der Santer-Kommission in einer deutlich stärkeren Position als seine Reformvorgänger. 1999 wurde beim Treffen des Europäischen Rates in Berlin der Kommission zudem das formale Mandat erteilt, eine weitreichende Reform und ein umfassendes Modernisierungsprogramm ihrer Verwaltung, ihres Personal-, Ressourcen- und Finanzmanagements vorrangig zu verfolgen.³⁴

Nachdem der Europäische Rat der Kommission dieses Reformmandat erteilt hatte, wurde die Konkretisierung und Ausarbeitung realisierbarer Reformvorhaben allerdings der Institution selbst überlassen. Das heißt, konkrete Vorgaben betreffend der Reforminhalte wurden von den Staats- und Regierungschefs nicht gemacht. Auch das Europäische Parlament zeigte im weiteren Verlauf kein herausragendes Interesse an den Details der Reform. Lediglich in Hinblick auf die Reform der Personalpolitik gestalteten Parlament und die Mitgliedstaaten entscheidend mit. Denn zur Reform des Personalstatuts musste eine bestehende Verordnung von Parlament und Rat gemeinsam geändert werden. Der Rat verfolgte dabei eine klare Sparstrategie. Das Parlament hingegen wollte aus dem Anhörungsverfahren, das bislang für den Erlass der Verordnung galt, ein Mitentscheidungsverfahren machen und damit seine Position als solche stärken, was ihm letztendlich auch gelang.

Der Reformier Kinnock und sein Team hatten den Vorteil, bei der Entwicklung des Reformprogramms auf die Berichte und Konzepte ihrer Vorgänger zurückgreifen zu können. Es gelang ihnen daher in nur wenigen Monaten eine breit angelegte Reform zu konzipieren.³⁵ Trotz der günstigen Grundvoraussetzungen für eine Reform stellt die Geschwindigkeit der Erarbeitung und der folgenden Umsetzung des umfassenden Reformprogramms dennoch eine beachtliche Leistung dar. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor schien zu sein, dass Kinnock seine Kollegen im Kollegium auch formal in die Reformentwicklung einband. Jeden größeren Reformvorschlag und jede geplante Modernisierung stellte er im Kollegium vor und ließ darüber abstimmen. Auf diese Weise sicherte er sich die Solidarität der anderen Kommissionsmitglieder auch in den nicht ausbleibenden Krisenzeiten, in denen es zu Spannungen zwischen Kollegium und den Mitarbeitern der Kommission kam. Solche Probleme hatten vormals gewöhnlich zur Solidarisierung von individuellen Kommissaren mit ‚ihren‘ betroffenen Mitarbeitern aus den ihnen unterstellten Generaldirektionen geführt. Ohne diese formale Verabschiedung der Reformvorhaben durch das Kollegium wäre die Unterstützung und Akzeptanz in Konfliktsituationen bedeutend geringer ausgefallen. Gleichzeitig konnte so ein kohärentes Auftreten der Kommissionsspitze hinsichtlich der Reform sichergestellt werden.

33 Vgl. John Peterson: *The Prodi Commission. Fresh start or free fall?*, in: Dionyssis G. Dimitrakopoulos (Hrsg.): *The changing European Commission*, Manchester 2004.

34 Europäische Kommission: *Bulletin der Europäischen Union* 3/1999, S. 39.

35 Europäische Kommission: *Die Reform der Kommission. Ein Weißbuch – Teil I*, KOM (2000) 200; Europäische Kommission: *Die Reform der Kommission. Ein Weißbuch – Teil II – Aktionsplan*, KOM (2000) 200.

Die Mitarbeitervertretungen der Europäischen Kommission lassen sich in größere Organisationen mit moderateren Forderungen und in kleinere Vereinigungen mit radikaleren Forderungen unterscheiden. Kinnock gelangen zwei entscheidende Manöver, die die moderateren Mitarbeitervertretungen überzeugten, sich mit dem Team der Reformer an einen Tisch zu setzen. Das Erste war, dass Kinnock darauf bestand, mit dem Personal hinsichtlich der Angelegenheiten der internen Reform und Modernisierung ‚direkt‘, ohne den Umweg über ihre Vertreter zu gehen, zu kommunizieren. Auf diese Weise wurden sowohl Informationen zur Reform an die Organisationsmitglieder weitergegeben als auch der Informationskanal in umgekehrter Richtung aufgebaut. Um dem Personal die Möglichkeit der Partizipation und eine Plattform für Fragen anzubieten, wurde beispielsweise eine Webseite eingerichtet, die für alle Kommissionsmitarbeiter zugänglich war und auf der Informationen zum aktuellen Stand des Reformprozesses jederzeit abrufbar waren. Mithilfe des direkten Kontaktes mit dem Personal sowie mittels weiterer Maßnahmen zur Förderung der Akzeptanz der Modernisierung (zum Beispiel die Möglichkeit konkrete Verbesserungsvorschläge einzubringen) konnte letztlich die Unterstützung der Reforminitiative durch das Personal gefördert werden.³⁶

Tabelle 6: Zusammenfassung der Auswertung der Reforminitiative Prodi/Kinnock

Einflussfaktoren	Fall 4: Kinnock-Reform – Kommissionspräsident Prodi	
Auslöser der Reform	Extern	Spektakulärer Rücktritt der Santer-Kommission; Mandat die Kommission zu reformieren
Dauer des Reformdrucks	Langer Zeitraum	Erfolg der Prodi-Kommission hängt eng mit Erfolg der Reform zusammen
Reforminitiator	Politische Ebene	Kommissionspräsident Prodi/ Kommissionsvizepräsident Kinnock
Problembewusstsein	Hoch	Nach Rücktritt der Santer-Kommission wird Reformbedarf als dringlich wahrgenommen
Geschwindigkeit des Wandels	Sprunghaft, ‚big bang‘	Radikale Veränderungen aller zentralen Bereiche der Verwaltung
Modus des Reformmanagements	Partizipativ	Elaborierte Informations- und Partizipationsstrategien
Führungsstil	Kohärent, systematisch	Kinnock vereint Kollegium hinter sich; Kohärenz auf Führungsebene in Bezug auf Reform
Formale Umsetzung	Erfolgreich	

Quelle: Eigene Darstellung.

Das zweite Manöver bestand in einer Änderung der institutionellen Regeln bezüglich der Repräsentation der Mitarbeitervertretungen im zentralen Staff Committee der Kommis-

36 Vgl. Stevens/Stevens: The Internal Reform of the Commission, 2006.

sion.³⁷ Diese Änderungen liefen darauf hinaus, dass kleinere Personalvertretungsorganisationen weniger Unterstützung (Dienstfreistellungen und finanzielle Mittel) und damit geringere Möglichkeiten der faktischen Beteiligung erhielten. So gelang es den Reformern erstens durch die Spaltung der Mitarbeitervertretungen, zweitens durch die Schwächung ihres Monopols auf die direkte Kommunikation mit dem Personal und drittens durch das Einräumen von Zugeständnissen an die größeren Gruppen den Widerstand gegen die Veränderungen zu verringern. Im Gegenzug verlangten die kooperierenden Mitarbeitervertretungen den Status quo – insbesondere was die Pensionsleistungen betraf – für das vorhandene Personal zu wahren. Die Absenkung der Gehälter und Pensionsansprüche sollte, wie in der Reform geplant, in erster Linie diejenigen Mitarbeiter betreffen, die nach 2004, das heißt nach Inkrafttreten des neuen Personalstatuts, rekrutiert werden würden und daher (noch) keine Lobby bei den Personalvertretern hatten.

Aufräumarbeiten unter Barroso I: „Konsolidierung der Kinnock-Reform ohne neue Akzente“

Schon kurz vor dem Ausscheiden von Kinnock im Jahr 2004 veröffentlichte die Kommission einen Bericht zum Fortschritt der Reform.³⁸ Darin wurde dargelegt, dass ein Großteil der Reformmaßnahmen bereits ‚umgesetzt‘ – im Jargon der Kommission heißt das vom Kollegium verabschiedet – worden seien und ein geringerer Teil der geplanten Maßnahmen nun unter dem für die interne Verwaltung zuständigen neuen Kommissar Siim Kallas weitergeführt würden. Damit waren die Zeichen für den Bereich Verwaltungsreform unter dem ebenfalls neuen Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso gesetzt. Sie standen von Beginn an auf Konsolidierung und vorsichtige Anpassung. Kallas startete denn auch seine erste ‚eigene‘ Initiative in diesem Bereich mit dem bezeichnenden Namen ‚let’s simplify‘, womit die Strategie der neuen Kommission zwischen 2004 und 2009 in Hinblick auf die Verwaltungsmodernisierung auch passend beschrieben ist. Es ging hauptsächlich darum, Kinnock-Prozeduren vor allem im Bereich der ‚Humanressourcen‘, also im Personalmanagement, die sich in der Praxis als schwer handhabbar erwiesen hatten, zu vereinfachen. Im Wesentlichen betraf das das von Kinnock ersonnene und äußerst umstrittene jährliche Beurteilungsverfahren (Career Development Review). Zwar war ein Punktesystem innerhalb der Kommission nichts Neues. Neu aber war, dass die Verteilung von Punkten durch den zuständigen Manager sowie den verantwortlichen Generaldirektor selbst beim Überschreiten bestimmter Volumina automatisch eine Beförderung nach sich ziehen sollte. Die Widerstände gegen dieses System waren enorm – insbesondere wegen seiner spezifischen Verteilungswirkungen (insgesamt ‚gedeckelte‘ Punktevolumina, relativ große individuelle Punktevolumina nur für wenige, zumeist in der Nähe der Verwaltungsspitze arbeitende Beamte). Das System wurde bereits 2009 wieder angepasst – allerdings im Wesentlichen durch eine Inflationierung der Punktevolumina.³⁹ Weitere Schwerpunkte legte Kallas auf ‚eCommission‘, also auf eine Optimierung der Ausnutzung elektronischer Austauschmöglichkeiten innerhalb der Kommission, sowie auf eine Erhöhung der Transparenz der Kommissionsarbeit für Außenstehende. Aber gerade diese ‚neuen‘ Initiativen verdeutlichen, dass Kallas seine Prioritäten nicht mehr im engeren Bereich der internen Verwaltungsstrukturen setzte. Was nicht über-

37 Vgl. Kassim: *The Kinnock Reforms in Perspective*, 2004, S. 31.

38 Europäische Kommission: Bericht zum Fortschritt der Reform, KOM (2003) 40.

39 Vgl. Carolyn Ban: *Pay Reform in the European Commission. Pointing in the wrong direction*, abrufbar unter: <http://www.pitt.edu/~cban/Research/Pay%20reform%20in%20the%20European%20Commission%20working%20draft.doc> (letzter Zugriff: 19.10. 2009).

rascht, wenn man bedenkt, dass die Kinnock-Reform äußerst umfassend war und dass die Neuerungen aus der Zeit vor 2004 zunächst einmal zur Organisationsroutine in der Kommission werden mussten.⁴⁰

Einflussfaktoren der vier untersuchten Reforminitiativen im Vergleich

Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus dem Vergleich der Reforminitiativen? Die erste bedeutende Feststellung betrifft die Interaktionen interner und externer Akteure im Reformprozess. Hier scheint die Rolle der Konstituenten weniger einflussreich zu sein, als dies vor dem Hintergrund der theoretischen Annahmen über Verwaltungsreformen auf nationaler Ebene erwartet werden konnte. Der Einfluss der externen Akteure stellt sich als relativ schwach und indirekt dar. Die internen Akteure dagegen haben einen sehr starken und direkten Einfluss auf die Reformagenda und wie sie realisiert wird.

Man erkennt auch, dass die erfolgreichen Modernisierungsprogramme (Hay und Kinnock) bei der Umsetzung einerseits von einem partizipativen Reformmanagement und andererseits von einem kohärenten Führungsstil mit einer klaren Vision über die Ziele der angestrebten Modernisierung geprägt waren. Auch war der Grad des vorhandenen Reformbewusstseins wohl in beiden Fällen relativ hoch. Im Fall Hay wurde dieses Defizitbewusstsein allerdings gezielt auf veraltete – und im Grunde begrenzte – Managementprobleme gelenkt. Im Fall der Kinnock-Reform dagegen kann der aufsehenerregende Rücktritt der Santer-Kommission als ein ‚focusing event‘⁴¹ gesehen werden, das auf dramatische Art und Weise die Aufmerksamkeit auf den vorhandenen Reformbedarf lenkte. Eine Verwaltungsmodernisierung wurde daraufhin als gemeinhin unvermeidlich gesehen. Des Weiteren wurde in beiden Fällen während des gesamten Reformprozesses die Nachfrage nach einer Verwaltungsmodernisierung durch die politische Verwaltungsspitze aufrecht erhalten, sei es aufgrund des offensichtlichen Erfolgsdrucks unter dem die Kommission in der Zeit Kinnocks stand oder durch systematisch kommuniziertes Problembewusstsein innerhalb der mittleren und höheren Führungsebene wie bei Hay.

Neben diesen Gemeinsamkeiten fallen auch einige Differenzen zwischen den erfolgreichen Fällen auf. Hier sind der Ursprung des Reformdrucks, die Position des einschlägigen Reforminitiators und die Reformgeschwindigkeit zu nennen. In diesen Punkten gibt es bei den beiden erfolgreichen Fällen keine Übereinstimmung. In diesem Zusammenhang muss zunächst darauf hingewiesen werden, dass sich Inhalte und Ausmaß der Reformen natürlich stark unterscheiden. Bei der Kinnock-Reform handelte es sich um eine umfassende ‚big bang‘-Reform während die Modernisierung, die von Hay konzipiert wurde, zu verhältnismäßig moderaten Veränderungen führte. Dieser fundamentale Unterschied zwischen den beiden Fällen könnte jedoch mit der Stellung des Reforminitiators in Verbindung stehen. Denn die Kinnock-Reform wurde auf der politischen Ebene konzipiert. Das Reformprogramm Hays kam aus der höheren Verwaltungsführung und konnte sich nicht ohne Weiteres auf die politische Unterstützung durch das Kollegium der Delors-Kommission verlassen.

Die erkennbaren Ausprägungen der Einflussfaktoren im Fall der erfolglosen Reformen weisen große Unterschiede auf. Sie sind von einem internen Reformdruck, der von kurzer Dauer war, und fehlendem Reformbewusstsein geprägt. Ferner wurden verhältnismäßig ein-

40 Vgl. Bauer: *The Impact of Administrative Reform*, im Erscheinen.

41 In Anlehnung an Kingdon steht hier ein ‚focusing event‘ für ein herausragendes Ereignis, das den Fokus auf ein Problem lenkt und beispielsweise die öffentliche Wahrnehmung einer Situation als Missstand auslöst. Infolge ist nach Kingdon damit eine Grundvoraussetzung für radikale Veränderungen, wie eine umfassende Reform, geschaffen. Vgl. John W. Kingdon: *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York 1984.

scheidende Veränderungen von einem inkohärenten Führungsstil und einem nicht-partizipativen Reformmanagement begleitet. So zeigte das Kollegium um Kommissionspräsident Jenkins jenseits der öffentlichkeitswirksamen Ankündigung einer Reform kein größeres Interesse an der Umsetzung des Spierenburg- und des Ortoli-Berichts; und auch unter Santer mangelte es an Führungsstärke und der Einbindung der entscheidenden Akteure.

Tabelle 7: Vergleich der untersuchten Reforminitiativen

Faktor	Ausprägung	Gescheiterte Reforminitiative		Erfolgreiche Reforminitiative	
		Jenkins	Santer	Delors	Kinnock
Auslöser der Reform	Extern				•
	Intern	•	•	•	
Dauer des Reformdrucks	Lang			•	•
	Kurz	•	•		
Reforminitiator	Politisch	•	•		•
	Administrativ			•	
Problembewusstsein	Hoch			•	•
	Gering	•	•		
Geschwindigkeit des Wandels	Schleichend			•	
	Radikal	•	•		•
Modus des Reformmanagements	Partizipativ			•	•
	Nicht-partizipativ	•	•		
Führungsstil	Kohärent, systematisch			•	•
	Inkohärent, unsystematisch	•	•		
Formale Umsetzung	Erfolgreich			•	•
	Nicht erfolgreich	•	•		

Quelle: Eigene Darstellung.

Schlussfolgerungen und Ausblick

Es können vier Faktoren identifiziert werden, die unmittelbar den Erfolg einer Reforminitiative bedingen. Bei den Beteiligten muss ein Bewusstsein über die Notwendigkeit von Reformen vorhanden sein, zudem muss Druck, im Sinne von interner oder externer Reformnachfrage, dauerhaft aufrechterhalten werden. Ferner bedarf es zur erfolgreichen Umsetzung eines partizipativen Reformmanagements sowie eines kohärenten Führungsstils.

Für die Kommission gilt damit, dass der Mythos der Kinnock-Reform als der einzigen erfolgreichen Verwaltungsmodernisierung seit Bestehen der Organisation relativiert werden muss. Sicherlich war die Reforminitiative von Kinnock die bis dato umfassendste. Sie war zudem von einer erstaunlichen Determiniertheit der politischen Führung im Kommissionskollegium geprägt. Die Kinnock-Reform baut allerdings auf den Erfahrungen und Defizitanalysen vergangener Reforminitiativen auf. ‚Kinnock‘ lässt sich also nur im chronologi-

schen Ablauf der verschiedenen Modernisierungsversuche verstehen. Das mag auf den ersten Blick wenig erstaunen. Aber für die Analyse von Verwaltungsmodernisierungen in internationalen oder supranationalen Bürokratien wirft diese Beobachtung Fragen nach der Lernfähigkeit dieser Verwaltungen und ihren Führern auf, die gerade dann ausgeblendet bleiben, wenn die Kinnock-Reform immerzu als völlig außergewöhnliches Unikat betrachtet wird.

Schaut man mit etwas größerer Distanz auf die Ergebnisse der Untersuchung fällt schließlich auf, dass das verwendete Analyseraster, das aus der vergleichenden Verwaltungswissenschaft entlehnt wurde, erstaunlich gut auf die Kommissionsreformfälle zu passen scheint.⁴² Berücksichtigt man nun den Umstand, dass die Bedeutung internationaler Organisationen im Kontext der Globalisierung eher zu als abnehmen wird,⁴³ erscheint der in der vorliegenden Analyse eingeschlagene Weg der ‚Internationalisierung‘ der vergleichenden Verwaltungswissenschaft zur Nachahmung empfehlenswert. Jedenfalls ist die vorliegende Analyse von Managementwandel in der Kommission als Beitrag zu einem solchen Forschungsprogramm zu verstehen.

42 Vgl. Michael W. Bauer/Helen Förster: Managementwandel in der Europäischen Zentralbank, in: *Verwaltung & Management. Zeitschrift für allgemeine Verwaltung* 3/2008, S. 115-121.

43 Vgl. Michael W. Bauer/Helge Jörgens/Christoph Knill: Organizational Change in international Bureaucracies, in: Wolfgang Seibel (Hrsg.): *Administrative Science meets Peacekeeping. Verwaltungswissenschaftliche Theoriebildung und die Implementierung von Friedensmissionen*, im Erscheinen.

Die Überprüfung des EU-Haushalts 2009: Reformperspektiven für eine zukunftsorientierte Ausgabenstruktur

*Robert Kaiser und Heiko Prange-Gstöhl**

Die Überprüfung des Haushalts der Europäischen Union zur Halbzeit eines Mehrjährigen Finanzrahmens ist ein Novum in der Integrationsgeschichte. Zum ersten Mal überhaupt hat der Europäische Rat die Kommission eingeladen,¹ eine vollständige und umfassende Überprüfung der Ausgaben der Union zur Halbzeit des Mehrjährigen Finanzrahmens 2007 bis 2013 vorzunehmen. Diese Überprüfung betrifft sensible Themen der EU-Finanzierung, seien es die Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik oder die britischen Ausgleichszahlungen.

Die Kommission unter José Manuel Barroso hat diese Initiative aufgenommen und im Jahr 2007 angekündigt, die Überprüfung unvoreingenommen und ‚ohne Tabus‘ durchzuführen. Aus ihrer Sicht stellt dieser Prozess eine einzigartige Möglichkeit dar, die zukünftigen Finanzierungsprioritäten der Union zu beeinflussen, ohne dabei unter dem unmittelbaren Entscheidungsdruck von Verhandlungen über den kommenden Mehrjährigen Finanzrahmen (ab 2014) zu stehen.²

Ohne Zweifel besteht Anlass, die derzeitige Ausgabenstruktur der Europäischen Union kritisch zu reflektieren. Der eher schleichende Fortschritt der Lissabon-Agenda für Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung ist ein Grund hierfür, zumal die Europäische Union in diese Initiative bisher nur relativ geringe Mittel investiert. So machen die Ausgaben für die sogenannten Lissabon-Politiken derzeit weniger als 10 Prozent des Haushalts aus. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Mitgliedstaaten bei der Verabschiedung des aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmens den diesbezüglichen Etatvorschlag der Europäischen Kommission um immerhin 46 Prozent gekürzt hatten. Damit behielt der EU-Haushalt im Kern seinen anachronistischen Bias zugunsten von Landwirtschafts- und Regionalpolitik, wobei insbesondere Letztgenannte zu häufig dazu genutzt wird, veraltete Industrien zu stützen.³

Vor diesem Hintergrund wird davon ausgegangen, dass die Überprüfung des EU-Haushalts signifikante Auswirkungen auf verschiedene Gemeinschaftspolitiken haben könnte und zwar insoweit, als dieser Prozess eine determinierende Wirkung auf die erst im Jahr 2011 beginnenden Verhandlungen über den nächsten Finanzrahmen entfalten kann. Diese Annahme begründet sich zunächst aus zwei Entscheidungen der Europäischen Kommission hinsichtlich des Ablaufs der Haushaltsüberprüfung.

* PD Dr. Robert Kaiser, Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft, Ludwig-Maximilians-Universität München.

Dr. Heiko Prange-Gstöhl, Direktion Internationale Kooperation, Generaldirektion Forschung der Europäischen Kommission, Brüssel.

Der Beitrag spiegelt die persönlichen Ansichten der Autoren wider und stellt in keiner Weise die offizielle Position der Europäischen Kommission dar.

1 Rat der Europäischen Union: Finanzielle Vorausschau 2007-2013, Dok. 15915/05.

2 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Den Haushalt reformieren, Europa verändern. Konsultationspapier im Hinblick auf die Überprüfung des EU-Haushaltes, SEK (2007) 1188.

3 Ian Begg/Friedrich Heinemann: New Budget, Old Dilemmas, Centre for European Reform: CER Briefing Note, Februar 2006, S. 3.

Zu diesen Entscheidungen gehörte, erstens, dass alle EU-Politikbereiche mit größeren Ausgabenprogrammen, also insbesondere die Gemeinsame Agrarpolitik, die Regional- und Kohäsionsförderung sowie die Forschungs- und Technologiepolitik, einen ‚Gesundheits-Check‘ durchlaufen werden, wobei die Halbzeitbilanz des derzeitigen „Siebten Rahmenprogramms für Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration“ (Siebtes Forschungsrahmenprogramm) erst im Jahr 2010 ansteht. Eine zweite Entscheidung der Kommission bestand darin, zur Überprüfung des Haushalts einen umfassenden Prozess der öffentlichen Anhörung zu initiieren. In diesem Zusammenhang haben sich die Regierungen der Mitgliedstaaten verpflichtet, eigene Stellungnahmen abzugeben und dabei ihre Prioritäten und Interessen zu benennen. Weitere politische Interessensbekundungen waren zudem vom Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten zu erwarten, die ebenfalls durch den Rat aufgefordert wurden, ihre Positionen zu übermitteln.

Sofern die Überprüfung des Haushalts also tatsächlich Vorfestlegungen zugunsten einschneidender Veränderungen in Bezug auf die zukünftige Finanzierung neuer EU-Aufgabenprioritäten begründen wird, so dürfte sich dies im Ergebnis in unterschiedlichen Graden möglichen Politikwandels konzeptionalisieren lassen. Hier folgen wir der einschlägigen Differenzierung von Peter Hall über Wandel erster, zweiter und dritter Ordnung.⁴

Politikwandel erster Ordnung würde in diesem Kontext lediglich erwarten lassen, dass es zu einer begrenzten Anpassung bestehender Instrumente und Programme innerhalb der jeweiligen Politikbereiche kommt. Ein solches Szenario wäre insbesondere dann denkbar, wenn weder eine signifikante Zahl mitgliedstaatlicher Regierungen noch zivilgesellschaftliche Akteure einen erheblichen politischen Druck zugunsten einer neuen Haushaltsstruktur ausüben und insofern wenig Anlass für die Europäische Kommission bestehen würde, Unterstützung für weitreichende Veränderungsvorschläge zu sehen.

Politikwandel zweiter Ordnung würde hingegen eine Situation beschreiben, in der sowohl die Herausforderungen der Lissabon-Agenda wie auch die globale Wirtschafts- und Finanzkrise entweder innerhalb existenter Programmstrukturen eine Erhöhung der Ressourcen begründen würde und/oder es zu einer signifikanten Verschiebung von Ressourcen innerhalb der Politikbereiche zugunsten der Lissabon-Ziele kommt. Eine solche Situation erscheint aber nur im Falle eines weitgehenden Konsenses zwischen Rat, Parlament und Kommission denkbar, der zudem durch wichtige gesellschaftliche Akteure unterstützt würde.

Politikwandel dritter Ordnung oder die Etablierung eines neuen Paradigmas europäischer Politikgestaltung erscheint demgegenüber zunächst die geringste Wahrscheinlichkeit zu besitzen. Hier wäre zu erwarten, dass der Gemeinschaftshaushalt grundlegend in Richtung auf die Lissabon-Agenda und die neuen globalen Herausforderungen hin ausgerichtet würde. Dies würde nicht nur eine erhebliche Erhöhung der finanziellen Ressourcen erfordern, sondern gleichzeitig auch eine Fokussierung auf Instrumente und Programme, bei denen die Europäische Union tatsächlich eine kritische Masse erreichen kann. Ein solcher Paradigmenwechsel erscheint aber nur möglich, wenn eine größere Zahl von Mitgliedstaaten das Agenda-Setting bestimmt, weil ein Politikwandel dritter Ordnung auch auf Seiten der Europäischen Kommission unzweifelhaft Gewinner und Verlierer produzieren würde und insofern nicht davon auszugehen wäre, dass eine entsprechend radikale Umorientierung von ihr selbst vorgeschlagen würde.

Im Folgenden wird unsere Analyse zunächst den inneren und äußeren Reformbedarf thematisieren, dem sich die Europäische Union durch die Lissabon-Agenda und die neuen globalen Herausforderungen ausgesetzt sieht. Im nächsten Schritt werden die möglichen Auswirkungen

4 Peter Hall: Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain, in: Comparative Politics 3/1993, S. 275-296.

der Haushaltsüberprüfung auf jene Politikbereiche, die aufgrund ihrer Auf- und Ausgabenstruktur im Fokus stehen, konkretisiert. Dies sind insbesondere die Gemeinsame Agrar-, die Regional- sowie die Forschungs- und Technologiepolitik. Abschließend benennen wir die strukturellen Elemente und Bedingungen der drei Szenarien, die unserer Auffassung nach als Reformperspektiven für einen zukunftsfähigen Haushalt der Europäischen Union existieren.

Die Überprüfung des EU-Haushalts: Reformbedarf und Reformdruck

Interner Reformbedarf, hervorgerufen vor allem durch den bisher mäßigen Erfolg der Lissabon-Strategie, sowie externer Reformdruck, insbesondere als Folge neuer globaler Herausforderungen sowie der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise, werden die zentrale Rolle bei der Überprüfung des EU-Haushalts und somit für die hierauf basierenden Vorschläge der Kommission spielen.

Interner Reformbedarf durch die Lissabon-Strategie

Bereits im Jahr 2004 hat der sogenannte Kok-Report auf den dringenden Bedarf hingewiesen, Forschung und Entwicklung (F&E) in den Fokus europäischer Reformpolitik zu rücken.⁵ Die Kommission hat daraufhin eine Neuauflage der Lissabon-Strategie in Form einer Europäischen Partnerschaft vorgeschlagen,⁶ welche von den Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union im Frühjahr 2005 angenommen wurde.⁷ Diese Neuauflage basiert im Wesentlichen auf drei Pfeilern:

1. „Stärkung der Anziehungskraft Europas für Investoren und Arbeitskräfte“:
 - Erweiterung und Vertiefung des Binnenmarkts,
 - Verbesserung der europäischen und der nationalen Vorschriften,
 - Gewährleistung offener und wettbewerbsorientierter Märkte innerhalb und außerhalb Europas,
 - Erweiterung und Verbesserung der europäischen Infrastruktur.
2. „Wissen und Innovation für Wachstum“:
 - mehr und gezieltere Investitionen in Forschung und Entwicklung,
 - Erleichterung der Innovation, Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologie und schonende Nutzung der Ressourcen,
 - Beitrag zu einer starken industriellen Basis in der Europäischen Union.
3. „Mehr und bessere Arbeitsplätze schaffen“:
 - mehr Menschen an das Erwerbsleben heranzuführen und die Sozialschutzsysteme modernisieren,
 - die Anpassungsfähigkeit von Arbeitnehmern und Unternehmen sowie die Flexibilität der Arbeitsmärkte steigern,
 - mehr in das Humankapital investieren: bessere Bildung und Qualifikation.

Die Implementierung der Lissabon-Strategie erfordert ein erhebliches Engagement nicht nur der Gemeinschaft, sondern auch der EU-Mitgliedstaaten selbst. Die Europäische Kommission hat seit dem Frühjahr 2005 verschiedene Initiativen ergriffen, um die Umsetzung der Strategie politisch zu unterstützen. Im Oktober 2005 hat sie beispielsweise 19 Aktions-

5 Bericht der Hochrangigen Sachverständigenkommission unter Vorsitz von Wim Kok: Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung. November 2004, Luxemburg 2004, S. 6.

6 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. 6-9.

7 Rat der Europäischen Union: Tagung des Europäischen Rates (Brüssel, 22./23. März 2005). Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Dok. 7619/1/05.

felder für die Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten beschrieben, um die Ziele von ‚Lissabon‘ im Bereich Forschung, Entwicklung und Innovation erreichen zu können. Dazu zählen Initiativen zur Verbesserung der Rechtsetzung für neue Technologien, die Nutzung des öffentlichen Auftragswesens für die Förderung von Forschung und Innovation, die Nutzung der Europäischen Strukturfonds als Motoren für Forschung und Innovation sowie eine Verbesserung des Zugangs von klein- und mittelständischen Unternehmen zu Finanzmitteln. Forschung und Innovation sollen vor allem als ein vorrangiger Bereich der nationalen Reformprogramme für Wachstum und Beschäftigung behandelt werden.⁸

Außerdem hat die Kommission einen Zehn-Punkte-Aktionsplan aufgestellt, der gezielt helfen soll, die Innovationsfähigkeit der Gemeinschaft zu stärken. Das Programm konzentriert sich dabei vor allem auf die Verbesserung des Marktzugangs für neue innovative Produkte und Dienstleistungen auf sogenannten ‚Lead‘-Märkten. Die Vorschläge – die eine Antwort auf den Bericht der sogenannten Aho-Expertengruppe⁹ sind – reichen von der Anforderung, einen offenen und freien Arbeitsmarkt für Forscher zu etablieren, über die Ankündigung der Kommission eine neue Patentstrategie vorzulegen, bis hin zur Absicht, die Kohäsionspolitik für innovative Maßnahmen auf regionaler Ebene zu öffnen.¹⁰

Zur Umsetzung der Lissabon-Agenda schlägt die Kommission sogenannte integrierte Leitlinien vor, die vom Ministerrat genehmigt werden und die Basis für die Nationalen Reformprogramme der Mitgliedstaaten bilden. Gleichzeitig entwickelt die Kommission ein Lissabon-Programm der Gemeinschaft, mit welchem sie sicherstellen will, dass alle Gemeinschaftspolitiken und -finanzierungen bestmöglich dem europäischen Wachstums- und Beschäftigungsziel dienen. All dies geschieht in einem Drei-Jahres-Zyklus. Zwar fällt der Kommission eine Überwachungsfunktion in Bezug auf die Implementierung der Nationalen Reformprogramme zu, die Umsetzung der Programme ist für die Mitgliedstaaten allerdings freiwillig, sodass im Falle der Missachtung keine Sanktionen drohen.

Externer Reformdruck: neue globale Herausforderungen und die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise

Unterschiedliche Entwicklungen, insbesondere die steigende Nachfrage nach Energie, Nahrungsmitteln und Rohstoffen in dynamischen Ökonomien wie China und Indien sowie der unverminderte Anstieg des klimaschädlichen Kohlendioxidausstoßes, haben europäische Regierungen in den letzten Jahren sensibler auf derartige globale Herausforderungen reagieren lassen. Sie befürchten, dass diese Entwicklungen – in Kombination mit einer wachsenden globalen wirtschaftlichen Kluft zwischen Arm und Reich – die Gefahr politischer Instabilitäten, gewaltsamer Konflikte und des Terrorismus erhöhen werden.

Die Europäische Union sieht sich selbst in der führenden Position bei der Formulierung von internationalen Antworten auf und regulativer Standards für derartige Schlüsselthemen, die an nationalen Grenzen nicht Halt machen.¹¹ Ein deutlicher Hinweis auf ein signifikantes

8 Europäische Kommission: Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Mehr Forschung und Innovation – In Wachstum und Beschäftigung investieren: Eine gemeinsame Strategie, KOM (2005) 488.

