

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

18/2010 · 3. Mai 2010



Europa nach Lissabon

Ludger Kühnhardt

Die zweite Begründung der europäischen Integration

Matthias Dembinski

EU-Außenbeziehungen nach Lissabon

Daniela Schwarzer

Governance in der Euro-Zone

Peter-Christian Müller-Graff

Das Lissabon-Urteil: Implikationen für die Europapolitik

Ann-Christina L. Knudsen

Demokratisierung der EU-Agrarpolitik

Niklas Schrader

Offene Koordinierung in der EU-Rentenpolitik

Stephan Leibfried

Staatsschiff Europa

Editorial

Das Projekt der europäischen Einigung begann in den 1950er Jahren als Lehre aus Jahrhunderten der Kriege und unter dem Eindruck der schrecklichen Verwüstungen des vom nationalsozialistischen Deutschland angezettelten Weltkriegs. Kürzlich brachte der luxemburgische Ministerpräsident Jean-Claude Juncker die Lehren der Geschichte auf den Punkt: „Wer an Europa zweifelt, wer an Europa verzweifelt, der sollte Soldatenfriedhöfe besuchen!“ Der Frieden auf dem Kontinent sei nicht der Normalfall; allzu leicht werde das vergessen.

Seit Ende 2009 ist der Vertrag von Lissabon in Kraft: ein weiterer Meilenstein zur Einigung Europas? Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags und langwierigen Ratifizierungsprozessen stellt der Vertrag die Europäische Union (EU) auf eine neue institutionelle Grundlage – symbolisiert durch die Ämter eines Ständigen Ratspräsidenten und eines Hohen Vertreters für Außenpolitik. Mit diesen soll sich die EU in der globalisierten Welt behaupten. Die Grundrechtecharta ist in den Mitgliedsländern (mit wenigen Ausnahmen) nun einklagbares Recht. Die Stellung des Europäischen Parlaments gegenüber der Exekutive wurde gestärkt. Das Bundesverfassungsgericht hat den Vertrag von Lissabon für grundgesetzkonform erklärt und zugleich gefordert, den Deutschen Bundestag stärker in die europäische Rechtsetzung einzubinden.

Das bislang ehrgeizigste Projekt der EU ist die Einführung der Gemeinschaftswährung. Im Zuge der globalen Finanzkrise sind auch die Länder der Eurozone in schwere Wasser geraten; die hohe Staatsverschuldung vieler Euroländer gefährdet die Stabilität des Euro. Auf lange Sicht dürfte jedoch die Distanz zwischen dem Europa der Bürgerinnen und Bürger und dem der Institutionen die größte Herausforderung für das europäische Projekt bleiben.

Hans-Georg Golz

Ludger Kühnhardt

Die zweite Begründung der europäischen Integration

Essay

Am 1. Dezember 2009 ist der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten. Er beendet ein Jahrzehnt intensiver Beratungen über die

Ludger Kühnhardt

Dr. phil., geb. 1958; Professor für Politische Wissenschaft an der Universität Bonn und Direktor am Zentrum für Europäische Integrationsforschung (ZEI), Walter-Flex-Straße 3, 53113 Bonn.
l.kuehnhardt@uni-bonn.de

Revision der vertraglichen und institutionellen Grundlagen der Europäischen Union (EU). Das Inkrafttreten des Vertrags beendet mancherlei Unsicherheit über den Fortgang der Institutionen und Entscheidungsfindungsprozesse

in der EU. Das politische Gestaltungsleben in der EU wird durch die Bestimmungen des Vertrags von Lissabon nicht unbedingt einfacher. Aber nun herrscht Klarheit über die Regeln, mit denen die EU durch die nächsten Phasen eines Prozesses geht, dem man mit Fug und Recht als zweite Begründung der europäischen Integration bezeichnen kann.

Die ursprüngliche Begründung der europäischen Integration hatte im Friedens- und Aussöhnungsprojekt ihren Kern, beginnend mit der deutsch-französischen Aussöhnung und endend in der friedlichen und freiheitlichen Vereinigung Europas nach dem Ende des Kalten Kriegs. In der nun begonnenen Phase ihrer zweiten Begründung findet die europäische Integration den stärksten Antrieb in der Behauptung Europas im Zeitalter der Globalisierung und in dessen Mitgestaltung durch eine weltfähig gewordene EU. Die ursprünglichen Prozesse der europäischen Integration vollzogen sich als Eliteprojekt, vorangetrieben durch die regierenden Akteure in

den Mitgliedstaaten der EWG bzw. der EU. In der nun begonnenen Phase ihrer zweiten Begründung findet die europäische Integration ihren wichtigsten Auftrag darin, das Verhältnis der europäischen Institutionen zu den europäischen Bürgerinnen und Bürgern zu erneuern. Vor diesem Hintergrund haben die Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2009 – ein gutes halbes Jahr, bevor der Vertrag von Lissabon ratifiziert wurde – drei wesentliche Ergebnisse hervorgebracht:

1. Die Institutionen der EU sind stabil. Sie funktionieren mit und ohne Vertragsreformen, und sie sind zur erforderlichen Selbsterneuerung fähig. Nach einem Jahrzehnt erratischer Vertragsrevisionen ist die EU hinsichtlich ihrer institutionellen Reformen in eine dezidierte Phase der Konsolidierung eingetreten. Dies muss kein Schaden für den weiteren Fortgang der europäischen Integration sein, bestimmt aber das künftige Tempo und die bevorstehende Richtung. Die europäische Integration wird in den kommenden Jahren von Vorsicht, von Konsolidierung und Neujustierung bestimmt sein, nicht von großen Sprüngen oder der Verfolgung umfangreicher oder gar spektakulärer Integrationsprojekte.
2. Die Distanz zwischen dem Europa der Institutionen und dem der Bürger bleibt. Die niedrige Beteiligung bei den Europawahlen war Ausdruck dieser Distanz, die ihre wichtigste Ursache in fehlenden intermediären Strukturen zwischen dem Europa der Institutionen und dem der Bürger hat. Vor allem haben die 7. Direktwahlen zum Europäischen Parlament erneut deutlich gezeigt, woran es vor allem fehlt: an einem einheitlichen europäischen Wahlrecht und an europäischen Parteien, die mit explizit unterschiedlichen, aber jede Partei europaweit verbindenden Ordnungskonzepten um das Vertrauen der Wählerschaft werben können.
3. Die Mehrheit der Unionsbürgerinnen und -bürger, die an die Wahlurnen gegangen sind, haben sich für eine moderat konservative Ausrichtung der künftigen europäischen Politik entschieden. Im Lichte der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise sind Sicherheit und Berechenbarkeit die Hauptantriebe des Wählerverhaltens. Antieuropäische Sentiments wurden zuwei-

len von den Medien stärker inszeniert als an den Wahlurnen bestätigt. Gleichwohl hat sich das euroskeptische Lager und jenes, das nationale Identitätswahrung vor europäische Gemeinschaftsbildung stellt, ebenso konsolidiert wie die exponiert linke, kapitalismuskritische Strömung in der europäischen Gesellschaft.

Einer der unzweifelhaften Gewinner der institutionellen Reformprozesse seit den 1980er Jahren ist das Europäische Parlament. Die Erweiterung des Entscheidungssystems der qualifizierten Mehrheit im Europäischen Rat – mit dem Reformvertrag von Lissabon auch in den so wichtigen Fragen der Innen- und Rechtspolitik – hat das Parlament in den meisten Fragen der europäischen Politik als vollumfänglichen Mitgesetzgeber etabliert. Ein großes Defizit bleibt die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), die im Kern zwischenstaatlich organisiert bleibt. Ein zweites großes Defizit bleibt in Bezug auf Steuer- und Finanzierungsfragen, die weiterhin der Einstimmigkeit und damit dem Primat des Europäischen Rates unterliegen. In der EU gilt mithin noch immer die Umkehrung des Motivs, das seinerzeit den amerikanischen Unabhängigkeitskrieg ausgelöst hat: *representation without taxation*.

Das Europäische Parlament ist Zug um Zug in seiner Rolle als wirkungsvolle Autorität in der europäischen Politik gewachsen. Zu diesem Selbstverständnis gehört auch, dass es sich in Bezug auf die Bedeutung von Symbolpolitik innovativ und wegweisend zeigt: Obgleich die Symbole der EU aus dem Lissabonner Vertrag herausgezielt wurden, werden Staatsgäste im Parlament konsequent mit ihrer nationalen und mit der Europahymne (Beethovens „Ode an die Freude“) empfangen; neben ihnen und dem jeweiligen Parlamentspräsidenten befinden sich die Fahnen der EU und des Gastlandes.

In der inneren Logik der politischen Entscheidungsabläufe hat das Europäische Parlament seinen etablierten und geachteten Platz gefunden. Es wird kein Machtarrangement und keine relevante inhaltliche Entscheidung mehr getroffen, ohne dass das Parlament formell oder informell einbezogen worden ist. Die Kluft zwischen diesem Machtfaktor und seiner Wahrnehmung, vor allem aber auch seiner Anerkennung in der europäischen Öff-

entlichkeit, ist frappierend. Sie gehört zu den zentralen Defiziten, mit denen die europäische Einigung heute konfrontiert ist. Es bleibt zwingend, über die allgemein postulierte Konsolidierung der EU hinaus die Kluft zwischen den Unionsbürgern und den Institutionen der Integration, vor allem dem diese Bürger am unmittelbarsten repräsentierenden Parlament, zu überwinden. Ein Schlüssel dazu bleibt, worüber schon seit Jahren und Jahrzehnten rasoniert wird: die stärkere Politisierung der europäischen politischen Diskurse, mehr Kontroversen um politische Standpunkte, Ordnungsvorstellungen und Zukunftsoptionen.

Deutsche Befindlichkeiten

Überlagert wurde dieser mögliche Ausblick auf die Zukunft der EU im größten Mitgliedsland durch das Urteil des höchsten deutschen Gerichts über die Rechtmäßigkeit des Reformvertrags von Lissabon: Am 30. Juni 2009 erklärte das Bundesverfassungsgericht den Vertrag für grundgesetzkonform, verlangte aber ein verbessertes Zustimmungsgesetz durch den Deutschen Bundestag, in dem dieser seine Rechte gegenüber der europäischen Ebene stärker zu betonen habe. Andernfalls drohe ein Verlust an parlamentarischer Substanz der deutschen Demokratie. Sogleich begannen lebhaftere, zumeist europakritische Diskussionen um die Auslegung des Urteils. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu übersehen, dass die derzeit wieder reflexartig vorgetragene Kritik an der EU – nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Mitgliedstaaten – selten Raum für Abwägungen in einer Reihe von fundamentalen Einzelfragen wie den folgenden lässt.

Rechtseinheit. Ohne den *acquis communautaire*, den gemeinschaftlichen Rechtsbestand in der EU, wären die Vorzüge des Gemeinsamen Marktes nicht vorstellbar, dem Deutschland einen erheblichen Teil seines Wohlstands verdankt. Über 60 Prozent des deutschen Außenhandels gehen in die Partnerländer. Ohne gemeinsame Regeln, die nicht mit politischer, sondern mit rechtlicher Verbindlichkeit hergestellt werden und mithin den Primat des Europarechts erfordern, wäre der Gemeinsame Markt kaum vorstellbar. Dass in Einzelfragen eine Abwägung der Rechtsebenen erfolgen muss, ist aus dem nationalen Bundesstaat allbekannt und weniger spektakulär, als

in Sachen EU und der Rolle des Europäischen Gerichtshofs immerfort getan wird. Der Disput ergibt wenig Sinn als Grundsatzstreit um den Primat des Europarechts oder denjenigen des nationalen Rechts. In Einzelfällen kann sowohl eine Rückverlagerung von Kompetenzen auf die nationale Ebene erfolgen wie in Einzelfällen eine aufsteigende Kompetenzverlagerung auf die europäische Ebene vernünftig sein. Dies ist eine einzelfallspezifische Abwägungsfrage, aber kein theologisches Glaubensdiktum, das durch eine rechtsdogmatische Außerkraftsetzung des Primats des Europarechts beantwortet werden könnte. Die Kompetenzabwägung wird weder durch einen europäischen Vertrag noch durch ein Bundesverfassungsgerichtsurteil oder durch eine Reanimation der nationalen Parlamentsautorität mit finaler Wirkung zu beantworten sein. Das Hin und Her im Ringen um Kompetenzen, das für jede föderative Struktur, in der auf mehreren Ebenen regiert wird, symptomatisch ist, wird auch in der EU anhalten. Es überrascht daher kaum, dass sich sogleich auch einige Bundesländer zu Wort gemeldet und ein stärkeres Mitspracherecht in europäischen Fragen eingefordert haben.