9 „Unabhängige Sachverständigengruppe für F&E und Innovation“.

10 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat (Informelles Treffen in Lahti (Finnland) am 20. Oktober 2006). Ein innovationsfreundliches, modernes Europa, KOM (2006) 589; Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Kenntnisse in die Praxis umsetzen: Eine breit angelegte Innovationsstrategie für die EU, KOM (2006) 502.

11 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat vom Juni 2006. Europa in der Welt – Praktische Vorschläge für mehr Kohärenz, Effizienz und Sichtbarkeit, KOM (2006) 278.

Engagement der Europäischen Union in dieser Hinsicht wäre die Höhe der Investitionen in Forschung und Entwicklung für globale Herausforderungen. Allerdings ist die Feststellung derartiger Investitionen äußerst schwierig, da die Budgetlinien nur sehr allgemeine Angaben über die durchgeführten Aktivitäten machen.¹² So sind die F&E-Investitionen für generelle umweltbezogene Ziele beispielsweise in verschiedene Maßnahmen integriert und nicht in einem einzigen Budget konzentriert.¹³ Feststeht allerdings, dass das Siebte Forschungsrahmenprogramm 8,5 Milliarden Euro für Umwelt-, Energie- und Transportforschung aufwendet. Dies sind die einzigen Mittel im EU-Haushalt, die zweifelsfrei für den Kampf gegen den Klimawandel identifiziert werden können.

Der Reformdruck durch neue externe Herausforderungen wird in den Stellungnahmen zur EU-Haushaltsüberprüfung deutlich. Industrie, Nicht-Regierungsorganisationen, Wissenschaftler und andere Interessierte waren einhellig der Auffassung, dass die EU-Ausgaben zukünftig auf die Bereiche Forschung, Kampf gegen den Klimawandel, Energiesicherheit und andere Wachstumsbereiche ausgerichtet werden müssen.

Der externe Reformdruck ist durch die internationale Wirtschafts- und Finanzkrise zweifellos noch weiter angestiegen. Im Dezember 2008 hat der Europäische Rat ein Europäisches Konjunkturprogramm verabschiedet, das einem Finanzumfang von circa 1,5 Prozent des EU-Bruttoinlandsprodukts – oder 200 Milliarden Euro – entspricht.¹⁴ Mit dem Europäischen Konjunkturprogramm gibt die Europäische Union einen Hinweis, in welche Richtung der Haushalt zukünftig ausgerichtet sein könnte. Basierend auf den Vorschlägen der Europäischen Kommission von November 2008¹⁵ beschreibt das Programm sogenannte ‚smart investments‘ in die ‚Fähigkeiten der Zukunft‘, in Energieeffizienz, in ‚saubere‘ Bau- und Automobiltechnologien und in Infrastrukturmaßnahmen. Dieses Programm soll vor allem die Lissabon-Strategie unterstützen, indem die Investitionen in Forschung und Entwicklung insbesondere mithilfe öffentlich-privater Partnerschaften gesteigert werden. Auf der Gemeinschaftsebene besteht das Programm aus drei Komponenten:

Erstens will die Kommission drei solcher öffentlich-privater Partnerschaften etablieren, um Innovationen in der verarbeitenden Industrie, insbesondere im Bereich ‚grüner‘ Technologien, zu unterstützen:¹⁶

- Eine „Europäische Initiative für umweltfreundliche Kraftfahrzeuge“ in einem Umfang von ungefähr fünf Milliarden Euro, davon circa eine Milliarde Euro für Forschung und Entwicklung. Neben der Gemeinschaft und der Industrie sollen auch die nationalen Regierungen sowie die Europäische Investitionsbank zur Finanzierung beitragen.
- Eine „Europäische Initiative für energieeffiziente Gebäude“ in einem Umfang von ungefähr einer Milliarde Euro für Forschung und Entwicklung.
- Eine „Initiative zur Fabrik der Zukunft“, um die Technologienutzung im produzierenden Gewerbe zu fördern. Der Umfang dieser Initiative beträgt ungefähr 1,2 Milliarden Euro für Forschung und Entwicklung.

12 Siehe Europäische Kommission: Results of the Public Consultation on the Green Paper “The European Research Area: New Perspectives”, SEC (2008) 430, S. 142.

13 Camilla Adelle/Marc Pallemmaerts/David Baldock: Turning the EU Budget into an Instrument to Support the Fight against Climate Change, Swedish Institute for European Policy Studies: SIEPS Report 4/2008, S. 13.

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

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

16 Ebenda, S. 17-18.

Während diese Initiativen grundsätzlich sicherlich sinnvolle Maßnahmen darstellen, liegt der Teufel im Detail, insbesondere hinsichtlich der Umsetzung. Zunächst muss die Kommission ihren finanziellen Anteil in den jährlichen Arbeitsprogrammen des Siebten Forschungsrahmenprogramms identifizieren. Da der finanzielle Rahmen begrenzt ist, müssen die insgesamt 1,5 Milliarden Euro über die nächsten Jahre sukzessiv aufgebracht werden. Für das Jahr 2010 sind 350 Millionen Euro für die oben genannten Initiativen vorgesehen. Projekte werden über den üblichen Aufruf für die Einreichung von Projektvorschlägen ausgewählt. Dieses Verfahren entspricht jedoch noch nicht den anvisierten langfristigen öffentlich-privaten Partnerschaften.

Zudem muss die Kommission die Industrie motivieren, sich in den geplanten Partnerschaften finanziell zu engagieren. Zu diesem Zweck hatte sich Ende März 2009 EU-Forschungskommissar Janez Potočnik erstmals mit Vertretern Europäischer Technologieplattformen getroffen. Die Industrie hat sich in diesem Gespräch weder in Bezug auf die Höhe noch auf die Form eines eventuellen Engagements festgelegt.¹⁷ Die in der Gemeinsamen Erklärung erwähnten ‚matching investments‘ könnten auch durch die Beteiligung an kooperativen EU-Projekten, das heißt ohne eine formalisierte öffentlich-private Partnerschaft, geleistet werden. Längerfristige institutionalisierte Partnerschaften, zum Beispiel in Form Gemeinsamer Technologieinitiativen, werden an administrative Reformen geknüpft.¹⁸ Insgesamt scheint sich die Industrie somit eher zurückzuhalten und zunächst den Start der relevanten EU-Projekte im Jahr 2010 abwarten zu wollen, bevor sie längerfristige Verpflichtungen eingeht.

Zweitens hat die Kommission angekündigt, dass die Europäische Investitionsbank die sogenannte ‚Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis‘ verstärkt einsetzen wird, um die Forschungs- und Entwicklungstätigkeit des privaten Sektors zu stimulieren.¹⁹ Dieses Instrument soll vor allem die Finanzierung großer Forschungsprojekte und -infrastrukturen garantieren. Das Siebte Forschungsrahmenprogramm unterstützt die Fazilität mit einer Milliarde Euro, um insgesamt circa sechs Milliarden Euro für Forschungsprojekte zu mobilisieren.

Und drittens sieht das Konjunkturprogramm vor, Energiedurchleitungssysteme und Breitbandinfrastrukturen zu fördern. Die Kommission hat zu diesem Zweck im Dezember 2008 vorgeschlagen, den Mehrjährigen Finanzrahmen zu revidieren und so in den Jahren 2009 und 2010 fünf Milliarden Euro aus dem EU-Haushalt zu mobilisieren.²⁰

Nach einem langwierigen Verhandlungsprozess zwischen der Kommission, den EU-Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament konnte Ende April 2009 eine endgültige Einigung über die Finanzierung des Konjunkturprogramms sowie die Änderung des Mehrjährigen Finanzrahmens gefunden werden. Von den insgesamt fünf Milliarden Euro werden

17 Siehe Joint Statement, European Economic Recovery Plan 2010-2013: Public Private Partnerships in Research Activities, in: Europäische Kommission: Europäisches Konjunkturprogramm: Kommission und Industrie vereinbaren zügige Einrichtung öffentlich-privater Partnerschaften für Forschung und Innovation, Pressemitteilung, IP/09/520, 01.04.2009.

18 Im Siebten Forschungsrahmenprogramm wurde ex-Artikel 171 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) („Die Gemeinschaft kann gemeinsame Unternehmen gründen oder andere Strukturen schaffen, die für die ordnungsgemäße Durchführung der Programme für gemeinschaftliche Forschung, technologische Entwicklung und Demonstration erforderlich sind.“) genutzt, um Gemeinsame Technologieinitiativen (GTI) zu starten. Obwohl die Nutzung von ex-Artikel 171 EGV auch in diesen Fällen konsequent erscheint, bedarf seine Implementierung eines Zeitraums, der einer raschen Reaktion auf die Krise eher widerspricht. Der Grund ist, dass Entscheidungen gemäß ex-Artikel 171 EGV vom Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Konsultierung des Europäischen Parlaments getroffen werden müssen. Bei bestehenden GTIs ist zudem eine längere Konsultationsphase mit der Industrie vorangegangen, bevor die Kommission einen Vorschlag vorgelegt hat.

19 Europäische Kommission: Europäisches Konjunkturprogramm, 2008, S. 14.

20 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens (2007-2013), KOM (2008) 859, S. 17.

lediglich zwei Milliarden Euro durch eine Revision des Mehrjährigen Finanzrahmens finanziert, der Rest über normale Budgetprozeduren (Kompensationsmechanismus) oder Umwidmung innerhalb einer Budgetlinie.²¹

Nach der Übereinkunft, die auf der Basis eines Kompromissvorschlages der tschechischen Präsidentschaft erzielt wurde, sollen 3,98 Milliarden Euro für Energieprojekte (davon 2,365 Milliarden Euro für Gas- und Elektrizitätsinfrastrukturen; 1,05 Milliarden Euro für CO₂-Abscheidungs- und Speicherungstechnologien; 0,565 Milliarden Euro für Offshore-Windenergie) sowie 1,02 Milliarden Euro für Breitbandinternetdienste und neue Herausforderungen (zum Beispiel Klimawandel, erneuerbare Energien, Biodiversität) im ländlichen Raum verwendet werden. 2,6 Milliarden Euro davon kommen aus dem Haushalt 2009, 2,4 Milliarden Euro sollen im Haushalt 2010 bereitgestellt werden.²²

Die Verhandlungen zur Verwendung dieser vergleichsweise geringen Summe von fünf Milliarden Euro haben einen Vorgeschmack auf die kommenden Haushaltsverhandlungen gegeben. Etliche Mitgliedstaaten haben vor dem Europäischen Rat im Dezember 2008 ihre Zurückhaltung gegenüber einer Öffnung des Mehrjährigen Finanzrahmens geäußert. Insbesondere Deutschland, Finnland, die Niederlande, Italien und Lettland waren gegen eine Änderung des Mehrjährigen Finanzrahmens. Der Europäische Rat vom Dezember 2008 konnte diese Widerstände zunächst nicht auflösen, sodass sich die Mitgliedstaaten in monatelangen Verhandlungen wiederfanden. Die nach dem Europäischen Rat überarbeiteten Vorschläge der Kommission sahen dann auch eine Verringerung des Betrags vor, der durch eine Revision des Mehrjährigen Finanzrahmens zur Verfügung gestellt werden sollte. Außerdem wurde der Bereich Energie und Energietechnologien in den Mittelpunkt der vorzusehenden Maßnahmen gestellt.²³

Externer Reformdruck hatte somit offenkundig bereits Einfluss auf die Ausrichtung des EU-Haushalts in Richtung zukunftsorientierter Ausgaben. Inwieweit globale Herausforderungen am Ende tatsächlich die Haushaltsverhandlungen beeinflussen werden, bleibt jedoch abzuwarten. Die Wirtschaftskrise hat gezeigt, dass eine Refokussierung des Haushalts möglich ist. Aber selbst, wenn nur ein begrenztes Budget betroffen ist, ist dies mit erheblichem interinstitutionellem Verhandlungsaufwand verbunden. Dies wird sich mit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags nicht ändern und die Mitgliedstaaten werden auch zukünftig nationale Interessen bedienen müssen – unabhängig von der Intensität des externen Reformdrucks.

Mögliche Auswirkungen der Haushaltsüberprüfung auf ausgabenwirksame Gemeinschaftspolitiken

Die Struktur des EU-Haushalts ist in der mehrjährigen Finanzplanung 2007 bis 2013 wesentlich durch zwei dominante Ausgabenbereiche gekennzeichnet. Dies ist zum einen der Bereich Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion mit einem Ausgabenanteil von 44,2 Prozent sowie zum anderen der Bereich natürliche Ressourcen mit 43 Prozent der Ausgaben. Vor dem Hintergrund dieser Haushaltstitel erschließen sich die derzeitigen Finanzierungsprioritäten somit erst auf den zweiten Blick. Im Haushalt 2009 entfallen im ersten Ausgaben-schwerpunkt 48,4 Milliarden Euro der insgesamt knapp 60 Milliarden Euro auf Struktur-

21 Siehe Rat der Europäischen Union: European Economic Recovery Plan – Financing, Dok. 9139/09 (Presse 105).

22 Siehe Agence Europe: EU/Budget: EU27 still disagrees on funding European Economic Recovery Plan, 14.03.2009.

23 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Jetzt investieren in die Zukunft Europas, KOM (2009) 36.

und Kohäsionsmaßnahmen, aber lediglich 11,1 Milliarden Euro auf Programme zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit (insbesondere das Siebte Forschungsrahmenprogramm, aber auch Investitionen in die Verkehrs- und Energieinfrastruktur). Hinsichtlich der natürlichen Ressourcen werden in 2009 46,7 Milliarden Euro der insgesamt 59,3 Milliarden Euro für Leistungen innerhalb des gemeinsamen Agrarmarktes aufgewendet, die verbleibenden Mittel verteilen sich auf die Entwicklung des ländlichen Raumes, den Umweltschutz und die Fischereipolitik. Somit ist offensichtlich, dass nach wie vor gut 70 Prozent des gesamten EU-Haushalts für die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie der Struktur- und Kohäsionsmaßnahmen reserviert sind.

Vor diesem Hintergrund ist leicht erkennbar, dass eine Überprüfung der Finanzierungsprioritäten der Europäischen Union im Sinne der Reallokation von Mitteln für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit die Gemeinsame Agrar- und die Strukturpolitik als mögliche Umverteilungsquellen und demgegenüber insbesondere die Forschungs- und Technologiepolitik als einen Nutznießer einer neuen Prioritätensetzung betreffen müsste. Deshalb analysieren wir in diesem Abschnitt die bisherigen Ergebnisse der Haushaltsüberprüfung in Bezug auf diese drei Politikfelder. Empirisch stützen wir uns dabei insbesondere auf die Stellungnahmen der mitgliedstaatlichen Regierungen, die im Verlauf der öffentlichen Anhörung in der Zeit von September 2007 bis April 2008 eingegangen sind. Insgesamt wurden im Rahmen dieser Anhörung 94 Stellungnahmen von Regierungsstellen aus 26 Mitgliedstaaten eingereicht.²⁴ Der Fokus auf die Darlegungen mitgliedstaatlicher Regierungen begründet sich dabei aus zwei Überlegungen. Erstens erlauben uns diese Stellungnahmen den Raum für einen möglichen Konsens auf Seiten der Mitgliedstaaten einzuschätzen, während zweitens erkennbar wird, welcher strategische Spielraum für die Europäische Kommission bei der Formulierung ihres Vorschlags für die Haushaltsreform besteht.

Gemeinsame Agrarpolitik

Die Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union ist im Prozess der Haushaltsüberprüfung in zweifacher Hinsicht in die Diskussion gekommen: im Hinblick auf die notwendigen Anpassungen der Höhe der Ausgaben sowie in Bezug auf die inhaltliche Ausrichtung dieses Politikfelds.

Anpassung der Ausgaben der Gemeinsamen Agrarpolitik: Zum Verständnis der mitgliedstaatlichen Positionen in diesem Bereich ist darauf hinzuweisen, dass mit der Agrarreform im Rahmen der „Agenda 2000“ im Jahr 1999 die bis dahin dominante Säule der Direktzahlungen an landwirtschaftliche Produktionsbetriebe durch eine zweite Säule der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums ergänzt worden ist. Vor diesem Hintergrund ist im Rahmen der Haushaltsüberprüfung nicht generell eine deutliche Senkung der Ausgaben für die Gemeinsame Agrarpolitik gefordert worden. Vielmehr scheint weithin Konsens darüber zu bestehen, die Direktzahlungen substanziell zu kürzen oder gar auslaufen zu lassen. Die hierdurch freiwerdenden Mittel sollen – und hier divergieren die Auffassungen der Mitgliedstaaten entlang der Konfliktlinie Nettozahler/Nettoempfänger – entweder vornehmlich in die zweite Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik oder auch in die Förderbereiche Forschung, Technologie und Innovation umgeleitet werden. Entlang dieser Konfliktlinie finden sich auch Positionen der Mitgliedstaaten, die eine nationale Kofinanzierung der Gemeinsamen

²⁴ Europäisches Parlament: Arbeitsdokument zur Halbzeitüberprüfung des Mehrjährigen Finanzrahmens (2007-2013) – Aktueller Stand und Perspektiven, PE418.263v01-00 vom 21.01.2009, Berichterstatter: Reimer Böge, S. 4.

Agrarpolitik für sinnvoll erachten, und solchen, die eine solche mit Verweis auf den ‚solidarischen‘ Charakter der Agrarpolitik ablehnen.

Inhaltliche Prioritäten in der Gemeinsamen Agrarpolitik: Aus dem vorher gesagten ergibt sich eine weitgehende Übereinstimmung der mitgliedstaatlichen Positionen zur weitreichenden Reallokation der Mittel der Gemeinsamen Agrarpolitik zugunsten der Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums. Insofern dürfte die Haushaltsüberprüfung in diesem Bereich zwei grundlegende Neuausrichtungen befördern. Erstens, eine stärkere Orientierung der Mittel an den Zielen des Klima- und Umweltschutzes sowie der Lebensmittelsicherheit sowie, zweitens, eine durch die Fokussierung auf den ländlichen Raum naheliegende engere konzeptionelle Verzahnung dieses Förderbereichs mit den Fördermaßnahmen im Rahmen der europäischen Regionalpolitik.

Struktur- und Kohäsionspolitik

In diesem Politikbereich hat die Europäische Kommission, ergänzend zum Konsultationsprozess im Rahmen der Haushaltsüberprüfung, eine inhaltlich stärker spezifizierte Anhörung der mitgliedstaatlichen Positionen durch ihr „Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt“ vom 6. Oktober 2008 eingeleitet.²⁵ Aus diesem Grund beziehen sich zumindest einige der mitgliedstaatlichen Stellungnahmen im Rahmen der Haushaltsüberprüfung bereits auf wesentliche strukturelle Elemente, die erst in dieser Kommissionsmitteilung explizit abgefragt worden sind. Im Kern kann man dadurch aber die Diskussion um die zukünftige Ausgestaltung der Struktur- und Kohäsionspolitik auf folgende zwei Aspekte fokussieren:

Grundlegende Ausrichtung und Finanzierungsprioritäten: Ein in diesem Bereich zu erwartender grundlegender Interessenkonflikt zwischen den wirtschaftlich führenden Staaten und jenen Mitgliedstaaten, die sich hinsichtlich ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit in einem Aufholungsprozess befinden, wird durch die Analyse der mitgliedstaatlichen Stellungnahmen nicht bestätigt. Vielmehr zeigt sich, dass eine Reihe von Staaten der ersten Gruppe (insbesondere Großbritannien und Schweden) ein Auslaufen der Strukturförderung in den reichen Mitgliedstaaten befürworten und damit die Forderungen insbesondere der neuen Mitgliedstaaten nach einer Fokussierung der Mittel auf die Kohäsionsgebiete unterstützen. Demgegenüber befürworten etwa Österreich oder Finnland eine Fortführung der Strukturförderung auch in den wirtschaftlich führenden Mitgliedstaaten soweit sich eine solche insbesondere an den Wettbewerbszielen der Lissabon-Agenda orientiert.²⁶

Die Anerkennung ‚geografisch bedingter Besonderheiten‘: Dieser Aspekt beleuchtet die Frage, ob spezifische regionalpolitische Maßnahmen als sinnvoll erachtet werden, die sich zugunsten von Bergregionen, Inseln oder dünnbesiedelten Gebieten konzipieren ließen. Erwartungsgemäß werden diesbezügliche Überlegungen von Mitgliedstaaten, die über solche Regionen verfügen (insbesondere Griechenland und Spanien) grundsätzlich begrüßt, während sie im Falle einer ‚geringeren Betroffenheit‘ grundsätzlich abgelehnt werden. So verweist etwa die deutsche Bundesregierung in ihrer Stellungnahme darauf, dass die statisti-

25 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Ausschuss der Regionen und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss. Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt. Territoriale Vielfalt als Stärke, KOM (2008) 616.

26 Vgl. hierzu: HM Treasury: Global Europe: vision for a 21st century budget, London 2008; Prime Minister's Office Sweden: Reforming the Budget, Changing Europe – Sweden's response to the Commission Communication, Stockholm 2008; Finnish Government: Contribution to the Communication from the Commission "Reforming the budget, changing Europe, a public consultation paper in view of the 2008/2009 budget review", Helsinki 2008; The Austrian Federal Government: EU Budget, Review 2008/2009: Contribution to the Consultation Process, Wien 2008.

schen Erhebungen der Kommission ergeben hätten, dass solche Gebiete nicht grundsätzlich unter strukturellen Nachteilen litten, zumal sich in allen drei Kategorien sowohl rückständige wie auch wohlhabende Regionen fänden.²⁷

Forschungs- und Technologiepolitik

Unter der Prämisse, dass dieser Politikbereich ein wesentlicher Nutznießer einer Reallokation von Mitteln sein dürfte, erscheinen politikfeldspezifische Implikationen der Haushaltsüberprüfung in folgenden Dimensionen möglich:

Forschungsfelder: In diesem Bereich belegt die öffentliche Anhörung einen zunehmenden Konsens in Richtung einer Fokussierung europäischer Forschungsförderung auf eine relativ geringe Zahl strategischer Felder. Zu diesen Feldern gehören zweifellos neue Energie- und Umwelttechnologien. Offen erscheint aber noch, ob ein solcher Fokus das Portfolio des Siebten Forschungsrahmenprogramms ergänzen soll oder ob tatsächlich eine Beschränkung europäischer Forschungsförderung auf wenige strategische Bereiche durchsetzbar ist. Eine solche Fokussierung könnte sich immerhin auf einen Bericht einer Expertengruppe der Europäischen Kommission stützen, die sich für eine Bündelung der Mittel auf die Forschungsbereiche E-Health, pharmazeutische Forschung, Energie und digitale Inhalte ausgesprochen hat.²⁸

Finanzierung von Forschung und Entwicklung: Im Grundsatz fordern sowohl die Mehrheit der Mitgliedstaaten, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament die Erhöhung der Mittel für Forschung und Entwicklung. Im Oktober 2009 hat die Kommission im Rahmen des sogenannten „SET-Plans“ beispielsweise vorgeschlagen, im kommenden Jahrzehnt aus Mitteln öffentlicher und privater Akteure nicht weniger als 50 Milliarden Euro in die Entwicklung umweltschonender Technologien zu investieren. Damit könnten nach Ansicht der Kommission allein in den Sektoren der Wind-, Solar- und Bioenergietechnologien immerhin mehr als 400.000 Arbeitsplätze geschaffen werden.²⁹

Der Forderung nach mehr Forschungsmitteln steht entgegen, dass insbesondere einige mitgliedstaatliche Regierungen in gleicher Weise die Auffassung vertreten, die europäische Forschungsförderung müsse sich stärker auf die Generierung eines europäischen Mehrwerts konzentrieren und dabei insbesondere dem Subsidiaritätsprinzip folgen. Hieraus wird ersichtlich, dass die Diskussion um höhere Investitionen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den zukünftigen grundlegenden Zielen der europäischen Forschungspolitik stehen wird.

Innerhalb der aktuellen Struktur des Siebten Forschungsrahmenprogramms lassen sich zudem Intentionen einzelner Mitgliedstaaten identifizieren, einen größeren Teil der Ausgaben für den Programmbereich Ideen und damit dem Europäischen Forschungsrat zur Verfü-

27 Gemeinsame Stellungnahme des Bundes und der Länder zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Grünbuch zum territorialen Zusammenhalt – Territoriale Vielfalt als Stärke“, Berlin 2009, S. 4.

28 Ein innovatives Europa schaffen. Bericht der unabhängigen Sachverständigenengruppe für F&E und Innovation, eingesetzt im Anschluss an das Gipfeltreffen in Hampton Court, Luxemburg 2006. Ein anderes Beratungsgremium der Kommission, das European Area Research Board, schlägt vor, die Anstrengungen innerhalb des Europäischen Forschungsraums auf die Bereiche des Klimawandels, der Energie- und Wasserversorgung, der Problematik der alternden Gesellschaften, der Gesundheitsvorsorge und der nachhaltigen Wohlstandssicherung zu konzentrieren. Europäische Kommission: Preparing Europe for a New Renaissance. A Strategic View of the European Research Area. First Report of the European Research Area Board, Brüssel 2009.

29 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Investitionen in die Entwicklung von Technologien mit geringen CO₂-Emissionen (SET-Plan), KOM (2009) 519.

gung zu stellen.³⁰ Um dadurch das Investitionsniveau in den anderen Programmbereichen nicht absenken zu müssen, könnten jene Förderbereiche vor allem durch Zuflüsse aus anderen Haushaltstiteln oder aus Förderaktionen innerhalb des Siebten Forschungsrahmenprogramms, die sich bisher als wenig effektiv erwiesen haben, kompensiert werden.³¹

Schließlich existiert im Grundsatz weitgehende Einigkeit über die Notwendigkeit, aus bisherigen Mitteln der Gemeinsamen Agrarpolitik neue Vorhaben in den Bereichen Forschung, Innovation und Energie zu finanzieren.³² Dies lassen insbesondere die Stellungnahmen der Mehrheit der mitgliedstaatlichen Regierungen erkennen, ohne dass daraus schon ersichtlich würde, in welchem Umfang eine solche Reallokation von Mitteln aus anderen Haushaltstiteln erreicht werden kann. In diesem Zusammenhang ist aber wichtig zu sehen, dass bereits parallel zur Haushaltsüberprüfung Mittel innerhalb größerer Ausgabenbereiche in diese Richtung umdelegiert werden, ohne sie formal dem Bereich Wettbewerbsfähigkeit zuzuordnen. So hat etwa die Europäische Kommission in einer Mitteilung zur Strukturpolitik ihre Erwartung ausgedrückt, dass zukünftig wesentliche Mittel dieses Bereiches dem Ziel der Forschungs- und Innovationsförderung entsprechen sollen.³³

Grundlegende Ziele der Forschungs- und Technologiepolitik: Der Konsultationsprozess zur Haushaltsüberprüfung hat deutlich gemacht, dass dem Ziel der Generierung eines europäischen Mehrwerts in der Forschungs- und Technologiepolitik in Zukunft ein größerer Stellenwert eingeräumt werden dürfte.³⁴ Dabei sehen insbesondere die mitgliedstaatlichen Regierungen einen solchen Mehrwert in der Förderung exzellenter Forschung, der Stärkung transnationaler Forschungsnetzwerke und der Förderung von Programmen für lebenslanges Lernen. Insofern decken sich diese Mehrwertzuschreibungen im Wesentlichen mit den bisherigen Zielen der europäischen F&E-Politik, sodass die ‚Mehrwert-Diskussion‘ kaum zu einer Reformulierung dieser Ziele führen wird, wohl aber Auswirkungen auf die Ausgestaltung auf programmlicher und instrumenteller Ebene haben kann.

Reformperspektiven für eine zukunftsfähige Ausgabenstruktur: drei Szenarien

Vorgehend haben wir argumentiert, dass die EU-Haushaltsüberprüfung zu einer Vorfestlegung von Verhandlungspositionen der im Jahr 2011 anvisierten Haushaltsreform führen kann. Dies würde bedeuten, dass die Haushaltsüberprüfung zwar nicht unmittelbar eine Änderung der Ausgabenstruktur bewirken würde, dass sie zukünftige Schwerpunkte (sei es thematisch oder bezogen auf die Instrumente) jedoch präjudizieren könnte. Allerdings ist zu bedenken, dass interner Reformbedarf und externer Reformdruck wichtige Einflussfaktoren für einen möglichen Wandel der Ausgabenstruktur sind. Momentan ist die Diskrepanz zwischen Rhetorik und Realität jedoch noch groß: zwar sieht ein Großteil der EU-Mitglieder die Ziele der Lissabon-Strategie, insbesondere im Bereich Forschung und Entwicklung, als wichtigste Herausforderung an, tatsächlich ist jedoch weiterhin kein Fortschritt bei der Er-

30 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands: Dutch priorities for a modern EU budget, Den Haag 2008, S. 5.

31 Torbjörn Danell/Anders Östhol: The EU Long-term Budget. Reform and New Priorities, Swedish Institute for Growth Policy Studies 2008:002.

32 Europäisches Parlament: Arbeitsdokument, 2009, S. 5.

33 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Kohäsionspolitik: In die Realwirtschaft investieren, KOM (2008) 876/3, S. 9.

34 Siehe hierzu Robert Kaiser: Mehrwert und Gemeinwohl in der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik, in: Gerold Ambrosius/Peter Schmitt-Egner (Hrsg.): Europäisches Gemeinwohl – Historische Dimension und aktuelle Bedeutung, Baden-Baden 2006, S. 167-182.

reichung der Ziele, insbesondere des ‚Drei-Prozent-Ziels‘ für Investitionen in Forschung und Entwicklung, erkennbar.³⁵

Eine Reform des EU-Haushalts in Richtung einer zukunftsorientierten, das heißt einer auf die (Post-)Lissabon-Agenda und globale Herausforderungen ausgerichteten Ausgabenstruktur, ist von einer Reihe externer, aber vor allem auch interner nationaler Faktoren abhängig, die teilweise bereits erläutert wurden. Die Frage, die sich daran anschließt, ist, unter welchen Konstellationen oder Bedingungen Blockaden auflösbar sind, sodass eine eher zukunftsorientierte Ausgabenstruktur realisiert werden kann. Diese Reformperspektiven, die unterschiedliche Ausmaße des Wandels in Bezug auf Strukturen, Prozesse und Akteure widerspiegeln, werden im Folgenden in Form von drei Szenarien beschrieben.

Szenario 1: ‚Normale Anpassung‘ – Politikwandel erster Ordnung

Dieses Szenario zeichnet sich durch die Stabilität des vorherrschenden Politikparadigmas aus. Eine Anpassung des Haushalts, seiner Struktur und Instrumente aufgrund interner und externer Herausforderungen erfolgt allenfalls inkrementell. In diesem Szenario würden die Mitgliedstaaten weitgehend ‚konservativ‘ agieren, das heißt gewohnte Reaktionsmuster zeigen und alte Privilegien verteidigen, während die Kommission einzig darauf bedacht wäre, Konflikte zwischen Mitgliedstaaten und mit anderen EU-Institutionen zu begrenzen. Als Resultat würden zukunftsorientierte, das heißt auf Forschung, Technologie und Innovation ausgerichtete Programme, wie zum Beispiel das Siebte Forschungsrahmenprogramm, hinsichtlich ihrer Struktur, Inhalte, Instrumente und Finanzierung weitgehend unverändert bleiben. Allenfalls eine stärkere Nutzung bestimmter bislang vernachlässigter Instrumente, wie der Europäischen Investitionsbank, sowie im F&E-Bereich eine Fokussierung auf Themen von globaler Dimension ist zu erwarten. Sollte es keine signifikante Reallokation von Finanzmitteln zwischen Politikbereichen geben, wäre es in diesem Szenario dennoch denkbar, dass bestimmte Politiken, insbesondere die Gemeinsame Agrarpolitik sowie die Strukturpolitik, stärker mit der Lissabon-Strategie in Einklang gebracht werden könnten.

Szenario 2: Intra-sektorale Anpassung – Politikwandel zweiter Ordnung

Die zentrale Voraussetzung für dieses zweite Szenario wäre, dass die Kommission sowohl mit den Ergebnissen der Haushaltsüberprüfung, inklusive der Konsultation, als auch den Erfordernissen globaler Herausforderungen argumentiert, um ambitionösere Vorschläge für einen zukünftigen EU-Haushalt vorzulegen. In dieser Reformperspektive würde es der Kommission als zentralem Agenda-Setter gelingen, für signifikante Änderungen in der Ausgabenstruktur innerhalb der einzelnen Politikbereiche (Budgetlinien) zu argumentieren.³⁶ Eine derartige Reform könnte zum Beispiel im Bereich Forschung und Innovation zu einer Fokussierung auf Themen führen, in welchen eine kritische Masse zu deren Bearbeitung nur

35 Dies bezieht sich allerdings auf einen EU-27-Vergleich der Jahre 2000 und 2006, das heißt ein wichtiger Erklärungsfaktor für die Stagnation ist die Erweiterung der Europäischen Union im Jahre 2004 um Staaten mit schwacher F&E-Intensität. Allerdings stagnierte auch die F&E-Intensität in den vier großen Mitgliedern Deutschland, Vereinigtes Königreich, Frankreich und Italien. In 17 EU-Mitgliedstaaten stieg hingegen die F&E-Intensität seit dem Jahr 2000. Siehe Europäische Kommission: Companion document. Implementation of the Lisbon Strategy Structural Reforms in the context of the European Economic Recovery Plan – a more detailed overview of progress across the EU in the specific macro- and micro-economic as well as the employment areas, COM (2009) 34/2, Volume II, S. 27-29.

36 Das European Research Area Board geht davon aus, dass die unmittelbaren Ausgaben für Forschung und Entwicklung am Gesamthaushalt im Jahr 2030 zwölf Prozent ausmachen werden, während knapp ein Drittel der Strukturfondsmittel ausschließlich für F&E vorgehalten werden sollen. Siehe Europäische Kommission: Preparing Europe for a New Renaissance, 2009.

auf europäischer Ebene erreicht werden kann. Eine angemessene Finanzierung müsste durch eine flexiblere Budgetstruktur garantiert werden, welche es ermöglicht, zusätzliche Finanzquellen zum Beispiel durch öffentlich-private Partnerschaften oder die Europäische Investitionsbank zu erschließen. Etliche dieser Reformen könnten bereits innerhalb der bestehenden Programme umgesetzt werden.

Mittelfristig ist es auch denkbar, dass etablierte Programmstrukturen, wie zum Beispiel die des Forschungsrahmenprogramms, aufgelöst und administrative Aufgaben der Kommission in Agenturen ausgelagert werden. Diese Strategie könnte jedoch bei EU-Mitgliedern, die von den derzeitigen Programmstrukturen stark profitieren und die befürchten müssten, dass eine mehr auf die Lissabon-Strategie ausgerichtete Ausgabenstruktur zu ihrem Nachteil wäre, auf Widerstand stoßen. Als Ausweg könnte die Kommission solche Ausgleichsmaßnahmen vorschlagen, die auf die Stärkung von Forschungs- und Innovationskapazitäten sowie Forschungs- und Innovationsinfrastrukturen zielen. In der Gemeinsamen Agrar- und der Strukturpolitik würde dieses Szenario im Wesentlichen auf eine klare Fokussierung der Mittel auf die Förderung des ländlichen Raums und der Kohäsionsgebiete hinauslaufen.

Szenario 3: Ein neues Politikparadigma – Politikwandel dritter Ordnung

Die Etablierung eines neuen Politikparadigmas würde zunächst voraussetzen, dass eine bestimmte Anzahl von Mitgliedstaaten eine Führungsrolle im Hinblick auf eine reformierte Ausgabenstruktur des EU-Haushalts übernimmt, um diesen deutlich auf die Lissabon-Agenda auszurichten. Ein derartiges Szenario würde ebenso eine bemerkenswerte Umverteilung zwischen den Budgetlinien erfordern, wie auch einen deutlichen Schwerpunkt der Ausgaben auf eine ausgesuchte Anzahl von Politiken, in welchen ein europäischer Mehrwert unbestritten ist.

Wahrscheinlich ist, dass eine derartige Reform den Widerstand sowohl jener Mitgliedstaaten hervorrufen würde, welche nicht zur Führungsgruppe gehören, als auch einiger Generaldirektorate der Europäischen Kommission, da ein Paradigmenwechsel notwendigerweise ‚Haushaltsgewinner‘ und ‚Haushaltsverlierer‘ erzeugen würde.

Folglich ergeben sich aus diesem Szenario drei entscheidende Fragen: a) Welche Mitgliedstaaten wären Anwälte eines derartigen Paradigmenwechsels? b) Welche Kompensationsmechanismen stünden für diejenigen Mitgliedstaaten zur Verfügung, die diesen Wandel nicht unterstützen? c) Warum sollte die Europäische Kommission dem Paradigmenwechsel, angesichts möglicher interner Widerstände, zustimmen?

Ebenso wahrscheinlich ist, dass in jedem Fall jene Mitgliedstaaten einen Wandel in Richtung zukunfts- und innovationsorientierter Ausgaben, das heißt vor allem von Agrar- und Strukturausgaben hin zu Forschungs- und Innovationsinvestitionen, vorantreiben würden, welche bereits starke Forschungs- und Innovationskapazitäten aufweisen können. Wie in einigen Beiträgen zum Konsultationsprozess bereits angedeutet, könnten andere Mitgliedstaaten dem zustimmen, sollten zum Beispiel Nettozahler zum EU-Haushalt bereit sein, die Obergrenze des EU-Haushalts flexibler zu handhaben. Diese zusätzlichen Finanzmittel könnten an Staaten mit schwächeren Forschungs- und Innovationssystemen für die Kapazitätsbildung zurückfließen.

Die tatsächliche Zustimmung der Kommission zu einem Paradigmenwechsel ist eng mit dem Machtspiel zwischen dieser, dem Europäischen Parlament und den Mitgliedstaaten beziehungsweise der EU-Präsidentschaft verbunden. Die zweite Hälfte des Jahres 2009 hat diesbezüglich ein potenzielles ‚Politikfenster‘ für einen Wandel geöffnet.

Zum Ersten ist die Europäische Kommission in eine Art ‚Ruhephase‘ eingetreten, in welcher die amtierenden Kommissare lediglich die Geschäfte verwaltet haben, neue Entschei-

dungen jedoch nicht getroffen wurden. Zweitens fing das im Juni 2009 neu gewählte Europäische Parlament erst im Herbst 2009 an inhaltlich zu arbeiten. Und drittens schließlich hatte Schweden die EU-Präsidentschaft in der zweiten Hälfte 2009 inne. Schweden ist ein ausgesprochener Verfechter einer Reform des EU-Haushalts in Richtung der Lissabon-Agenda und hat die sechs Monate genutzt, um eine Reform in diese Richtung voranzutreiben.

Die beschriebene Konstellation hat einen Paradigmenwechsel zumindest näher gebracht. Unter schwedischer Präsidentschaft wurden die Prioritäten der Europäischen Union deutlich in Richtung eines zukunftsorientierten Haushalts formuliert, indem unter anderem ein Politikbereiche übergreifender Ansatz gefordert wurde, der insbesondere Antworten auf die großen globalen und sozialen Herausforderungen finden soll.³⁷

Fazit: Politikwandel jenseits des Inkrementalismus

Eine abschließende Bewertung der Realisierungsoptionen für die genannten drei Szenarien deutet derzeit auf einen Politikwandel zweiter Ordnung hin und damit auf die Fähigkeit der Europäischen Union, den beschriebenen inneren und äußeren Herausforderungen zumindest durch eine Veränderung ihrer Haushaltsstruktur jenseits inkrementeller Anpassung gerecht zu werden. Vieles spricht dafür, dass die bisher dominanten Ausgabenbereiche der Europäischen Union mittelfristig erheblichen Veränderungen unterworfen sein dürften. So werden in der Gemeinsamen Agrar- und der Strukturpolitik nicht nur etablierte Subventionslogiken infrage gestellt, insbesondere werden vor allem auch mit der Ausrichtung auf die Lissabon-Agenda und/oder die neuen globalen Herausforderungen Wege für eine Neuausrichtung der Finanzstruktur innerhalb dieser Politikbereiche, aber auch im Verhältnis zwischen verschiedenen Ausgabenbereichen aufgezeigt. Eine intra-sektorale Anpassung wird in dem Maße zunehmend wahrscheinlich, in dem die Mehrheit der Mitgliedstaaten, aber auch die Europäische Kommission und das Europäische Parlament die Notwendigkeit steigender Ausgaben für Forschung, Entwicklung und Innovation akzeptieren; sie gleichzeitig aber auch durch die Infragestellung von Direktzahlungen in der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie der Strukturförderung in wirtschaftlich führenden Mitgliedstaaten eine nicht unerhebliche Umverteilungsmasse definieren.

Dies alles ist jedoch von einem grundlegenden Paradigmenwechsel weit entfernt. Zweifellos gewinnen in der Europäischen Union ambitionierte Reformstrategien wieder an Bedeutung. Aufgrund ihrer langen zeitlichen Perspektiven üben sie aber weder auf die Gemeinschaftsorgane noch die Mitgliedstaaten unmittelbaren Veränderungsdruck aus. Offenkundig ist aber auch, dass die Europäische Union aufgrund ihrer komplexen und konsensorientierten Verhandlungs- und Entscheidungsstruktur grundsätzlich ungünstige Bedingungen für Politikanpassungen in kurzer zeitlicher Perspektive bietet. Dies spricht nicht gegen die Annahme, dass im Jahr 2009 ein ‚Politikfenster‘ für grundlegende Veränderungen existiert hat. Allerdings ist unverkennbar, dass der strategischen Nutzung eines solchen durch die Parallelität nationaler und europäischer Politiklogiken von vornherein enge Grenzen gesetzt sind.

37 Rat der Europäischen Union: Conclusions on guidance on future priorities for European research and research-based innovation. 2982nd Competitiveness Council meeting. Brussels, 3 December 2009.

Die europäischen Gewerkschaftsverbände. Zur Entwicklung ihrer Organisation und Politik seit den 1990er Jahren

*Torsten Müller, Hans-Wolfgang Platzer und Stefan Rüb**

Der Prozess der europäischen Integration hat sich seit den 1990er Jahren in einer historisch beispiellosen Weise dynamisiert. Die Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union haben die Bedingungen der gewerkschaftlichen Interessenvertretung im Mehrebenensystem der Europäischen Union nachhaltig verändert und zugleich neue Anforderungen an eine transnationale Problembearbeitung gestellt:

- Durch die Einbindung einer großen Zahl neuer Mitgliedsverbände aus dem östlichen Europa in einem vergleichsweise kurzen Zeitraum ist die staatenübergreifende Gewerkschaftskooperation institutionell und politisch schwieriger geworden, da der Mitgliederzuwachs die (schon in der ‚EU-15‘ vorhandene) ‚Modellvielfalt‘, also die Varianz in den Strukturen und Praxen nationaler Arbeits- und Tarifbeziehungen erhöht hat und die Heterogenität der ökonomischen und arbeitspolitischen Mitgliederinteressen signifikant zugenommen hat.
- Durch die Binnenmarktvollendung, die umfassende Liberalisierung und Deregulierung der Märkte und die Etablierung der Währungsunion haben sich die Wettbewerbsverhältnisse im Integrationsraum weitreichend verändert und zu neuen Anforderungen einer transnationalen Koordination gewerkschaftlicher Arbeits- und Tarifpolitik und einer überstaatlich abgestimmten Interessenvertretung gegenüber den EU-Organen geführt.

Diese gleichzeitig zu bewältigenden Anforderungen eines komplexeren ‚management of diversity‘ und eines anspruchsvolleren ‚management of interdependence‘ kennzeichnen mit hin den Wandel der inneren und äußeren Verbandsumwelten der europäischen Gewerkschaftsverbände seit den 1990er Jahren.

In den politischen und wissenschaftlichen Debatten zum Themenfeld ‚Gewerkschaften und EU-Integration‘ führen die transnationalen Branchenzusammenschlüsse der Gewerkschaften, die derzeit existierenden zwölf europäischen Gewerkschaftsverbände, die im Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB) zusammengeschlossen sind und neben dessen nationalen Dachverbandsmitgliedern die ‚zweite Säule‘ bilden, bislang eher ein Schattendasein. Auch in der mittlerweile umfangreichen Forschung zum Themenfeld ‚europäische Verbandspolitik und EU-Lobbyismus‘¹ ist dieser Akteursgruppe, von älteren Arbeiten abgesehen,² kaum Aufmerksamkeit geschenkt worden.

Dieser Befund erstaunt umso mehr, als die politische Ökonomie der EU-Integration (Währungsunion, Branchenliberalisierung, Industriepolitik) wie auch die regulatorischen Aktivitäten der Europäischen Union (darunter die Richtlinie zur Einrichtung Europäischer

* Dr. Torsten Müller, Forschungsgruppe europäische und globale Arbeitsbeziehungen an der Hochschule Fulda.
Prof. Dr. Hans-Wolfgang Platzer, Jean Monnet Chair of European Integration, Hochschule Fulda.
Dr. Stefan Rüb, Forschungsgruppe europäische und globale Arbeitsbeziehungen an der Hochschule Fulda.

1 Zusammenfassend Rainer Eising/Beate Kohler-Koch: Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem, in: Rainer Eising/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): Interessenpolitik in Europa, Baden-Baden 2005, S. 11-75.
2 Ingrid Stöckl: Gewerkschaftsausschüsse in der EG, Kehl/Straßburg/Arlington 1986; Hans-Wolfgang Platzer: Gewerkschaftspolitik ohne Grenzen? Die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften im Europa der 1990er Jahre, Bonn 1991.

Betriebsräte (EBR-Richtlinie³), Mitbestimmung in der Europäischen Aktiengesellschaft (SE-Richtlinie⁴) und die politisch-institutionellen Rahmensetzungen der Union (Sektorale Sozialdialoge) die Interessensphären und Vertretungsdomänen gerade der Branchengewerkschaften tangieren (vielfach in einem unmittelbareren und stärkeren Maße als die Vertretungsbereiche der gewerkschaftlichen Dachverbände). Es wäre mithin zu erwarten, dass sich sowohl die integrationswissenschaftliche Forschung, die sich Fragen der Europäisierung gesellschaftlicher Interessenvermittlung im Mehrebenensystem der Europäischen Union widmet, als auch die Gewerkschafts- und Arbeitsbeziehungs-forschung, die nach der Herausbildung transnationaler Arenen der Arbeitsbeziehungen fragt, sich verstärkt dieses Gegenstands annehmen.

Angesichts dieses bislang brachliegenden Feldes der EU-Verbands- und Gewerkschaftsforschung ist dieser Beitrag, der auf Ergebnissen eines größeren Forschungsprojektes⁵ basiert, so angelegt, dass er einerseits einen knappen Überblick über maßgebliche organisationspolitische Entwicklungen gibt und andererseits eine zentrale analytische Problemstellung aufgreift, nämlich die Frage, ob und inwieweit die eingangs skizzierten weitreichenden Veränderungen der EU-Integrationsdynamik zu neuen Formen einer transnationalen Handlungskoordination und zu einem Wandel der Funktionsprofile der transnationalen Gewerkschaftsverbände geführt haben. Diese Themenstellung umfasst eine Fülle integrations-, verbands- und gewerkschaftstheoretischer Aspekte und kann im vorgegebenen Rahmen nur analytisch konturiert, empirisch illustriert und mit ersten generalisierbaren Befunden unterfüttert werden. Die für eine umfassende Analyse der gewerkschaftlichen Europäisierung notwendige Betrachtung der Entwicklungen im Bereich der nationalen Gewerkschaften⁶ muss ebenso ausgespart bleiben wie die Untersuchung gewerkschaftlicher Interessendurchsetzungsfähigkeit in konkreten Handlungsfeldern, die zugleich Teil der Frage nach den grundlegenden Veränderungen der gewerkschaftspolitisch relevanten Machtverhältnisse in der Europäischen Union ist. Um letzteren Debattenkontext nur anzudeuten, sei die aus einer gewerkschaftlichen Insiderperspektive formulierte Diagnose von Urban angeführt, wonach die wirtschaftliche Integrationslogik der vergangenen beiden Dekaden und die Machtverluste der Gewerkschaften eine ‚negative Symbiose‘ bilden: „Die Festlegung nationaler Finanz- und Beschäftigungspolitik auf angebotspolitische Dogmen, der Ausfall der EZB-Geldpolitik für Wachstum und Beschäftigung, die Privatisierung öffentlicher Dienst- und Sozialleistungen sowie die direkte Infragestellung von Arbeitnehmer- und Gewerkschaftsrechten konstituieren ein politisch-ökonomisches Entwicklungsmodell, in dem die Machtressourcen des Kapitals zu- und die der organisierten Arbeit abnehmen. [...] Der Machtverlust der Gewerkschaften wird durch diese marktdominierte Integration vorangetrieben – und ist zugleich eine Erklärungsvariable dafür, dass es Europa an wirkungsmächtigen Korrekturen der Marktintegration fehlt.“⁷

3 Richtlinie 94/45/EG des Rates vom 22. September 1994 über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 254 vom 30. September 1994, S. 64-72.

4 Richtlinie 2001/86/EG des Rates vom 8. Oktober 2001 zur Ergänzung des Statuts der Europäischen Gesellschaft hinsichtlich der Beteiligung der Arbeitnehmer, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 294 vom 10. November 2001, S. 22-32.

5 Hans-Wolfgang Platzer/Torsten Müller, unter Mitarbeit von Stefan Rüb/Matthias Helmer/Thomas R. Oetgen: Die globalen und europäischen Gewerkschaftsverbände. Handbuch und Analysen zur transnationalen Gewerkschaftspolitik, Berlin 2009.

6 Zur Transnationalisierung nationaler Gewerkschaften siehe Stefan Rüb: Die Transnationalisierung der Gewerkschaften. Eine empirische Untersuchung am Beispiel der IG Metall, Berlin 2009.

7 Hans-Jürgen Urban: Gewerkschaftliche Revitalisierung in einem neoliberalen und postmodernen Europa, in: Dieter Scholz u.a. (Hrsg.): „Europa sind wir“ – Gewerkschaftspolitik für ein anderes Europa, Münster 2009, S. 304-316, hier S. 304-305.

Organisationspolitische Entwicklungen: Arrondierung der transnationalen Organisationslandschaft, Mitgliederexpansion und Ressourcenprobleme

Im Folgenden sollen mittels Organisationsdaten ausgewählte Aspekte der organisationspolitischen Entwicklung der europäischen Gewerkschaftsverbände illustriert und beispielhaft einige der Probleme beleuchtet werden, die mit der geografischen Expansion und dem Mitgliederwachstum seit den 1990er Jahren verbunden sind.

Tabelle: Organisationsdaten im Überblick

Europäischer Gewerkschaftsverband	Repräsentierte Gesamtmitgliedschaft	Mitgliedsverbände	Länder	Sekretariats-sitz und Personal
Europäischer Gewerkschaftsverband für den Öffentlichen Dienst (EGÖD)	8 Mio.	209	36	Brüssel/ 16 Beschäftigte
Union Network International-Europa (UNI-Europa)	7 Mio.	320	50	Brüssel/ 18 Beschäftigte
Europäisches Gewerkschaftskomitee für Bildung und Wissenschaft (EGBW)	5,5 Mio.	112	30	Brüssel/ 10 Beschäftigte
Europäischer Metallgewerkschaftsbund (EMB)	5,5 Mio.	72 + 4 assoziierte	33	Brüssel/ 20 Beschäftigte
Europäische Föderation der Gewerkschaften für den Lebensmittel-, Landwirtschafts- und Tourismussektor (EFFAT)	2,6 Mio.	120	35	Brüssel/ 11 Beschäftigte
Europäische Transportarbeiter-Föderation (ETF)	2,5 Mio.	223	40	Brüssel/ 14 Beschäftigte
Europäische Föderation der Bergbau-, Chemie- und Energiegewerkschaften (EMCEF)	2,5 Mio.	128	35	Brüssel/ 8 Beschäftigte
Europäische Föderation der Bau- und Holzarbeiter (EFBH)	2,3 Mio.	74	30	Brüssel/ 8 Beschäftigte
Europäischer Gewerkschaftsverband Textil, Bekleidung und Leder (EGV-TBL)	1 Mio.	70	40	Brüssel/ 4 Beschäftigte
Europäische Föderation der Polizei (EuroCOP)	530.000	34	26	Luxemburg/ 1-2 Beschäftigte
Europäische Allianz für Kunst und Unterhaltung (EAEA)	300.000	135	27	Brüssel/ kein eigenes Sekretariat
Europäische Journalisten-Föderation (EJF)	280.000	53	34	Brüssel/ 4 Beschäftigte

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis der Datenerhebung von 2006 bis 2008.

Betrachtet man die Entwicklung der gesamten transnationalen Organisationslandschaft der Gewerkschaften seit den 1990er Jahren, so ist zunächst die Neugründung der Europäischen Föderation der Polizei (EuroCOP) im Jahr 2002 zu nennen. Dieser Schritt hin zu einer transnationalen Organisation reflektiert die in den vergangenen Jahren erweiterten Kompetenzen und Aktivitäten der Europäischen Union im Bereich der inneren Sicherheit und folgt mithin einem Grundmuster europäischer Gewerkschaftsbildung, wonach die sektorale Gewerkschaftszusammenarbeit den ökonomischen und/oder politischen Vergemeinschaftungsprozessen in den jeweiligen Branchen folgt.

Aus Fusionen sind in den zurückliegenden zwei Jahrzehnten die Europäische Föderation der Bergbau-, Chemie- und Energiegewerkschaften (EMCEF, 1996) und die Union Network International-Europa (UNI-Europa, 2000) hervorgegangen. In beiden Fällen wurde die europäische Formierung zeitgleich und strukturanalog zu entsprechenden branchengewerkschaftlichen Fusionen auf globaler Verbandsebene vollzogen. Die Fusionen sind Ressourcenzwängen und Bestandssicherungsinteressen kleinerer, ehemals eigenständiger transnationaler Organisationen geschuldet, wobei die Form der transnationalen Reorganisation in starkem Maße durch vorangegangene Fusionen im Bereich dominanter nationaler Mitgliedsgewerkschaften (vergleicht man etwa die Matrixstruktur von UNI-Europa mit der von Ver.di) geprägt wird. Der historische Langzeittrend des Zusammenschlusses ehemals eigenständiger transnationaler Sektorenorganisationen zu Multi-Branchengewerkschaften wird sich, nach aller Voraussicht, fortsetzen. Beispielsweise laufen seit 2009 Sondierungsgespräche zwischen dem Europäischen Metallgewerkschaftsbund (EMB), der EMCEF und dem Europäischen Gewerkschaftsverband Textil, Bekleidung und Leder (EGV-TBL), die darauf zielen, die Ressourcen der transnationalen Sekretariate und die innerverbandlichen Arbeitsstrukturen enger (wenn auch zunächst unterhalb der vollständigen Fusion) zu verzahnen.

Schließlich repräsentieren die Europäische Transportarbeiter-Föderation (ETF, 1999) und die Europäische Allianz für Kunst und Unterhaltung (EAEA, 2001) eine Entwicklung, die auch die Entstehung ‚älterer‘ europäischer Verbände kennzeichnet, nämlich die statuarische und politische Verselbstständigung der europäischen Organisationsebene gegenüber dem jeweiligen globalen Verband. Mit diesen Schritten der ETF und der EAEA ist organisationspolitisch bei allen derzeit existierenden europäischen Gewerkschaftsverbänden ein bis in die Anfangsjahre der EU-Integration zurückreichender Prozess der ‚Emanzipation‘ der europäischen von der jeweils globalen Verbandsebene abgeschlossen.

Alle europäischen Gewerkschaftsverbände sind, sieht man von der Neugründung der EuroCOP (2002) ab, seit den 1990er Jahren in ihrer Gesamtmitgliedschaft, in der Zahl der angeschlossenen Bünde und in der geografischen Reichweite der Herkunftsländer gewachsen.

Außer der Europäischen Föderation der Bau- und Holzarbeiter (EFBH), der EAEA und der EuroCOP, deren Mitgliederkreis sich auf die EU-Mitgliedstaaten beschränkt, repräsentieren die anderen europäischen Gewerkschaftsverbände inzwischen über die Europäische Union hinausgreifende Mitgliederkreise, die im Falle der UNI-Europa mit 50 Herkunftsländern sogar eine paneuropäische Reichweite haben.

Ein mit dem Ende der Teilung Europas begonnener, stufenweiser Prozess der Assoziation und Integration der sich transformierenden beziehungsweise neu gründenden Gewerkschaften aus den Ländern des ehemaligen Ostblocks ist mittlerweile bei allen europäischen Verbänden zum Abschluss gekommen. Einer erfolgreich vollzogenen ‚formalen‘ Integration der mittel- und osteuropäischen Gewerkschaften stehen bei nahezu allen Verbänden weiterhin schwierige Anforderungen und teilweise ungelöste Probleme einer ‚substanziellen‘ Integration der neuen Mitgliedsorganisationen gegenüber. Diese Diskrepanzen sind zunächst ei-

nem Ressourcenproblem geschuldet: Zum einen haben die Gewerkschaften in den mittel- und osteuropäischen Ländern bei ohnehin begrenzten finanziellen Ressourcen seit Anfang 2000 mehrheitlich deutliche Mitgliederrückgänge zu verzeichnen. Ihre schwache Finanzausstattung begrenzt ihre Möglichkeiten zu einer regelmäßigen und umfassenden Beteiligung an den transnationalen verbandlichen Arbeitsprozessen. Zum anderen hat der Erweiterungsprozess die strukturellen Ressourcenprobleme aller transnationalen Verbände verschärft. Trotz wiederholter (moderater) Beitragserhöhungen, die nahezu alle europäischen Föderationen in den vergangenen Jahren vorgenommen haben, hat die finanzielle Ausstattung nicht mit den gestiegenen Anforderungen der Integration eines größeren und heterogeneren Mitgliederkreises Schritt gehalten. Entsprechend stark hat im operativen Bereich – insbesondere im Bereich der mitgliederbezogenen Politik (Schulung, Beratung, Erstellung von Studien etc.) – die Abhängigkeit der meisten europäischen Verbände von ‚externen‘ Mitteln zugenommen. Dabei handelt es sich überwiegend um (Projekt-)Mittel der Europäischen Union. Die Finanzierung der Arbeit aller europäischer Gewerkschaftsverbände aus EU-Mitteln ist beträchtlich und bewegt sich zwischen 20 und 60 Prozent des jeweiligen Gesamtbudgets der transnationalen Organisationen.

Die Mitgliederexpansion – bei zahlreichen Verbänden handelt es sich um eine Verdoppelung der Mitgliedsorganisationen in zwei Jahrzehnten – hat neben den prekären Ressourcenentwicklungen zugleich die innerverbandlichen Voraussetzungen der transnationalen Handlungskoordination deutlich verändert und tendenziell erschwert: institutionell durch die gewachsene Vielfalt der zu vermittelnden gewerkschaftlichen Identitäten und Praxen, politisch unter anderem durch die begrenzten Fähigkeiten der Gewerkschaften in den mittel- und osteuropäischen Ländern zu einer national-dezentralen Um- und Durchsetzung der transnational vereinbarten Politiken. So erschweren beispielsweise die mehrheitlich schwach entwickelten betrieblichen Strukturen der Interessenvertretung und das (mit Ausnahme Sloweniens und teilweise Ungarns und der Slowakei) weitgehende Fehlen eines überbetrieblichen, branchenbezogenen Systems autonomer Tarifbeziehungen⁸ die Kooperationsansätze der transnationalen Verbände in den zentralen Feldern der Konzernpolitik (EBR) und der transnationalen Tarifkoordination.

Von Beginn der Transformationsprozesse an bis zur Gegenwart dien(t)en die europäischen Föderationen primär als Foren des Informationsaustausches zwischen westlichen und östlichen Mitgliedsgewerkschaften und als eine flankierende Ebene zur Vermittlung von Dienstleistungen (Beratung, Qualifizierung, Heranführung der neuen Mitglieder an die europäischen Strukturen etc.). Zu keinem Zeitpunkt waren die europäischen Gewerkschaftsverbände der ‚Ort‘ einer strategischen Steuerung des Erweiterungsprozesses. Die vorherrschenden Kooperationsmuster waren (und sind) bilaterale oder regional zugeschnittene ‚Patent- und Partnerschaften‘, die von den nationalen Gewerkschaften aus den westeuropäischen Ländern getragen werden. Diese Prozesse waren anfangs der Transformationsperiode teilweise auch von einem Konkurrenzverhältnis unter den nationalen Gewerkschaften aus den ‚alten‘ EU-Mitgliedstaaten um einen jeweils nationalen ‚Modellexport‘ geprägt.

Greift man unter der Vielzahl der für die Analyse der Organisationspolitik relevanten Parameter (darunter die Entwicklung der innerverbandlichen Willensbildungsstrukturen und Entscheidungsverfahren, der Ausschüsse und Beratungsgremien) an dieser Stelle die trans-

8 Heribert Kohl/Hans-Wolfgang Platzer: *Industrial Relations in Central and Eastern Europe. Transformation and Integration. A comparison of the eight new EU member states*, Brüssel 2004; Heribert Kohl/Hans-Wolfgang Platzer: *West-East Trade Union Cooperation and Integration in the New Europe: Barriers, Challenges and Opportunities*, in: Otto Jacobi u.a. (Hrsg.): *Social Embedding and the Integration of Markets. An Opportunity for Transnational Trade Union Action or an Impossible Task?*, Düsseldorf 2007, S. 193-215.

nationalen Sekretariate heraus, die die Gesamtorganisation in den alltäglichen Arbeitsprozessen ‚auf Brüsseler Ebene‘ repräsentieren, so verdienen zwei Befunde hervorgehoben zu werden. Zum einen beschäftigt nur die Hälfte aller Verbände mehr als zehn Mitarbeiter. Zum anderen wurden bei der Mehrzahl der Verbände die transnationalen Sekretariate während der beiden vergangenen Dekaden zwar personell leicht aufgestockt, bei keinem Verband aber umfassend ausgebaut. Würde man die Entwicklung der Ressourcen und gegenwärtigen personellen Ausstattung der europäischen Sekretariate zum alleinigen Maßstab der Beurteilung der Transnationalisierung und Europäisierung gewerkschaftlicher Politik machen, wären die Befunde insgesamt sehr ernüchternd. Eine Beurteilung der Ressourcenausstattung der Sekretariate der europäischen Sektorengewerkschaften muss jedoch mehrere Faktoren in Rechnung stellen:

- Bestimmte Regulierungsaktivitäten der Europäischen Union sind branchenübergreifender Natur und werden im Rahmen einer gewerkschaftlichen Arbeitsteilung vom Dachverband, dem EGB, und dessen fachlich-wissenschaftlicher Infrastruktur, dem Europäischen Gewerkschaftsinstitut, abgedeckt.
- Ferner sind, wie unten weiter ausgeführt wird, nicht allein die finanziellen und personellen Sekretariatskapazitäten für eine effektive Interessenvertretung ausschlaggebend, sondern die Intensität, mit der sich die nationalen Mitgliedsverbände an der transnationalen Zusammenarbeit beteiligen und ihr Know-how und ihre (personellen) Ressourcen in die (Gremien-)Arbeit der europäischen Verbände einbringen.

Gleichwohl bleiben die transnationalen Kapazitätsprobleme der Sekretariate schon deshalb virulent, weil sich im Vergleich zu den unternehmerischen Vertretungsstrukturen auf europäischer Ebene seit jeher gravierende Asymmetrien auf tun und weil diese Ungleichgewichte zwischen der Vertretung von Kapitalinteressen und der Repräsentation von Arbeitnehmerinteressen im Zuge der Binnenmarktvollendung weiter zugenommen haben.⁹

Die Ressourcenprobleme und Herausforderungen einer angemessenen transnationalen Interessenrepräsentation beschreibt Schmidt-Hullmann aus einer praktischen Erfahrungsperspektive (als Leiter der Europaabteilung der deutschen IG-BAU) wie folgt: „[...] wir bleiben unter unseren Möglichkeiten. Wenn es hoch kommt beschäftigen wir eine niedrige dreistellige Zahl von GewerkschaftsvertreterInnen in Brüssel. Beim EGB decken wenige Menschen alle Politikfelder ab und davon gibt es in Brüssel jede Menge. In den europäischen Branchenbünden ist die Lage nicht besser. Um überhaupt noch halbwegs präsent sein zu können, begibt man sich in die finanzielle Abhängigkeit von Kommissionsmitteln, um strukturelle Aufgaben und einen Teil des Personals zu finanzieren. [...] Mögliche Abhilfe: Strategische Entscheidung für eine deutliche Erhöhung der Aufwendungen für die Interessenvertretung auf europäischer Ebene mit dem Ziel, die dafür notwendigen strukturellen Ausgaben aus Eigenmitteln zu finanzieren. Alternativ: Bildung elektronischer europaweiter Netzwerke und/oder befristete Bildung von Kampagnengruppen in Brüssel aus entsandten Hauptamtlichen der Mitgliedsbünde zu wichtigen Themen.“¹⁰

Ungeachtet dieser in der gewerkschaftsinternen Debatte zurecht reklamierten Bedarfe im Bereich der Ressourcen und strategischen Orientierungen zeigen sich im historischen Längsschnitt betrachtet – und bei allen Unterschieden zwischen den zwölf europäischen Ge-

9 Quantitative Befunde zur Vertretungsdichte unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen auf EU-Ebene finden sich in Eising/Kohler-Koch: *Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem*, 2005.

10 Frank Schmidt-Hullmann: Was können und was müssen Gewerkschaften europapolitisch tun, um erfolgreich zu werden?, in: Dieter Scholz u.a. (Hrsg.): *„Europa sind wir“ – Gewerkschaftspolitik für ein anderes Europa*, Münster 2009, S. 242-252, hier S. 248.

werkschaftsverbänden¹¹ – doch Entwicklungen, die Fortschritte in der Europäisierung und Transnationalisierung gewerkschaftlicher Politik markieren und sich wie folgt verallgemeinern lassen:

Das im Zuge der vertieften EU-Marktintegration komplexere und anspruchsvollere ‚management of interdependence‘ gewerkschaftlicher Interessen und die im Zuge der EU-Osterweiterung gleichzeitig gewachsenen und schwierigeren Anforderungen eines ‚management of diversity‘ haben bei keinem europäischen Gewerkschaftsverband dazu geführt, auf transnationaler Sekretariatsbene die personellen Ressourcen nachhaltig zu stärken und die Kompetenzen zu erweitern oder gar insgesamt die Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene zu zentralisieren. Kein europäischer Gewerkschaftsverband orientiert sich demzufolge an einem ‚Hierarchiemodell‘.