Gerechtigkeit. In der deutschen Diskussion wird die Gerechtigkeitsfrage allzu häufig auf ihre verteilende Dimension reduziert. Das ebenso zentrale Strukturelement ausgleichender Gerechtigkeit wird gerne in den Hintergrund gedrängt. Es stimmt, dass Deutschland mit 17 Prozent der EU-Bürgerschaft nur 13 Prozent der Stimmen im Europäischen Parlament hat und dass Deutschland 20 Prozent zum EU-Budget beisteuert, aber nur 12 Prozent an Rückflüssen erhält. Zu selten aber wird darauf hingewiesen, dass in jeder föderativen Ordnung der Schutz der kleineren Teile und die Solidarität mit den schwächeren Teilen stets Vorbedingung für das Funktionieren des Ganzen sind. Niemand käme etwa in den USA auf die Idee, dass Nebraska weniger Senatoren stellen solle als das bevölkerungsreichere Kalifornien.

Zahlmeistervorurteil. 87 Euro pro Kopf der Bevölkerung zahlen die Deutschen an die EU. Gemessen an den Vorteilen des Gemeinsamen Marktes, der Exportgewinne und der reduzierten Transaktionskosten infolge der Gemeinschaftswährung sind diese Kosten zumindest gegen den Nutzen der EU zu rechnen. Stattdessen aber werden sie

wieder und wieder als Argument gegen „die nicht gleichheitsgerechte Union“ ins Feld geführt. Aus den deutschen Diskussionen sollte doch hinreichend erkannt sein, dass die „Angleichung der Lebenschancen“, von der das Grundgesetz spricht, nicht zu einer statischen, das heißt: zu einer verteilenden Gerechtigkeit führen kann, ohne Bürokratismus und Innovationskosten zu evozieren. Im Übrigen: In Zeiten der wirtschaftlichen Schwächung sinkt automatisch der deutsche Anteil am EU-Budget. Weder bei der Stimmgewichtung oder der Sitzverteilung noch in den Haushaltsfragen ist ein böswilliger antideutscher Mechanismus am Werk. Vielmehr ist die EU ein komplexes, fein ziseliertes System föderativen Regierens auf mehreren Ebenen und unter Akteuren mit einer asymmetrischen Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaftskraft. Dabei kann es immer nur zu Annäherungswerten an die Idee der ausgleichenden Gerechtigkeit kommen. Alles andere zu suggerieren, wäre illusionär.

Union. Die EU ist bewusst als Union konzipiert, und es ist geboten, gelegentlich daran zu erinnern. Von der EU als „Staat“ spricht niemand außer jenen, welche die EU in die Schranken weisen oder gar diskreditieren wollen. Als Union ist die EU per se ein aus unterschiedlichen Teilen zusammengesetztes Gemeinwesen und insofern eine lose Föderation. Die Frage lautet nicht, ob sie Föderation ist oder nicht, sondern wie lose oder wie zentralisiert sich die föderale Struktur darstellt. Dieses Verhältnis wird in allen Föderationen und Unionen dieser Welt immer wieder im Alltag des Ringens um Interessen, Rechtsdeutung und Kompetenzabwägung austariert. Auch in der EU ist genau das der Fall. Die Dämonisierung dieser normaldemokratischen Vorgänge durch die Behauptung, die Staatswerdung Europas müsse verhindert werden, ist übertrieben und unsachlich. In der EU besteht ein System des Regierens auf mehreren Ebenen, zwischen denen das Ringen um Interesse, Einfluss und Ausgleich immer dazugehört wird. Das ist das genuin Neue an der EU, die eben genau deshalb kein Staat sein will, sein muss und sein wird.

Zukunftsfragen

Die 2009 begonnene Wahlperiode des Europäischen Parlaments und das 2010 begonnene

Mandat der Kommission setzen ein am Ende eines teilweise faszinierenden, schließlich aber auch zermürenden und ermüdenden institutionellen Reformprozesses. Das Wort des EU-Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso, Europa müsse ein Europa der Resultate werden, bleibt der wichtigste Maßstab für die institutionellen Akteure. Damit ist noch nichts über die strategische Sinnhaftigkeit von Entscheidungen ausgesagt, die lediglich dem Diktum des Willens zum Resultat folgen, möglicherweise aber keine sinnvollen und nachwirkenden strategischen Effekte hervorbringen können. Die EU muss in eine neue und breit angelegte Strategiediskussion eintreten, wie sie die weitere Entwicklung der europäischen Gesellschaft befördern will.

Dazu ist an allererster Stelle das nötig, was den meisten Mitgliedstaaten schon abhanden gekommen ist und erst recht auf der Ebene der EU intellektuelle Mangelware ist: ein europäisches Gesellschaftsbild, welches das Bewusstsein für transnationale Solidarität stärken kann. Diffus sind häufig die Bausteine des Menschenbilds in Europa geworden. Damit aber fehlen entscheidende Ecksteine für den Bau eines Gesellschaftsbilds. Politik droht pragmatisch, vielleicht sogar opportunistisch und populistisch zu werden.

Die Diskussion über Ursachen und Folgen der Weltwirtschafts- und Finanzkrise hat zu zwei unterschiedlichen Akzentuierungen der Argumentationslinien in Europa geführt. Auf der einen Seite wird von Marktversagen ausgegangen, das die Stärkung der Autorität und der Gestaltungsreichweite des Einzelstaates erforderlich mache bzw. legitimiere. Die EU wird dabei gewöhnlich als Ebene der Koordination und der regulatorischen Unterstützung gesehen. Auf der anderen Seite stehen die Stimmen jener (offenbar der Minderheit in Europa), welche die Ursachen der Krise in einem langjährigen Staatsversagen sehen. Regulatorische Maßnahmen, auch rechtliche Sanktionen werden akzeptiert, wo nötig, doch stets mit dem Ziel der Wiederherstellung der Marktfähigkeit und nicht mit dem Ziel der Selbstermächtigung des Staates. Auch in dieser Perspektive bleibt die Ebene der EU der Referenzpunkt für Koordination und Regulation. Zugleich aber wird der Neuvermessung der Stärke des Nationalstaats um den Preis eklatanter Verschuldung und ungebührlicher Eingriffe in die Elementarka-

tegorien marktwirtschaftlicher Ordnungsbegriffe widersprochen (Ablehnung von Verstaatlichung, Begrenzung von Staatssubventionen, Skepsis gegenüber protektionistischen Aktionen und gegenüber der Tabuisierung von Insolvenzen im Namen sozialer Gerechtigkeit und von undurchschaubarem Arbeitsplatzschutz).

Es wird eine Testfrage für Europa werden, ob sich die EU als Zukunftsraum volkswirtschaftlich und ordnungspolitisch so aufstellt, dass sie von einem Begriff der Ordnung der Freiheit ausgeht, oder ob sie sich von einem Begriff der Ordnung der Sicherheit leiten lässt. Soziale Grundsicherung ist elementares Solidaritätsgebot in modernen Gesellschaften. Soziale Gerechtigkeit aber kann nicht länger als neidinduzierte Umverteilungsgerechtigkeit definiert werden, wenn Europa ein dynamischer und kreativer Raum sein will, der im Wettbewerb mit den anderen dynamischen Räumen der Erde bestehen und zugleich seine Aufgaben der sozialen Solidarität und Inklusion im Innern erfüllen will. Ein Europa, das nur mehr als Mangelgesellschaft Ressourcenverteilung und die Neuaufgabe etatischer Grundkonzepte betreibt, gefährdet die Zukunft seiner Kinder und Jugendlichen, auch wenn es das Gegenteil anstrebt.

Die andere große Solidaritätsanfrage an die europäische Gesellschaft ergibt sich aus der Zuwanderung. Solidarität mit dem Fremden und Offenheit in der Anerkennung gesellschaftlicher und kultureller, vor allem auch religiöser Vielfalt sind zentrale Stichworte, die in diesem Zusammenhang auf die Probe gestellt werden. In diesem Themenfeld zeigt sich der Mangel an einem europäischen Normbegriff und an einem Universalismusbegriff, der auf Europa selbst bezogen werden kann, besonders eklatant. Einwanderer kommen in ein spezifisches europäisches Land, nicht in ein allgemein definiertes Europa. Wie sollen sie Europäer werden, wenn von ihnen erwartet wird, Deutscher, Spanier oder Däne zu sein? Besonders komplex sind die Implikationen dieser Frage für die Akzeptanz islamischer Migrationsgemeinschaften in den Staaten der EU. Es kann nur um die Option gehen, in einem gemeinsamen Rechtsraum zu leben, anstatt islamische Sonderrechtsräume zu etablieren (und sei es nur durch die Akzeptanz der Scharia im Familienrecht). Dies wäre das Ende der gesellschaft-

lichen Einheit und der kulturellen Friedensfunktion des allgemein verbindlichen Rechts. Andererseits ist es schwierig für Zuwanderer, nationale Sonderentwicklungen und europäische Gemeinschaftsnormen zu trennen, wenn dies vielen Europäern in ihren einzelnen Nationalstaaten schon kaum gelingt.

Hier liegt ein weites, unbearbeitetes Feld der Neuvermessung eines an Rechtseinheit, Kultur- und Kulturfreiheit, an Vielfalt und Gemeinwohlverpflichtung ausgerichteten Zusammenlebens vor. Die mühevollen, aber würdigen Aufgabe der Entwicklung eines europatauglichen Gesellschaftsbegriffs steht erst an seinem Anfang: methodisch, kategorial, in Bezug auf die Reichweite seiner Geltungskraft.

Inspirieren und gestalten

Die EU wird es sich nicht leisten können, die gegenwärtige Phase der Konsolidierung vorbeiziehen zu lassen, ohne gestalterische Akzente zu setzen. Die 2010 eingesetzte EU-Kommission und das seit 2009 amtierende Parlament stehen vor der Herausforderung, jenseits bisher erprobter Wege und Rituale der europäischen Politik neue Impulse zu geben. Dazu müssen sie sich einerseits selbstkritisch befragen (und befragen lassen), andererseits den Willen projizieren, das heißt: inspirieren und gestalten zu wollen. Für ein System des Regierens, das auf Konsens, Harmonie und Ausgleich angelegt ist, bleibt dies die Quadratur des Kreises. Die Schwierigkeiten, die mit diesem Neuaufbruch verbunden sind, zeigen sich im Rückblick: Die Perspektive europaweiter politischer Parteien wird seit Jahren diskutiert, ebenso die Frage nach einem europäischen Wahlrecht oder die Frage einer Direktwahl des EU-Präsidenten.

Immer wieder verfangen sich die Akteure der europäischen Politik in selbstgesetzten Rahmenbedingungen ihres Handelns. Dies ist einerseits ein großer Schutzmechanismus gegenüber politisch-institutioneller Willkür. Es ist andererseits die Quasi-Garantie für Langsamkeit, ja Lethargie und Innovationshemmung. Das Ergebnis: Europa will sein, was es nicht werden kann, solange es nicht wird, was es sein muss.

Das Ganze wird derzeit als Reiz-Reflex-Schema verhandelt: Die EU erwartet Rei-

ze, um reflexartig reagieren zu können. Es bleibt zu hoffen, dass sich die Akteure von dieser Attitüde lösen und nach dem gestalterischen Auftrag fragen, der ihnen übertragen worden ist: der Ordnung des freien menschlichen Zusammenlebens einen Rahmen zu geben, der zur Erneuerung befreit, indem er zugleich das Bewahrenswerte sichert und das schützt, was sich nicht selbst schützen kann. Europa vor seiner Zukunft – in gewissem Sinne hat die europäische Integration erst begonnen. Sie ist, wie alle Ordnungen des Politischen, ein tägliches Plebiszit. Der Frieden ist zum europäischen Testfall geworden.

Es bleibt eine völlig offene Frage, ob sich um die Diskurse, die vor diesem Hintergrund zu führen wären, europäische politische Parteien etablieren werden. Sie sind aber die zwingende Voraussetzung, um die europaweite und kontroverse Debatte um Zukunftsfragen des europäischen Gesellschaftsmodells aus den Sphären des Feuilletons in die Arena des Politischen, des Ringens um Interessen, Macht und Konsens zu überführen. Insofern bleibt Politik der europäischen Testfall.

Europas Identität ist ein historisch gewachsenes, verschachteltes Gebäude. In einer historischen Betrachtungsperspektive lässt sich ein über zweitausendjähriger Diskurs nachzeichnen und mit all seinen Spannungen, Transformationen und Brüchen rekonstruieren. Europa als politische Kategorie ist einerseits unaufhebbar in diesen Identitätstraditionen verankert, andererseits als Union gegen viele der Identitätsstränge gesetzt. Europa ist kulturell das Gewordene, Europa ist politisch das zu werdende (wobei diese Dimension immer auch der Kultur eigen ist). Der gebotene Brückenschlag erfordert eine Neubestimmung der politischen Kultur Europas, zumal im Zeitalter der Globalisierung.

Zentral wird dabei die Frage sein, ob Europa einen zeitgemäßen Begriff seines spezifischen Universalismus erarbeiten kann. In der Kulturgeschichte Europas standen die großen Leitbegriffe in Kultur, Theologie und Politik, in Kunst und Literatur stets für einen universalen Anspruch. Europa definierte Begriffe, Normen, Dogmen als inhärent universalistisch. Im Zeitalter des Relativismus, der Selbstzweifel und der postmodernen Kultur-

theorien ist dieser Anspruch arg in die Defensive geraten, ja häufig sogar diskreditiert worden. Im Zeitalter der Globalität aber sollte auch in Europa neu nach dem Begriff des Universalismus und seiner Universalisierbarkeit gefragt werden.

Dabei präsentiert sich Europa heute in einem eigenwilligen Zwitterzustand. Auf der einen Seite hat sich die europäische Politik in eine Rhetorik des Prozesshaften versteift: Alles ist im Fluss, jedes Thema lässt sich durch multilaterale Prozesse irgendwie managen, so lautet eine weit verbreitete Doktrin. Auf der anderen Seite projiziert Europa, ausgehend von der Erfahrung des europäischen Binnenmarkts, seine Normen als technische Standards mit universalem Geltungsanspruch. Kein Dokument zu Welthandelsfragen oder zur Partnerschaft mit irgendeiner Weltregion, bei der nicht – von phytosanitären (pflanzengesundheitlichen) bis zu Copyright- und Klimaschutz-Normen – europäische Standards angerufen werden. Norm-Universalismus ist zum Markenzeichen der EU geworden.

Dies entlastet offenkundig von der Aufgabe, Normbegründungen oder Zielprojektionen mitzuliefern. Man konzentriert sich auf die Definition von „Standards“ und entledigt sich damit der Frage, welche inhärenten Normen und Werte diesen zugrunde liegen oder welche Normen und Werte aus ihrer Anwendung erfolgen könnten. Dies mag Methode sein. Vielleicht ist es auch nur Gedankenlosigkeit, vornehme Zurückhaltung oder das kluge Umschiffen von innereuropäischen Bruchlinien des Denkens.

Es ist leicht, in China auf Normen für Steckdosen hinzuweisen, aber offenbar sensibel, die dort grassierende Kinderarbeit als Norm- und Wertproblem anzusprechen. Es ist leicht, im Gasgeschäft mit Russland auf technische Normen zu achten, aber sensibel, auf Defizite im russischen Rechtssystem aufmerksam zu machen. Es ist leicht, im Dialog mit Afrika auf allgemeine Normen der *good governance* zu verweisen, die sich auch in jedem UNO-Dokument wiederfinden, aber sensibel, die Frage nach strikten Kontroll- und Evaluierungsmethoden aufzuwerfen. Dieser Widerspruch kann nicht von Dauer sein, wenn Europa ein globaler Akteur sein will. Die Projektion eigener Interessen, Werte

und Normen geht über technische Standards, inklusive technische politische, hinaus. Es erfordert ein Plädoyer für die normativen Gründe des technisch Gewünschten und mithin eine aktualisierte, auch sprach- und diskussionsfähige Darlegung der Universalansprüche europäischer Normen und Werte. Davon war lange nicht mehr die Rede. Europa hat Überprüfungs- und Erneuerungsbedarf, der weite Teile des geistig-kulturellen Hintergrundes und Resonanzbodens des Zeitalters der Globalität berührt.

Diese Gedanken mögen auf den ersten Blick abstrakt und akademisch erscheinen. Bei Lichte besehen haben sie große Auswirkungen auf die heute primär funktionalistisch reflektierte Globalisierungsthematik. Auf Dauer wird Globalität nur gelingen, wenn nicht nur technische, sondern in einer immer enger zusammenfindenden Welt auch normative, ethisch-moralische und geistig-kategoriale Standards etabliert werden können. Inmitten der Konsolidierung des politischen Projekts der europäischen Integration rückt mithin eine gewichtige geistig-kulturelle Frage in den Mittelpunkt der Aufgaben, vor denen Europa steht.

Es wird darauf ankommen, dass nicht rückwärtsgewandte Antworten gefunden werden, die Kultur in Antithese zum Politischen sehen. Es kommt vielmehr darauf an, den Blick nach vorne zu bewahren und die kulturelle Anfrage an Europa im Zeitalter der Globalität als eminent politische Frage, als zentrale Anforderung an die politische Kultur Europas zu begreifen. Antworten werden diskursiv erwachsen, wie üblich im Dialog, in der Kontroverse und in Bemühungen um synthetisierende Kompromisse. Aber eine EU als Wertegemeinschaft, die als Weltpartner globale Gestaltungsansprüche projiziert, wird sich im Bereich von Normen, Werten und Interessen nicht indifferent geben und auf technisch-funktionalistische Begriffe zurückziehen können. Europas Aufgaben sind noch längst nicht erfüllt – weder für sich selbst noch im Dialog mit den anderen Regionen, Kulturen und Partnern in aller Welt.

EU-Außenbeziehungen nach Lissabon

Seit dem 1. Dezember 2009 arbeitet die EU-Maschinerie nach einem anderen Takt. An diesem Tag trat nach langen Verhandlungen

Matthias Dembinski
Dr. phil., geb. 1958; wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hessischen Stiftung für Friedens- und Konfliktforschung (HSFK), Baseler Straße 27–31, 60329 Frankfurt/Main. dembinski@hsfk.de

die vom ursprünglichen Verfassungsvertrag zum Vertrag von Lissabon mutierte Reform der europäischen Institutionen und Verfahren in Kraft. Nachhaltige Veränderungen bringt der Vertrag insbesondere für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie die Gemeinsame (früher Europäische) Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP statt ESVP). Zwar bedeutet auch Lissabon keinen Systemwechsel im Sinne einer Vergemeinschaftung der Außen- und Sicherheitspolitik. Die Staaten bleiben Herren des Geschehens. Der Einfluss der Kommission auf die GASP und die EU-Außenbeziehungen wird durch den Vertrag sogar beschnitten. Aber dennoch weist Lissabon weit über frühere Vertragsrevisionen hinaus.

Die wichtigste Neuerung besteht im Ausbau und der engeren Verzahnung der außen- und sicherheitspolitischen Verwaltungsstäbe unter dem neu geschaffenen Amt des Hohen Vertreters, der in Personalunion sogleich als Vizepräsident der Kommission dient. Damit könnten sich Kontinuität und Kohärenz europäischer Außen- und Sicherheitspolitik nachhaltig verbessern. Ob die EU-Staaten und -Organe diese Chance ergreifen, scheint allerdings angesichts des Streits über die Umsetzung der Vertragsbestimmungen keineswegs gesichert. Dennoch wird Lissabon einen Prozess beschleunigen, den man als Bürokratisierung der Außen- und Sicherheitspolitik verstehen kann.

Erst langsam gerät die Bedeutung dieses Vorgangs in die öffentliche Wahrnehmung. Hierzulande wurde die ESVP oft als etwas Vorläufiges, als etwas im Werden Begriffenes verstanden. Entsprechend eignete sie sich als Projektionsfläche für Visionen. Eine europä-

ische Armee schien in erreichbarer Nähe, die europäische Supermacht in der natürlichen Fluchtlinie der bisherigen Entwicklung zu liegen.¹ Mit diesen Visionen macht Lissabon Schluss.² Denn der Vertrag bildet für absehbare Zeit den Abschluss der institutionellen Entwicklung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik. Die deutsche Politik wird sich darauf einstellen müssen, dass die EU bis auf Weiteres ein schwer fassbares Zwangsverhandlungssystem bleibt, das zwar einerseits die ohnehin schrumpfenden Spielräume nationaler Außenpolitik zunehmend überlagert und einengt, aber andererseits dem Konsensprinzip verhaftet und damit den Zwängen und Mühen der Kompromissfindung verpflichtet ist.³ Welche Folgen die Einrichtung einer großen Bürokratie im Zentrum dieser Konsensmaschinerie für den Charakter und die Qualität europäischer Außen- und Sicherheitspolitik haben wird, ist ebenso offen wie umstritten. Während die einen hoffen, mit der Bündelung der außenpolitischen Kompetenzen im neuen Amt des Hohen Vertreters werde die EU außenpolitisch kohärenter und effizienter agieren, fürchten andere, die Zivilmacht EU könne ihren friedlichen Charakter verlieren und zu einem Machtblock mutieren. Dritte sorgen sich um den Verlust an demokratischer Kontrolle, der mit der Aufwertung von Bürokratien einhergeht. Dagegen vertrete ich den Standpunkt, dass Lissabon insbesondere die Neigung zu einem Politikstil verstärken wird, der sich durch Regelerorientierung, Pfadabhängigkeiten und geringe Flexibilität auszeichnet.

Ursprünge der Reformdebatte

Lissabon stellt nach den Regierungskonferenzen von Amsterdam (1997) und Nizza (2000) den dritten Versuch dar, die im Vertrag von Maastricht 1991 festgelegten Verfahren der neu gegründeten EU zu reformieren. Einen Ausgangspunkt dieser Reformbemühungen bildete die Schere zwischen den wachsenden

¹ Zur europäischen Armee vgl. Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, S. 118, online: www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducus-fdp.pdf (1.4.2010).

² Vgl. Annegret Bendiek, Neuer Europäischer Realismus. SWP-Aktuell 10, Berlin 2010.

³ Vgl. Fritz W. Scharpf, Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen 2000, S. 244.