Vielmehr dominiert bei allen europäischen Gewerkschaftsverbänden ein Handlungsansatz, der sich (mit einer gewissen Zuspitzung) als ‚Arbeitsgruppenmodell‘ beschreiben lässt. Demnach sind die von nationalen Gewerkschaftsexperten getragenen Ausschüsse oder ‚task forces‘, die sich (sub-)sektoralen Fragen beziehungsweise Querschnittsaufgaben widmen, die zentralen Organisations- und Arbeitseinheiten der transnationalen Verbände. Die Ausdifferenzierung dieser innerverbandlichen Willensbildungsstrukturen, die Verdichtung der in diesen Gremien laufenden Kommunikations- und Abstimmungsprozesse und ein tendenziell höherer Verbindlichkeits- und Verpflichtungsgrad der getroffenen Entscheidungen sind wesentliche Charakteristika der transnationalen Verbandsentwicklungen seit den 1990er Jahren.

Zur transnationalen Interessenvermittlung der europäischen Gewerkschaftsverbände: zwischen traditioneller ‚labour diplomacy‘ und neuen Handlungsansätzen

Bei der Frage, welche Rolle die europäischen Gewerkschaftsverbände in der Vermittlung von Mitgliederinteressen spielen (sollten), taucht wiederholt ein grundlegendes Problem zwischen ‚Mitgliederlogik‘ und ‚Einflusslogik‘¹² auf, das Hyman wie folgt beschreibt: „Indeed trade unionism at any level involves a delicate interaction between the tasks of expressing the views and aspirations of those represented, and adapting the form and content of their representation to the preferences of the counterparts in negotiation. But at supranational level, simply because the distance of representatives from the membership is greater, and the resources available are often more limited than at national level, the logic of influence typically acquires greater force. This logic can easily push unions into a mode of ‚labour diplomacy‘ [...] which distances them from their constituencies and strengthens their dependence on acceptance by their interlocutors“.¹³

In der Tat sind die gewerkschaftlichen Handlungsformen und die Wege und Instrumente der gewerkschaftlichen Interessenvertretung auf europäischer Ebene in starkem Maße durch die institutionelle Logik des EU-Systems ‚vorstrukturiert‘. Ein entsprechend hohes Gewicht kommt der ‚labour diplomacy‘ in Gestalt des institutionalisierten beziehungsweise informellen Lobbying zu. Allerdings variiert diese Einflussform nach einzelnen Branchen beträchtlich und zwar je nach dem, wie ausgeprägt die jeweiligen sektoralen EU-Industriepolitiken sind und wie stark die supranationale Steuerungshoheit bei der Festlegung branchenrelevan-

11 Vgl. hierzu im Einzelnen Platzer/Müller: Die globalen und europäischen Gewerkschaftsverbände, 2009.

12 Jon Eric Dølvik: Redrawing Boundaries of Solidarity? ETUC, social dialogue and the Europeanisation of trade unions in the 1990s, Oslo 1997; Franz Traxler/Philippe C. Schmitter: The Emerging Euro-Polity and Organized Interests, in: European Journal of Industrial Relations 2/1995, S. 191-218.

13 Richard Hyman: Labour, Markets and the Future of ‚Decommodification‘, in: Otto Jacobi u.a. (Hrsg.): Social Embedding and the Integration of Markets. An Opportunity for Transnational Trade Union Action or an Impossible Task?, Düsseldorf 2007, S. 11-30, hier S. 22-23.

ter Parameter ist (etwa im Bereich der Europäischen Föderation der Gewerkschaften für den Lebensmittel-, Landwirtschafts- und Tourismussektor (EFFAT) die EU-Agrarmarktordnungen oder im Bereich der EMCEF die EU-Chemikaliengesetzgebung). Während beispielsweise der EMB in den Metallsektoren Stahl und Schiffbau auf eine strategisch ausgerichtete EU-Industriepolitik trifft und als Akteur in die supranational institutionalisierten Konzertierungen einbezogen ist, herrschen in den Dienstleistungssektoren Gesetzgebungsaktivitäten der Europäischen Union vor, die auf die Liberalisierung der Märkte zielen, ohne dass es etwa für die UNI-Europa, den Europäischen Gewerkschaftsverband für den Öffentlichen Dienst (EGÖD) oder die EAEA eine vergleichbar institutionalisierte Steuerung durch die EU-Kommission nach (Sub-)Sektoren oder Berufsgruppen gäbe.

Die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen gewerkschaftlicher Interessendurchsetzung mit den Mitteln der ‚labour diplomacy‘ kann hier nicht empirisch vertieft, sondern allenfalls angedeutet werden. Grundsätzlich hat die Vertiefung der europäischen Integration der letzten zwanzig Jahre, die auf einem wirtschaftsliberalen Ansatz basierte und vorrangig durch die Schaffung von Handels- und Kapitalfreiheit und die Deregulierung von Märkten geprägt ist,¹⁴ die gewerkschaftliche Interessenvermittlung auf nationaler und europäischer Ebene strukturell erschwert. In der gegenwärtigen Europäischen Union ist das Verhältnis von ökonomischer und politisch-sozialer Integration asymmetrisch. Einer supranationalen Wettbewerbsordnung und einem supranationalen Währungsregime stehen nur sehr begrenzt supranationale und mehrheitlich intergouvernementale Verfahren der Regulierung und Steuerung in den Feldern der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik gegenüber.¹⁵ Im Rahmen einer solchen primär auf die Wettbewerbsfähigkeit Europas abzielenden ‚Liberalisierungsgemeinschaft‘¹⁶ befinden sich die Gewerkschaften in einer defensiven Position, in der es primär darum geht, die negativen Auswirkungen der Liberalisierungspolitik abzuschwächen beziehungsweise zu verhindern.

Die im Dezember 2006 verabschiedete Dienstleistungsrichtlinie¹⁷ ist in jüngster Zeit das wohl prominenteste Beispiel einer Gesetzgebungsinitiative, bei der es den Gewerkschaften gelang, unerwünschte Auswirkungen abzuwehren und mittels einer zwischen nationaler und europäischer Ebene kohärent koordinierten Mehrebeneneinflusspolitik, die neben dem Lobbying zunehmend auch ‚klassische‘ gewerkschaftliche Mobilisierungsmittel wie Warnstreiks und Demonstrationen umfasst, in ihrem Sinne zu beeinflussen.¹⁸ Die im Dezember 2008 erfolgte Revision der EBR-Richtlinie ist ein weiteres Beispiel eines Gesetzgebungsprozesses der Europäischen Union, bei dem es den europäischen Gewerkschaften gelang, zumindest einen Teil ihrer Forderungen und Interessen durchzusetzen. Vereinzelt, wie zum Beispiel im Falle der Entsenderichtlinie,¹⁹ sind die Gewerkschaften darüber hinaus in der

14 Fritz W. Scharpf: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt/Main 1999.

15 Hans-Wolfgang Platzer: *Europäisches Sozialmodell und Arbeitsbeziehungen in der erweiterten EU. Ein Problemaufriss*, in: Alexandra Baum-Ceisig/Anne Faber (Hrsg.): *Soziales Europa? Perspektiven des Wohlfahrtsstaates im Kontext von Europäisierung und Globalisierung*, Wiesbaden 2005, S. 152-182.

16 Wolfgang Streeck: *Europäisierung als Liberalisierung: Perspektiven gewerkschaftlicher Politik im integrierten Europa*, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.): *Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*, Frankfurt/Main 1999, S. 41-66, hier S. 50.

17 Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, in: *Amtsblatt der EG*, Nr. L 376 vom 27. Dezember 2006, S. 36-68.

18 Lisa Maria Arnold: *Die Entstehung der europäischen Dienstleistungsrichtlinie im Spannungsfeld organisierter Interessen: Eine Fallstudie zum Einfluss von Gewerkschaften und Unternehmerverbänden im Europäischen Parlament*, Hertie School of Governance – working papers Nr. 36, Berlin 2008; Wolfgang Kowalsky: *Outcome of the battle on the Services Directive*, in: *Transfer* 1/2007, S. 147-149.

19 Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen, in: *Amtsblatt der EG*, Nr. L 18 vom 21. Januar 1997, S. 1-6.

Lage ihrerseits Regulierungsaktivitäten der Europäischen Union anzustoßen, indem sie einen gesetzgeberischen Handlungsbedarf begründen und Lösungsvorschläge durch gezieltes Lobbying gegenüber den Entscheidungsorganen der Europäischen Union vermitteln.

Nicht zuletzt als Ergebnis längerfristiger gewerkschaftlicher Bemühungen sind auf europäischer Ebene in Ansätzen Arenen transnationaler Arbeitsbeziehungen entstanden. Dies sind zum einen die Ausschüsse des Sektoralen Sozialdialogs (ASSD), deren Einrichtung gewerkschaftlichen Forderungen Rechnung trägt. Diese durch die EU-Kommission gesteuerten und von ihr mit politischen Anreizen (darunter die ‚Anerkennung‘ der Verbände als ‚repräsentative‘ Akteure) versehenen Dialogstrukturen ‚zwingen‘ die sektoralen Unternehmensverbände in die Rolle von Arbeitgeberorganisationen und verschaffen den europäischen Gewerkschaftsverbänden mithin einen ‚Gegnerbezug‘.

Dies sind zum anderen transnationale konzernpolitische Arenen, deren Entwicklung durch entsprechende Regulierungsaktivitäten der Europäischen Union (EBR- und SE-Richtlinie) befördert wurde und die den europäischen Gewerkschaftsverbänden gleichfalls neue Handlungsoptionen eröffnen.

In diesen Handlungsfeldern tritt eine zweite, die ‚labour diplomacy‘ ergänzende Form der Interessenvermittlung durch die europäischen Gewerkschaftsverbände hinzu: auf Konzernebene die Intensivierung von transnationalen Dialogbeziehungen mit dem Management und auf sektoraler Ebene die Entwicklung von ersten Ansätzen einer bilateralen transnationalen Verhandlungs- und Vereinbarungspolitik mit der Arbeitgeberseite. Im historischen Längsschnitt der gesamten Entwicklung der Europäischen Union und der europäischen Gewerkschaftszusammenarbeit seit den 1950er Jahren betrachtet, stellen diese Entwicklungen ein Novum dar. Das heißt, das ‚Verhandeln und Vereinbaren‘, eine historische Kernfunktion der Gewerkschaften und bislang eine rein nationalstaatliche Domäne, hat in einigen Fällen eine transnationale Dimension angenommen. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass die europäischen Verbände zusätzliche Handlungsfelder besetzt und Instrumente entwickelt haben, die bei einzelnen Verbänden, wie etwa bei der ETF im Bereich des Sektoralen Sozialdialogs, inzwischen gleichgewichtig neben der ‚labour diplomacy‘ und der lobbyistischen Interessenvermittlung stehen.

Ein drittes Handlungsfeld, das weder europarechtlich abgesichert noch durch institutionelle Anreize der EU-Kommission flankiert ist, ist die Tarifpolitik. Im Bereich der Lohn- und Tarifpolitik sind die Gewerkschaften unter den Bedingungen der Währungsunion zu einer unilateralen transnationalen Steuerung und Selbstregulierung gezwungen, wenn sie problematische lohnpolitische Verwerfungen und damit Standortkonflikte begrenzen oder verhindern wollen.

Somit kann die Gesamtentwicklung der Handlungs- und Einflussformen der europäischen Gewerkschaftsverbände dahingehend generalisiert werden, dass neben die integrationsgeschichtlich lange Zeit vorherrschende ‚labour diplomacy‘ seit den 1990er Jahren zwei weitere Handlungsformen getreten sind, die transnationale ‚tarifautonome‘ Vereinbarungspolitik auf Konzern- und sektoraler Ebene und die transnationale gewerkschaftliche ‚Selbsthilfe‘ im Bereich der Tarifpolitik.

Diese nach Verbänden und deren sektoralen Handlungsbedingungen in unterschiedlichen Mischungsverhältnissen auftretenden Handlungsformen lösen das eingangs zitierte Spannungsverhältnis zwischen dezentraler ‚mitgliedstaatlicher Basis‘ und supranationaler ‚europäisch abgehobener Gewerkschaftsdiplomatie‘ zwar nicht grundsätzlich auf, relativieren es aber insofern, als diese neuen Politikansätze die grenzübergreifende Vernetzung und Interaktion eines breiteren Kreises von nationalen gewerkschaftlichen Akteuren erfordern und befördern.

Die Intensivierung und Verdichtung dieser horizontal-grenzübergreifenden Interaktionen wie auch der vertikalen Interaktionen zwischen europäischer Verbands- und Sekretariats-ebene und nationalen gewerkschaftlichen Funktionsbereichen (Unternehmenspolitik, Tarifpolitik) ist mithin ein prägendes Kennzeichen und Entwicklungsmerkmal der transnationalen Verbände der jüngeren Vergangenheit.

Zur Erweiterung der Aufgabenbereiche und zum Wandel der Funktionsprofile der europäischen Gewerkschaftsverbände

Will man vor dem Hintergrund der eingangs skizzierten organisationspolitischen Entwicklungen und der oben knapp illustrierten Handlungsmuster die Frage beantworten, welche Funktionen die transnationalen Verbände für ihre Mitglieder im Rahmen einer europäischen gewerkschaftlichen Mehrebenenpolitik erfüllen und ob und inwieweit eine Erweiterung der Aufgabenbereiche und eine Intensivierung der Koordinierungsprozesse stattgefunden hat, die auf einen Wandel der Funktionsprofile insgesamt schließen lassen, sind die sektorale Dialogpolitik, die Tarifpolitik und die Unternehmenspolitik zentrale empirische Beobachtungsfelder. Denn zum einen sind dies die Handlungsfelder, in denen sich seit gut einer Dekade neue transnationale Arenen und Problemlösungsansätze herausgebildet haben, und zum anderen sind dies Felder, die traditionell zu den Kernaufgaben der nationalen Branchengewerkschaften gehören. Ein knapper, mit empirischen Beispielen unterfütterter Überblick mag diese Entwicklungen andeuten.

Die ASSD, deren Zahl sich gegenwärtig auf 39 beläuft, schaffen den institutionellen Rahmen für eine Co- oder Selbstregulierung der sektoralen Sozialpartnerverbände. Die vergleichende Analyse der bisherigen Politikergebnisse zeigt, dass die ASSD allenfalls notwendige, aber keine hinreichenden Voraussetzungen für eine substanzielle transnationale Vereinbarungspolitik schaffen. Angesichts des grundsätzlich voluntaristischen Charakters des Sektoralen Sozialdialogs und der fehlenden Druckmittel der Gewerkschaften bestimmt die weniger ambitionierte Zielsetzung der Arbeitgeberseite das Tempo der Entwicklung und die Ergebnisse. Auch die Kommission kann als ‚Prozessmanagerin‘ lediglich über eine entsprechende Gestaltung der strukturellen, politischen und materiellen Rahmenbedingungen Anreize setzen. Unter diesen Voraussetzungen sind die europäischen Gewerkschaftsverbände bislang nicht in die Rolle einer die nationale Ebene systematisch ergänzenden oder gar ersetzenden ‚transnationalen Kollektivvertragspartei‘ hineingewachsen. Mit dieser Entwicklungsoption ist auch in voraussehbarer Zukunft nicht zu rechnen.

Dennoch ist die Bedeutung der europäischen Verbandsebene als ‚Ort‘ einer verdichteten zwischengewerkschaftlichen Kommunikation und Handlungskoordination und die der Sekretariate beziehungsweise Generalsekretäre als ‚Repräsentanten‘ in den ASSD-Prozessen tendenziell gewachsen, da auch die ‚weichen‘ Verhandlungsgegenstände eine innerverbandliche Interessenabklärung auf europäischer Ebene erfordern und der transnationale Verband (fallweise) mandatiert werden muss. Angesichts einer vergleichsweise kurzen Entwicklungsphase zahlreicher ASSD sind allerdings die für eine erfolgreiche Implementierung notwendigen ‚level linkages‘ zwischen nationaler und europäischer Ebene vielfach noch nicht hinreichend entwickelt.

Die europäischen Gewerkschaftsverbände messen dem Sektoralen Sozialdialog eine nach Branchenbedingungen variierende politisch-strategische Bedeutung bei. Vor allem die ASSD in den (Sub-)Sektoren, die stark von legislativen Aktivitäten auf europäischer Ebene betroffen sind, haben für die Gewerkschaften ein besonderes strategisches Gewicht. Nicht selten dient der Sektorale Sozialdialog auch als Rahmen, in dem die Gewerkschaften versu-

chen, zusammen mit der Arbeitgeberseite gemeinsame industriepolitische Brancheninteressen abzustimmen und diese als Teil ihres Lobbying in die europäischen Entscheidungsprozesse einzubringen.

Schließlich spielen die ASSD bei allen europäischen Gewerkschaftsverbänden unter logistischen, konzeptionellen und finanziellen Gesichtspunkten eine beträchtliche Rolle. Denn die Anreizmechanismen, die die EU-Kommission bereithält (Räumlichkeiten, Dolmetscherfunktionen, Reisekosten, Gelder für sektorale Studien etc.), werden von den europäischen Gewerkschaftsverbänden systematisch als Ressource ihrer mitgliederbezogenen Aktivitäten genutzt. Alles in allem führen die ASSD-Prozesse zu einer ‚formalen‘ Anerkennung und Aufwertung des Akteursstatus der europäischen Gewerkschaftsverbände. Bei Abstimmungsprozessen im Bereich einer europäischen sektoralen Arbeitspolitik wächst die europäische Verbandsebene über eine reine Forumsfunktion (Erfahrungsaustausch, verständigungsorientierte Annäherung, unverbindliche Entscheidungen) hinaus, die noch bis in die 1980er Jahre hinein die meisten Verbände prägte. Freilich wird dieses erweiterte Profil, das sich in ‚verbindlichen‘ Zielfestlegungen und engeren Steuerungsprozessen auf transnationaler Ebene manifestiert, dadurch relativiert, dass dem enormen quantitativen Wachstum gemeinsamer Stellungnahmen oder Rahmenabkommen eine nach wie vor geringe materielle Substanz der Vereinbarungsinhalte gegenübersteht. Lediglich in den (bislang) wenigen Fällen einer substanziellen Vereinbarungs politik (wie im Verkehrssektor) wird der transnationale Verband zum ‚clearinghouse‘ der (durchaus unterschiedlichen) Interessen der nationalen Mitgliedsverbände und zu einer genuin europäischen Steuerungsebene.

Angesichts einer weiter fortgeschrittenen Verflechtung der europäischen Ökonomien im Zuge von Binnenmarkt und Währungsunion in den 1990er Jahren ist auch im Handlungsfeld der transnationalen Tarifkoordination eine gestiegene Bereitschaft der nationalen Mitgliedsverbände erkennbar, sich stärker in Koordinierungsprozesse unter dem Dach der europäischen Gewerkschaftsverbände einbinden zu lassen. Dieser Politikansatz hat zugleich bei den meisten Verbänden zu einer Ausweitung und Ausdifferenzierung der Beratungs- und Willensbildungsstrukturen auf der europäischen Verbandsebene geführt. Die europäischen Gewerkschaftsverbände treten über die verbandlich getroffenen Absprachen über Lohnformeln, Verhandlungsleitlinien und Verhandlungsgegenstände als virtuelle Koordinierungsinstanz auf. Sie sind aber weder im Vorfeld noch in den laufenden Prozess der Tarifverhandlungen ihrer Mitgliedsgewerkschaften direkt eingebunden. Sie sind günstigstenfalls von ihren Mitgliedsgewerkschaften mit der Kompetenz ausgestattet, das Tarifverhalten der nationalen Mitglieder auf die Konformität mit dem Koordinierungsansatz hin zu evaluieren, nicht jedoch mit harten Sanktionsmöglichkeiten bei etwaigen Verstößen eines nationalen Mitgliedsverbands gegen die gemeinsamen Absprachen. Die europäischen Gewerkschaftsverbände erfüllen im Bereich der europäischen Tarifkoordination gleichwohl wichtige Funktionen in den Bereichen des Prozessmanagements, der Kommunikation und (teilweise) der Konfliktmoderation sowie der Organisation. Diese Funktionen sind allerdings nach einzelnen Verbänden unterschiedlich stark ausgeprägt beziehungsweise bislang unterschiedlich weit entwickelt. Insgesamt zeigt sich ein Entwicklungsmuster der ‚Nachahmung bewährter Praxis‘. Das heißt, die im Bereich der europäischen Branchenförderungen vom EMB zuerst entwickelten innerverbandlichen Willensbildungsstrukturen und Verfahrensregeln zur transnationalen Tarifkoordination wurden nach und nach (zumindest in den Grundzügen) auch von anderen Verbänden übernommen, wobei die EFBH darüber hinaus im Bereich staatenübergreifender Bauprojekte neue Ansätze einer ‚direkten‘ transnationalen Lohnpolitik verfolgt.

Bei einzelnen Verbänden, darunter dem EMB als Vorreiter der transnationalen Tarifkoordination, sind Entwicklungen erkennbar, wonach die ‚moralische Selbstverpflichtung‘ darauf zielt, den Verbindlichkeitsgrad der tarifpolitischen Koordinierung durch einen wechselseitigen Legitimationsdruck zu steigern. Dazu dienen vor allem die fortlaufende Erfassung und Verfügbarmachung sowie die regelmäßige Bilanzierung der tarifpolitischen Ergebnisse im Rahmen verschiedener Netzwerke und transnationaler Kommunikationsräume (tarifpolitischer Ausschuss, regionale Tarifpartnerschaften, tarifpolitische Konferenzen, Schulungsseminare etc). Insgesamt hat die transnationale Tarifkoordination zu einer Funktionserweiterung und -aufwertung der europäischen Gewerkschaftsverbände geführt. Bewegte sich deren tarifpolitisches Funktionsprofil noch bis Anfang der 1990er Jahre auf dem Niveau eines Forums des Informationsaustausches, so haben sich mittlerweile durch die Verständigung auf (‚verbindliche‘) tarifpolitische Leitlinien und/oder Mindeststandards und durch die Etablierung von Monitoring-Verfahren die Funktionen der transnationalen Verbandsebene erweitert. Dies gilt mit Abstufungen mittlerweile für die Mehrzahl der Verbände. Bei einzelnen europäischen Föderationen, wie dem EMB oder der EFBH, sind darüber hinaus (zumindest was die Formalisierung und Institutionalisierung der Bearbeitung lohnpolitischer Interdependenzen anbelangt) Entwicklungstendenzen hin zu einer genuin transnationalen Steuerung vorhanden.

Die branchenbezogene transnationale Tarifkoordination bleibt freilich mit Problemen behaftet, die diesen Ansatz ‚transnationaler gewerkschaftlicher Selbsthilfe‘ dauerhaft labil machen: Dazu zählen zunächst strukturelle Faktoren wie die unterschiedlichen nationalen Tarifvertragsebenen und die nach Ländern enorm variierenden tariflichen Deckungsraten. Dazu zählen des Weiteren binnenorganisatorische Faktoren, die sich aus dem rein volontaristischen Charakter der von den europäischen Gewerkschaftsverbänden verfolgten Koordinierungsansätze ergeben, da die europäische Verbandsebene nicht über die politische Autorität verfügt, die nationalen Mitgliedsorganisationen auf die Einhaltung der Koordinierungsregeln zu verpflichten.

Schließlich ist der Erfolg des transnationalen Koordinierungsansatzes in starkem Maße von machtpolitischen Faktoren abhängig, denn selbst wenn die nationalen Mitgliedsorganisationen gewillt sind, die europäischen Koordinierungsregeln zu befolgen, entscheidet letztlich ihre Stärke in den nationalen Tarifverhandlungen darüber, ob sie die transnational vereinbarten Ziele realisieren können. Angesichts eines in zahlreichen europäischen Ländern voranschreitenden Mitglieder- und damit Machtverlustes der Gewerkschaften bleibt dies eine Achillesferse jedweden transnationalen Politikansatzes.

Schließlich sind im Handlungsfeld der Konzernpolitik annähernd allen europäischen Gewerkschaftsverbänden neue Aufgaben zugewachsen. Sie erfüllen – wenngleich in unterschiedlicher zeitlicher Entwicklung und bei unterschiedlichen Intensitätsgraden – spezifische Funktionen bei der Verhandlung, Unterstützung und Praxisentwicklung von EBR. Der EBR-Prozess führte dabei einerseits zu einem veränderten und erweiterten Aufgabenspektrum der Sekretariate und ging andererseits bei einer Reihe von Verbänden mit dem Aufbau interner grenzübergreifender Arbeitsstrukturen in Form von konzernpolitischen Ausschüssen, Arbeitsgruppen oder Netzwerken einher.

Mit der Entwicklung des Handlungsfelds der EBR haben die europäischen Gewerkschaftsverbände sowohl beim Top-Management europäischer Unternehmen und bei den politischen Organen der Europäischen Union als auch bei ihren nationalen Mitgliedsgewerkschaften eine Aufwertung erfahren. Insbesondere in der Frühphase des EBR-Prozesses waren die Generalsekretäre oder Sekretariatsmitarbeiter der europäischen Gewerkschaftsverbände unmittelbar an den EBR-Verhandlungsprozessen beteiligt; zum Teil als direkte

Verhandlungsführer, zum Teil als Koordinatoren der nationalen betrieblichen und gewerkschaftlichen Verhandlungsgruppen.

Mit dem zahlenmäßigen Wachstum der EBR und der nach der EBR-Richtlinie rechtlich vorstrukturierten Verhandlungsprozedur (der ab 1996 begonnenen sogenannten Artikel-sechs-Phase) hat sich die Verhandlungsrolle und die Steuerung der Verhandlungsprozesse weitgehend auf die Ebene der nationalen Mitgliedsverbände (zurück-)verlagert. Das heißt, diese Entwicklung ist neben den Kapazitätsgrenzen der transnationalen Verbände vor allem dem besonderen Vereinbarungsmodus der Artikel-sechs-Phase geschuldet, wonach ein ‚besonderes Verhandlungsgremium‘ (nationaler) Belegschaftsvertreter beziehungsweise Gewerkschaften die EBR-Einrichtung mit dem Konzernmanagement aushandelt.

Unterschiedliche und nach Verbänden variierende Kompetenzzuschneidungen zwischen der nationalen und europäischen Gewerkschaftsebene kennzeichnen die Entwicklung des konzernpolitischen Handlungsfeldes seit Ende der 1990er Jahre. Mehrheitlich erfüllen die europäischen Gewerkschaftsverbände Orientierungsfunktionen und Unterstützungsaufgaben bei der Einrichtung und Betreuung von EBR mittels Konzerndatenbanken, der Dokumentation von Fällen guter EBR-Praxis und der Erstellung von EBR-Arbeitshilfen. Darüber hinaus sind einzelne europäische Gewerkschaftsverbände der ‚Ort‘ einer durch die Verbandsexekutiven beschlossenen Steuerung der dezentralen Verhandlungs- und Betreuungsaktivitäten in Form von inhaltlichen und prozeduralen Leitlinien. Allerdings verfügen die europäischen Gewerkschaftsverbände, vergleichbar dem Handlungsfeld der tarifpolitischen Koordinierung, über keinen Durchsetzungs- und Sanktionsmechanismus im Falle der Nichteinhaltung der Leitlinien durch einzelne Mitgliedsgewerkschaften.

Die ‚überschießende Praxis‘ einer zunehmenden Zahl von EBR (unter den gegenwärtig existierenden rund 900 EBR), die über die in der EBR-Richtlinie festgelegten Funktionen der Information und Konsultation hinausgreift und zu transnationalen Konzernvereinbarungen führt, sowie die Zunahme von Konflikten im Zuge europäischer Unternehmensumstrukturierungen haben bei einzelnen europäischen Gewerkschaftsverbänden, darunter dem ‚Vorreiter‘ EMB, inzwischen zu weitergehenden Handlungsansätzen geführt. Diese zielen zum einen auf eine noch engere europäische Koordinierung der nationalen gewerkschaftlichen Unternehmenspolitiken und zum anderen auf die Entwicklung und Durchsetzung eines transnationalen Verhandlungsverfahrens, das die verhandelnden nationalen Gewerkschaften und EBR an die europäische Verbandsebene zurückbinden soll. Ob sich dieser bislang nur in wenigen Fällen erprobte Ansatz, der den europäischen Verband zur zentralen Steuerungsebene macht, insgesamt durchsetzt und auch in den anderen europäischen Gewerkschaftsverbänden mittelfristig Nachahmung findet, bleibt abzuwarten. Denn noch ist nicht abschließend geklärt, welche Akteure (Gewerkschafts- oder betriebliche Arbeitnehmervertreter) auf welcher Ebene (national oder europäisch) legitimiert sind, europäische Unternehmensverhandlungen zu führen.²⁰

Zusammenfassung: verdichtete transnationale Interaktion und graduelle Profilstärkung der europäischen Gewerkschaftsverbände

Eine Gesamtbetrachtung der Entwicklung der zwölf europäischen Gewerkschaftsverbände ergibt ein vielschichtiges Bild. Gleichwohl lassen sich einige zentrale Entwicklungs-

20 Hans-Wolfgang Platzer/Torsten Müller/Stefan Rüb: Transnationale Vereinbarungspolitik auf Unternehmensebene. Akteurskonstellationen, Konfliktstrukturen und Entwicklungstendenzen im Verhältnis betrieblicher und überbetrieblicher Interessenvertretung in einem transnationalen Mehrebenensystem der Arbeitsbeziehungen, unveröffentlichter Projektantrag bei der Hans-Böckler-Stiftung 2008 eingereicht und seit 2009 gefördert.

muster und -trends im Wandel der Funktionsprofile mehr oder weniger aller Verbände identifizieren und abschließend wie folgt verallgemeinern:

Im Vergleich zu den Profilen der transnationalen Verbände in den ersten Jahrzehnten nach Gründung der Integrationsgemeinschaft, die meist den Charakter von runden Tischen und Foren hatten (wobei zudem in einzelnen Branchen noch keine vom globalen Verband unabhängigen europäischen Organisationsstrukturen existierten), haben sich die Interaktionen innerhalb der transnationalen Verbände seit den 1990er Jahren sukzessive verdichtet, thematisch erweitert und politisch intensiviert. Diese schrittweise Vertiefung der transnationalen Zusammenarbeit in den oben beschriebenen Kernbereichen gewerkschaftlicher Branchenpolitik vollzog sich ungeachtet der Probleme und Herausforderungen, die mit der Erweiterung des Mitgliederkreises im Zuge der EU-Osterweiterung und der damit einhergehenden Heterogenisierung der mitgliedschaftlichen Interessen verbunden waren.

In den vergangenen zwei Dekaden haben sich neben der Fortschreibung von Verbandsroutinen im Bereich der mitgliederbezogenen Politik der europäischen Gewerkschaftsverbände (Öffentlichkeitsarbeit, Informationsdienstleistungen, Schulungsaktivitäten etc.) mit der Ausbildung neuer transnationaler Handlungsfelder und -instrumente zugleich die Funktionsprofile der Verbände verändert. Insbesondere in den Bereichen der Tarifpolitik, der Konzernpolitik und der arbeitspolitischen Selbstregulierung im Rahmen der Sektoralen Sozialdialoge nutzen die Mitgliedsverbände den transnationalen Organisationsrahmen als ‚Ort‘ einer zunehmend verbindlicheren und thematisch konkreteren Interessenabstimmung und Handlungskoordination, um im Mehrebenensystem der Europäischen Union und im einheitlichen Wirtschafts- und Währungsraum Interdependenzprobleme zu bearbeiten.

Eine zentrale Triebfeder der graduellen Erweiterung und Stärkung der Funktionsprofile der europäischen Gewerkschaftsverbände waren mithin die mit der Vollendung des Binnenmarktes und der Europäischen Währungsunion verbundenen Herausforderungen und Notwendigkeiten einer intensivierten europäischen Koordinierung und verbindlicheren Steuerung auf transnationaler Verbandsebene. Weitere externe Impulse, die die transnationale Zusammenarbeit der Gewerkschaften beförderten, gingen von verschiedenen seit Beginn der 1990er Jahre intensivierten Aktivitäten und politischen Weichenstellungen der EU-Kommission aus. Dazu zählen die 2002 vollzogene industriepolitische Neuorientierung der EU-Kommission mit einer stärkeren Betonung sektoraler Maßnahmen und der Schaffung tripartistischer Dialog- und Beratungsforen, die die direkten Beteiligungsmöglichkeiten der europäischen Gewerkschaftsverbände an der Formulierung und Umsetzung industriepolitischer Maßnahmen verbesserte. Dazu zählt ferner die 1998 durchgeführte Reform des Sektoralen Sozialdialogs, die durch die institutionelle Förderung der Einrichtung von ASSD den Auf- und Ausbau von Dialog- und Arbeitsbeziehungen der europäischen Gewerkschaftsverbände mit europäischen Branchenverbänden der Arbeitgeberseite erleichterte. Dazu zählt schließlich im Handlungsfeld ‚Unternehmenspolitik‘ die Verabschiedung der EBR-Richtlinie im September 1994, die den Aufbau von Dialog- und Verhandlungsbeziehungen zur Arbeitgeberseite auf Unternehmensebene erleichterte und darüber hinaus gewerkschaftsintern eine wichtige institutionelle Voraussetzung zur Entwicklung einer europäisch koordinierten Unternehmenspolitik schuf.