Anforderungen Dritter sowie der eigenen Ansprüche im Bereich der Außenpolitik einerseits und der Sorge über die unzureichende Handlungsfähigkeit der perspektivisch größer und damit heterogener werdenden EU andererseits.¹⁵ Bereits in Maastricht akzeptierten selbst souveränitätsbewusste Mitgliedstaaten im Interesse der gemeinsamen Handlungsfähigkeit Abstriche bei der nationalstaatlichen Autonomie. Um in Zwangsverhandlungssystemen die Gefahr von Blockaden einzugrenzen und ein Minimum an Handlungsfähigkeit zu sichern, bieten sich zwei Möglichkeiten an: Die Parteien könnten zum einen übereinkommen, das Konsensprinzip einzuschränken und über Durchführungsmaßnahmen mehrheitlich zu entscheiden. Sie können zum anderen Kompetenzen wie die Agendasetzung oder die Vertretung gegenüber Dritten, die sich kaum gemeinsam wahrnehmen lassen, an einen ausgewählten Vertreter oder eine internationale Bürokratie delegieren.

Die EU experimentierte beim Aufbau der GASP mit beiden Möglichkeiten. Maastricht sah vor, dass die Staaten im Rahmen von Gemeinsamen Aktionen, die vom Europäischen Rat einstimmig auf den Weg zu bringen wären, mehrheitlich entscheiden. In der Praxis machten sie von diesem Verfahren aber so gut wie nie Gebrauch. Maastricht sah weiterhin die Delegation von Kompetenzen in der Außen- und Sicherheitspolitik vor, allerdings nicht an die Kommission, der im Bereich des Binnenmarkts die Aufgabe zukommt, politische Beschlüsse vorzubereiten und die EU nach außen zu vertreten. Stattdessen wurde die GASP in einem separaten Pfeiler im Ratssekretariat eingerichtet. Der Ausbau dieser Verwaltungsstäbe beschleunigte sich mit der Einführung des Amtes des Hohen Repräsentanten durch den Vertrag von Amsterdam sowie der primärrechtlichen Kodifizierung der ESVP im Vertrag von Nizza. Schließlich delegierten die Staaten die Kompetenzen der Agendasetzung und Außenvertretung an das Organ der halbjährlich rotierenden Präsidentschaft.

Mit der Entscheidung für die Pfeilerstruktur nahmen die Staaten zwei Nachteile in

¹⁵ Vgl. Christopher Hill, *The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role*, in: *Journal of Common Market Studies*, 31 (1993), S. 305–328.

Kauf, die seitdem die europäische Außenpolitik belasten: zum einen *mangelnde Kohärenz*.¹⁶ Die GASP wurde zwar im zweiten Pfeiler des Maastricht-Vertrags angesiedelt, für entscheidende Teile der Außenbeziehungen ist aber schon seit den Römischen Verträgen die Kommission zuständig. Dies gilt neben der Handelspolitik für die Entwicklungs- und die Assoziationspolitik. Seit den frühen 1990er Jahren ist eine dramatische Ausweitung der außenpolitischen Zuständigkeiten der Kommission zu beobachten. Teils wurden ihr neue Aufgaben zugewiesen, teils erschloss sie sich neue Handlungsfelder.¹⁶ Mittlerweile reichen die außenpolitischen Aktivitäten der Kommission von der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik über die humanitäre Hilfe bis zur Konfliktprävention, der Demokratieförderung und Wahlhilfe.

Die weitgehende Überschneidung der außenpolitischen Aktivitäten beider Pfeiler, die zunehmende Konkurrenz und der Streit um Zuständigkeiten, der beide Seiten vor den Europäischen Gerichtshof führte, sind nur die eine Seite der mangelnden Kohärenz.¹⁷ Die andere besteht in der strukturell mangelnden Abstimmbarkeit, die aus einer spezifischen Programmlogik der von der Kommission federführend gestalteten Außenbeziehungen erwächst. Programme werden im Zusammenwirken vieler Akteure, in der Regel auch der Empfängerländer, langfristig festgelegt. Während des Programmzyklus sind sie dann aufgrund ihres vertragsähnlichen Charakters kaum noch veränderbar. Obwohl die europäischen Entwicklungs- oder Nachbarschaftspolitiken konditioniert sind und politische Kriterien wie Konfliktprävention und gute Regierungsführung berücksichtigen sollen, entziehen sie sich der kurzfristigen politischen Steuerung. In der Konsequenz ist die EU zwar

¹⁶ Vgl. Simon Nuttall, *Coherence and Consistency*, in: Christopher Hill/Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford 2005, S. 91–112.

¹⁷ Vgl. Neill Nugent, *The European Commission*, Houndmills 2001, S. 298.

¹⁸ In diesem Fall hatten der Rat und die Kommission parallele Hilfsprogramme zur Beseitigung leichter Waffen in Westafrika aufgelegt. Vgl. Bart Van Vooren, *EU-EC External Competences after the Small Arms Judgment*, in: *European Foreign Affairs Review*, 14 (2009), S. 7–24 und S. 231–248. Zum Urteil vgl. Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft, Press Release No. 31/08, Judgment of the Court of Justice in Case C-91/05.

ein großer Geber von Entwicklungshilfe, dieser Umstand übersetzt sich aber nicht in unmittelbaren politischen Einfluss. So könnte es den Staaten mit Lissabon auch darum gehen, die Steuerungsfähigkeit der EU-Außenbeziehungen zu erhöhen und damit die EU ein wenig staatsähnlicher zu machen.

Der zweite Nachteil liegt im Problem *mangelnder Kontinuität*. Die halbjährlich wechselnden Präsidentschaften brachten ihre eigene Agenda mit und gaben der GASP beständig neue Impulse. Die Programme ließen sich aber oft nicht über die halbjährliche Präsidentschaft hinaus verankern. Im Ergebnis neigte die GASP zu diskontinuierlicher Schwerpunktsetzung. Zudem trug das Präsidentschaftssystem zur mangelnden Sichtbarkeit bei: Kaum war das Personal einer Präsidentschaft bei den Partnerländern eingeführt, war das nächste Mitgliedsland an der Reihe.

Reformen von Lissabon

Beim Lissabon-Vertrag handelt es sich um einen klassischen Mantelvertrag. Die Bestimmungen zur GASP/GSVP befinden sich im Vertrag über die Europäische Union (EUV), der auch die gemeinsamen Bestimmungen zu den demokratischen Grundsätzen und den Organen enthält. Der Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) schreibt den EG-Vertrag fort.

Lissabon markiert keine dramatische Abkehr von den institutionellen Gegebenheiten. Es bleibt de facto beim Einstimmigkeitsprinzip, obwohl der EUV bei Durchführungsmaßnahmen die Möglichkeit qualifizierter Mehrheitsentscheidungen vorsieht (Art. 31 [2]). Der Europäische Rat spielt weiterhin die Rolle des Leitliniengebers (Art. 26). Er erhielt Organstatus und tagt in der Regel ohne die Außenminister. Der Außenministerrat gestaltet die Außen- und Sicherheitspolitik. Das darunter angesiedelte Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) setzt sich aus vor Ort stationierten Botschaftern zusammen, ist wie bisher für Krisenbewältigung zuständig und kann vom Rat beauftragt werden, eigenmächtig Beschlüsse zu fassen (Art. 38). Die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments (EP) bleiben beschränkt: Erklärung 14 zum Lissabon-Vertrag stellt fest, „dass diese Bestimmungen die Rolle des Europäischen

Parlaments nicht erweitern“. Der Einfluss der Kommission auf die GASP und die Außenbeziehungen könnte also schwinden. Der Vertrag etabliert eine Rechtspersönlichkeit der EU, nennt zusätzliche Aufgabenbereiche der GSVP wie Abrüstungsmaßnahmen und die Bekämpfung des Terrorismus (Art. 43), stellt die Europäische Verteidigungsagentur auf eine primärrechtliche Grundlage (Art. 45), verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, „ihre militärischen Fähigkeiten schrittweise zu verbessern“ (Art. 42 [3]) und führt Solidaritätsklauseln im Falle eines Angriffs (Art. 42 [7]) bzw. einer Naturkatastrophe (Art. 222 AEUV) ein.

Die echten Neuerungen des Vertrags liegen eher auf drei anderen Feldern. *Erstens* schafft er das Instrument der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ). Damit wird den Mitgliedstaaten im Bereich der GSVP, die zu weitergehender Zusammenarbeit etwa bei der Zusammenlegung von Streitkräften bereit sind, die Möglichkeit zur Bildung eines Clubs eröffnet. Die Logik dieser Bestimmung ist insofern nachvollziehbar, als nur wenige Staaten zum Gros der europäischen Rüstungsausgaben beitragen.⁸ Allerdings birgt eine Flexibilisierung das Risiko einer Spaltung oder könnte sich als wirkungsloses Instrument entpuppen.⁹ Lissabon legt die Hürden für den Eintritt in eine SSZ so niedrig, dass sie von den meisten interessierten Staaten übersprungen werden können.¹⁰ Die Wirkung dieses Instruments dürfte in der Praxis begrenzt bleiben.

Zweitens überträgt Lissabon die Funktionen der Agendavorbereitung und Außenvertretung, die bisher der Präsidentschaft oblagen,

⁸ Daniel Keohane und Charlotte Blommesteijn weisen darauf hin, dass vier EU-Länder 70 % der europäischen Rüstungsausgaben erbringen. Die zehn größten Länder tragen zu 90 % der Ausgaben bei. Vgl. *Strength in numbers? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999*. ISS Policy Brief 5/2009, Paris 2009.

⁹ Vgl. Sven Biscop, *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP: Transformation and Integration*, in: *European Foreign Affairs Review*, 13 (2008), S. 431–448.

¹⁰ Protokoll Nr. 10 zur SSZ setzt zwei Hürden: a) den Ausbau der Verteidigungsfähigkeit und b) die Fähigkeit, entweder im nationalen Rahmen oder als Teil von multinationalen Truppenverbänden wie den Battle-Groups an europäischen Einsätzen teilnehmen zu können. Vgl. Christian Mölling, *Ständige Strukturierte Zusammenarbeit in der EU-Sicherheitspolitik*. SWP-Aktuell 13, Berlin 2010.

auf neu geschaffene Akteure: den Präsidenten des Europäischen Rates und den Hohen Vertreter (HV). Sie sollen der EU auf weltpolitischer Bühne größere Sichtbarkeit verleihen und für die Kontinuität der Arbeit der Räte sorgen (Art. 15 [4] EUV). Der HV leitet allerdings nur die Sitzungen des Rates „Außenbeziehungen“. Die bisherige Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ wird geteilt. Im Rat „Allgemeine Angelegenheiten“ führt ebenso wie bei allen anderen Ratsformationen wie bisher die rotierende Präsidentschaft den Vorsitz.

Drittens schafft Lissabon mit dem Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) eine neue Großbürokratie und eröffnet zumindest die Chance, Friktionen zwischen dem ersten und zweiten Pfeiler zu überwinden. Auch hier spielt der HV die zentrale Rolle. Er wird nicht nur den EAD leiten, sondern als Vizepräsident der Kommission und hier der Generaldirektion „Auswärtige Beziehungen“ vorstehen. Der HV bzw. sein Stellvertreter übernimmt ferner den Vorsitz im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee sowie voraussichtlich über die Arbeitsgruppen des Rates, die sich mit auswärtigen Angelegenheiten befassen (Erklärung 9, Art. 2).¹¹ Weiterhin sitzt er dem Lenkungsausschuss der Rüstungsagentur ebenso wie dem Sekretariat der Westeuropäischen Union (WEU) vor und wird die GASP gegenüber dem EP vertreten.

„Außenministerium“ der EU

Zur wichtigsten Ressource des HV wird der EAD. Im Lissabon-Vertrag ist er nur schemenhaft umrissen. Catherine Ashton war beauftragt, auf der Grundlage eines Dokuments des Europäischen Rates bis zum Frühjahr eine Entscheidungsvorlage auszuarbeiten.¹² Bei den Diskussionen um den Entwurf drängten die großen Staaten darauf, Kompetenzen und Haushaltsmittel beim EAD zu

bündeln. Der Dienst solle über die Krisenpräventionspolitik und andere Handlungsfelder der GASP hinaus die strategischen Weichenstellungen auch auf den Feldern der Außenbeziehungen wahrnehmen, die bisher zum Aufgabenbereich der Kommission gehörten. Insbesondere bei der Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik solle der EAD strategische Weichenstellungen vornehmen können. Leitungsstellen sollten vorrangig mit sekundiertem Personal aus den Mitgliedsstaaten besetzt und die Weisungsbefugnisse der Kommission begrenzt werden.

Dagegen möchte die Kommission die Verantwortung für die EU-Hilfsprogramme behalten und Mitsprache bei der Besetzung der hohen Dienststellen erreichen, um sicherzustellen, dass die mit den Außenbeziehungen befassten Teile des EAD auch der Kommission zuarbeiten.¹³ Rückendeckung erhielt die Kommission vom Parlament. So forderte ein Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen, der EAD müsste Rat und Kommission unterstellt sein. In den Bereichen der GASP/GSVP solle er den Beschlüssen des Rates, im Bereich der gemeinsamen Außenbeziehungen denen des Kollegiums der Kommissionsmitglieder unterstehen. Um den Einfluss der abgestellten Beamten zu begrenzen, solle der Dienst zudem in organisatorischer und haushaltstechnischer Hinsicht in die Verwaltungsstrukturen der Kommission eingegliedert werden.¹⁴

Der Entwurf, den Lady Ashton am 25. März 2010 vorlegte, kam den Wünschen der Kommission entgegen.¹⁵ Danach wird der EAD eine Einrichtung *sui generis* zwischen Kommission und Rat; er wird zwischen 6000 und 8000 Mitarbeiter umfassen. Mindestens ein Drittel soll von den Staaten in befristeten Arbeitsverhältnissen entsandt werden. Die übrigen werden aus Dienststellen des Rates und der Kommission zusammengezogen. Der Dienst soll in budgetärer und dienstrechtlicher Hinsicht eigenständig

¹¹ Ashton hat offenbar entschieden, den Vorsitz im PSK einem Stellvertreter, vermutlich einem früheren PSK-Botschafter, mit einem fünfjährigen Mandat zu überlassen; vgl. Andrew Rettman, EU diplomats to benefit from new intelligence hub, in: EU Observer vom 22.2.2010.

¹² Vgl. Council of the European Union, Presidency Report to the European Council on the European External Action Service, Brussels, 23.10.2009.

¹³ Vgl. Tony Barber, Ashton on centre of Brussels gloom, in: Financial Times vom 9.3.2010.

¹⁴ Vgl. Europäisches Parlament: Bericht über die institutionellen Aspekte der Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (2009/2133(INI)), 20.10.2009, S. 7.

¹⁵ Vgl. Council of the European Union, Proposal for a Council Decision of (...) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, Brussels, 25.3.2010.

sein; der HV soll die Mitarbeiter benennen und das Budget verwalten. Der EAD wird die Abteilungen aufnehmen, die sich bisher mit Krisenmanagement befassen. Außerdem sollen dort die Kommissions- und Ratsabteilungen für die Sammlung und Evaluation von Geheimdienstinformationen und Frühwarnung zusammengezogen werden. Damit der Dienst für die Konsistenz und strategische Planung der EU-Außenpolitik sorgen kann, soll er gemäß dem bereits im Papier des Europäischen Rates festgelegten *single-desk*-Prinzip zudem die geographischen und thematischen Referate aus dem Ratssekretariat und der Kommission übernehmen. Entschieden ist ferner, dass der EAD künftig das GASP-Budget sowie den Stabilitätsfonds verwalten wird, für den bisher die Kommission verantwortlich war.¹⁶ Die bestehenden Delegationen der Kommission mit weltweit rund 3000 Beamten werden in Delegationen der Union umbenannt, stärker auf außen- und sicherheitspolitische Themen ausgerichtet, in den EAD eingegliedert und dem HV unterstellt.

Die Kommission wird weiterhin für die Handels-, Entwicklungs- und Erweiterungspolitik Verantwortung tragen.¹⁷ Dafür soll der EAD an den Entscheidungen über die geographischen und thematischen Instrumente der Außenbeziehungen beteiligt werden. Federführend zuständig wird er für die konzeptionellen Aspekte der etwa vier Milliarden Euro schweren EU-Hilfsprogramme wie für die Erstellung der Länderstrategiepapiere. Entscheidungen darüber, ob die Entwicklungszusammenarbeit mit einem Land ausgesetzt oder die Kooperation im Rahmen der Nachbarschaftspolitik ausgeweitet wird, sollen der Dienst und die Kommission unter Leitung des zuständigen Kommissars treffen. Das letzte Wort über die Freigabe der Finanzhilfen bliebe nach dem Vorschlag Ashtons bei der Kommission. Insgesamt schafft Lissabon also mit dem starken Amt des HV/Vizepräsidenten der Kommission ein System, das Kohärenz und Sichtbarkeit der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik nachhaltig erhöhen könnte.

¹⁶ Vgl. Filippo Mauri/Gija Gya, *The Setting Up of the European External Action Service (EEAS): Laying the Basis for a More Coherent EU Foreign Policy*, in: *European Security Review*, 47 (2009) Dec., S. 5.

¹⁷ Vgl. Julia Lieb/Martin Kremer, *Aufbau mit Weitsicht. Der Europäische Auswärtige Dienst als Chance für die EU-Außenpolitik*. SWP-Aktuell 2, Berlin 2010.

Der Vertrag lässt indes eine Reihe von grundsätzlichen Fragen offen. Die beiden wichtigsten betreffen das Verhältnis zwischen dem Präsidenten des Europäischen Rates, dem HV und der Präsidentschaft sowie das schwierige Verhältnis zwischen der Kommission, dem HV und seinem EAD sowie dem Rat. Nach traditionellen Kategorien geht es dabei um die Grundsatzfrage nach einer gemeinschaftsrechtlichen oder intergouvernementalen Ausrichtung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik. Aus einer anderen Perspektive stehen das Zusammenspiel zweier Großbürokratien und die Frage im Zentrum, was die Aufwertung der Verwaltungsstäbe für die EU-Außenpolitik bedeutet.

Mit Blick auf die Umsetzung des Lissabon-Vertrags drängt sich der Eindruck auf, dass die Mitgliedstaaten Angst vor der eigenen Courage bekommen und die neuen Positionen des Präsidenten des Europäischen Rates und des HV mit schwachen Kandidaten besetzt haben. Für Herman van Rompuy sprachen offenbar seine Fähigkeiten als Vermittler. Ashton hat zwar als Handelskommissarin Erfahrungen gesammelt, aber vor ihrer Berufung kein außenpolitisches Amt bekleidet. Die Wahl van Rompuy ist insofern nicht ungeschickt, als damit der potentielle Konflikt zwischen dem Präsidenten und dem HV um die Führungsrolle bei der Außenvertretung entschärft wird. Mit der Wahl zeichnet sich ab, dass der Präsident eine eher repräsentative Rolle spielen und damit die Aufgabe, der europäischen Außenpolitik Gesicht und Profil zu geben, dem hierfür institutionell besser ausgestatteten HV zufallen wird.

Problematischer erscheint die Wahl der beiden Kandidaten in Bezug auf das Verhältnis zwischen ihren Ämtern und der Präsidentschaft. Mit ihr signalisieren die Staaten, dass sie sich den Präsidenten und die Hohe Vertreterin als ihre Diener, nicht als ihre Vorsitzenden vorstellen.¹⁸ So beschrieb der spanische Ministerpräsident José Luis Rodríguez Zapatero in seiner Eigenschaft als EU-Ratspräsident die Präsidentschaft als „Ideengeber“

¹⁸ Vgl. Anthony Luzzatto Gardner/Stuart E. Eizenstat, *New Treaty, New Influence? Europe's Chance to Punch Its Weight*, in: *Foreign Affairs*, (2010) March/April, S. 110.

Tabelle: Außen- und Sicherheitspolitik der EU nach dem Vertrag von Lissabon

Amt	vertraglich definierte Zuständigkeit	voraussichtliche Rolle
Präsident des Europäischen Rats (Herman van Rompuy)	leitet die Sitzungen des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs; vertritt die EU auf seiner Ebene nach außen	repräsentativ; wird sich die Vertretung der EU auf G-8/G-20-Treffen mit dem Kommissionspräsidenten teilen
Hohe Vertreterin (Catherine Ashton)	leitet die Sitzungen des Außenministerrates, des PSK und der außenpolitischen Arbeitsgruppen; vertritt die EU nach außen; dient als Vizepräsidentin der Kommission; leitet den EAD; sitzt der Rüstungsagentur und dem WEU-Sekretariat vor	zentrales Organ für die Vorbereitung und Koordinierung der EU-Außen- und Sicherheitspolitik
Präsident der Kommission (José Manuel Barroso)	bleibt mit den Kommissaren für Entwicklungs-, Erweiterungs-, Handels- und Nachbarschaftspolitik für die europäischen Außenbeziehungen zuständig	wird weiterhin die EU nach außen vertreten, beispielsweise zusammen mit dem Präsidenten bei G-8/G-20-Treffen
rotierende Präsidentschaft	führt den Vorsitz in allen Ratsformationen mit Ausnahme des Außenministerrats; kann mit dem Vorsitz im allgemeinen Rat die Agenda des Europäischen Rats beeinflussen	wird in der Praxis weiterhin eine zentrale Rolle bei der Außenvertretung und der Agendasetzung spielen

und „Impulsfabrik“, den Präsidenten hingegen als Vermittler.¹⁹ Die spanische Präsidentschaft verfolgt ambitionierte außenpolitische Ziele, wird eine Reihe von Gipfeltreffen organisieren und die Agenda beeinflussen.²⁰ Abzusehen ist bereits, dass auch die folgenden Präsidentschaften der EU (Belgien, Ungarn, Polen) weitgesteckte außenpolitische Ziele vorgeben werden.²¹

Noch größere Spannungen erzeugt das ungeklärte Verhältnis zwischen der Kommission und ihrem Präsidenten auf der einen und dem HV sowie dem Rat auf der anderen Seite. Die früheren Delegationen der Kommission geraten nun unter den Einfluss des HV, Abteilungen aus der Kommission wandern in den EAD, und die seit der Einheitlichen Europäischen Akte zugesicherte, volle Beteiligung der Kommission an der Außen- und Sicherheitspolitik wird zugunsten einer Vertretung durch den HV im Bereich der GASP

ersetzt (Art. 22 [2] EUV).²² Weil der Lissabon-Vertrag die Stellung des HV und des EAD nur ungenau zwischen Rat und Kommission verortet, lädt er zum Konflikt darüber ein, ob und inwieweit mit der Ausgestaltung des EAD eine stärkere Einflussnahme der Staaten auf die Belange der Kommission verbunden ist oder ob möglicherweise sogar die Kommission ihre Mitsprachemöglichkeiten in der GASP erhöhen könnte. Kommissionspräsident José Manuel Barroso schlug beim Zuschnitt der neuen Kommission eine Reihe von Pflöcken ein, um den Einfluss des HV zu begrenzen.²³ Vor allem schnitt er die Aufgabenbereiche der Kommissare so zu, dass die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP), die bis dahin mit guten Gründen bei der Generaldirektion „Auswärtige Beziehungen“ angesiedelt war, samt der dazugehörigen Finanzlinie künftig von der Generaldirektion „Erweiterung“ verwaltet wird.