Auch wenn somit die Gesamtentwicklung während der vergangenen zwei Integrationsdekaden in Richtung einer sukzessiven Erweiterung und graduellen Stärkung der Funktionsprofile europäischer Gewerkschaftsverbände verweist, bleiben – gemessen an den Herausforderungen eines transnationalen EU-Wirtschafts- und Währungsraumes – bei allen Verbänden neben der Ressourcenschwäche auch zahlreiche politische Steuerungsprobleme virulent. Dazu zählen nicht zuletzt die Widersprüche zwischen ‚Deklaration‘ und ‚Praxis‘.

Dies bedeutet, dass die Verständigungsprozesse, etwa im Bereich der Tarif- und Konzernpolitik, zwar zur Festlegung ‚verbindlicher‘ Ziele und Verfahrensregeln auf europäischer Ebene führen, die Einhaltung der europäisch vereinbarten Politiken aber letztlich von der Selbstbindung und Selbstverpflichtung der Mitgliedsverbände und deren dezentraler Durchsetzungsmacht in den jeweils nationalen Kontexten abhängig bleibt.

Schriftenreihe des AEI e.V.



Osteuropäische Nachbarschaft der Europäischen Union

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h.c. Kazimierz Lankosz, Prof. Dr. Dres. h.c. Peter-Christian Müller-Graff und Prof. Dr. Udo Fink

2009, Band 65, 129 S., broch., 24,- €, ISBN 978-3-8329-4791-0

Die Nachbarschaft der Europäischen Union erstreckt sich im Osten von der Barents-See bis zum Schwarzen Meer und umfasst dabei gänzlich unterschiedlich strukturierte Staaten. Der Band enthält Beiträge zu Grundfragen, Einzelfragen und konzeptionellen Perspektivfragen bezüglich des nachbarschaftlichen Verhältnisses der EU zu diesen Staaten, insbesondere zur Ukraine sowie zu Moldawien und Georgien.



Der Zusammenhalt Europas – In Vielfalt geeint

Herausgegeben von Prof. Dr. Dres. h.c. Peter-Christian Müller-Graff

2009, Band 64, 137 S., broch., 29,- €, ISBN 978-3-8329-4839-9

Der Zusammenhalt der aus 27 Mitgliedsstaaten bestehenden Europäischen Union kann nicht allein durch das europäische Primärrecht als konsentiertes normatives Gehäuse gewährleistet werden. Darüber hinaus sind viele zusätzliche Realelemente eines förderlichen Kontexts erforderlich. Wesentliche Kernelemente aus deren Kreis sind Gegenstand der Beiträge dieses Werkes.

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

 **Nomos**

FORUM

Berlin blassblau: zur Europapolitik der neuen Bundesregierung

*Joachim Wuermeling**

„Pantone Reflex Blue“ – so lautet die technische Bezeichnung der Hintergrundfarbe der Europaflagge. Das kräftige Azurblau steht für ein starkes Europa. Eher blassblau hingegen startet die neue Bundesregierung ihre europapolitische Aktivität. Kein Wunder: Weder im Wahlkampf noch in den Koalitionsverhandlungen noch in der Debatte um das Regierungsprogramm haben Europafragen eine Rolle gespielt.

Das erstaunt, wird doch in Brüssel und Straßburg mit dem Lissabon-Vertrag, ein wahrhaft neues Kapitel der Europapolitik aufgeschlagen. Nach den jahrelangen, quälenden institutionellen Diskussionen und dem vorläufigen Abschluss der Aufnahme weiterer Staaten kann sich Europa mit voller Kraft endlich den Sachthemen zuwenden. An großen und drängenden Aufgaben mangelt es dabei nicht: Wirtschafts- und Finanzkrise, Klimawandel, demografische Lücke, Globalisierung der Politik.

Im folgenden Beitrag werden in einer Bestandsaufnahme die wesentlichen inhaltlichen, institutionellen und personellen Festlegungen für die neue Legislatur referiert und vor dem Hintergrund der Herausforderungen für die deutsche Europapolitik bewertet, bevor einige Anregungen für das Regierungshandeln gegeben werden.

Neustart der Europapolitik: alles beim Alten?

Inhaltlich und institutionell setzt die neue Bundesregierung auf Kontinuität. Dabei haben die Begleitgesetze zur Lissabon-Ratifizierung, der Lissabon-Vertrag selbst und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Spielregeln für ihr Handeln grundlegend verändert.

Auf gerade einmal vier der 132 Seiten des Koalitionsvertrags werden die Grundsätze der Europapolitik skizziert. Abgesehen von der Passage über den Türkei-Beitritt sollen die Verhandlungen in der entsprechenden Arbeitsgruppe, die zugleich die Themen Außen-, Sicherheits- und Entwicklungspolitik behandelte, konsensual verlaufen sein. Das war vielleicht auch dem Umstand geschuldet, dass – anders als bei früheren Koalitionsbildungen – die Parteien Bundes- und Landes- aber keinen einzigen Europapolitiker in die Delegationen aufgenommen hatten.

Inhaltlich sind die Festlegungen sehr allgemein gehalten: Es findet sich das Bekenntnis zu einer „leistungsfähige[n] und selbstbewusste[n] EU“, die demokratisch, transparent, bürgernah und nach freiheitlichen Grundsätzen gestaltet sein soll. Europa soll den Rahmen abgeben für ein eigenverantwortliches und solidarisches Leben. Demgegenüber soll sich die Europäische Union auf das Wesentliche beschränken. Bei der Umsetzung europäischer Richtlinien wird der deutsche Gesetzgeber über die EU-Vorgaben nicht hinausgehen. Besonderen Wert legen die Koalitionäre auf die Einhaltung der Prinzipien der begrenzten Einzelermächtigung, der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Grenzüberschreitende EU-

* Dr. jur. Joachim Wuermeling, LL.M., Sprecher von Europa-Professionell, Staatssekretär a. D., MdEP a. D., Mitglied der Hauptgeschäftsführung des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft, Berlin.

Sozialsysteme werden abgelehnt. Ausdrücklich unterstrichen werden die Ziele der Wettbewerbsfähigkeit und des Wirtschaftswachstums.

Neben diesem betont freiheitlichen und insbesondere wirtschaftsliberalen Einschlag lassen noch die Ausführungen zu den EU-Finzen aufhorchen. Denn es werden substanzielle Vorschläge für eine ‚Umschichtung‘ im EU-Haushalt angekündigt. Mehr Mittel sollen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die europäische Infrastruktur und die Forschung eingesetzt werden. Da aber eine Erhöhung der Beitragszahlungen abgelehnt wird, muss dies wohl mit Kürzungen an anderer Stelle, etwa bei den Agrarausgaben oder der Regionalpolitik ermöglicht werden.

Die europapolitischen Aussagen sind allerdings nicht auf das EU-Kapitel beschränkt. Überraschend häufig, an 40 weiteren Stellen, werden im Rahmen der Fachpolitiken europapolitische Ziele festgelegt, von der vollständigen Öffnung der Eisenbahnmärkte über die Stärkung der Versicherungswirtschaft bei der Ausgestaltung der neuen Solvenzregeln bis hin zur Harmonisierung der Normen für Rüstungsexporte.

An der Organisation der Europapolitik in der Bundesregierung ändert sich nichts. Die Schaffung eines deutschen Europaministers im Kanzleramt, wie sie seit Jahren von fast allen Seiten für erforderlich gehalten wird, scheiterte erneut an dem Machtanspruch des Bundesaußenministers und damit des kleineren Koalitionspartners. So wird auch künftig die Koordinierungsfunktion zwischen dem Bundeskanzleramt, dem Auswärtigen Amt (insbesondere für Außenpolitik, Inneres und Justiz, Finanzen) und dem Bundeswirtschaftsministerium (Wirtschaft, Umwelt, Soziales) aufgeteilt. Den Vorsitz bei den Europastaatssekretären der Bundesregierung teilen sich weiterhin das Auswärtige Amt und das Bundeswirtschaftsministerium. Politisch verantwortlich werden im Bundeskanzleramt Ronald Pofalla als Kanzleramtsminister, im Auswärtigen Amt Werner Hoyer als Staatsminister und im Bundeswirtschaftsministerium Peter Hintze als Parlamentarischer Staatssekretär sein.

Als Ergebnis der Koalitionsverhandlungen benannte die neue Bundesregierung überraschend den baden-württembergischen Ministerpräsidenten Günther Oettinger für das Amt des deutschen EU-Kommissars. Dem Vernehmen nach hatten zuvor eine Reihe anderer Politiker eine Nominierung abgelehnt.

Im neu gewählten Deutschen Bundestag wird es wieder einen Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union geben, dem erneut der CDU-Abgeordnete Gunther Krichbaum vorsteht. Als europapolitische Sprecher der Fraktionen wurden Michael Stübgen (CDU/CSU), Axel Schäfer (SPD), Michael Link (FDP), Manuel Sarrazin (Die Grünen) und Diether Dehm (Die Linke) gewählt. Übrigens wurden in diesen Monaten auch die Vertretungen der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments in Berlin mit Matthias Petschke und Frank Piplat neu besetzt.

Mit dem Lissabon-Vertrag und den Begleitentscheidungen werden sich die rechtlichen Grundlagen und in der Folge die politischen Bedingungen für die deutsche Europapolitik ganz erheblich ändern: Der Lissabon-Vertrag selbst bezieht die nationale Politik stark in den europäischen Prozess ein. Die nationalen Parlamente werden an dem europäischen Gesetzgebungsprozess beteiligt und erhalten mit dem Subsidiaritätseinspruch ein formelles Instrument. Mit einem europäischen Bürgerbegehren können auch die Wähler selbst Themen für Brüssel setzen.

Die Begleitgesetze zum Lissabon-Vertrag stärken deutlich die Mitwirkungs- und Informationsrechte des Bundestags und des Bundesrats. Das europapolitische Handeln der Bundesregierung dürfte in Zukunft maßgeblich von der Haltung des Bundestages bestimmt werden. Anders als bei nationalen Themen, in denen die Fragen zumeist in der Regierungskoalition vorbesprochen wurden, kann es bei der offenen und kritischen Meinungsbildung

unter den Abgeordneten zu europäischen Fragen zu Konflikten mit der Regierung auch kommen, wenn die Mehrheitsverhältnisse eigentlich festliegen.

Dazu wird der Bundestag auch durch das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts veranlasst, das dem deutschen Parlament eine starke ‚Integrationsverantwortung‘ ins Stammbuch geschrieben hat. Es sieht die demokratische Legitimation europäischer Entscheidungen in erster Linie durch die nationalen Parlamente vermittelt.

Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang, dass sich in den letzten Jahren in Berlin schon eine sehr dynamische europapolitische Szene entwickelt hat. In Bundesministerien, Landesvertretungen, Verbänden, Lobby und Medien ist eine breite europapolitische Expertise entstanden, sei es durch die Befassung mit den europäischen Themen oder durch Mitarbeiter, die zuvor in Brüssel gearbeitet haben. Ein vielfältiges Angebot an europapolitischen Veranstaltungen führt zu einem regen Austausch. Netzwerke und Think Tanks wie die Europäische Bewegung, die Hauptstadtgruppe der Europa-Union Deutschland Europa-Professionell, die politischen Stiftungen oder das Institut für Europäische Politik bilden Foren und Plattformen für die Formulierung von Europapolitik in Berlin.

Deutschland in Europa: ‚weiter so‘ keine Alternative

Das platte Diktum ‚weiter so ist keine Alternative‘ darf heute einmal für die deutsche Europapolitik fruchtbar gemacht werden. Denn der eher verhaltene und defensive europapolitische Aufschlag von ‚Merkel II‘ hat den einen oder anderen überzeugten Europäer enttäuscht.

Welche praktische Politik aber daraus entsteht, ist damit keineswegs ausgemacht. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat in der letzten Legislaturperiode unter ähnlichen Ausgangsbedingungen als Europapolitikerin überzeugt und sich in der deutschen Ratspräsidentschaft 2007 großes Ansehen in Brüssel und Straßburg erworben. Aus der unpräzisen Herangehensweise, die auch den alten Koalitionsvertrag kennzeichnete, sind richtungweisende Impulse und bahnbrechende Entscheidungen entstanden, etwa der Lissabon-Vertrag, die europäische Energie- und Klimapolitik sowie das einheitliche Auftreten in internationalen Verhandlungen.

Deshalb ist es jetzt wichtig, dem sich ausbreitenden Eindruck von einem retardierenden Desinteresse Deutschlands an Europa kraftvoll entgegenzutreten. Sätze wie: „But just do not look to Germany for fresh ideas“¹ oder „Der thematische Kreis, über den in Deutschland diskutiert wird, hat sich verengt“² oder „Deutlicher könnte Merkel kaum signalisieren, dass ihr Europa schnurz egal ist“³ sollten nicht mehr zu lesen sein. Die Bundeskanzlerin selbst hat in ihrer ‚Humboldt-Rede‘ am 27. Mai 2009 betont, dass das Eintreten für deutsche Interessen und der „Blick für das Ganze [...] zwei Seiten derselben Medaille“ sind.

Der Lissabon-Vertrag wird zu einem Integrationsschub und zu einer „so nie erlebten Europäisierung der deutschen Politik“⁴ führen. Der Methode Monnet und der institutionellen Methode wird eine „politische Integrationsmethode“ folgen.⁵ Wie ein „Europa der Ergebnisse“ sich in mannigfachen konkreten Vorhaben niederschlagen wird, hat Kommissionspräsident José Manuel Barroso in seinen ‚politischen Leitlinien‘ bereits dokumentiert.⁶

1 Gideon Rachman: Germany retreats to old certainties, in: FT.com, 21.09.2009.

2 Peter Sloterdijk, in: Süddeutsche Zeitung, 10.11.2009.

3 Welt am Sonntag: Deutsche Politiker sind die größten Euroskeptiker, 08.11.2009.

4 Joachim Fritz-Vannahme: Mehr Europa wagen, Bertelsmann Stiftung: spotlight europe 2009/08.

5 Näher dazu Joachim Wuermeling: Vom Verfassungsentwurf zum Reformvertrag: Auf dem Weg zur politischen Integrationsmethode?, in: Ulrich Fastenrath/Carsten Nowak (Hrsg.): Der Lissabonner Reformvertrag. Änderungsimpulse in einzelnen Rechts- und Politikbereichen, Berlin 2009, S. 33-46, hier S. 39 ff.

6 José Manuel Barroso: Politische Leitlinien für die nächste Kommission, Brüssel, 30.09.2009.

Dabei muss auch dieser Bundesregierung klar sein, dass ihr eigener politischer Erfolg von der Gestaltung der europäischen Rahmenbedingungen abhängt. Ohne Wirtschaftswachstum im europäischen Binnenmarkt wird es keinen deutschen Aufschwung geben, ohne eine europäische Finanzaufsicht keine Finanzmarktstabilität, ohne europäische Energiepolitik keine sicherere Versorgung, ohne europäische Maßnahmen zum Klimawandel kein Aufhalten der Erderwärmung, ohne europäische Wettbewerbspolitik keine fairen Bedingungen für Unternehmen, ohne europäische Verbrechensbekämpfung keine innere Sicherheit, ohne europäische Forschungskooperation kein technischer Vorsprung, um nur einige Beispiele zu nennen.

Von Deutschland als größtem Mitgliedstaat in Europas Mitte wird von den Partnern Integrationskraft, Gestaltungswille und politische Führung erwartet. Dabei geht es weitaus weniger um die Entfaltung von deutschem Einfluss als um die Wahrnehmung von Verantwortung für Europa. Es geht weniger um einen pauschalen Integrationsschub als um die ausstehende Lösung von Problemen, die nationale Politik nicht mehr alleine bewältigen kann. Es geht weniger um die immer weitere Einebnung der unterschiedlichen Lebensverhältnisse oder gar der wohlmeinenden Gängelung des Bürgers als um das Offenhalten der Freiräume durch das Wegräumen von Hindernissen. Und schließlich geht es nicht um die Perfektionierung der nach innen gerichteten Politiken, sondern um die Behauptung Europas in dem entstehenden globalen Politikraum.

Nachdem sich „bei der Suche nach demokratischer Teilhabe in Europa der Fokus auf die nationale Ebene“⁷ verschoben hat, muss die neue Bundesregierung ihren Beitrag leisten zur Entwicklung Berlins als einem Ort, an dem Europapolitik gemacht wird. Die europapolitische Arbeit darf sich nicht darauf beschränken, von Berlin aus europapolitische Prozesse in Brüssel und Straßburg zu beeinflussen. Berlin muss selbst zum ‚europäischen Politikplatz‘ werden. Die Hauptstadt darf nicht nur Adressat von Informationen sein. Hier müssen politische Diskussionen stattfinden, die zu europapolitischen Entscheidungen führen. Die ‚innenpolitische Dimension der Europapolitik [muss] stärker im einheimischen parlamentarischen Diskurs‘⁸ abgehandelt werden. Dabei müssen die parlamentarischen Stränge genauso aktiviert werden wie die Kommunikationswege zwischen Ministerien und Verbänden, Wissenschaft und Politik sowie Medien und Öffentlichkeit.

Sieben Anregungen für einen Neustart

Damit eine neue Phase der Europapolitik in Berlin eingeläutet werden kann, bedarf es einiger Anstrengungen. Dazu gibt es viele Ideen. Ich möchte an dieser Stelle Bezug nehmen auf sieben Empfehlungen, die Europa-Professionell,⁹ die Hauptstadtgruppe der Europa-Union Deutschland, zu Beginn der neuen Legislaturperiode vorgelegt hat. Die Empfehlungen, an denen ich selbst mitgewirkt habe, verfolgen drei Ziele: den Ausbau der Führungs- und Integrationsrolle Deutschlands, die Stärkung des deutschen Einflusses auf europäische Entscheidungen und die Entwicklung eines echten Europapolitikplatzes Berlin. Die Empfehlungen lauten im Einzelnen:

7 Timm Beichelt/Anja Thomas: National politics matter! – Die Suche nach einer europäischen Verfassung und die Stärkung der nationalen Legitimationsgrundlagen der EU, in: *integration* 3/2009, S. 282-294, hier S. 294.

8 Peter-Christian Müller-Graff: Europa kann mit dem Lissabon-Urteil leben, in: EurActiv.de, 24.09.2009.

9 Europa-Professionell ist die Hauptstadtgruppe der Europa-Union Deutschland. Mitglieder sind in Berlin beruflich mit europapolitischen Fragen befasste Experten aus Politik, Verwaltung, Verbänden und Unternehmen. Europa-Professionell zählt derzeit etwa 150 Mitglieder.

Die neue Bundesregierung sollte eine detaillierte deutsche ‚Europa-Agenda‘ für die kommende Legislaturperiode aufstellen.

Deutschland mangelt es in der Europäischen Union an europapolitischem Profil. In Brüssel wird nicht hinreichend deutlich, wofür Deutschland in Europa steht, was es in der Europäischen Union eigentlich erreichen will. Zwar werden zu einzelnen Dossiers die Positionen deutlich dargelegt. Was Deutschland von Europa insgesamt erwartet, ist aber nicht konkret genug zu greifen. Dabei hätte Deutschland gerade in dieser Phase der europäischen Integration die Chance, Ideengeber, Gestalter und Mittler zu sein, um der Europäischen Union neue Schlagkraft zu geben.

Durch die Erarbeitung einer entsprechenden Agenda sollte sich die Bundesregierung zunächst selbst darüber klar werden, welche Ziele sie in Europa in den nächsten vier Jahren verfolgt. Damit wird zugleich eine strategische und konzeptionelle Verantwortung für Europa insgesamt übernommen. Schließlich führt die Erarbeitung einer solchen Agenda zu fruchtbaren europapolitischen Diskussionen innerhalb Deutschlands.

Die neue Bundesregierung sollte sich rascher positionieren und ihre Haltung im Laufe des Entscheidungsprozesses flexibler anpassen.

Entscheidungsprozesse in Brüssel laufen nach ihrem eigenen Rhythmus ab und nehmen keine Rücksicht auf den Zeitbedarf der Meinungsbildung in Berlin. Der Einfluss der Bundesregierung hängt davon ab, dass frühzeitig die eigene Position eingebracht wird. Im Laufe der Beratungen ergeben sich ständig neue Verhandlungssituationen, auf die flexibel reagiert werden muss.

Die neue Bundesregierung sollte kontinuierliche Präsenz gegenüber allen europäischen Institutionen und auf allen Ebenen zeigen.

Die Zahl der relevanten Entscheidungsträger in EU-Kommission, Europäischem Parlament und den nationalen Regierungen dürfte bei mehreren 10.000 liegen. Deshalb ist es erforderlich, in den eigenen Fachzirkeln kontinuierlich Netzwerke zu bilden und informelle Kontakte zu pflegen. Für diese systematische Europaarbeit muss die notwendige Zeit zur Verfügung stehen. Das Engagement auch auf Beamtenebene muss gewürdigt werden.

Durch eine kontinuierliche Präsenz auf allen Ebenen und in allen Institutionen sowie eine breit angelegte Bildung von Netzwerken sollte die Bundesregierung die Grundlage dafür legen, dass in spezifischen Verhandlungs- und Konfliktsituationen auf einer guten Grundlage agiert werden kann. Die Bundesregierung muss durch ein verstärktes Monitoring insbesondere der Arbeit der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments jederzeit ein genaues Bild von der Lage in Brüssel haben. Die handelnden Vertreter der Bundesregierung sollten in der jeweiligen Brüsseler ‚Szene‘ ein Begriff sein, auch wenn sie ihren Dienstsitz in Berlin haben.

Die neue Bundesregierung sollte ihr europapolitisches Handeln gegenüber der Öffentlichkeit, den Parlamenten und den beteiligten Kreisen transparent machen.

Das Regierungshandeln in Brüssel und die Festlegung von europapolitischen Positionen der Bundesregierung in Berlin sind derzeit praktisch nicht Gegenstand der politischen Debatte. So wird in Berlin eine große Distanz zu den Brüsseler Vorgängen empfunden. Mangels früherer Informationen wird die allgemeine Öffentlichkeit in Deutschland immer wieder von Entscheidungen der Europäischen Union ‚überrascht‘, die in Brüssel ein ‚alter Hut‘ sind. Die ‚Integrationsverantwortung‘ wird weitgehend hinter verschlossenen Türen

wahrgenommen. EU-Angelegenheiten werden nicht als politisch, sondern als routinemäßige Facharbeit wahrgenommen.

Für europapolitische Vorgänge muss in Deutschland die Öffentlichkeit hergestellt werden. Die Positionierung der Bundesregierung, das Handeln im Ministerrat und der Fortgang der Beratungen sollte von einer Debatte begleitet werden, so, wie das bei nationalen Vorhaben auch der Fall ist.

Die neue Bundesregierung sollte effizientere und klarere Entscheidungsstrukturen etablieren.

Koordinierende Funktionen innerhalb der Bundesregierung haben gegenwärtig das Bundeskanzleramt, das Auswärtige Amt und das Bundeswirtschaftsministerium inne. Die Federführung für die einzelnen Dossiers liegt bei den Fachressorts. Bundestag und Bundesrat werden in Zukunft stärker einzubeziehen sein. Diese komplizierten und fragmentierten Strukturen haben zur Folge, dass dem Handeln der Bundesregierung ein komplexer interministerieller und innerstaatlicher Beratungsprozess vorausgeht. Nach dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags muss die Bundesregierung einen politischen Verantwortlichen für den Rat für Allgemeine Angelegenheiten benennen.

Die erforderliche Koordinierung soll einerseits effizient genug sein, um auch kurzfristig reagieren zu können, andererseits eine breit angelegte Meinungsbildung ermöglichen. In den Verfahren muss auch politisch und darf nicht nur fachlich entschieden werden.

Die neue Bundesregierung sollte die europäische Personalpolitik strategischer, vorausschauender und nachhaltiger gestalten.

Deutschland ist im Personal der europäischen Institutionen nach wie vor unterrepräsentiert. Da die Funktionen formell nicht nach Proporz und zum Teil gar nicht von außen besetzt werden können, kann dies nicht von heute auf morgen geändert werden. Personalpolitik in Europa muss langfristig angelegt werden.

Mit einer systematischen, strategischen und mittel- und langfristig angelegten Personalpolitik sollte die Präsenz Deutschlands in den europäischen Institutionen verbessert werden. Der Stellenwert der EU-Arbeit in Brüssel, aber auch in den Ministerien in Berlin muss höher geschätzt werden.

Die neue Bundesregierung sollte mit einer integrierten, modernen und adressatengerechten Kommunikation die Öffentlichkeit über die europapolitischen Vorgänge aus deutscher Sicht informieren.

Die deutsche Öffentlichkeit nimmt europapolitische Vorgänge nur punktuell wahr. Debatten entzünden sich weniger an den Tagesereignissen der europapolitischen Agenda, sondern an ‚Aufregertemen‘, die zufällig, punktuell und selektiv in den öffentlichen Fokus gelangen. So nimmt das deutsche Publikum nur bedingt teil an dem Mainstream der politischen Debatte in Brüssel und Straßburg. Europäische Öffentlichkeit in Brüssel und deutsche Öffentlichkeit haben nicht den gleichen Schritt und nur eine geringe Teilmenge. Das trägt zur Entfremdung der deutschen Bevölkerung von Europa wesentlich bei.

Die Öffentlichkeitsarbeit sollte dem europapolitisch potenziell interessierten Bürger einen sachlich fundierten Einblick in die europapolitischen Sachverhalte aus deutscher Sicht ermöglichen.

Fazit

Stärken und Erfolge der deutschen Europapolitik der vergangenen Jahre und Jahrzehnte sind unbestreitbar. Dennoch stellen die politischen, institutionellen und praktischen Veränderungen auf deutscher und europäischer Ebene neue und höhere Anforderungen. Die Bundesregierung sollte die neue Legislaturperiode zum Anlass für einen Neustart ihrer europapolitischen Arbeit nehmen. Sie kann dabei auf einer guten Infrastruktur und breiten Erfahrungen aufbauen. Eine nüchterne Analyse der Stärken und Schwächen wird dabei schnell den Reformbedarf zutage fördern.

Erstes Nachschlagewerk für deutsch-französische Beziehungen



Handwörterbuch der deutsch-französischen Beziehungen

Herausgegeben von Astrid Kufer,
Isabelle Guinaudeau und
Christophe Premat

2009, 245 S., brosch., 24,- €,
ISBN 978-3-8329-4807-8

Mit diesem Handwörterbuch liegt erstmals ein umfassendes Nachschlagewerk zu den deutsch-französischen Beziehungen vor. In über 90 Beiträgen stellen Nachwuchswissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen die wichtigsten Institutionen, Akteure und Mittlerfiguren aus Politik, Gesellschaft und Kultur sowie historische Wendepunkte der deutsch-französischen Beziehungen vor.

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

 **Nomos**

LITERATUR

Leadership in der Europäischen Union

Joachim Schild*

Mit der Auswahl von Herman Van Rompuy und Catherine Ashton als Präsident des Europäischen Rates beziehungsweise als Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik haben sich die im Europäischen Rat versammelten Staats- und Regierungschefs jüngst offenbar gegen eine starke politische Führung und gegen die Entstehung eines neuen Kraft- und Machtzentrums innerhalb der Europäischen Union entschieden. Das den neuen, mit dem Vertrag von Lissabon geschaffenen Spitzenämtern zugeordnete Rollenprofil scheint dasjenige des Moderators, Koordinators und Konsensschmiedes zu sein. Damit dürften sich die von vielen Beobachtern in die institutionell-vertragsrechtliche Antwort auf das politische Führungsdefizit der Union gesetzten Erwartungen allenfalls teilweise erfüllen. Unter den Mitgliedstaaten war schlicht kein Konsens im Hinblick auf dynamische politische Führung in der Union herzustellen.

Gleichwohl dürfte aber eine breite Übereinstimmung unter zentralen europapolitischen Akteuren wie akademischen Beobachtern darüber bestehen, dass politische Führung im Sinne von Orientierung, strategischer Richtungsgebung, Bündelung von Energien und Ausrichtung von Institutionen und Akteuren auf langfristige politische Zielsetzungen sowie die Fähigkeit zur Definition von Prioritäten in der Europäischen Union in jüngerer Zeit zur Mangelware geworden sind.

Von den hier vorzustellenden Publikationen liefern der von *Jack Hayward* herausgegebene Sammelband „Leaderless Europe“ sowie

Jack Hayward (Hrsg.): *Leaderless Europe*, Oxford University Press: Oxford/New York 2008, ISBN 978-0-19-953502-6; 336 Seiten, 56,00 £.

Lars Hewel: *Hegemonie und Gleichgewicht in der europäischen Integration. Eine Untersuchung der Führungsproblematik im Rahmen der Fortentwicklung der Europäischen Union*, Nomos: Baden-Baden 2006, ISBN 978-3-8329-1896-5; 442 Seiten, 69,00 €.

Susanne Pfeiffer: *Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig? Eine Analyse im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Europapolitik (1990-2000)*, Peter Lang Verlag: Frankfurt Main u.a. 2006, ISBN: 978-3-631-54656-7; 419 Seiten, 62,20 €.

Christian Lequesne: *La France dans la nouvelle Europe. Assumer le changement d'échelle*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques: Paris 2008, ISBN 978-2-7246-1085-7; 160 Seiten, 12,00 €.

die Dissertation von *Lars Hewel* einen unmittelbaren Beitrag zur Diskussion über politische Führung in der Union. Die Dissertation von *Susanne Pfeiffer* zur Entwicklung deutsch-französischer Beziehungen von 1990-2000 sowie die knappe, aber sehr gehaltvolle Monografie von *Christian Lequesne* zur Entwicklung der französischen Europapolitik seit dem Ende des Ost-West-Konflikts bieten ihrerseits mit der Konzentration auf zwei potenziell führende Mitgliedstaaten in der Union, Deutschland und Frankreich, wichtige ergänzende Erkenntnisse zur Praxis und zu den Grenzen politischer Führung in der Union.

* Prof. Dr. Joachim Schild, Professor für Vergleichende Regierungslehre, Universität Trier.

Die Europäische Union, so lautet die Kernbotschaft von *Hayward* in seinem einleitenden Beitrag zu dem von ihm herausgegebenen Sammelband, wird sich auf unbestimmte Zeit darauf einrichten müssen, ohne starke politische Führung auszukommen. Deren Fehlen kann als eine Dauerherausforderung in einer polyzentrischen, machverteilenden politischen Ordnung wie derjenigen der Europäischen Union, einem komplexen Verhandlungssystem, dessen institutionelle Konfiguration geradezu als antihegemoniale Konstruktion par excellence gilt, betrachtet werden. Aber warum, so fragt *Hayward*, ist es im Verlauf eines halben Jahrhunderts der Integrationsgeschichte nicht zur Herausbildung einer klar identifizierbaren Form von leadership gekommen? *Jean-François Revel* zitierend stellt er fest, dass die Antwort möglicherweise die sei, dass Europa die Machtlosigkeit zum Prinzip erhoben habe. „Instead, piecemeal power-sharing by nation statesmen seeks surreptitiously to promote an integrationist strategy incrementally, by fits and starts, and stops“, so *Hayward*.¹

In Ermangelung eines europäischen Demos erscheint auch die Vorstellung einer prominenten und starken politischen Persönlichkeit an der Spitze der Union als „simplistisch“, so *Hayward*. Was unter günstigen historischen Rahmenbedingungen allenfalls möglich erscheint, ist politische Führung „from behind the scenes“, wie sie etwa *Jacques Delors* gestützt auf ein solides Netzwerk von Vertrauten im fragmentierten EU-System ausüben konnte, zumal er das Vertrauen von *François Mitterrand* und *Helmut Kohl* besaß. In dieser Perspektive und Interpretation erscheint der ‚*Herman Van Rompuy*-Typus‘ von Spitzenpolitikern geradezu perfekt zum Charakter der Union als Konsensdemokratie zu passen.

Der systematisch angelegte Sammelband behandelt in drei Teilen politische Führung in

historischer Perspektive, die Frage, warum es Europa derzeit an politischer Führung mangelt, und schließlich die Frage, woher, insbesondere aus welchen Institutionen – Europäische Kommission, Europäisches Parlament, Europäischer Gerichtshof – heute politische Führungsimpulse kommen könnten. In der Gesamtschau ergibt sich in den meisten Beiträgen ein Bild geringer und tendenziell abnehmender Führungs- oder Steuerungsleistungen, insbesondere was die Rolle der Europäischen Kommission angeht. Sie wird unter anderem in Beiträgen von *David Howarth* zur Wirtschafts- und Währungsunion und von *Michelle Cini* behandelt, die den Einflussverfall der Kommission in den Amtszeiten von *Jacques Santer* und *Romano Prodi* nachzeichnet.

Politische Führung durch Mitgliedstaaten ist in der Europäischen Union – jenseits der Rolle der Ratspräsidentschaft – allenfalls als kollektive Führung durch eine Gruppe denkbar. Aber Hoffnungen auf kollektive Führung verweist *Dionysis G. Dimitrakopoulos* in den Bereich des Wunschdenkens, da drei zentrale Quellen hierfür derzeit fehlten: eine dominante und geteilte Konzeption der materiellen Interessen der Union, ein explizites, legitimierendes und mobilisierendes Set von Ideen und schließlich ein robustes institutionelles Arrangement.²

Der Sammelband kann mit einer Reihe von empirisch gehaltvollen Einzelbeiträgen aufwarten. Was er jedoch vermissen lässt, ist die systematische Entfaltung des Begriffs der politischen Führung im europäischen Mehrebenensystem sowie eine theoretische Anstrengung, Bedingungen und förderliche Kontextfaktoren für – zumindest temporäre – politische Führungsleistungen herauszuarbeiten. Dies wird nur ansatzweise in den einzelnen Beiträgen geleistet, deren Erkenntnisse aber nicht theoretisch gebündelt werden. Le-

1 Jack Hayward: Introduction: Inhibited Consensual Leadership within an Interdependent Confederal Europe, in: Jack Hayward (Hrsg.): *Leaderless Europe*, Oxford/New York 2008, S. 1-14, hier S. 1.