Kurzum: Es ist nicht ausgemacht, dass Lissabon die Fragmentierung der europäischen

¹⁹ Vgl. Werner Mussler, Noch mehr Europa, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ) vom 11. 1. 2010, S. 8.

²⁰ Zum spanischen Präsidentschaftsprogramm vgl. The Prime Minister's Speech at the Plenary Session of the Conference with the President of the European Parliament and the Presidents of the European Parliamentary Groups. Palacio de El Pardo, 3. 12. 2009, online: www.eu2010.es/export/sites/presidencia/comun/descargas/091203_Intervencion_PG_en_Conferencia_Pdtes_PE_EN.pdf (1. 4. 2010).

²¹ Vgl. Carola Kaps, Die Donauregion fest im Blick, in: FAZ vom 18. 12. 2009, S. 10.

²² Die Kommission machte zwar von ihrem Initiativrecht so gut wie keinen Gebrauch (vgl. Wolfgang Wessels, Das politische System der Europäischen Union, Wiesbaden 2008, S. 238), war aber in allen Gremien des zweiten Pfeilers vertreten.

²³ Vgl. Präsident Barroso stellt seine neue Mannschaft vor, Press Releases, IP/09/1837, 27. 11. 2009, online: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1837&format=HTML&aged=0&language=DE&guiLanguage=en7> (1. 4. 2010).

Außen- und Sicherheitspolitik überwindet. Derzeit konkurrieren vier Machtzentren darum, der EU außenpolitisches Gesicht und Profil zu geben: der Präsident, der HV, der Kommissionspräsident und die Ratspräsidentenschaft (*Tabelle*). Institutionell ist der HV am besten gerüstet, um diesen Wettbewerb für sich zu entscheiden. Aber selbst wenn es Ashton gelingen sollte, den ihr vom Lissabon-Vertrag zugeordneten Platz im Zentrum der außen- und sicherheitspolitischen Abstimmungs- und Entscheidungsmechanik einzunehmen, hätte dies für die Substanz der EU-Außenpolitik wohl andere Konsequenzen, als die Staaten erhoffen und besorgte Beobachter befürchten.

Bürokratisierung der Außenpolitik

Als Kern der Reform von Lissabon im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik entpuppt sich die Ermächtigung der Bürokratie. Mit dem EAD und der Kommission sollen zwei besser verzahnte Großbürokratien unter einheitlicher Amtsleitung für ein kohärenteres Auftreten sorgen. Während sich die Staaten von dieser Konstruktion eine effektivere und durchsetzungsfähigere Außenpolitik erhoffen, beklagen andere die zu erwartende Entdemokratisierung der Außenpolitik und fürchten Dritte um den Charakter der EU als Zivilmacht. Wahrscheinlicher ist es, dass die Aufwertung der Bürokratie einen Politikstil verfestigt, der sich durch Regelorientierung, Pfadabhängigkeiten und Inflexibilität auszeichnet.

Bürokratien sind auf Regeln angewiesen. Sie bestehen in Rollen und Regelwerken, und sie produzieren auf Regeln gerichtete, regelorientierte Politik. Dies gilt für die Kommission, und dies wird für den EAD gelten. Selbst wenn er formal intergouvernemental aufgestellt sein sollte als die Kommission, liegt die Bedeutung der Lissabon-Reformen in der Schaffung einer Großbürokratie, die ihre Routinen, Interessen und Sichtweisen entwickeln wird und von einem 27-köpfigen Aufsichtsgremium mit heterogenen Interessen aller Voraussicht nicht effektiv kontrolliert werden kann. Die Vorstellung, mit Hilfe des EAD werde die EU schneller, flexibler und entschiedener auf externe Herausforderungen reagieren und damit im Bereich der Außenpolitik ein wenig staatsähnlicher werden, wird sich als Illusion erweisen. Schon

heute ist abzusehen, dass die Mitwirkung des EAD bei der Gestaltung der Programme im Bereich der Entwicklungs- und Nachbarschaftspolitik nicht zu mehr Flexibilität führen, sondern zunächst den Koordinierungsaufwand erhöhen und damit die Tendenz zur langfristigen Festlegung, Verlässlichkeit, aber auch Inflexibilität stärken wird.

Natürlich wird auch nationalstaatliche Außenpolitik von Bürokratien mitgestaltet. Aber bei Staaten wird der bürokratische Stil durchbrochen vom Typus des politischen Entscheiders an der Spitze der Auswärtigen Ämter bzw. der Regierungen. In der EU tritt an die Stelle der politischen Führung ein intergouvernementales Gremium. Durch das Zusammenwirken der internationalen Bürokratie und der intergouvernementalen Gremien verstärkt sich der regelorientierte, pfadabhängige Stil der Politik. Denn auch das intergouvernementale Entscheidungsgremium der Staaten stabilisiert sich mit Hilfe von Regeln. Zwangsverhandlungssysteme, bei denen alle aufeinander angewiesen sind, aber das gemeinsame Handeln unter der Vetodrohung jedes Einzelnen steht, tendieren dazu, die Zukunft durch die Festlegung von gemeinsamen Normen, Zielen, Regeln und Prozeduren berechenbarer machen zu wollen.

In der Literatur zur europäischen Außen- und Sicherheitspolitik gibt es wenig Dissens über den Befund eines regelorientierten, pfadabhängigen und wenig flexiblen Politikstils. Multilateralismus gilt als Markenzeichen; der hohe Stellenwert des Prozeduralen und die oft geringe Substanz der Politik als ihr Charakteristikum. Unterschiedliche Einschätzungen gibt es in der Frage nach den Ursachen dieses Politikstils. So will etwa das Konzept der normativen Macht das besondere Verhalten der EU gegenüber ihrer Umwelt mit der Externalisierung der im Innern der Mitgliedstaaten geltenden Normen erklären. Wichtiger für die Erklärung des spezifischen Stils europäischer Außenpolitik erscheint mir dagegen der Verweis auf den bürokratischen und regelbasierten Charakter der EU-Institutionen. Lissabon wird mit der Aufwertung internationaler Verwaltungsstäbe diesen Politikstil akzentuieren, nicht ändern. Größere Kohärenz erhält Europa nur als regelorientierter Akteur.

Daniela Schwarzer

Governance-Dynamik in der Eurozone

Der Vertrag von Lissabon zeichnet sich nicht durch maßgebliche Veränderungen im Bereich der europäischen Wirtschafts- oder Währungsordnung aus. Das unterscheidet ihn deutlich von früheren Verträgen, etwa der Europäischen Akte von 1987, welche die Schaffung des Binnenmarkts vorgab, oder vom Vertrag von Maastricht, der 1993 das Ziel formulierte, eine Europäische Währungsunion zu gründen. Die wenigen primärrechtlichen Änderungen, welche die Wirtschafts- und Währungsunion direkt betreffen, ziehen allerdings erste Konsequenzen aus dem Funktionieren der Eurozone, die 1999 gegründet wurde. Zudem können sich die institutionellen Neuerungen des Vertrags langfristig auf das Funktionieren der Euro-Zone auswirken.

Daniela Schwarzer

Dr. rer. pol., geb. 1973;

Leiterin der Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Ludwigkirchplatz 3–4, 10719 Berlin.
daniela.schwarzer@swp-berlin.org

Es überrascht nicht, dass der Vertrag von Lissabon die währungs-, finanz- und wirtschaftspolitischen Regelungen der Eurozone nicht substantiell verändert. Zum einen war die Eurozone noch nicht einmal fünf Jahre alt, als der Vertrag über eine Verfassung für Europa im Oktober 2004 in Rom unterzeichnet wurde. Erfahrungen mit der gemeinsamen Währung hatten daher nur in einem relativ kurzen Zeitraum gesammelt werden können. Die vertragsrechtlichen Anpassungen reflektieren indes die Erfahrungen mit der als unzureichend wahrgenommenen wirtschafts- und fiskalpolitischen Koordinierung. Zum anderen war mit der Architektur der Eurozone im Vertrag von Maastricht und den nachfolgenden Ergänzungen wie dem Stabilitäts- und Wachstumspakt im Jahr 1997 und der schrittweisen Etablierung der Eurogruppe ein sensibles politisches Gleichgewicht gefunden worden – zwischen unterschiedlichen nationalen Vorstellungen über die sinnvolle Gestaltung von Regeln und Institutionen zur Abstimmung und Koordi-

nierung nationaler Wirtschafts- und Fiskalpolitiken und der europäischen Geldpolitik. Wäre dieser Konsens durch neue Verhandlungen aufgebrochen worden, hätte dies lange politische Auseinandersetzungen nach sich gezogen und möglicherweise dem Image der noch jungen Gemeinschaftswährung geschadet.

Auch die Zeit bis zur Unterzeichnung des Lissabon-Vertrags im Dezember 2007 wurde nicht für Nachjustierungen genutzt. Denn *erstens* einigten sich die Mitgliedstaaten unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 darauf, den Reformkompromiss des Verfassungsvertrags nicht mehr aufzuschnüren, sondern in einen schlankeren Vertrag zu überführen. Neue Themen hätten den Kompromiss aufbrechen können. Dies galt *zweitens* umso mehr, als wirtschaftliche und soziale Aspekte beim Scheitern des Referendums in Frankreich eine besondere Rolle gespielt hatten. Der französische Staatspräsident hätte sich bei der Öffnung dieser Kapitel besonderem Druck ausgesetzt gesehen, der Kritik an einer zu liberalen EU nachzugeben – was die Konsensfindung in der EU erheblich erschwert hätte. *Drittens* war offen, ob einige Länder dem neuen Vertrag überhaupt zustimmen würden – darunter Großbritannien, Polen und die Tschechische Republik, allesamt Nicht-Eurozonen-Länder, die auf eurozoneneigene Regelungen oder gar eine weitere institutionelle Stärkung sicherlich sensibel reagiert hätten.

Änderungen im Bereich der Wirtschafts- und Währungsunion

In zweierlei Hinsicht enthält der Lissabon-Vertrag aber dennoch relevante Änderungen für die Eurozone. *Erstens wird die Europäische Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten im Bereich der wirtschafts- und fiskalpolitischen Koordinierung gestärkt.* Die Europäische Währungsunion basiert auf zwei Säulen, die in institutioneller Hinsicht unterschiedlich organisiert sind: Die Geldpolitik ist bei der Europäischen Zentralbank (EZB) auf supranationaler Ebene angesiedelt und orientiert sich an eurozonenweiten Entwicklungen. Die Wirtschafts- und die Fiskalpolitik liegen hingegen weitgehend in der Verantwortung der Mitgliedstaaten, auch wenn europäische Vereinbarungen der nationalen Politik Grenzen setzen. Die Regierungen ha-

ben sich verpflichtet, ihre Wirtschaftspolitik als „eine Angelegenheit von gemeinsamem Interesse“¹ zu betrachten und sie im Rat der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin) im Sinne der vertraglich festgelegten Ziele der EU zu koordinieren.² Der Europäische Rat verabschiedet zu diesem Zweck gemeinsame Grundzüge für die Wirtschaftspolitik. Die Vereinbarkeit nationaler Politiken mit diesen Grundzügen überwachen Rat und Kommission gemeinsam. Neu ist, dass die Europäische Kommission Mitgliedstaaten direkt verwarren kann, wenn ihre Politik nicht im Einklang mit den Leitlinien steht (Artikel 121[4] AEUV). Damit wächst ihr Einfluss auf die Mitgliedstaaten. Zuvor war der Ecofin als Filter dazwischengeschaltet – und hat aus politischen Gründen immer wieder von harten Rügen abgesehen. Keine Regierung erwartet gerne eine andere, wenn sie demnächst selbst am Pranger stehen könnte. Korrekturempfehlungen kann auch mit dem Lissabon-Vertrag nur der Rat der EU aussprechen; dies allerdings nun unter Ausschluss der Stimme des betroffenen Mitgliedstaats.

Für die Überwachung der Haushaltspolitik (Artikel 126 AEUV) gibt es eine vergleichbare Neuerung: Die Kommission kann Mitgliedstaaten, in denen ein übermäßiges Haushaltsdefizit besteht, nun direkt eine Stellungnahme zu ihrer Haushaltssituation vorlegen. Bislang musste diese vom Ecofin „freigegeben“ werden. Auch das Beschlussverfahren zur Feststellung eines übermäßigen Haushaltsdefizits in einem Mitgliedstaat hat sich geändert: Der Ecofin entscheidet (ohne die Stimmen des betroffenen Mitgliedstaats) nun auf Grundlage eines Vorschlags der Kommission, nicht mehr auf Grundlage einer Empfehlung. Der Rat kann nur einstimmig beschließen, den Vorschlag der Kommission zu ändern. Für die Änderung einer Empfehlung reicht eine qualifizierte Mehrheit. Diese Neuerung erleichtert die Eröffnung eines Defizitverfahrens und gibt der Kommission mehr Gewicht. Die Regierungen dürften sich daher stärker darum bemühen, im Falle von Konflikten über die Anwendung der fiskalischen Regeln frühzeitig in einen engen Dialog mit ihr zu treten.

¹ Art. 121 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

² Zu den Zielen der Gemeinschaft siehe Art. 120 AEUV und Art. 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV).

Zweitens erweitert der Lissabon-Vertrag die Möglichkeiten zur gemeinsamen Beschlussfassung im Euroraum. Erstmals wurde ein Kapitel eingeführt, dessen Bestimmungen allein auf die Eurozonen-Mitglieder ausgerichtet sind. Sie können nun eigenständig die Koordinierung und Überwachung der Wirtschafts- und Fiskalpolitik im Euroraum verstärken und eigene Grundzüge für die Wirtschaftspolitik ausarbeiten. Darüber hinaus wird die Eurogruppe, das Treffen der Wirtschafts- und Finanzminister der Eurozone, erstmals vertraglich erwähnt.³ Sie wird allerdings nicht zum EU-Organ sondern bleibt ein informelles Gremium. Der Lissabon-Vertrag ermöglicht der Eurozone darüber hinaus auf internationaler Ebene ein geschlossenes Auftreten: Der Rat kann nach Artikel 138 (2) AEUV Maßnahmen für eine einheitliche Vertretung etwa in internationalen Finanzinstitutionen beschließen. Wie dies geschehen soll, wird nicht präzisiert, so dass der Spielraum von einer verbesserten Abstimmung nationaler Positionen in Vorbereitung internationaler Treffen bis zur Maximallösung, nämlich einem gemeinsamen Sitz der Eurozone etwa im Internationalen Währungsfonds (IWF), reicht. Letzterer ist allerdings aus heutiger Sicht unwahrscheinlich, da die Mitgliedstaaten nicht auf ihre eigene Repräsentation verzichten wollen.

In den EU-Verträgen seit Maastricht waren spezielle Bestimmungen für die Eurozone ein Tabu, da offiziell davon ausgegangen wurde, dass alle EU-Staaten nach nicht allzu langer Zeit der Eurozone beitreten würden. Faktisch hatte sich die Eurozone allerdings seit ihrer Gründung insbesondere durch die Entwicklung der Eurogruppe und die wachsende Beachtung von eurozonenspezifischen Problemen in den Koordinierungsverfahren schrittweise ausdifferenziert. Mit dem Lissabon-Vertrag erkennen nun alle 27 EU-Staaten an, dass die Eurozone nicht so rasch wie erwartet deckungsgleich mit der EU wird⁴ und zumindest für einen gewissen Zeitraum ein eigenes Forum und die Möglichkeit zur engeren Abstimmung braucht.

³ Art. 137 AEUV und Protokoll Nr. 3.

⁴ Großbritannien, Schweden und wahrscheinlich auch Dänemark dürften auf absehbare Zeit bei ihrer Entscheidung bleiben, nicht der Eurozone beizutreten. Gleichzeitig verläuft die Konvergenzentwicklung einiger mittel- und osteuropäischer Staaten schleppender als ursprünglich erwartet.

Neben diesen spezifischen Vertragsänderungen dürften sich auch die allgemeinen Reformen des Entscheidungssystems⁵ auf die Eurozone auswirken.⁶ Der Vertrag von Lissabon schafft unter anderem das Amt des Präsidenten des Europäischen Rats, der von diesem für zweieinhalb Jahre gewählt wird. Er soll bei längerfristigen Projekten der Union für mehr Kontinuität sorgen. Bislang hat sich der erste Ratspräsident Herman van Rompuy auf die Wirtschafts- und Finanzkrise konzentriert. Der erste von ihm einberufene EU-Sondergipfel am 11. Februar 2010 beschäftigte sich neben der Vorbereitung des Frühjahrsgipfels zur Neuauflage der europäischen Wachstumsstrategie „EU 2020“ unter anderem mit eventuellen Hilfsprogrammen für das vor dem Staatsbankrott stehende Griechenland und gab die Agenda für die nächsten Treffen des Ecofin-Rats weitgehend vor. Beobachter erwarten, dass durch die neue Rolle des Ratspräsidenten und regelmäßiger Treffen des Europäischen Rats die Fachministerräte in ihrem Gestaltungsspielraum zumindest eingeschränkt werden.⁷ Sollte sich dies bewahrheiten, müsste die Eurogruppe frühzeitig sicherstellen, dass Belange der Währungsunion in die Ratsdiskussionen eingespeist werden. Gleichzeitig könnte auch die Frage wieder an Bedeutung gewinnen, ob die Eurozone nicht ein Forum auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs braucht.

Krisenmanagement

Noch während die Ratifikation des Lissabon-Vertrags lief, stand die Eurozone angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise vor erheblichen Herausforderungen. Obwohl die Währungsunion über kein erprobtes Instrumentarium zum Krisenmanagement verfügt, zeigte sie ein großes Maß an institutioneller Flexibi-

⁵ Einen Überblick über die Bedeutung der Änderungen bzgl. der Entscheidungsverfahren gibt: Der Lissabonvertrag aus finanzpolitischer Sicht. Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen (BMF), Dezember 2009, S. 40–47, online: www.bundesfinanzministerium.de/lang_de/nn_89372/DE/BMF_Startseite/Aktuelles/Monatsbericht_des_BMF/2009/12/node.html?__nnn=true (13. 4. 2010).

⁶ Vgl. zu den institutionellen Reformen den Beitrag von Matthias Dembinski in diesem Heft.

⁷ Vgl. Daniela Kietz/NicolaivonOndarza, Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit. SWP-Aktuell 29, Berlin, März 2010, online: www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=6905 (13. 4. 2010).

lität und politischer Anpassungsfähigkeit. Der Euro büßte international nicht an Vertrauen ein. Im Gegenteil: Die Gemeinschaftswährung gilt als Stabilitätsanker im Binnenmarkt, und bisherige Nicht-Mitglieder erlebten neue Beitrittsdiskussionen. Gleichzeitig enthüllte die Wirtschafts- und Finanzkrise deutliche Defizite bei der Prävention von Finanzkrisen und im Umgang mit ihren Auswirkungen.

Die Herausforderung, die Volkswirtschaften und die nationalen Bankensektoren koordiniert zu stützen, führte zu einer sichtbaren institutionellen Neuerung, dem ersten Eurozonengipfel am 12. Oktober 2008, einberufen durch den amtierenden EU-Ratspräsidenten Nicolas Sarkozy. Die Staats- und Regierungschefs der Eurozonenstaaten sowie der britische Premierminister vereinbarten eine Koordinierung der nationalen Pläne zur Stützung des Bankensektors, nämlich die Gewährung von Staatsgarantien für mittelfristige Schuldtitel und die Möglichkeit von Staatsbeteiligungen an Kreditinstituten. Zudem beschlossen sie, die Arbeit an einer besseren Finanzmarktaufsicht zu beschleunigen. Die Verhandlungen waren jedoch bei weitem nicht konfliktfrei. Auseinandersetzungen betrafen etwa die Notwendigkeit einer verstärkten politischen Koordinierung, deren Grundargumente so alt sind wie die (vor allem deutsch-französische) Debatte um die Architektur der Europäischen Währungsunion. Die beiden größten Eurozonenstaaten haben nach wie vor unterschiedliche Ansichten über die „richtige“ Wirtschafts- und Finanzpolitik, über den Sinn und die Form einer verstärkten wirtschaftspolitischen Koordinierung, über eine funktionierende Finanzmarktaufsicht sowie über die externe Repräsentation der Eurozone und eine angemessene Wechselkurspolitik.

Zudem gab es im Herbst 2008 erstmals Versuche, nationale Konjunkturprogramme abzustimmen. Nachdem sich die Wirksamkeit der geldpolitischen Maßnahmen zur Abfederung der Krise als begrenzt erwiesen hatte, bildete sich schrittweise – explizit gefordert von der EZB und dem IWF – der Konsens heraus, dass die EU und die mitgliedstaatlichen Regierungen auch finanzpolitisch auf die Krise reagieren müssten. Die Europäische Kommission versuchte, die nationalen Maßnahmen EU-weit zu koordinieren und auf europäischer Ebene zu flankieren. Dies trug der Tatsache Rechnung, dass bei offenen Volkswirtschaften Nachfrage-

stimulierung nicht mehr sinnvoll im nationalen Rahmen erfolgen kann, weil die Impulse über die integrierten Märkte sofort in den weiteren Wirtschaftsraum ausstrahlen. Die Eurozone mit einem integrierten Geldwesen, stark integrierten Märkten und einem mit 22,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts vergleichsweise geringen Offenheitsgrad⁸ ist daher aus ökonomischer Sicht ein sinnvoller Rahmen für eine nachfrageorientierte Fiskalpolitik.

Die europäische Koordinierung der Stimulusmaßnahmen stieß jedoch an klare Grenzen. Zum einen konnten aus dem EU-Budget nur fünf Milliarden Euro mobilisiert werden; die Mitgliedstaaten waren nicht bereit, zusätzliches Geld zur Verfügung zu stellen. Zum zweiten wurde deutlich, dass es in der Währungsunion keinen Konsens über die Lastenverteilung gibt. So wurde beispielsweise die Bundesregierung von EU-Partnern, der Europäischen Kommission und dem IWF im Herbst 2008 aufgefordert, vor dem Hintergrund einer soliden Haushaltslage die Konjunktur durch fiskalische Maßnahmen noch stärker zu stimulieren, da von einer Erholung der deutschen Volkswirtschaft wichtige Wachstumsimpulse für den gesamten Euroraum erwartet werden. Dies lehnte die Bundesregierung mit dem Verweis darauf ab, dass das Konjunkturpaket der deutschen Situation angemessen sei. Aus Sicht mancher Partner verhielt sich Deutschland damit wie ein Trittbrettfahrer, der von den Konjunkturprogrammen der anderen EWU-Staaten aufgrund deren Nachfrage nach deutschen Exportgütern profitiere und seiner europäischen Verantwortung nicht gerecht werde.

Hinter diesen Differenzen verbergen sich unterschiedliche Wachstumsmodelle im Euroraum, die zu Ungleichgewichten in den Außenbilanzen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten geführt haben und auch für politische Spannungen sorgen. Während sich Deutschland auf seine Exportfähigkeit konzentriert, setzt etwa Frankreich viel stärker auf den privaten Konsum als Wachstumsmotor.⁹ So

⁸ Vgl. Europäische Zentralbank, Monthly Bulletin. 10th Anniversary of the ECB. 1998–2008, Frankfurt/M. 2008, S. 152.