2 Dionysis G. Dimitrakopoulos: Collective Leadership in Leaderless Europe: A Sceptical View, in: Jack Hayward (Hrsg.): *Leaderless Europe*, Oxford/New York 2008, S. 288-304, hier S. 288.

diglich der Beitrag von Howarth unternimmt einige Schritte in Richtung einer analytischen Klärung des Begriffs politischer Führung, indem er in Bezug auf die Kommission zwischen unterschiedlichen Manifestationen beziehungsweise Teildimensionen politischer Führung in Form von entrepreneurship, Präferenzmanipulation, Management, Wachhundfunktion und formeller/informeller Agenda-Setting-Macht unterscheidet.³ Eine Leerstelle des Sammelbandes besteht auch darin, dass der Europäische Rat, der laut Vertrag „die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten“ der Union festlegen und ihr „die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse“ geben soll (Art. 15 EUV⁴), dem also die Wahrnehmung von Führungsfunktionen als Rolle und Aufgabe zugewiesen wurde, nicht in einem eigenen Beitrag behandelt wird.

Gleich zwei Beiträge des Bandes befassen sich in kritischer Absicht mit der Führungsrolle deutsch-französischer Beziehungen in der Union. *William E. Paterson* kommt in seinem historischen Überblick zu dem Ergebnis, dass intergouvernementale Führung durch Mitgliedstaaten, wenn sie denn zu beobachten war, zwar in der Regel gemeinsam von Deutschland und Frankreich ausgeübt wurde; diese sei aber allenfalls sporadisch und unter kontingenten Bedingungen zustande gekommen und werde rückblickend geradezu in mythenbildender Weise verklärt. Das Bild einer „kooperativen Hegemonie“, wie es von Thomas Pedersen⁵ gezeichnet wurde, ist allenfalls in einzelnen Perioden, etwa in Bezug auf historische Richtungsentscheidungen auf dem Weg zur Währungsunion empirisch haltbar. Im Übrigen verweist Paterson auf die mehrfache Bremserrolle des „Tandems“ und auf deutsche „Führungsvermeidungsreflexe“.⁶

Alistair Cole sieht seinerseits seit den 1990er Jahren eine Entwicklung hin zu einer eher defensiven, stärker an geteilten nationalen Interessen denn an europäischen Integrationszielen ausgerichtete Rolle beider Länder, was an Entscheidungen zur Gemeinsamen Agrarpolitik sowie insbesondere an der von beiden Staaten gemeinsam betriebenen Verwässerung und Reform des Stabilitäts- und Wachstumspaktes festgemacht werden kann.

Zu ähnlichen Schlüssen kommen auch die beiden Dissertationen von Hewel sowie von Pfeiffer. *Hewel* analysiert die Führungsleistungen Frankreichs, Deutschlands und Großbritanniens im Rahmen der jüngeren Integrationsgeschichte nach 1990 in einer strikt neorealistischen Perspektive. Damit nimmt er gewiss eine theoretische Außenseiterposition ein. Diese ist dort fruchtbar, wo im Rahmen der im Zentrum der Arbeit stehenden Vertragsrevisionen von ‚Maastricht‘ bis ‚Nizza‘ plausibel dargelegt werden kann, wie machtpolitische Erwägungen und wahrgenommene Verschiebungen der Binnenbalance der Union zu wichtigen Handlungsmotiven für nationale Regierungen und ihr Spitzenpersonal wurden. Empirisch wird dem Leser zwar kaum grundsätzlich Neues zu den Vertragsverhandlungen geboten, die Bedeutung machtpolitischer Interessen für diese Verhandlungsprozesse wird aber durchaus plausibel und gut belegt herausgearbeitet. Angesichts einer zunehmenden Zahl von Veröffentlichungen, die mit hohem theoretischen Aufwand nach noch so kleinen Spurenelementen von Deliberation in der Weiterentwicklung der Europäischen Union fahnden und dabei machtpolitische Interessen aus der Analyse weitgehend ausblenden, kann diese Perspektive durchaus als be-

3 David Howarth: Delegation and Commission Leadership in Economic and Monetary Union, in: Jack Hayward (Hrsg.): *Leaderless Europe*, Oxford/New York 2008, S. 28-46, hier S. 32.

4 Vertrag über die Europäische Union in der konsolidierten Fassung des Vertrags von Lissabon, in: *Amtsblatt der EU*, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 13-45.

5 Thomas Pedersen: *Germany, France and the Integration of Europe. A realist interpretation*, London 1998; Thomas Pedersen: *Cooperative hegemony: power, ideas and institutions in regional integration*, in: *Review of International Studies* 4/2002, S. 677-696.

6 William E. Paterson: *Did France and Germany Lead Europe? A Retrospect*, in: Jack Hayward (Hrsg.): *Leaderless Europe*, Oxford/New York 2008, S. 89-112, hier S. 99.

reichernd und als nützliches Korrektiv empfunden werden.

Allerdings erscheint das Erkenntnispotenzial eines neorealistischen Zugriffs auf das Thema durchaus in einem doppelten Sinne begrenzt. Zum einen lassen sich im Rahmen dieser machttheoretischen Perspektive in erster Linie ‚epochemachende‘ Entscheidungen im Kontext von Vertragsreformen erhellen, kaum aber das alltägliche Funktionieren und die konkrete Politikgestaltung im Rahmen des europäischen Mehrebenensystems. Auch ist die Darstellung vor allem dort überzeugend, wo es um Verhandlungsgegenstände geht, die unmittelbar die Machtinteressen der Mitgliedstaaten berühren, vor allem im Bereich der Reform der Institutionen, etwa der Abstimmungsmodalitäten und der Stimmenwägung im Rat. Wesentlich weniger gut kann der neorealistische Ansatz die differenzierte Form der Integrationsentwicklung auf unterschiedlichen Politikfeldern erklären, insbesondere die nur langsamen Fortschritte der Europäischen Union auf dem Wege zu einem globalen Akteur, die schwer mit dem Argument des externen balancing gegenüber den USA in Einklang zu bringen sind.

Auffällig ist, dass der Autor sich praktisch ausschließlich in einem neorealistischen Bezugsrahmen bewegt, ohne konkurrierende Erklärungsansätze überhaupt ernsthaft in Betracht zu ziehen, seien es nun der liberale Intergouvernementalismus oder institutionalistische Ansätze. Die Systematik und theoretische Stringenz geht hier auf Kosten der Erklärungs- und Prognosekraft. So lautet eine zentrale Schlussfolgerung des Autors, dass die „Entwicklung der Integration insgesamt progressiv [verlaufe]. Den auf die Europäische Union wirkenden systemischen und subsystemischen Rahmenbedingungen ist eine Tendenz zur Vereinheitlichung inhärent, die die Mitgliedstaaten dazu bewegt, interne Ungleichgewichte integrativ abzumildern und

ihre Capabilities gegenüber exogenen Herausforderungen zusammenzuführen.“⁷ Zu einem solch integrationsoptimistischen Ausblick kann nur gelangen, wer nicht nur die wachsende Heterogenität der erweiterten Europäischen Union, sondern vor allem auch die innerstaatlichen und innergesellschaftlichen Widerstände gegen Integrationsvertiefung völlig ausblendet.

Während Hewel Beispiele erfolgreicher deutsch-französischer Führung behandelt, aber durchaus auch machtpolitisch motivierte Konflikte im Kontext der Institutionenreform in den Verhandlungen über die Verträge von Amsterdam und Nizza analysiert, konzentriert sich Pfeiffer in ihrer Studie ganz auf die Art und Weise, wie in den deutsch-französischen Beziehungen bilaterale Konflikte und Spannungen verarbeitet werden. Sie fragt nach der Lern- und Anpassungsfähigkeit der deutschen und französischen Regierungseliten in Anbetracht von Konflikterfahrungen im bilateralen Verhältnis nach der Zeitenwende von 1989-91 bis ins Jahr 2000. Die Fallstudien sind daher so ausgewählt, dass der Umgang mit bilateralen Divergenzen analysiert und Bedingungen für erfolgreiche Konfliktbearbeitung identifiziert werden können: der Umgang mit dem Jugoslawienkonflikt 1991-1999, Divergenzen in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik (Einsatz- und Befehlsstruktur des Eurokorps, französische Armee reform, europäische schnelle Eingreiftruppe) sowie institutionelle EU-Reformen von ‚Maastricht‘ bis ‚Nizza‘ am Beispiel der Sitz- und Stimmenverteilung im Europäischen Parlament beziehungsweise im Rat bilden die drei Themenschwerpunkte.

Die Fähigkeit, aus bilateralen Spannungen und Konflikten zu lernen, ist der Autorin zufolge durchaus begrenzt. Sie sieht in den 1990er Jahren einen schleichenden Prozess der Erosion deutsch-französischer Beziehungen und eine Relativierung ihres Charakters

7 Lars Hewel: Hegemonie und Gleichgewicht in der europäischen Integration. Eine Untersuchung der Führungsproblematik im Rahmen der Fortentwicklung der Europäischen Union, Baden-Baden 2006, S. 399.

als privilegierte Sonderbeziehung. Einen wesentlichen Grund hierfür findet sie im „Streben beider Staaten nach Durchsetzung ihrer Interessen [...], das nicht die Verbesserung des beiderseitigen Zusammenwirkens, sondern das Erreichen der jeweiligen Ziele zum entscheidenden Kriterium nationalen Lernens macht.“⁸

Der Wert der Studie liegt im detaillierten Nachzeichnen bilateraler Konflikte und ihrer Bearbeitung in der Außen-, Sicherheits- und Europapolitik. Die Autorin scheint dabei jedoch Opfer ihrer eigenen Analysestrategie zu werden. Ihre Konzentration auf konflikthafte Prozesse lässt sie einen pessimistisch-alarmistischen Grundton anschlagen und verstellt ihr den Blick auf die Gesamtkonfiguration deutsch-französischer Beziehungen in europapolitischen Fragen in der behandelten Periode sowie auf die zumindest partiell seit 2000 reaktivierte europapolitische Führungsrolle, etwa im Rahmen der Verhandlungen über einen Vertrag über eine Verfassung für Europa.

Die mangelnde Prognosefähigkeit beruht im Falle der vorliegenden Studie auf einer nicht hinreichenden Berücksichtigung des normativen Unterfutters der deutsch-französischen Beziehungen und der damit verbundenen Rollenzuschreibung als führende Staaten in der Union, denen eine herausragende Verantwortung für den Integrationsprozess zukommt. Im Übrigen ist gerade in der jüngsten Zeit zu beobachten, dass eine nüchtern-rationale Interessenabwägung zu dem Schluss führen kann, dass eine führende Rolle in der Europäischen Union nicht ohne oder gegen, sondern nur mit dem privilegierten Partner möglich ist. Diese Erfahrung musste Präsident Nicolas Sarkozy am Beispiel seines Mittelmeerunionsprojekts auf schmerzliche Weise machen.

Sarkozys erklärtes Ziel als Staatspräsident war und ist es, Frankreich seinen Platz als führender Mitgliedstaat im Zentrum der Euro-

päischen Union zurückzugeben. Wie und warum dieser nach der Zeitenwende 1989-91 verloren ging, ist zentraler Gegenstand der kompakten, aber äußerst anregenden Studie von Lequesne, dem derzeitigen Direktor des „Centre d'études et de recherches internationales“ (Sciences Po Paris). Seine zentrale These lautet, dass Frankreich seinen Platz im erweiterten Europa noch nicht habe finden können, da es die nötigen internen und europapolitischen Anpassungen an die veränderten Realitäten einer erweiterten Europäischen Union (noch) nicht vollzogen habe.

Die 1980er Jahre werden von Lequesne als ein Jahrzehnt des „ruhigen Funktionalismus“ beschrieben, gekennzeichnet durch eine Abfolge von konkreten Integrationsprojekten, eine von Frankreich gemeinsam mit Deutschland ausgeübte Führungsrolle vor dem Hintergrund eines permissiven Konsenses der Bürger. Das Jahr 1989 bilde eine Zäsur und stehe am Beginn einer starken Verunsicherung der politischen und administrativen Eliten, aber auch der Bürger, einer Desillusionierung im Hinblick auf die Entwicklungsrichtung der Union und auf den möglichen Einfluss Frankreichs im europäischen Rahmen.⁹ Insbesondere der Prozess der Erweiterung wurde stärker als Bedrohung denn als Chance begriffen, eine Bedrohung des französischen Wirtschafts- und Sozialmodells durch verstärkte wirtschaftliche Konkurrenz, zunehmenden Steuerwettbewerb und sozialregulative Unterbietungswettläufe. In einer erweiterten Union schwinden die Realisierungschancen einer ‚Europe puissance‘-Konzeption aufgrund der ausgeprägt pro-atlantischen Orientierungen der neuen Mitgliedstaaten und droht allgemein ein Einflussverlust eines politisch-voluntaristischen Verständnisses des Integrationsprojekts zugunsten der Wahrnehmung der Union primär als Wirtschaftsgemeinschaft. Damit sinken auch die Chancen, französische Präferenzen auf die europäische Ebene „hoch-

8 Susanne Pfeiffer: Die deutsch-französische Partnerschaft: störanfällig, aber strapazierfähig? Eine Analyse im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Europapolitik (1990-2000), Frankfurt/Main u.a. 2006, S. 352.

9 Christian Lequesne: La France dans la nouvelle Europe. Assumer le changement d'échelle, Paris 2008, S. 37.

zuladen“, während gleichzeitig identitätsstiftende Elemente des nationalen Wirtschafts- und Sozialmodells unter erheblichen Anpassungsdruck geraten. Damit droht die gesellschaftliche Legitimationsgrundlage der französischen Europapolitik wie auch der Europäisierung des nationalen politischen Systems zu erodieren. Vor diesem Hintergrund kam es zu einer Art Defensivkoalition aus föderalistisch orientierten Kleineuropaaanhängern, die eine Minderheitenposition einnehmen, und den von Sozialmodellängsten umtriebenen Europaskeptikern, die in ihrer tief sitzenden Erweiterungsskepsis geeint waren. Die Europaskepsis letzterer war ausschlaggebend für den negativen Ausgang des Verfassungsreferendums vom 29. Mai 2005.

Sozialmodellängste, so Lequesne, sind nicht nur Ausdruck von Globalisierungsängsten, die auf die EU-Osterweiterung projiziert werden, sondern sitzen tiefer: Sie beruhen auf einer generellen Skepsis gegenüber dem Markt als ökonomische Organisationsform und Koordinierungsmechanismus. Die verbreitete Wahrnehmung der Europäischen Union als „Markteuropa“ und als Bedrohung des französischen Wohlfahrtsstaatsmodells verstelle letztendlich den Blick auf endogene Ursachen

von sozialen und wirtschaftlichen Fehlentwicklungen im Lande.

Um eine positive, gestaltende Führungsrolle in Europa wiederzuerlangen muss Frankreich, Lequesne zufolge, seinen Frieden mit den Gegebenheiten eines erweiterten Europas und der Globalisierung schließen, intern die nötigen Anpassungsleistungen erbringen und extern nicht lediglich auf die Führung durch große Mitgliedstaaten setzen, sei sie deutsch-französisch oder franko-britisch, sondern auch mit kleinen und mittleren Staaten zu kooperieren lernen.

Politische Führung in der Europäischen Union, so die gemeinsame Erkenntnis der vorgestellten Studien, ist äußerst voraussetzungsvoll und an eine Reihe von Kontextfaktoren geknüpft, deren Zusammentreffen in der Integrationsgeschichte gewiss nicht der Regelfall war. Kollektive Führung durch Institutionen und/oder Gruppen von Mitgliedstaaten kann in der erweiterten Union gleichwohl als Voraussetzung allein schon für die Bewahrung des erreichten Integrationsstandes in Zeiten wirtschaftlicher Krisen, zunehmend heterogener Interessen und Leitbilder sowie angesichts eines verbreiteten gesellschaftlichen Euroskeptizismus betrachtet werden.



Making EU Politics Public

How the EU institutions develop public communication

Von Dr. Christina Altides

2009, 227 S., brosch., 29,- €,

ISBN 978-3-8329-4966-2

(Regieren in Europa, Bd. 16)

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



Nomos

TAGUNG

50 Jahre Integrationsforschung: Rückblick und Perspektiven

*Institut für Europäische Politik**

50 Jahre Institut für Europäische Politik: 50 Jahre „Integrationsverantwortung“

Seit 1959 ist das Institut für Europäische Politik (IEP) als gemeinnützige Organisation auf dem Gebiet der europäischen Integration tätig. Damit hat das IEP an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Verwaltung und politischer Bildung den Prozess der europäischen Einigung seit den Anfängen begleitet. Anlässlich des 50-jährigen Bestehens des IEP fand im Oktober 2009 die jährliche Expertenkonferenz des IEP in Zusammenarbeit mit seinem Wissenschaftlichen Direktorium statt. Der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Direktoriums, *Michael Kreile*, und der Direktor des IEP, *Mathias Jopp*, unterstrichen in ihrer Einführung, dass es dem IEP sehr gerecht werde, die 50-Jahr-Feier auf wissenschaftliche Art mit einer Konferenz zu begehen. Auf der interdisziplinären Konferenz sprachen Politik-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftler sowie Vertreter der Bundesregierung und der europäischen Institutionen zu aktuellen europäischen Themen und debattierten zusammen mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern rückblickend und vorausschauend Fragen der europäischen Integrationsforschung. Ziel der Konferenz war es dabei, eine Zwischenbilanz der Integrationsforschung zu ziehen (siehe Programmübersicht).

Zu Beginn der Tagung übermittelte *Michael Clauß* die Glückwünsche des Auswärtigen Amtes zum 50-jährigen Bestehen des IEP. Auch Staatsminister *Günter Gloser* würdigte in einer abendlichen Festansprache die Arbeit des IEP. Dabei betonte er dessen Rolle als

50 Jahre Institut für Europäische Politik – 50 Jahre Integrationsforschung

Expertentagung in Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftlichen Direktorium anlässlich des 50-jährigen Bestehens des IEP

Mit freundlicher Unterstützung der Fritz Thyssen Stiftung und der Vertretung der Freien und Hansestadt Hamburg beim Bund

Berlin, 1./2. Oktober 2009

Begrüßung und Eröffnung

Prof. Dr. Michael KREILE, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums des IEP; Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Mathias JOPP, Direktor, Institut für Europäische Politik (IEP), Berlin

Grußwort

Michael CLAUß, Ministerialdirigent, Stellv. Leiter der Europaabteilung, Auswärtiges Amt, Berlin

Eröffnungsvortrag: 50 Jahre Institut für Europäische Politik – 50 Jahre Integrationsforschung

Prof. Dr. Heinrich SCHNEIDER, Ehrenvorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums des IEP; Universität Wien

Kommentare

Prof. Dr. Rudolf HRBEK, Vizepräsident der Versammlung der Kuratoren des IEP; Universität Tübingen

Arno KRAUSE, Ehrenvorsitzender des Kuratoriums, ASKO EUROPA-STIFTUNG, Saarbrücken

Rapporteurin

Tanja LEPPIK-BORK, M.A., M.E.S., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, IEP, Berlin

* Verfasst von Anne Bercio, M.E.S.; Dr. des. Katrin Böttger; Gesa-Stefanie Brincker, M.E.S.; Dipl. Frank. Wiss. Mariella Falkenhain; Dipl. Pol. Severin Fischer; Tanja Leppik-Bork, M.A., M.E.S.; Dipl. Pol. Dominic Maugeais; Wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Institut für Europäische Politik, Berlin.

Mittler zwischen Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit. Für die Verbindung von Wissenschaft und Politik sei gerade die langjährige Zusammenarbeit zwischen dem IEP und dem Auswärtigen Amt ein sehr gutes Beispiel. Als einige der derzeit anstehenden großen europäischen Themen skizzierten die beiden Vertreter des Auswärtigen Amtes die mögliche Zukunft und Umsetzung des Vertrages von Lissabon, den Beginn einer neuen Phase deutscher Europapolitik, die Wirtschaftskrise und Finanzkrise, den Klimaschutz, die EU-Außenpolitik und die EU-Erweiterung.

Auch *Heinrich Schneider* honorierte in seinem Eröffnungsvortrag die Arbeit des Instituts: vor 50 Jahren als Bildungswerk durch die Europa-Union gegründet, begleitet das IEP seither die europäische Integration. Schneider hob hervor, dass das IEP nun die „Prioritäten seines Wirkens neu definieren“ müsse, um sich weiterhin den Herausforderungen der Gegenwart und Zukunft zu stellen und seiner eigenen „Integrationsverantwortung“ gerecht zu werden. Als Wunsch äußerte er dabei ein ‚Mehr‘ an Fantasie in der Europaforschung. Mit Blick auf die zukünftige Arbeit des Instituts forderte *Arno Krause* in seinem Kommentar zudem eine Stärkung der Beziehungen zur Zivilgesellschaft. *Rudolf Hrbek* unterstrich die Leistung des IEP als Plattform zwischen Wissenschaft und Praxis sowie zwischen den Disziplinen.

Lehren aus der Vergangenheit für die Integrationsforschung von Morgen

Das erste Panel debattierte unter dem Vorsitz von *Wolfgang Wessels* den Wandel der Europaforschung im Laufe der Zeit. Dabei warfen die Referenten einen Blick auf die vergangenen Jahrzehnte der Integrationsforschung und entwickelten daraus Ansatzpunkte für deren Weiterentwicklung in den kommenden Jahren.

Für *Gianni Bonvicini*, der die Europaforschung aus der Perspektive eines italienischen Think Tanks beleuchtete, spielt die Politikfeld-

Lessons of the past – for the research of the future

Einführung und Vorsitz

Prof. Dr. Wolfgang WESSELS, Universität zu Köln

Panelstatements

A look from the think tanks

Prof. Dr. Gianni BONVICINI, Executive Vice President, Istituto Affari Internazionali, Rom

Beiträge aus dem deutschen Wissenschaftsdiskurs

Prof. Dr. h.c. Beate KOHLER-KOCH, Universität Mannheim

Contributions from the Anglo-Saxon world

Prof. Dr. Simon BULMER, Universität Sheffield

Rapporteur

Dipl. Pol. Severin FISCHER, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, IEP, Berlin

Europarecht: Vom Ordoliberalismus zum Konstitutionalisierungsprogramm?

Einführung und Vorsitz

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

Panelstatements

Prof. Dr. Roland BIEBER, Universität Lausanne

Prof. Dr. Ulrich HUFELD, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg

Rapporteurin

Dipl. Frank. Wiss. Mariella FALKENHAIN, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, IEP, Berlin

Festansprache

Günter GLOSER, MdB, Staatsminister für Europa, Auswärtiges Amt, Berlin

Wirtschaftswissenschaft: Die Wirtschafts- und Währungsunion als europäische Antwort auf internationale Währungs- und Finanzkrisen

Vorsitz

Prof. Dr. Rolf CAESAR, Universität Hohenheim, Stuttgart

Einführung

Prof. Dr. Ansgar BELKE, Universität Duisburg-Essen

Panelstatements

Prof. Dr. Wim KÖSTERS, Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. András INOTAI, Institut für Weltwirtschaft, Ungarische Akademie der Wissenschaften, Budapest

Prof. Dr. Klaus GRETSCHMANN, Generaldirektor, Generalsekretariat des Rates der Europäischen Union, Brüssel

orientierung bei der Arbeit von unabhängigen Forschungseinrichtungen eine zunehmend wichtige Rolle. Dabei liege der strategische Vorteil von Think Tanks insbesondere in ihrer Autonomie, die es ihnen ermögliche, gleichzeitig Regierungserferne wie Netzwerkfähigkeit im europäischen Umfeld zu sichern. Mit Blick auf seine eigenen Forschungsfelder, die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union, betonte Bonvicini, dass sich die Qualität unabhängiger Forschungsarbeit in den vergangenen Jahren verbessert habe. Durch die Beschaffenheit der Europäischen Union als sui generis-System und ihren ständigen Umbau sei der kreativ-analytische Blick, insbesondere von Nachwuchswissenschaftlern in regierungsunabhängigen Institutionen, auch in Zukunft von großer Bedeutung.

Einen anderen Schwerpunkt setzte *Beate Kohler-Koch* in ihrem Vortrag über den Wandel der Integrationsforschung, indem sie vier übergeordnete Trends der Forschungsarbeit skizzierte. Die Europaforschung habe sich, so Kohler-Koch, in den vergangenen Jahren stärker auf die Europäisierungsdebatte eingelassen und sich von der reinen Integrationsforschung gelöst. Gleichzeitig seien durch die parallelen Prozesse der Vertiefung und Ausdifferenzierung vergleichende Forschungsansätze bedeutungsvoller geworden. Der Governance-Ansatz im Sinne eines „Regierens ohne Regierung“ habe an Einfluss gewonnen und eine Rückbesinnung auf normative Fragen und die Abkehr von zwischenzeitlich stark positivistisch geprägten Debatten lasse sich erkennen. Nach dieser Bestandsaufnahme widmete sich Kohler-Koch den Defiziten der Europaforschung und den gegenwärtigen Problemen des Integrationsprozesses. Dabei betonte sie insbesondere die Heterogenität der Forschung innerhalb der Europäischen Union, die Problematik des Mangels europäischer Öffentlichkeit und die Defizite des europäischen Parlamentarismus. Daraus resultiere ein beständiges Legitimationsproblem, zu dessen Bewältigung in den kommenden Jah-

Rapporteure

Anne BERCIO, M.E.S., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, IEP, Berlin
Dipl. Pol. Dominic MAUGEAIS, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, IEP, Berlin

Internationale Beziehungen: Durch Expansion zur Weltmacht? Erweiterungsdynamik und EU-Außenpolitik

Einführung und Vorsitz

Prof. Dr. Michael KREILE, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums des IEP; Humboldt-Universität zu Berlin

Panelstatements

Dr. Elfriede REGELSBERGER, Stellv. Direktorin, IEP, Berlin
Dr. Barbara LIPPERT, Forschungsdirektorin, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin
Dr. Antonio MISSIROLI, Director of Studies, European Policy Centre, Brüssel

Rapporteurin

Dr. des. Katrin BÖTTGER, Wissenschaftliche Mitarbeiterin, IEP, Berlin

Integrationsforschung auf dem Weg zu neuen Grenzen

Einführung und Vorsitz

Prof. Dr. Tanja BÖRZEL, Freie Universität Berlin

Panelstatements

Die EU-Forschung zwischen Policy-Orientierung und Provinzialismus

Prof. Dr. Markus JACHTENFUCHS, Hertie School of Governance, Berlin

Der quantitative Turn in der EU-Forschung

Prof. Dr. Annette Elisabeth TÖLLER, FernUniversität Hagen

Der Governance-Turn in der EU-Forschung

Juniorprof. Dr. Carina SPRUNGK, Freie Universität Berlin

Rapporteurin

Gesa-Stefanie BRINCKER, M.E.S., Wissenschaftliche Mitarbeiterin, IEP, Berlin

Schlussfolgerungen

Prof. Dr. Michael KREILE, Vorsitzender des Wissenschaftlichen Direktoriums des IEP; Humboldt-Universität zu Berlin
Prof. Dr. Mathias JOPP, Direktor, IEP, Berlin

ren und Jahrzehnten auch die Integrationsforschung ihren Beitrag leisten könne.

Abschließend fasste *Simon Bulmer* den angelsächsischen Forschungsstand in den Integrationswissenschaften zusammen und skizzierte übergreifende Trendlinien. Dabei fiel insbesondere der Gegensatz zwischen US-amerikanischer ‚grand theory‘ und britischer Empirie auf. Diese Unterschiede seien in den vergangenen Jahrzehnten jedoch zunehmend aufgelöst und rejustiert worden. Insgesamt sei eine vermehrte Verwendung analytischer Instrumente in der Europaforschung zu beobachten gewesen, die den übergeordneten Theorieschulen zunehmend den Rang abliefen. Bulmer schloss mit einem Plädoyer für mehr Theoriebezug in der Europaforschung.

Leitbilder europarechtlicher Integrationsforschung: Kontinuität und Wandel

Im Vordergrund des nächsten Panels stand die Skizzierung und Bewertung von Leitbildern der rechtswissenschaftlichen Integrationsforschung.

Der Vorsitzende des Panels *Peter-Christian Müller-Graff* betonte einleitend, dass sich die Narrative des Europarechts im Laufe der europäischen Integrationsgeschichte verändert hätten. Nachdem in den Gründungsjahren die organisationsdogmatische Erfassung einer neuartigen supranationalen Organisation im Mittelpunkt europarechtlicher Integrationsforschung stand, rückte mit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Untersuchung von Marktmechanismen mit neofunktionalem Antriebspotenzial in den Vordergrund. Spätestens mit der Einführung der Direktwahl des Europäischen Parlaments folgte schließlich ein drittes Analysemodell, dessen Hauptaugenmerk auf dem Verfassungscharakter des Gemeinschaftsrechts lag.

Müller-Graff erläuterte, dass die skizzierte Abfolge europarechtlicher Leitbilder jedoch von bestimmten Entwicklungen durchbrochen werde. So habe etwa das Leitbild der Konstitutionalisierung der Europäischen Union seit dem Scheitern des Verfassungsvertrages und der rhetorischen Verabschiedung des Verfas-

sungstopos an Attraktivität verloren. Gleichzeitig bestehe unter juristischen Akteuren Konsens über die Verfassungsqualität der europäischen Rechtsordnung. Schließlich sei auch die ordoliberalen Betrachtung der Europäischen Union noch heute „wirksam“, wie der Neuauftrieb der Frage nach der Integrationsrolle der Wirtschaftsordnung zeigt.

Einen linearen Wandel der Bilder des Europarechts stellte auch *Roland Bieber* infrage. Während sich die europäische Rechtsordnung unter anderem durch richterliche Rechtsfortbildung und Vertragsänderungen stetig wandele, blieben die Fragestellungen europarechtlicher Integrationsforschung, wie jene nach den Wechselwirkungen zwischen dem Recht der Union und mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen, unverändert.

Der aktuellen Bedeutung des konstitutionalistisch-legitimierenden Ansatzes des Europarechts widmete sich *Ulrich Hufeld*. Er erläuterte, dass Konstitutionalisierung beginne, wenn sich Toleranzen in Rechte umwandeln. Das Europarecht vermittele bereits seit den frühen 1960er Jahren Freiheitsrechte statt Toleranzen. Der Primat der Freiheit, der durch das Prinzip des Vorrangs institutionell abgesichert ist, bedeute für den Unionsbürger eine Reduzierung von Herrschaft, so Hufeld weiter. In diesem Sinne seien die europarechtlichen Grundfreiheiten gerade in Zeiten eines zunehmenden Legitimationsdefizits als eine Legitimationsressource der Europäischen Union anzusehen.

Hufeld kritisierte, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zum Vertrag von Lissabon das Europa der Freiheiten nicht würdige. Grundfreiheiten und gemeinschaftliche Rechte würden vielmehr von Überlegungen zu Demokratie und Herrschaft überlagert. Auch Bieber und Müller-Graff äußerten sich kritisch zum Karlsruher Richterspruch. Bieber bezeichnete die „provokative“ Betonung des Schutzgutes ‚nationale Souveränität‘ als rückwärtsgewandt. Weder das europäische Primärrecht noch das positive deutsche Ver-

fassungsrecht stellten das Konzept des souveränen Nationalstaates als schützenswert dar. Müller-Graff thematisierte ebenfalls das Souveränitätskonzept des Bundesverfassungsgerichts und bemängelte dessen rein defensive Ausrichtung. So würde der Übergang von Einstimmigkeit zu qualifizierter Mehrheit lediglich als Gefahr für staatliche Souveränität dargestellt, das positive Gestaltungspotenzial von Mehrheitsentscheidungen aber nicht anerkannt.

„Rettungsanker oder Auslaufmodell“ – eine Situationsanalyse zur Krisenbeständigkeit der Wirtschafts- und Währungsunion

Tagespolitisch aktuell wurde die Diskussion auch im wirtschaftswissenschaftlichen Panel. Die Teilnehmer der vierten Diskussionsrunde debattierten die Rolle der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) bei der Überwindung tiefgreifender Finanzkrisen. Dabei gingen alle Referenten insbesondere auf die aktuelle Situation ein, welche die Akteure der WWU vor völlig neue Herausforderungen stelle. Übereinstimmend betonten die Teilnehmer des von *Rolf Caesar* geleiteten Panels, dass sich die WWU im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise als stabilisierender Faktor bewähren konnte.

Ansgar Belke stellte in seinem einführenden Beitrag dar, dass eine Entkoppelung von globalen Finanzkrisen aber auch zukünftig nicht gelingen werde, weshalb die wiederkehrenden „Blasen“ am internationalen Finanzmarkt auch weiterhin auf den Euroraum durchschlagen würden. Der derzeit vorhandene Liquiditätsüberschuss führe dabei über kurz oder lang auch in der Eurozone zu einer erhöhten Umlaufgeschwindigkeit des Geldes, was wiederum den Effekt steigender Rohstoffpreise nach sich ziehe. Die so charakterisierte „globale Sparschwemme“ gelte es aufzuheben. *Belke* machte in seinem Vortrag allerdings deutlich, dass der Euroraum auch in der Vergangenheit und Gegenwart wegbrechende Exportmärkte nur unzureichend durch steigende Binnennachfrage ausgleichen konnte. Demzu-

folge sei auch für die nahe Zukunft den Vereinigten Staaten ein größeres Wachstumspotenzial als dem Euroraum zu prognostizieren.

In Bezug auf die Geldpolitik wagte *Belke* eine eher verhaltene Diagnose. Fakten, die für eine Beibehaltung des US-Dollars als weltweite Leitwährung sprächen, lägen auf der Hand: Die weltweite Reservenakkumulation geschieht auf einem gleichbleibend hohen Niveau in US-Dollar. Gleichzeitig werden externe und fiskalische Defizite in den Vereinigten Staaten derzeit reduziert, während die Entwicklung im Euroraum den entgegengesetzten Trend nachzeichnet. Auch den Mangel an „politischem Potenzial“ in Europa, an der Neuordnung der globalen Finanzordnung entscheidend mitzuwirken, kritisierte *Belke*. Es müsse ein Ziel der kommenden zehn Jahre sein, die politische Integration der Märkte des Euroraums über den Wirkungsrahmen der WWU hinaus bis hin zu gemeinsamen Finanzinstitutionen und einer gemeinsamen Repräsentanz in globalen Finanzinstitutionen zu führen. Dann, so *Belke*, würde die geldpolitisch bessere Ausgangslage der WWU im Vergleich zu den USA auch zum Tragen kommen und der Euro im Hinblick auf die internationale Leitwährung mittel- bis langfristig zum US-Dollar in Konkurrenz treten.

In seinem Panelstatement erläuterte *Wim Kösters*, dass die Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank (EZB) für eine erfolgreiche Geldpolitik im Kontext der Finanz- und Wirtschaftskrise elementar ist und bleibe. Aufkeimenden Diskussionen mit Blick auf mögliche Beschränkungen dieser absoluten Unabhängigkeit der EZB, sei mit größter Vorsicht zu begegnen. *Kösters* betonte, dass sich die WWU insbesondere auch deshalb in der Krise bewährt hätte, da durch den Euro währungspolitische Verwerfungen verhindert wurden. Starke innereuropäische Ungleichgewichte (Stichwort: Staatsdefizite) stellten jedoch für die Europäische Währungsunion (EWU) eine große Herausforderung dar. Der Erfolg der EWU sei deshalb keineswegs garantiert und müsse kontinuierlich erarbeitet

werden. *András Inotai* kritisierte, dass allein auf Geldpolitik basierende Krisenlösungsmechanismen zu weitreichenden Problemen, wie zum Beispiel einer ausnahmslos hohen Staatsverschuldung führten, sodass möglichst zügig auch über mögliche Exit-Strategien nachgedacht werden müsse.

Als Vertreter aus der Politik äußerte sich abschließend *Klaus Gretschmann* erfreut über den positiven und geeinten Umgang der Europäischen Union mit der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Bei näherer Betrachtung handele es sich bei den Reaktionen der Mitgliedstaaten jedoch vornehmlich um nationale und sektorale Krisenbekämpfungsinstrumente. Innerhalb der Union sei mit Konflikten zwischen den Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission hervorragend umgegangen worden und auch nach außen sei die Europäische Union geschlossen aufgetreten. Gretschmann betonte ebenfalls, dass es an der Zeit sei, die Aufmerksamkeit von den Krisenlösungsmechanismen auf mögliche Auswege aus der Verschuldungsproblematik zu richten.

Ob die Europäische Union in den internationalen Beziehungen eine ähnlich fortentwickelte Akteursqualität aufweist wie in der wirtschaftlichen Anti-Krisenpolitik, wurde im folgenden Panel diskutiert.

Integrationsmotor oder außenpolitischer Akteur? Die Rolle Europas in der Welt

Das Panel schrieb der Europäischen Union insgesamt eine zunehmende aber noch punktuelle Akteursqualität zu. Der Vorsitzende des Panels *Michael Kreile* betrachtete als wichtigsten Problembereich in diesem Zusammenhang den Zielkonflikt zwischen Handlungsfähigkeit und Erweiterung der Europäischen Union.

Elfriede Regelsberger sagte einleitend, dass der Ansatz der IEP-Forschung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) immer gewesen sei, nach der ‚nature of the beast‘ zu fragen. Regelsberger betonte, dass die Europäische Union weder ein außenpoliti-

scher Zwerg noch eine Weltmacht sei, aber über Akteursqualität verfüge. So stellte sie bei ihrer Analyse der Instrumente und Akteure der GASP qualitative und quantitative Wachstumstrends fest, die sich sowohl auf die klassischen Instrumente (Deklarationen, Reise- und Vermittlungstätigkeit und politischer Dialog) als auch auf die neuen Instrumente (insbesondere gemeinsame Aktionen, vor allem in Form des zivilen und militärischen Krisenmanagements, und die Sonderbeauftragten) bezogen. Zudem gebe es auch eine wachsende Anzahl von Akteuren, welche die Sichtbarkeit und Kontinuität der GASP sichern helfen. Ausblickend dürfe man gespannt sein, wie sich die Rolle des Hohen Vertreters für die GASP und des Europäischen Auswärtigen Dienstes mit dem Lissabonner Vertrag ändern werde.

In ihrem Vortrag leuchtete *Barbara Lippert* aus, wie es zur Erweiterungsdynamik und der darauffolgenden Krise der Erweiterung gekommen ist und was daraus gelernt werden kann. Die Anziehungskraft der Europäischen Union ergebe sich aus ihrer Wirtschaftskraft und ihren Fähigkeiten, als Modernisierungs- und Demokratisierungshebel zu wirken. Die Europäische Union habe dabei die Erweiterungsdynamik stets aus der Integrationsdynamik heraus erklärt und nie als ein strategisches Ziel der Machtentfaltung verstanden. Erst die EU-Osterweiterung wurde mit geopolitischen Konzepten und dem Begriff der ‚soft power‘ unterlegt.

Da die Erweiterungspolitik aber ins Stocken geraten sei, so Lippert, müsse die Europäische Union umsteuern und zwischen Erweiterung und Außenpolitik differenzieren, um eine Fehlentwicklung der Erweiterungspolitik in Richtung ‚Mädchen für alles‘ zu verhindern. Deshalb solle die Europäische Union Beitrittsverhandlungen künftig zeitlich begrenzen und sich darüber klar werden, ob ein Land tatsächlich aufgenommen werden soll, anstatt der bisher existierenden Prozessautomatik zu folgen. Hieraus ergab sich für Lippert die spannende Frage, was es für das Rollenbild

der Europäischen Union bedeuten könnte, wenn sie sich von der Politik der offenen Tür verabschiedete.

Auch *Antonio Missiroli* befasste sich mit der Frage, wie die Erweiterungspolitik in das breitere Ensemble der Außenpolitiken hineinspielt. Er bezeichnete die Erweiterungspolitik als eine „zufällige“ Außenpolitik mit anderen Mitteln, die sich auch sprachlich von anderen Politiken unterscheidet, da zum Beispiel nicht von ‚Expansion‘ die Rede sei. Laut *Missiroli* steht die Erweiterungspolitik heute an einem Scheidepunkt, da sie nicht mehr ausreicht um Reformen in der Türkei oder den Staaten des Westlichen Balkans voranzutreiben und da die Konditionalität viel weniger effektiv funktioniert als das noch bei der Osterweiterung der Fall war. Vor diesem Hintergrund schätzte *Missiroli* die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) als die ‚Wachstumsindustrie‘ in der Wissenschaft ein: Jedoch handele es sich bei der ENP um eine unausgereifte Politik, die weder ausschließlich als Erweiterungsnachfolge noch als Außenpolitikinstrument betrachtet werden könne.

Die Integrationsforschung der Zukunft: neue theoretische und praktische Herausforderungen

Nach inhaltsreichen und in Teilen kontrovers geführten Debatten kamen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der zweitägigen Konferenz zu dem Schluss, dass sich die „Integrationsforschung auf dem Weg zu neuen Grenzen“ befinde. So sei bemerkenswert, betonte die Leiterin des letzten Panels, *Tanja Börzel*, dass sich die EU-Forschung in Deutschland inzwischen als eigenes Feld etabliert habe. Mit Blick auf die Herausforderungen, mit denen die Integrationsforschung zu Beginn des 21. Jahrhunderts konfrontiert sei, bemängelte *Markus Jachtenfuchs* die fehlende Distanz zum Untersuchungsgegenstand und die zu starke Orientierung an der politischen Agenda. Eine zu starke Policy-Orientierung könne sich dann für die Europafor- schung als gefährlich erweisen, wenn sich die

Wissenschaft der Attraktivität der zwar aktuellen doch zumeist schnelllebigen Themen der Policy-Akteure unterwerfe. Weder die Europäische Union noch ihre Agenda dürfe aufgrund ihrer Einmaligkeit als vorbehaltlos positiv betrachtet werden. Anders als vor etwa 30 Jahren bestehe kein Informationsdefizit mehr, weder die Bürger noch politische Akteure müssten von den Vorteilen europäischer Integration überzeugt werden. Stattdessen sei die Europäische Union „politisch angekommen“. Demzufolge forderte *Jachtenfuchs* mehr Mut zu streitbarer EU-Forschung und eine Abkehr von unkritischer Europagläubigkeit. *Carina Sprungk* schloss sich dieser Argumentation an und betonte die Notwendigkeit, die *sui generis*-Debatte zu überwinden, die ohnehin eine intern beschränkte Sichtweise sei. *Sprungk* berichtete demgegenüber von der Außenwahrnehmung der europäischen Integrationsforschung, die beispielsweise in den USA vielmehr als Teilbereich internationaler Politik gewertet werde. Als Entwicklungsmöglichkeiten skizzierte die Referentin eine stärkere Verknüpfung der EU-Forschung mit den klassischen Themen der Politikwissenschaft. Wenn das politische System der Europäischen Union als gegeben angesehen werde, könne der Fokus der Integrationsforschung zukünftig stärker auf komparative Politikwissenschaft und Regierungslehre gelegt werden. In diesem Kontext solle der ‚governance turn‘ in der Integrationsforschung die gegenseitige Befruchtung mit anderen Disziplinen ermöglichen. Governance-Forschung könne zudem eine Ausweitung des Blicks auf Privatakteure und Bürger bewirken sowie eine Verbindung zwischen nationaler und internationaler Ebene herstellen.

Anschließend erläuterte *Annette Elisabeth Töller*, dass im politikwissenschaftlichen „Mainstream“ ein qualitativer ‚turn‘, in der Integrationsforschung dagegen ein quantitativer ‚turn‘ stattgefunden habe. Die zwei Varianten quantitativer EU-Forschung (quantifizierend-beschreibende beziehungsweise quantitativ-erklärende Studien) trügen beide

zu einer stärkeren Überprüfbarkeit des tatsächlichen Einflusses der europäischen auf die nationale Gesetzgebung bei. Töller verneinte zwar, dass ein „nennenswerter“ quantitativer ‚turn‘ stattgefunden habe, unterstrich jedoch, dass statistische Erfassungen im Rahmen der EU-Forschung – beispielsweise die quantitative Zusammenstellung von Rechtsakten – eine gewisse Systematisierung und einen Erkenntnisgewinn ermöglichten. Auf diese Weise könnte Mythenbildungen, wie dem 80-Prozent-Mythos zur EU-Gesetzgebung, entgegen gewirkt werden. Aufgrund der Komplexität des EU-Systems bleibe jedoch eine mangelnde Aussagekraft in einzelnen Bereichen bestehen. Zudem könnten unterschiedliche Methoden zu diversen Ergebnissen führen. Töller erhoffte sich jedoch als zukünftiges Ergebnis des quantitativen ‚turns‘, trotz seiner Schwächen, einen stärkeren Anschluss der Europaforschung an den Mainstream der Politikwissenschaft.

Einen abschließenden Blick auf praktische Problemlagen transnationaler EU-Forschung warf *Gesa-Stefanie Brincker*. Sie betonte, dass mit der Erweiterung von 2004/2007 zwar zahlreiche neue Möglichkeiten der Kooperation zwischen Wissenschaftlern aus West- und Mittelosteuropa entstanden seien. Der da-

mit zutage tretenden Verschiedenheit in den einzelnen Forschungskulturen, welche die alltägliche gemeinsame Forschungsarbeit erschweren, werde jedoch noch nicht ausreichend begegnet. So müsse im Kontext der zunehmend transnationalen Forschungsvorhaben zukünftig ein stärkerer Fokus auf die konkrete Realisierbarkeit der Projekte gelegt werden – und zwar im gegenseitigen Austausch zwischen den Forschern unterschiedlicher Herkunft. Brincker betonte, dass nur mittels gemeinsam erarbeiteter Lösungen die alltägliche Forschungsk Kooperation über Grenzen hinweg erleichtert werden könne.

Fazit

Insgesamt machte die Konferenz einmal mehr deutlich, wie befruchtend der Austausch zwischen Wissenschaftlern verschiedener Disziplinen sowie zwischen Wissenschaft und Praxis sein kann – dies umso mehr, wenn es sich um ein so komplexes sowie sich stetig wandelndes Gebilde handelt wie die Europäische Union. Gerade angesichts neuer interner wie externer Herausforderungen an die Europäische Union bedarf es deshalb auch in der Zukunft einer Weiterführung der Integrationsforschung innerhalb sowie im Austausch zwischen den Disziplinen.



Europäische Hochschulpolitik

Über die Entwicklung und Gestalt(ung) eines Politikfeldes

Von Dr. Tim-C. Bartsch

2009, 404 S., geb., 79,- €,

ISBN 978-3-8329-4716-3

(*Integration Europas und Ordnung der Weltwirtschaft*, Bd. 35)

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



Nomos

TAGUNG

Atatürks Traum – Europas Alptraum? Die europäischen Perspektiven der Türkei

*Frédéric Krumbein**

In seinen einleitenden Worten betonte *Haluk Kabaalioglu* das Ziel der türkischen Organisatoren der Tagung, durch Forschungsprojekte zur Europäischen Union den EU-Beitritt der Türkei zu erleichtern und zu beschleunigen. *Peter-Christian Müller-Graff* erläuterte am Beispiel der französischen öffentlichen Meinung die divergierenden Positionen zu einem türkischen Beitritt.

Eröffnungsrede

Der Staatsminister und türkische Chefunterhändler *Egemen Bağış* für die EU-Beitrittsverhandlungen betonte die vielfältigen Vorteile für die Europäische Union, die ein türkischer Beitritt hätte und die engen Verbindungen zwischen Europa und der Türkei. Auf der internationalen Bühne sei die Türkei ein sehr aktives Land. Die Türkei ist Mitglied vieler internationaler Organisationen in Europa und Asien. Sie vermittelt zwischen Israel und seinen Nachbarstaaten und zwischen Georgien und Russland. Die Türkei besitzt die zweitgrößte Armee der NATO und spielt eine wichtige Rolle für die Verteidigung Europas. Weiterhin ist die Türkische Republik die sechstgrößte europäische Wirtschaft und ein Mitglied der G20. Im Energiesektor gibt es mit der Nabucco-Pipeline ein gemeinsames Projekt, welches von der Türkei und mehreren EU-Staaten geplant wird und die Energieversorgung Europas sichern soll. Der gemeinsam geführte Kampf gegen den Terrorismus ist ein weiteres Beispiel der erfolgreichen türkisch-europäischen Kooperation. Die Dynamik der türkischen Wirtschaft mit einem Wachstum von sieben Prozent in den letzten

Turkey's EU Accession: Multi-Disciplinary Approaches

Gemeinsame Tagung der Economic Development Foundation (IKV), der Turkish University Association for EC Studies (TUNAECS-ECSA Turkey), des Arbeitskreises Europäische Integration e.V. (AEI-ECSA Germany) und der Yeditepe University, School of Law

Istanbul, 2./3. Oktober 2009

Opening remarks

Prof. Dr. Haluk KABAALIOĞLU, Economic Development Foundation (IKV), Yeditepe University, Istanbul
Prof. Dr. Dres. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Heidelberg University, Heidelberg

Opening speech

Hon. Egemen BAĞIŞ, Minister of State for EU Affairs and Chief Negotiator for EU Accession

The legal dimension

Prof. Dr. Mathias ROHE, University of Erlangen-Nürnberg
Prof. Dr. Tuğrul ARAT, University of Economics and Technology, Ankara

The economic dimension

Dr. Nicolaus HEINEN, Analyst, Deutsche Bank Research, Frankfurt
Prof. Dr. Nahit TÖRE, Çankaya University, Ankara

The conceptual dimension

Dr. Barbara LIPPERT, Director of Studies, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin
Assoc. Prof. Çiğdem NAS, İKV, Yıldız Technical University, Istanbul

The demographic dimension

Prof. Dr. Josef SCHMID, University of Bamberg
Prof. Dr. Akile GÜRISOY, Yeditepe University, Istanbul

* Frédéric Krumbein, Geschäftsführer des Arbeitskreises Europäische Integration e.V., Berlin.

Jahren (vor der Finanzkrise) ist ebenfalls ein Argument für einen Beitritt.

Der Minister sagte, dass die Türkei sich oft von der Europäischen Union diskriminiert sähe. Die Europäische Union ist das größte Friedensprojekt der menschlichen Geschichte. Wenn ehemalige Kriegsgegner zusammenleben können, sollten sie ebenfalls mit der Türkei zusammenleben können, die nie so blutige Kriege mit europäischen Staaten geführt hat, wie die europäischen Staaten untereinander. Es ist oft schwierig den Türken zu erklären, warum der EU-Beitritt für das eigene Land so wichtig ist, wenn die Europäische Union die Beitrittskandidaten mit doppelten Standards misst.

Weiterhin betonte der Minister die Fortschritte der Türkei bei den Minderheitenrechten. Kurdische Fernsehprogramme sind inzwischen zugelassen und senden 24 Stunden am Tag. Noch vor zehn Jahren hätten Kurden Angst gehabt, zuzugeben, dass sie Kurden sind. Die Regierung trifft sich regelmäßig zu Gesprächen mit Vertretern von ethnischen und religiösen Minderheiten. Ein Drittel der Beitrittskapitel mit der Europäischen Union sind geöffnet worden. Die jetzt noch zu öffnenden Kapitel sind diejenigen, wie zum Beispiel Umwelt, die intensive und kostspielige Änderungen und Anpassungen in der Türkei erfordern. Das Hauptziel des Ministers ist es, zu gewährleisten, dass die Türkei ihre Reformen zur Anpassung an die Europäische Union weiter vorantreibt.

Schließlich verdeutlichte der Staatsminister die Bedeutung des EU-Beitritts für die Türkei und die Empfindungen auf türkischer Seite. Die Türkei ist einerseits hoffnungsvoll, da noch nie Beitrittsverhandlungen aufgenommen wurden ohne dass es zu einem Beitritt kam. Auf der anderen Seite sieht die Türkei sich oft unfair behandelt. Wenn europäische Politiker sagen, dass die Türkei einen Sonderstatus bekommen soll, ist das eine Beleidigung für die Türkei. Außerdem müssten alle 27 Mitgliedstaaten einem Sonderstatus zustimmen, weil dieser Status momentan nicht

The cultural dimension

Dr. Günter SEUFERT, Journalist and Writer, Istanbul
Prof. Dr. Nedret KURAN-BURÇOĞLU, Yeditepe University, Istanbul

The dimension of the rule of law

Prof. Dr. Claus Dieter CLASSEN, University of Greifswald
Assoc. Prof. Dr. Sanem BAYKAL, University of Ankara

The political dimension

Dr. Heinz KRAMER, Researcher, Research Division EU External Relations, SWP, Berlin
Prof. Dr. Ersin KALAYCIOĞLU, Sabancı University, Istanbul

Closing remarks

Prof. Dr. Haluk KABAALIOĞLU, İKY, Yeditepe University, Istanbul
Prof. Dr. Dres. h.c. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, Heidelberg University, Heidelberg

existiert und alle Staaten für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen waren.

Die rechtliche Dimension

Mathias Rohe hat über die rechtliche Dimension des Beitritts der Türkei zur Europäischen Union gesprochen. Er verglich das Recht mit den Säulen der Brücke, welche zwischen der Europäischen Union und der Türkei gebaut werden könnte.

Grundsätzlich kann jeder europäische Staat, der die Beitrittskriterien der Europäischen Union erfüllt, Mitglied der Europäischen Union werden. Die Türkei ist ein europäischer Staat. Dieses Kriterium ist erfüllt, da Beitrittsverhandlungen aufgenommen wurden. In den 1980er Jahren wurde beispielsweise Marokkos Antrag sofort abgelehnt.

Welche Hindernisse gibt es für eine Aufnahme der Türkei? Auf der europäischen Seite besteht die Angst, dass jede weitere Erweiterung die Europäische Union als Projekt des Friedens gefährden könnte. Die Europäische Union ist ein einzigartig erfolgreiches Projekt für die Erhaltung des Friedens in Europa. Es gibt in Deutschland nach Jesu Geburt keine vergleichbar lange Periode ohne einen

Krieg. Das gleiche gilt für Frankreich und für andere EU-Staaten. Dieser Erfolg der Europäischen Union begründet die Angst vor einer Aufnahme der Türkei. Diese europäischen Ängste müssen bei der Diskussion der europäischen Perspektiven der Türkei berücksichtigt werden. Weiterhin dürfen aus europäischer Sicht bei der Aufnahme der Türkei nicht die gleichen Fehler gemacht werden wie bei der Aufnahme von Rumänien, Bulgarien und Zypern. Rumänien und Bulgarien erfüllen die Kopenhagener Kriterien nicht und Zypern hat einen ungelösten internen Konflikt.

Viele EU-Bürger sind gegen einen türkischen EU-Beitritt wegen der türkischen Menschenrechtsbilanz. Der jüngste EU-Fortschrittsbericht zur Türkei bemängelt unter anderem, dass der türkische Oberste Gerichtshof fast die Regierungspartei AKP wegen einer vergleichsweise unbedeutenden Angelegenheit verboten hätte. Die Rolle des Militärs im politischen System der Türkei ist ein weiteres Problem für einen demokratischen Staat. Im Strafgesetzbuch sind menschenrechtlich bedenkliche Paragrafen enthalten. So müssen Journalisten mit staatlicher Repression rechnen, wenn sie über politisch sensible Fragen, wie den Völkermord an den Armeniern, schreiben. Die Religionsfreiheit ist ebenfalls eingeschränkt. Christen und Aleviten werden in ihrer Religionsausübung behindert. Viele Europäer sind auch gegen einen Beitritt der Türkei aufgrund der islamischen Identität der Türkischen Republik. Dabei wird übersehen, dass der Islam eine sehr vielfältige Religion ist. Der türkische Islam beispielsweise ist ein ganz anderer als der fundamentalistische Islam in Saudi-Arabien. Kein einziges der Kopenhagener Kriterien schreibt die Religion des Beitrittskandidaten vor. Im Übrigen hat die Europäische Union bereits dreißig Millionen muslimische Bürger.

Auf der türkischen Seite fehlt das Vertrauen in die Europäische Union. Viele Türken fürchten, dass diese den Vertrag von Sèvres wiederholen wollen. Im Vertrag von Sèvres wurden der Türkei nach dem Ersten Welt-

krieg schwere Lasten aufgebürdet und das Osmanische Reich als staatliche Einheit zerschlagen. Viele Türken unterstellen der Europäischen Union, dass diese die Minderheiten in der Türkei stärken und damit die nationale Einheit der Türkei untergraben möchte. Diese Angst ist unbegründet. Es gibt kein Interesse an einer Schwächung der Türkei. Niemand in der Europäischen Union will eine instabile Türkische Republik in dieser fragilen Weltregion. So wie die Türken in Europa ihre Religion unbehindert ausüben können, setzt sich die Europäische Union für die Rechte religiöser Minderheiten in der Türkei ein.

Drei Punkte bildeten den Abschluss des Vortrags von Rohe. Erstens, beim europäisch-türkischen Dialog spielt die unterschiedliche Debattekultur zwischen vielen Europäern (insbesondere Deutschen) und den Türken und Muslimen eine wichtige Rolle. Deutsche sind sehr direkt und direkte Kritik wird oft als Beleidigung empfunden. Umgekehrt sprechen Türken Differenzen nur indirekt an, um das Gesicht des Gegenübers zu wahren. Europäer betrachten dieses Diskussionsverhalten als ineffektiv. Diese unterschiedliche Dialogkultur muss beachtet und respektiert werden. Zweitens, die Europäische Union hat die Verhandlungen über einen Beitritt der Türkei zur Europäischen Union begonnen und muss seine daraus resultierenden Verpflichtungen ernst nehmen. Alles andere wäre eine Beleidigung für die Türkei. Die sogenannte ‚privilegierte Partnerschaft‘ als Ersatz einer Vollmitgliedschaft ist kein ausgereiftes Konzept. Niemand weiß, was mit einer ‚privilegierten Partnerschaft‘ gemeint ist und worin diese Partnerschaft bestehen könnte. Drittens, die Türkei sollte die von der Europäischen Union geforderten Reformen für ihr eigenes Wohl und nicht für den angestrebten EU-Beitritt durchführen.

Kabaalioglu kommentierte den Vortrag von Rohe. Er betonte, dass die Türkei bereits 1963 ein Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) abge-

geschlossen hat. Das Ziel dieses Abkommens war die Vollmitgliedschaft. Das Abkommen sah mehrere Stufen der Freizügigkeit von Waren und Personen vor. Inzwischen hat die Türkei eine vollständige Zollunion mit der Europäischen Union und eine Volkswirtschaft, die auf dem EU-Binnenmarkt konkurrieren kann. Weiterhin betonte Kabaaloğlu, dass die Türkische Republik bereits unter Atatürk viele fortschrittliche Reformen durchgeführt hat, wie eine Demokratisierung des Landes und Maßnahmen für die Gleichberechtigung der Frau.

Zur Zypernfrage sagte er, dass internationale Abkommen eine Mitgliedschaft Zyperns in internationalen Organisationen verböten, wenn nicht gleichzeitig Griechenland und die Türkei der gleichen Organisation beitreten. Der EU-Beitritt Zyperns war nur möglich, weil die Europäische Union sich selbst als supranationale und nicht als internationale Organisation definierte. Die Kopenhagener Beitrittskriterien schreiben vor, dass ein Land keine Grenzstreitigkeiten haben darf. Zypern hat auf seinem Territorium eine UN-Friedenstruppe stationiert.

Viele Türken fühlen sich durch die Europäische Union bei der Visavergabe diskriminiert. So müssen türkische Geschäftsleute, um ein Visum zu erhalten, ihre Bankdaten angeben und eine Einladung vorweisen. Außerdem müssen sie oft Monate auf ein Visum warten.

Die wirtschaftliche Dimension

Nicolaus Heinen hält weitere Reformen im wirtschaftlichen Bereich für notwendig, um das volle Potenzial der türkischen Wirtschaft ausschöpfen zu können. Die öffentlichen Finanzen der Türkei sind durch die globale Wirtschaftskrise in einer schlechten Lage. Voraussichtlich gibt es 2009 ein Budgetdefizit von 6,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Die türkische Zentralbank ist nicht vollständig unabhängig. Sie sollte von der Regierung unbeeinflusst agieren können. Die Privatisierungspolitik der Türkei sollte eben-

falls vorangetrieben werden. Reformen im Energie- und Agrarsektor wären weitere Schritte für eine Erhöhung der türkischen Wettbewerbsfähigkeit. Mittelfristig werden hohe wirtschaftliche Kosten für die Türkei bei der Umsetzung des ‚acquis communautaire‘, wie bei der Implementierung des EU-Umweltrechts, entstehen. Diese Kosten könnten das Wachstum der Türkei hemmen, falls die Türkei zu früh der Europäischen Union beitrete. Langfristig könnte ein ‚brain drain‘ ein Problem für die Türkei darstellen. Viele junge, gut ausgebildete Türken könnten in die Europäische Union streben und würden dann in der Türkei als Fachkräfte fehlen. Die Hauptaufgabe der türkischen Wirtschaft ist der Umbau zu einer Volkswirtschaft mit hochwertigen Waren, die über die Qualität konkurrieren können. Momentan konkurriert die türkische Volkswirtschaft vornehmlich über den Preis.

Die Europäische Union sollte sich aber ebenfalls reformieren. Das Budget der Europäischen Union müsste geändert werden. Bei einer Aufnahme in die Europäische Union würden jährlich etliche Milliarden Euro als Strukturhilfen und Agrarsubventionen in die Türkei fließen. Diese Summe kann die Europäische Union nicht schultern. Weitere Reformen sind damit sowohl in der Türkei als auch in der Europäischen Union notwendig, um den EU-Beitritt der Türkei erfolgreich zu bewältigen.

Zum Abschluss seines Vortrags zitierte Heinen Charles de Gaulle, der ein religiöses Argument gegen Großbritanniens Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft vorbrachte: „Die Briten haben eine andere Religion als wir“. Meinungen können sich ändern.

Nahit Töre referierte anschließend über die türkische Sicht auf die wirtschaftliche Dimension eines EU-Beitritts. Die türkische Wirtschaft ist bereits seit langer Zeit auf Europa ausgerichtet. 1923 waren die wichtigsten Handelspartner der Türkei sieben europäische Länder, von denen sechs später die EU-Grün-

dungsstaaten waren. Die Haupthandelspartner der Türkei sind heutzutage ebenfalls europäische Staaten, zuvorderst Deutschland. 50 Prozent der türkischen Exporte fließen in die Europäische Union. Seit Einführung der Zollunion zwischen der Türkei und der Europäischen Union 1996 haben beide Volkswirtschaften von der Zollunion profitiert. Der türkische Export von technologischen Gütern, wie Fernsehern, Kühlschränken und Autos, hat sich seit Beginn der Zollunion erheblich gesteigert. Die Wettbewerbsfähigkeit, die Direktinvestitionen und die Zahl der Touristen haben zugenommen.

Freihandelsabkommen der Europäischen Union mit Drittstaaten sind ein Problem aus türkischer Sicht, da die Türkei aufgrund der Zollunion automatisch alle Handelsabkommen übernehmen muss, welche die Europäische Union mit Drittstaaten unterzeichnet. Die Zunahme der Handelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Drittstaaten verschlechtert die Wettbewerbsfähigkeit der Türkei, weil die Waren aus Drittstaaten ohne ein bestehendes bilaterales Handelsabkommen über den Umweg der Europäischen Union in die Türkei kommen, ohne dass Zölle erhoben werden können. Die Europäische Union sollte deshalb die Türkei bei Verhandlungen mit Drittstaaten beteiligen und Druck auf die Drittstaaten ausüben, dass diese zeitgleich mit der Europäischen Union auch mit der Türkei ein Handelsabkommen abschließen. Insgesamt ist die Zollunion aber profitabel für die türkische Wirtschaft.

Die konzeptuelle Dimension

Was ist das Problem der türkisch-europäischen Verhandlungen? Dies war die zentrale Fragestellung des Vortrags von *Barbara Lippert*. Im Regelfall ist das Ziel von Beitrittsverhandlungen der Beitritt des Landes zur Europäischen Union. Ein Beitrittskandidat muss für eine Aufnahme in die Europäische Union die Kopenhagener Kriterien erfüllen und sein Gewicht in der Europäischen Union verhandeln.

Die Türkei ist kein gewöhnlicher Beitrittskandidat. Diese türkische Sonderstellung aus europäischer Sicht ergibt sich aus den vielfältigen Vorbehalten in der Europäischen Union gegenüber einem Beitritt. Die Aufnahme der Türkei in die Europäische Union hätte weitreichende Konsequenzen für die Gestaltung der EU-Außenpolitik und für das innere Machtgefüge der Europäischen Union. Ein Beitritt wäre in seinen Auswirkungen vergleichbar mit dem Beitritt Großbritanniens 1973.

Das offizielle Ziel der europäisch-türkischen Verhandlungen ist ein Beitritt der Türkei. Durch die europäischen Vorbehalte bleibt ein Beitritt aber unsicher. Eine vollständige Mitgliedschaft der Türkei könnte für die Europäische Union finanziell und politisch zu kostspielig werden. Welche Optionen einer EU-Mitgliedschaft beziehungsweise einer engen Kooperation außerhalb einer Vollmitgliedschaft gibt es? Erstens, es gibt Vollmitgliedschaften von Staaten, die den ‚acquis communautaire‘ nicht vollständig umsetzen. Beispiele dafür sind Bulgarien und Rumänien. Zweitens, es gibt Abstufungen in der Mitgliedschaft. So gibt es ‚opt-outs‘ in bestimmten Bereichen der Integration, wie beim Euro oder dem Schengenraum. Beispiele dafür sind Schweden und Großbritannien. Eine ‚reduzierte‘ oder ‚zweitklassige‘ Mitgliedschaft mit verschiedenen aufgezwungenen ‚opt-outs‘ wäre eine Möglichkeit für einen türkischen Beitritt. Es ist aber unsicher, ob die Türkei solch eine ‚zweitklassige‘ Mitgliedschaft überhaupt akzeptieren würde. Drittens, es gibt Länder wie Norwegen und Island, die Mitglieder des Europäischen Wirtschaftsraums sind, ohne Mitglieder der Europäischen Union zu sein. Das wäre vermutlich keine Möglichkeit für die Türkei, weil die Europäische Union der Türkei keine Freizügigkeit im Personenverkehr einräumen würde. Viertens gibt es die Möglichkeit von verschiedenen Stufen der Assoziation mit der Europäischen Union ohne eine Mitgliedschaft. Assoziierungsabkommen können dabei von Freihandel plus ‚ein Prozent‘ bis Mitgliedschaft mi-

nus ‚ein Prozent‘ reichen (Walter Hallstein). Es gibt also eine große Bandbreite von Möglichkeiten bei Assoziierungsabkommen. Eine Mitgliedschaft würde aber eine vollständige Partizipation an Entscheidungsprozessen bedeuten. Diese Partizipation existiert bei Assoziierungsabkommen nicht. Fünftens wäre eine multilaterale und projektorientierte Kooperation, wie die Mittelmeerunion, denkbar.

Neben diesen bereits vorhandenen Optionen sind neue Konzepte von EU-Mitgliedschaften notwendig. So schlägt beispielsweise Andreas Maurer „modulierte Mitgliedschaften“ vor. So gäbe es die Möglichkeit in bestimmten Politikbereichen der Europäischen Union Mitglied zu sein und in anderen nicht. Das Ergebnis wäre eine sehr komplexe Europäische Union, die auf der Grundlage der bestehenden Verträge so nicht konstruiert werden könnte. In den EU-Gremien wäre die Mitsprache des ‚modulierten Mitglieds‘ auf bestimmte Politikbereiche begrenzt. Ein solches Modell ist politisch schwierig umzusetzen. Es gibt grundsätzlich wenig politische Anreize, Mitsprache in bestimmten Bereichen aufzugeben. So hat selbst Tschechien kein Interesse daran, aus der EU-Fischereipolitik auszusteigen. Mitsprache ist immer positiv und bietet Verhandlungsmasse bei anderen Verhandlungen, die für Tschechien wichtiger sind. Schließlich gibt es das kaum ausgearbeitete Konzept der ‚privilegierten Partnerschaft‘. Dieses Konzept wird in Deutschland zunehmend weniger verwendet, aber es ist nach wie vor lebendig und beinhaltet eine immer engere Integration bis hin zu einem Beobachterstatus in der Europäischen Union.

Solange die Türkei auf ihrem Status als Beitrittsland besteht, ist es aber fast unmöglich eine andere Option anzubieten. Erst wenn die Türkei ein anderes Konzept als eine Vollmitgliedschaft akzeptieren würde, könnte eine Alternative entwickelt werden. Eine breitere und tiefere Kooperation zwischen der Türkei und der Europäischen Union bleibt ohne eine Vollmitgliedschaft der Türkei grundsätzlich möglich.

Çiğdem Nas sprach von der Konditionalität als Instrument der europäischen Beitrittspolitik. Die Europäische Union nutzt, wie andere multilaterale Organisationen, Konditionalität als Instrument der Beitrittspolitik. Anreize und Sanktionen werden verwendet, um Beitrittsländer dazu zu bringen, die Voraussetzungen einer Mitgliedschaft zu erfüllen. So müssen Beitrittskandidaten den ‚acquis communautaire‘ implementieren, bevor sie Mitglieder werden können. Die Europäische Union beeinflusst über das Instrument der Konditionalität die Innenpolitik von Staaten und kann Wandel herbeiführen. Bestimmte Kräfte in einem Land werden gestärkt. Bei der Konditionalität besteht aber immer die Gefahr, dass beispielsweise Demokratisierung und die Umsetzung von Menschenrechten nur oberflächlich stattfinden und nicht substanziell und dauerhaft sind. Der entscheidende Anreiz bleibt eine Vollmitgliedschaft mit umfassender Beteiligung an allen politischen Entscheidungsprozessen und mit der Gewährung finanzieller Hilfen durch die Europäische Union. Die Politik der Konditionalität kann nur funktionieren, wenn die Mitgliedschaft eine realistische Möglichkeit bleibt. Wenn diese Option nicht mehr glaubwürdig erscheint, ist die Politik zum Scheitern verurteilt. Es besteht kein ausreichender Anreiz mehr, weitere Reformen durchzuführen. Das Kapitel zur Sozialpolitik in den türkisch-europäischen Beitrittsverhandlungen ist ein Beispiel. Es wurde von der Türkei bislang nicht geöffnet, weil die Kosten der Umsetzung des EU-Rechts in diesem Bereich für die türkische Wirtschaft hoch sind. Entsprechend zögert die Regierung, weil die Mitgliedschaft in der Europäischen Union unsicher ist und die Türkei eventuell keine Gegenleistung für die zu zahlenden Kosten der Umsetzung des EU-Sozialrechts erhält.

Falls die Europäische Union die Vollmitgliedschaft der Türkei ablehnt, obwohl die Europäische Union Verhandlungen mit der Türkischen Republik aufgenommen hat, könnte das internationale Image der Europäischen Union Schaden nehmen.

In der anschließenden Diskussion betonte *Kabaalioğlu* noch einmal, dass keine türkische Regierung eine ‚privilegierte Partnerschaft‘ akzeptieren und ein solches Angebot als Beleidigung ansehen würde. Das Verhältnis der Türkei zur Europäischen Union würde sich deutlich verschlechtern, falls die Europäische Union der Türkei etwas anderes als eine Vollmitgliedschaft anbieten würde. Die Vorstellung, dass die Türkische Republik in einigen Bereichen der EU-Politik sehr gut kooperieren würde ohne die Aussicht auf volle Mitsprache, ist unrealistisch.

Müller-Graff unterstrich, dass die entscheidende Hürde für eine EU-Mitgliedschaft der Türkei die dann entstehende neue Machtbalance innerhalb der Europäischen Union wäre. Aus diesem Grund ist Frankreich gegen eine Vollmitgliedschaft. Lippert ergänzte, dass sich das Dreieck Frankreich-Deutschland-Großbritannien ändern müsste. Natürlich denken die EU-Staaten darüber nach, was bei einem EU-Beitritt der Türkei ihre zukünftige Rolle innerhalb der Union wäre. Über die neue Gestalt der Europäischen Union mit der Türkei als Mitglied muss diskutiert werden. Diese Diskussion wäre besser vor Beginn der türkischen Beitrittsverhandlungen geführt worden. Sie bleibt aber auch nach Beginn der Verhandlungen unvermeidlich.

Die demografische Dimension

Wann das Wachstum der türkischen Bevölkerung zu einem Ende kommen wird, war die leitende Frage des Vortrags von *Josef Schmid*. Die Türkei hat momentan 74 Millionen Einwohner. Bei Gründung der Republik hatte die Türkei nur 13 Millionen Einwohner. Zurzeit beträgt das jährliche Wachstum der Bevölkerung 1,2 Prozent. Vermutlich wird die Türkei erst Mitte des 21. Jahrhunderts den Höhepunkt ihrer Einwohnerzahl erreichen, weil die Wachstumsrate erst seit kurzer Zeit sinkt. Im Vergleich zur Türkei ist in der Mehrheit der europäischen Staaten die Zahl der jährlichen Toten höher als die Zahl der Geburten. Frank-

reich und Großbritannien stellen mit relativ hohen Geburtenraten Ausnahmen dar.

Die türkische Bevölkerung wird nach Prognosen voraussichtlich 2025 87,4 Millionen und 2050 97,4 Millionen umfassen. In Deutschland wird die Einwohnerzahl 2025 nur noch 79,6 Millionen und 2050 71,4 Millionen betragen. Die Fertilitätsrate beträgt in Deutschland 1,3 und in der Türkei 2,1 (Werte von 2005-2010). Diese Prognosen sind nur eine Fortführung der aktuell bestehenden Dynamiken. Die Türkei befindet sich im Prozess der demografischen Transition. Der Begriff demografische Transition meint eine Veränderung im Wachstum der Bevölkerung bedingt durch neue Familienstrukturen und neue Konsum- und Lebensweisen. Im Rahmen der gesellschaftlichen Modernisierung entwickeln sich die Gesellschaften alle nach und nach hin zu einer demografischen Transition mit niedrigen Geburtenraten. Entscheidend bei der Dynamik des türkischen Bevölkerungswachstums ist aber in erster Linie das Heranwachsen der Eltern aus der jungen Generation und nicht die Zahl der Kinder in den Familien. Die Zahl der Kinder in den Familien nimmt ab, aber die Zahl der Eltern nimmt noch weiter zu. Dieser Faktor kompensiert teilweise den Rückgang der Geburtenrate.

Die Europäische Union wird zwischen 2020 und 2030 eine große Herausforderung zu bewältigen haben, weil dann viele der ‚Babyboomer‘ aus den Nachkriegsjahren in Rente gehen werden und gleichzeitig eine zahlenmäßig schwache Generation von jungen Menschen diese Rentner unterstützen müssen. Die europäische Arbeitsbevölkerung mit einem hohen Durchschnittsalter könnte sich in einer modernen Welt möglicherweise als weniger anpassungsfähig erweisen als eine junge Arbeitsbevölkerung.

Eine große Herausforderung in der Türkei stellt die Integration der zahlenmäßig großen jungen Bevölkerung in den Arbeitsmarkt dar.

Akile Gürsoy referierte über die Veränderungen der Lebensbedingungen in der Türkei und ihre Auswirkungen auf die türkische Demografie. Die Türkei weist eine sehr geringe Scheidungsrate auf. Fast jeder Türke ist verheiratet. Es gibt nur wenige Singles. Viele Türken heiraten aber später als früher. Die Familienstruktur in der Türkei ändert sich zunehmend, aber die Familie bleibt sehr wichtig. Familienbeziehungen und ein System der Unterstützung zwischen den Generationen sind zentrale türkische Werte. Die soziale Mobilität ist sehr hoch.

Die durchschnittliche Lebenserwartung in der Türkei in den 1920er Jahren betrug nur dreißig Jahre. Die Kinder- und Müttersterblichkeit waren in den Anfangsjahren der Türkischen Republik sehr hoch. Die Rate der Kindersterblichkeit war 350 auf 1.000 Geburten. Heute beträgt die Lebenserwartung in der Türkei über siebzig Jahre. Seit drei Jahren muss die Türkei keine neuen Grundschulen mehr bauen, weil die Zahl der jungen Türken abnimmt. Die Kindersterblichkeit ist deutlich zurückgegangen und die typischen Todesarten in der Türkei sind mit denen in Westeuropa vergleichbar, wie zum Beispiel Krebs sowie Herz- und Kreislauferkrankungen.

Die kulturelle Dimension

Günter Seufert betonte, dass die kulturellen Herausforderungen eines türkischen EU-Beitritts sehr viel stärker von Konzepten, wie Identität, abhängen. Im Bereich der Kultur gibt es oftmals vereinfachte Darstellungen von geschichtlichen Ereignissen und Kulturen. Der Islam wird im Westen oft negativ dargestellt und seit den Anschlägen von al-Qaida werden Islam und Gewalt oft gleichgesetzt. In Europa betrachten viele die Türkei nicht als Teil der europäischen Kultur. Eine abschließende Antwort auf die Frage, was Teil Europas und was Teil der europäischen Kultur ist, existiert aber nicht. Der Kulturbegriff ist schier unendlich. Der Westen sieht seine eigene Geschichte als einen Weg des ewigen Fortschritts und blendet dabei Ent-

wicklungen wie Rassismus, Kolonialismus und den Holocaust aus.

Die Reformdebatte in der Türkei wird von Ängsten um die Einheit der Türkei geprägt. Viele Türken fürchten, dass Reformen im Rahmen des EU-Beitrittsprozesses die Einheit des Staates gefährden könnten, indem die Minderheiten zu viele Rechte bekommen. Der EU-Beitritt der Türkei wird hingegen von ethnischen und religiösen Minderheiten in der Türkei als Garantie ihrer Rechte angesehen. Die Frage der kulturellen Rechte, das heißt die Gewährung der kulturellen und religiösen Freiheit für Kurden, Aleviten und andere Minderheiten, ist zentral für die aktuelle politische Diskussion in der Türkei.

Konzepte von Staatsbürgerschaft und Nation sind ebenfalls wichtig. Staatsbürgerschaft meint die Zugehörigkeit des Einzelnen zur Nation und steht für politische Rechte. Hinter diesem Konzept verbergen sich Demokratie und Menschenrechte. Der französische Nationalismus ist universell und multikulturell. Jeder kann der französischen Nation zugehörig sein, er muss sich nur den Werten der Französischen Republik verpflichtet fühlen. Der deutsche Nationalismus ist hingegen partikularistisch und ethnisch gebunden. Aufgrund dieser Tradition hat Deutschland bis heute ein Staatsbürgerschaftsrecht, welches vielen Ausländern das Recht auf eine Staatsbürgerschaft verwehrt. Der türkische Nationalismus ist eine Mischung aus dem französischen und deutschen Konzept. Er ist einerseits universell, andererseits ethnisch. Die Türken sind sunnitische Muslime und bilden damit eine einheitliche Kultur. Gleichzeitig verfügt der türkische Nationalismus über die universellen und säkularen Werte der Türkischen Republik. Minderheiten, wie die Kurden oder die Aleviten, leiden unter dem partikularistischen Konzept einer Ethnie.

Nedret Kuran-Burçoğlu sprach über soziokulturelle Probleme, die bei einer Aufnahme der Türkei in die Europäische Union auftreten könnten. So bestehen auf europäischer Seite

Vorbehalte wegen wahrgenommener kultureller Differenzen und Vorurteile über die Türken. Die Türken werden oft als Gastarbeiter betrachtet oder als ‚die Anderen‘. Das Gastarbeiterbild in Deutschland entstand in den 1960er und 1970er Jahren und das Bild ‚der Anderen‘ in der Zeit des Osmanischen Reiches als die Türken weite Teile Europas beherrschten. In Folge des 11. September 2001 kommt eine zunehmende Islamophobie hinzu. Weiterhin prägen der Türkei skeptisch bis feindlich gesinnte Lobbies die europäische Wahrnehmung der Türkei. So verbreiten die armenische, griechische und kurdische Lobby im Westen ein eher negatives Türkei bild.

Auf der türkischen Seite bestehen ebenfalls Vorbehalte aufgrund wahrgenommener kultureller Differenzen. Die Türken haben Angst vor einem Verlust der eigenen Identität und Souveränität. Es gibt einen verbreiteten Euro-skeptizismus und die Bereitschaft, die europäischen Werte zu übernehmen, ist nicht ausgeprägt.

Zum Abbau dieser Vorurteile und Vorbehalte sollten die gemeinsamen Interessen der Europäischen Union und der Türkei näher spezifiziert werden. Die kulturelle Vielfalt sollte als Wert anerkannt und geschätzt werden. Gemeinsame Projekte, wie der Austausch von Studenten, sollten vorangetrieben werden.

Die rechtsstaatliche Dimension

Claus Dieter Classen referierte über Fortschritte und Defizite der Türkei im rechtsstaatlichen Bereich. Die Europäische Union verfügt über fundamentale gemeinsame Werte, wie Freiheit, Demokratie und Rechtsstaat. Diese Werte müssen von jedem Mitgliedsland respektiert werden. Rechtsstaatlichkeit meint das Regieren durch anerkannte und klare rechtliche Regeln, die durch die Legislative verabschiedet wurden.

Die Fortschrittsberichte der Europäischen Union zur Türkei sehen mehrere Probleme im Bereich der Menschenrechte. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat die

Türkei öfter verurteilt als andere Staaten in Europa. Hinzu kommt, dass diese Verurteilungen oft in schwerwiegenden Fällen erfolgt sind, wie beispielsweise Verstöße gegen das Folterverbot. Menschenrechte sind ein zentraler Faktor zur Beurteilung der möglichen Mitgliedschaft eines Landes in der Europäischen Union. Die Statistiken des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zeigen, dass die Türkei oftmals fundamentale Menschenrechte, wie das Folterverbot oder ‚habeas corpus‘, verletzt. 20 der 45 Verurteilungen zu Folterfällen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte betreffen die Türkei, nur zwei die Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die Fortschrittsberichte der Europäischen Union zeigen Verbesserungen in der Menschenrechtssituation. Trotzdem bestehen weiterhin Probleme. Die Unterzeichnung des Zusatzprotokolls der UN-Antifolterkonvention durch die Türkei könnte ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung sein. Dieses Zusatzprotokoll muss allerdings noch vom türkischen Parlament ratifiziert werden.

In der Türkei existiert ein Gesetz zum Schutz der türkischen Identität. Ein solches Gesetz behindert die Meinungsfreiheit und hält viele Menschen davon ab, ihre Meinung zu sagen. Der Gebrauch anderer Sprachen als der türkischen und die Ausübung anderer Religionen als der islamischen muss gewährleistet werden. Hier bestehen ebenfalls einige Probleme.

Die Türkei hat insgesamt substanzielle Fortschritte hin zu einem funktionierenden Rechtsstaat gemacht. Aber viele Reformen müssen noch umgesetzt werden, bevor die Türkei reif für einen Beitritt zur Europäischen Union ist. Die institutionelle Umsetzung des Rechts in der Türkei muss gestärkt werden, unter anderem durch eine bessere Aus- und Fortbildung der Verwaltung und die Bekämpfung der Korruption. Die Rolle des Militärs muss beschränkt werden. Beamte müssen denselben Gesetzen unterliegen wie zivile Personen. Die Unabhängigkeit der Gerichte muss ebenfalls verbessert werden.

Sanem Baykal unterstrich in ihrem Vortrag die Einzigartigkeit der europäischen Integration mit ihren Prinzipien Freiheit, Demokratie und Rechtsstaat. Das Prinzip des Rechtsstaats ist komplementär zu Demokratie und Menschenrechten. Es ist als Prinzip schwer zu definieren und umstritten in seinem Inhalt. Der Europäische Gerichtshof hat nie versucht dieses Konzept zu definieren. Er hat es nur in seinen Urteilen angewendet. Das Konzept des Rechtsstaats beinhaltet eine lange Liste von Kriterien, wie Gleichheit vor dem Gesetz, individuelle Rechte, Legalität, die Möglichkeit gegen Verwaltungsakte zu klagen etc. Rechtsstaatlichkeit ist ein zu erfüllendes Kriterium für die Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten. Das Konzept des Rechtsstaats sollte aber besser definiert werden, damit Türken der Europäischen Union nicht die Anwendung doppelter Standards vorwerfen können.

Hindernisse auf dem Weg zu mehr Rechtsstaatlichkeit in der Türkei sind eine lange Tradition eines starken Staates und einer machtvollen Administration. Liberale Werte werden erst seit einigen Jahren intensiv diskutiert und die Tradition des starken Staates ist schwer zu ändern. Die Türkei wird die notwendigen liberalen Reformen nach Ansicht von Baykal durchführen, aber es wird seine Zeit brauchen. Die Europäische Union sollte der Türkei bei der Durchführung dieser Reformen mehr helfen.

Die politische Dimension

Heinz Kramer hat über einige Aspekte der politischen Dimension eines türkischen EU-Beitritts gesprochen. Als erstes hat er die europäischen Perspektiven der Türkei historisch eingeordnet. Der Weg zur Vollmitgliedschaft der Türkei begann bereits mit der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens zwischen der EWG und der Türkei 1963. Kein anderes Land hat so lange auf die Perspektive einer Vollmitgliedschaft warten müssen wie die Türkei. Das lag aber nicht nur an der Europäischen Union, sondern auch an verschiedenen türkischen Regierungen. Einzig bei der

Türkei wurde von Beginn an der europäische Charakter des Landes immer wieder infrage gestellt. Das Zitat von Walter Hallstein bei der Unterzeichnung des Assoziierungsabkommens, dass die Türkei damit ihre europäische Perspektive zum Ausdruck bringe, ist im Kontext des Kalten Krieges zu betrachten. Die Türkei wurde während des Kalten Krieges als Teil des freien Europas angesehen.

Anschließend sprach Kramer über die Meinung der europäischen Öffentlichkeit. In Meinungsumfragen („Eurobarometer“) sind 46 Prozent der Europäer gegen jede weitere EU-Erweiterung. 55 Prozent der Europäer sind gegen eine Mitgliedschaft der Türkei, nur 31 Prozent dafür. In 14 Mitgliedstaaten sind Mehrheiten der Bevölkerung für einen türkischen Beitritt. In 13 Staaten sind Mehrheiten dagegen. Auf der Regierungsebene sind nur wenige Regierungen offen gegen eine Mitgliedschaft der Türkei. Allerdings sprechen sich auch nur wenige Regierungen nachdrücklich für eine Mitgliedschaft aus. Viele protürkische Regierungen sind aus politischen Gründen mit öffentlichen Stellungnahmen zugunsten eines Beitritts zurückhaltend. Der französische Präsident Nicolas Sarkozy dominiert die Wahrnehmung der EU-Position zur Aufnahme der Türkei, weil niemand eine protürkische Kampagne initiiert und durchführt. Die meisten Gegner sehen bei einer Aufnahme der Türkei die europäische Identität in Gefahr. Das Scheitern des Vertrags über eine Verfassung für Europa und die Machtübernahme von Nicolas Sarkozy und Angela Merkel haben die Gegner einer Türkeiimitgliedschaft an Kraft gewinnen lassen. In der Türkei sind deshalb viele skeptisch, ob die Europäische Union zu ihren Verpflichtungen im Rahmen der Beitrittsverhandlungen stehen wird. Präsident Nicolas Sarkozy verletzt nach Ansicht von Kramer die politische Solidarität unter den EU-Mitgliedstaaten, weil er die Eröffnung einiger Kapitel bei den Verhandlungen blockiert. Diese Blockade widerspricht den Beschlüssen des Europäischen Rates, der die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei mit dem Ziel des Beitritts beschlossen hat.

Die Überwindung der zypriotischen Teilung ist ein weiteres Hindernis für einen türkischen EU-Beitritt. Zypern kann eine Mitgliedschaft der Türkei blockieren. Deshalb wird Zypern eine Vereinigung der Insel zu seinen Konditionen anstreben. Dies wiederum wird für die türkische Seite vermutlich nicht akzeptabel sein.

Das europäische Ziel einer starken und effektiven Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik wiederum stärkt die Beitrittsposition der Türkei. Von Anfang an war die Kooperation im Sicherheits- und Verteidigungsbereich ein entscheidendes Element in den türkisch-westlichen Beziehungen. Im Kalten Krieg war die Türkei ein wichtiger Verbündeter. Selbst die Gegner eines türkischen Beitritts sehen die Türkei als einen verlässlichen und entscheidenden Verbündeten im Bereich der Sicherheitspolitik an.

In der Türkei selbst hat die Regierung unter Ministerpräsident Recep Tayyip Erdoğan ihre Außenpolitik neu ausgerichtet. Der EU-Beitritt hat an Priorität verloren. Das Ziel der neuen türkischen Außenpolitik ist die Etablierung der Türkei als Regionalmacht, die vorwiegend auf der regionalen Bühne aktiv ist. So spielt die Türkei in vielen regionalen Konflikten eine Vermittlerrolle. Das ist eine fundamentale Abkehr der türkischen Außenpolitik von ihrer zentralen Ausrichtung auf Europa und den Westen. Die Identität der Türkei ist nicht länger nur europäisch beziehungsweise strebe nicht länger nur nach einer solchen Identität, sondern verfüge über multiple Identitäten, wie der türkische Außenminister betont. Diese Neuausrichtung ist unter anderem deshalb erfolgt, weil innerhalb der türkischen Regierung Zweifel an der Aufnahme der Türkei in die Europäische Union bestehen.

Es gibt drei Modelle, die am Ende von erfolgreichen Beitrittsverhandlungen stehen können: erstens, die Mitgliedschaft; zweitens, die Verweigerung der Mitgliedschaft durch die Europäische Union bei einem Aufrechterhalten

des türkischen Beitrittswunsches („britisches Modell“); und drittens die Verweigerung des Beitritts durch die Türkei nach erfolgreich abgeschlossenen Verhandlungen („norwegisches Modell“). Das „norwegische Modell“ würde gut in die neue Außenpolitik der Regierung Erdoğan passen.

Ersin Kalaycıoğlu begann seinen Vortrag mit einem Witz darüber, wie die türkische öffentliche Meinung die Beitrittsverhandlungen wahrnimmt (Perzeption doppelter Standards): Bulgarien, Rumänien und die Türkei treten vor die Europäische Union, die über einen Beitritt befindet. Als erstes wird Bulgarien gefragt, welches Ereignis den Zweiten Weltkrieg beendete. Bulgarien antwortet: „Der Abwurf der Atombombe auf Japan.“ Die Europäische Union ist zufrieden und nimmt Bulgarien auf. Als nächstes wird Rumänien gefragt, wo die erste Atombombe abgeworfen wurde. Rumänien antwortet: „Hiroshima“. Die Europäische Union ist erneut zufrieden und nimmt Rumänien ebenfalls auf. Schließlich ist die Türkei an der Reihe und wird gefragt, wo die zweite Atombombe abgeworfen wurde. Die Türkei antwortet: „Nagasaki“. Die Europäische Union sagt: „Sehr gut. Jetzt nenne bitte noch die Namen aller Opfer und ihrer Angehörigen.“ Nach diesem einführenden Witz, der verdeutlicht, wie die türkische Bevölkerung die EU-Beitrittspolitik gegenüber der Türkei empfindet, sprach Kalaycıoğlu über die Einstellungen der Türken zur Moderne und zu Europa.

47 Prozent der türkischen Bevölkerung möchten zurück zu ihren alten Werten, den Werten der türkischen Agrargesellschaft. Nur 20 Prozent befürworten weitere liberale Reformen. 50 Prozent der Türken sprechen sich für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union aus, 37 Prozent sind gegen eine EU-Mitgliedschaft. 71 Prozent der Türken äußern die Meinung, die Türkei kann ihre Probleme alleine lösen und braucht dafür kein Mitglied der Europäischen Union zu werden. 18 Prozent der türkischen Bürger sind der Meinung, dass die Türkei ihre Probleme nur durch eine EU-Mit-

gliedschaft wird lösen können (alle Zahlen von 2007). 2009 sind die Werte vergleichbar: 56 Prozent der Türken sind für einen EU-Beitritt und 32 Prozent sind dagegen. 65 Prozent meinen, die Türkei kann ihre Probleme alleine lösen und 23 Prozent denken, dass die Türkei ihre Probleme nur durch eine EU-Mitgliedschaft wird lösen können. Die Zustimmungsraten für einen EU-Beitritt schwanken im Zeitraum 2002 bis 2009 zwischen 50 und 70 Prozent. Die Zustimmungsraten sind relativ konstant über die Zeit.

Hauptklärungsfaktor für eine Zustimmung oder Ablehnung eines Beitritts ist die Parteizugehörigkeit. So sind Anhänger der Regierungspartei AKP überwiegend für einen EU-Beitritt und Anhänger der Oppositionspartei CHP überwiegend gegen einen Beitritt, weil die jeweiligen Parteien einem Beitritt positiv beziehungsweise skeptisch gegenüber stehen. Religiosität, Ideologie oder sozioökonomischer Status bieten hingegen keine Erklärung für den Grad der Zustimmung einer Person. Einzig Frauen und Kurden sind etwas stärker für einen EU-Beitritt als Männer und Nichtkurden.

Bei der Zypernfrage betonte Kalaycıoğlu die türkische Position: Warum sollte die Türkei sich um eine Lösung der Zypernfrage bemühen und Konzessionen machen, wenn sie im Gegenzug keine Garantie für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union bekommen wird? Die Europäische Union verlangt von der Türkei unter anderem die Aufhebung eines Embargos gegen griechisch-zypriotische Schiffe in türkischen Häfen. Die griechisch-zypriotischen Schiffe benutzen de facto bereits türkische Häfen, indem sie bei Einfahrt in den türkischen Hafen die griechische

Flagge aufziehen. Damit gibt es de facto kein Embargo der türkischen Regierung gegen griechisch-zypriotische Schiffe. Die türkische Regierung möchte die Häfen aus innenpolitischen Gründen nicht öffnen, weil die Regierung dann Stimmen an die nationalistische Opposition verlieren würde. Die Zypernfrage kann nur gelöst werden, wenn die griechischen Zyprioten den UN-Plan¹ zur Wiedervereinigung akzeptieren. Als EU-Mitgliedstaat kann sie aber niemand dazu zwingen.

Weiterhin besteht ein großes innenpolitisches Problem in der Türkei in der mangelnden Legitimität der Regierung und der Opposition. Die türkische Regierung wurde vom Obersten Gerichtshof für schuldig befunden, die Säkularität der Türkei untergraben zu haben. Damit hat die Regierungspartei gegen einen zentralen Grundsatz der türkischen Verfassung verstoßen. Die Opposition ist antidemokratisch und wird beschuldigt, einen Putsch gegen die Regierung geplant zu haben (Ergenekon-Affäre). Regierung und Opposition verfügen somit beide über eine unzureichende Legitimität. Die Demokratie in der Türkei und die politische Entwicklung stecken damit in einer Sackgasse, die vor den nächsten Wahlen im Jahr 2011 nicht aufgelöst werden kann.

Insgesamt hat die Tagung die vielfältigen Chancen und Herausforderungen eines türkischen EU-Beitritts beleuchtet. Die Tagung hat gezeigt, dass viele weitere türkisch-europäische Kooperationsprojekte notwendig sind, um die Türkei weiter an Europa und Europa weiter an die Türkei anzunähern und gegenseitige Vorbehalte abzubauen.

1 Der sogenannte Annan-Plan: The Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem. The documents appended constitute the Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem as finalised on 31 March 2004, abrufbar unter: <http://www.unficypr.org/media/Other%20official%20documents/annanplan.pdf> (letzter Zugriff: 26.11.2009).

ABSTRACTS

Martin Höpner and Armin Schäfer

Limits to integration – how intensified economic integration endangers political integration

In the last years, European integration has become a matter of political contestation in the EU member states. This contestation may be interpreted as the nucleus of a Europeanised public and, therefore, as the precondition for further democratisation of the European polity. At the same time, however, contestation mainly takes the form of national defensive action and may, therefore, reinforce existing divisions rather than attenuate them. We take this problem as a starting point for an analysis of the current state of European economic and social integration, in which one can distinguish three dimensions: market-shaping integration, market-enforcing integration, and the emergence of a European area of non-discrimination. We show that market-shaping integration lags behind the dynamics of the other two dimensions. The reason lies in the asymmetric impacts of European 'integration through law'. The very vehemence of judicial integration, we argue, might endanger political integration and, thus, the emergence of a European public. Therefore, self-restraint of European actors might in the end lead to more, rather than less, integration.

Michael W. Bauer and Barbara Heisserer

Reforming the European Commission. Modernisation initiatives from four decades in a comparative perspective

The European Commission's administration was subject to an overhauling reform between 2000 and 2004. Until today the so called Kinnock-reform is controversial. Depending on one's point of view, the reform is considered a necessary modernisation for the organisation's efficient workings, or regarded as a source of a growing need for internal coordination and an increasing bureaucratisation forcing the Commission to veer away from its 'mission' of European integration. The Kinnock-reform certainly was the most comprehensive, far-reaching management reform in the history of the European Commission. Contrary to a common perception, it definitely was not the first one. In the past four decades three other, more or less successful reform initiatives can be identified. This article reviews these four reform initiatives and compares them systematically. In so doing, the Kinnock-reform is put in a historical context. Furthermore crucial influencing factors, which contribute to successfully realising an administrative reform in a supranational context, can be identified.

Robert Kaiser and Heiko Prange-Gstöhl

The 2009 EU budget review: new options for a future-oriented financial framework

This article analyses the impact of the 2009 review of the EU budget on the EU's main spending policies. The budget review is not only a novum in the history of European integration. Rather, the Commission appraised the review as a 'unique opportunity' to assess the future EU spending priorities in a process which is not immediately affected by the usual constraints of negotiations on a financial framework. We argue that in combination with the internal (i.e. mainly the Lisbon Strategy) and external challenges (e.g. global challenges and the global economic crisis) the European Union faces, the budgetary review, as

an innovative instrument, will render policy change quite likely. We structure our analysis along Hall's concept of different degrees of policy change. This conceptualisation allows us to assess the degree of policy change with regard to institutional structures, processes and actor constellations.

Torsten Müller, Hans-Wolfgang Platzer and Stefan Rüb

European Trade Union Federations. Organisational development and policy evolution since the early 1990s

This article deals with the organisational development as well as policy evolution of the twelve existing European trade union federations since the beginning of the 1990s. The analysis mainly focuses on whether and how the intensification of the European integration process and EU enlargement changed the conditions for interest representation at the level of the transnational sectoral trade union federations. The empirical evidence suggests that compared to the first decades following the establishment of the European Community, when the European federations mainly served as round tables, their role has been extended and strengthened despite the still prevailing problem of resources. This is particularly evident in the areas of collective bargaining, company policy, and autonomous regulation in the context of the sectoral social dialogues.

Joachim Wuermeling

Berlin light-blue: the European policy of the new Federal Government

While the European flag is azure, the European policy of the new Federal Government is better characterised by light-blue. This is somewhat surprising, considering the challenges Europe is facing at present. The Federal Government should instead use the new legislative period as an opportunity to relaunch its European policy. The article describes the current framework of the Federal Government's European policy with regard to actors, institutions, as well as policy priorities, and assesses its potential to deal with the current challenges of the EU. Given the limitations of the present approach, seven suggestions for a renewal of the Federal Government's European policy are offered.



Frankreichs Identität und die politische Integration Europas

Der späte Abschied vom Nationalstaat

Von Edmund Ratka

2009, 117 S., brosch., 19,- €,

ISBN 978-3-8329-4233-5

(Münchener Beiträge zur europäischen Einigung, Bd. 21)

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



Nomos