⁹ Vgl. für eine ausführlichere Analyse Jean-François Jamet, *Les économies française et allemande: un destin lié, des stratégies à rapprocher*. Questions d'Europe 149, Fondation Robert Schuman, 16. 11. 2009, online: www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe-149 (13. 4. 2010).

wird aus französischer Sicht die deutsche Politik der Lohnzurückhaltung und Senkung der Steuern und Abgaben im Unternehmenssektor seit Beginn der Währungsunion als unkooperativ wahrgenommen.¹⁰ Zwar wird anerkannt, dass die Überbewertung der D-Mark vor der Festschreibung des Euro-Umtauschkurses im Mai 1998 großen Anpassungsdruck auf die deutsche Wirtschaft ausgeübt hat, doch viele ausländische Beobachter sehen die reale Abwertung längst als ausreichend an. Immer wieder wird die Frage aufgeworfen, was passieren würde, wenn die anderen EU-Länder Deutschlands wirtschafts- und fiskalpolitischem Beispiel tatsächlich folgen und die Exportfähigkeit auf Kosten der Binnennachfrage steigern würden. Geriete die EU insgesamt in eine Abwärtsspirale, wären die Nachteile mittelfristig größer als die Vorteile. Aus deutscher Sicht liegt die Ursache der Divergenzen in der Wettbewerbsfähigkeit nicht beim deutschen Exporterfolg, sondern im mangelnden Engagement einiger Mitgliedstaaten, etwa bezüglich der Lohnstückkostenentwicklung, der Investitionen in Forschung und Entwicklung und der Gestaltung der Innovations- und Bildungssysteme.

Ähnliche Auffassungsunterschiede könnten in den nächsten Monaten zum Tragen kommen, wenn die „Exit-Strategien“ miteinander abgestimmt werden: Die EZB und die Regierungen müssen den richtigen Moment abpassen und ein abgestimmtes Maß finden, wenn sie ihr Krisenmanagement zurückschrauben, etwa indem die EZB die Zinsen anhebt oder die Mitgliedstaaten ihre fiskalische Stimulierung reduzieren, Staatsgarantien aus dem Finanzsektor zurückziehen und Subventionen verringern. Wie schon bei der Gestaltung der Konjunkturprogramme könnte von Deutschland gefordert werden, dass es seine Konjunkturstimulierung als „Wachstumsmotor“ der Eurozone erst etwas später zurückschrauben solle, als es eine rein nationale Betrachtung der Wirtschaftsdaten nahelegen würde. Zwei Negativszenarien gilt es dabei zu vermeiden: ein zu frühes Abbremsen der Konjunktur und damit der Rückfall in eine Rezession sowie

¹⁰ Eine Zusammenfassung der Argumente bietet Patrick Artus, *La politique économique de l'Allemagne est-elle un problème pour les autres pays européens?* Natixis, Flash 538 (8. 12. 2009).

ein zu spätes Zurückschrauben der expansiven Politiken und damit die Gefahr inflationärer Entwicklungen. Ein erfolgreicher „Exit“ erfordert einen konstruktiven Dialog zwischen den beteiligten Akteuren über die Einschätzung der Konjunktorentwicklung und der möglichen Risiken und ein Mindestmaß an strategischer Abstimmung. Hierfür kann es notwendig sein, den Dialog auf Ebene der Staats- und Regierungschefs zu intensivieren.

Ursachen der Finanzkrise wurden insbesondere bei der europäischen Finanzmarktregulierung und -aufsicht identifiziert, da die bestehenden Aufsichtsstrukturen weder schwere Instabilitäten der Märkte identifiziert haben, noch geeignet waren, mit zumindest teilweise grenzüberschreitend integrierten Märkten und Finanzmarktakteuren umzugehen. Entsprechend dieser Analyse wurde auf Grundlage der Beschlüsse des Eurozonengipfels vom Oktober 2008 ein Gesetzgebungsverfahren zur Schaffung europäischer Finanzmarktaufsichtsstrukturen initiiert. Es soll ein Europäisches Finanzaufsichtssystem mit drei Behörden geschaffen werden: eine Europäische Bankaufsichtsbehörde, eine Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und eine Europäische Wertpapieraufsichtsbehörde. Diese sollen die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Aufsehern verbessern und intensivieren und ein einheitliches Handeln der nationalen Behörden sicherstellen, damit im Binnenmarkt die gleichen Bedingungen für die Finanzinstitute bestehen. Der bisherige Verlauf des Gesetzgebungsprozesses deutet allerdings an, dass eine durchgriffsfähige europäische Aufsicht derzeit keine große Realisierungschance hat.

Versagen der wirtschafts- und fiskalpolitischen Überwachung

Nicht nur die Überwachung der Finanzmärkte, auch die der mitgliedstaatlichen Politiken erwies sich in der Krise als unzureichend. Besonders die drohende Staatspleite in Griechenland macht deutlich, dass die Koordinierung der Haushaltspolitik unzureichend funktioniert. Auch andere Eurozonenländer wie Portugal, Spanien oder Italien haben mit sehr hohen öffentlichen Schuldenständen zu kämpfen, wobei

die Ursachen jeweils anders gelagert sind.¹¹ In einigen der Problemländer geht es um viel mehr als um reine Haushaltskonsolidierung: Neben Lohnzurückhaltung und Arbeitsmarktreformen sind Maßnahmen zur Produktivitätssteigerung (ähnlich der deutschen Anpassungsstrategie in den 1990er Jahren) nötig. Dass die Eurozone in diese Situation schlittern konnte, zeugt davon, dass auch die wirtschaftspolitische Koordinierung unzureichend ist.

Die Schwächen der Überwachungs- und Sanktionsmechanismen werden durch die Reformen des Vertrags von Lissabon gelindert, aber nicht ausgeräumt. Den unverlässlichen Budgetstatistiken arbeitet die EU durch eine Stärkung der Zugriffsrechte der europäischen Statistikagentur Eurostat entgegen – ein Vorschlag, der bereits 2004 von der Kommission formuliert, von den Mitgliedstaaten aber nicht angenommen wurde, weil sie keine weitere Offenlegung nationaler Daten unterstützten. Um die Überwachung wirksamer zu gestalten, zog die EU auf Beschluss des informellen EU-Gipfels vom 11. Februar 2010 überdies erstmals seit Einführung des Euro den IWF als technischen Berater hinzu. Überprüfen müssen die Regierungen zudem, ob das Frühwarnsystem alle wichtigen Variablen (etwa auch Verschuldung des Privatsektors) ausreichend einbezieht.

Keine Patentlösung gibt es dafür, dass politische Anreize für notwendige Reformen fehlen. Im Gegenteil: Die Aussicht, im Falle eines drohenden Staatsbankrotts von den EU-Partnern unterstützt zu werden, könnte die Bereitschaft betroffener Regierungen zu weiterer Konsolidierung und umfassenden strukturellen Reformen reduzieren. Es wird zu diskutieren sein, ob und wie über die im Lissabon-Vertrag festgeschriebenen Änderungen der haushaltspolitischen Kontrolle hinaus ein frühzeitigerer Durchgriff auf die nationale Fiskalpolitik möglich werden soll. Auch die Bedeutung fiskalischer Regeln auf der Ebene der Mitgliedstaaten dürfte wieder auf die Agenda rücken, um die Prävention unverantwortlicher Haushaltspolitik grundlegend anzugehen. Eine langfristige und zen-

¹¹ Vgl. Daniel Gros, *Adjustment Difficulties in the GIPSY Club*. CEPS Working Document 326, Brüssel, März 2010, online: www.ceps.be/book/adjustment-difficulties-gipsy-club (13. 4. 2010).

trale Aufgabe ist es, den Unterschieden bei der Wettbewerbsfähigkeit entgegenzuwirken,¹² die sich durch die Krise verschärft haben. Ihnen zu Grunde liegen in einigen Staaten Reformversäumnisse, mangelnde Koordinierung in der Eurozone sowie die Tatsache, dass die Märkte als Ausgleichsmechanismen für divergierende Entwicklungen nur bedingt funktionieren. Die Ungleichgewichte innerhalb der Eurozone lassen sich in einem vertretbaren Zeitrahmen möglicherweise nicht allein durch eine Anpassung der schwachen Länder reduzieren. Bewahrheitet sich dies, gibt es zwei Alternativen, um auf einen Konvergenzpfad zurückzugelangen und politische, wirtschaftliche und soziale Spannungen in der Eurozone einzuschränken: erhöhte Transferleistungen oder eine stärkere Importnachfrage von Überschussländern wie Deutschland.

Schlussfolgerungen

Seit Gründung der Währungsunion haben die Mitgliedstaaten einige der internen Governance-Mechanismen angepasst. Insbesondere als Reaktion auf die aktuelle Finanzkrise hat die Gemeinschaft trotz der komplexen Entscheidungsmechanismen flexibel reagiert. In mancherlei Hinsicht hat die Krise die Bereitschaft zur Koordination und Zusammenarbeit innerhalb der EU gesteigert. Sie hat allerdings auch aufgezeigt, dass die ökonomischen Interdependenzen in der Währungsunion nicht unbedingt zu abgestimmtem europäischen Handeln führen, sondern immer wieder grundlegende Auffassungsunterschiede zwischen einzelnen Regierungen zu Tage treten. Die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt verfügt trotz der dynamischen Weiterentwicklung von Koordinierungsprozessen und Institutionen seit Einführung des Euro noch nicht über das Instrumentarium einer einheitlichen Volkswirtschaft, was zu wirtschaftspolitischer Inkohärenz führen kann. Im Krisenmanagement hat sich gezeigt, dass die Bewertung von Kosten und die Bereitschaft zur Aufteilung von Risiken trotz der starken Interdependenzen vor allem entlang nationaler Grenzen verlaufen.

¹² Vgl. Sebastian Dullien/Daniela Schwarzer, A Question of Survival? Curbing regional divergences in the Eurozone, in: Review of Economic Conditions in Italy, 1 (2006).

Die Reformen des Lissabon-Vertrags verändern die Governance-Strukturen der Eurozone weiter. Folgende Funktionsträger spielen fortan im Bereich der Wirtschafts- und Fiskalpolitik zusammen: der neue Präsident des Europäischen Rats, die Dreier-Teampräsidentschaft und der neue Präsident der Eurogruppe. Überdies wurde die Rolle der Kommission gestärkt. Die Eurogruppe dürfte sich auch ohne Organstatus informell weiterentwickeln, sowohl was die eigene Arbeitsweise als auch das Verhältnis zu den Organen der EU betrifft. Nicht auszuschließen ist, dass sich das Europäische Parlament dafür ausspricht, die Eurogruppe durch ihre Bestätigung im Rahmen des Lissabonvertrags als Sonderform des Ministerrates zu behandeln. Demzufolge wären Kontroll- und Koordinationsmechanismen zu diskutieren, die das Parlament mit dem „Normalformat“ des Ministerrats ausgebildet hat.

Inwieweit die eigenen Kompetenzen der Eurozonenländer für eine substantielle Weiterentwicklung genutzt werden, wird sich erst in der praktischen Anwendung zeigen. Zwei konkurrierende Tendenzen lassen sich ausmachen: Auf der einen Seite wird – befördert durch die Finanzkrise – immer deutlicher wahrgenommen, dass die Eurozonenmitglieder besonderen Koordinationsbedarf haben und eigene Abstimmungsmechanismen brauchen, solange Eurozone und EU nicht deckungsgleich sind. Auf der anderen Seite will eine wesentliche Anzahl von Mitgliedstaaten keine weitergehende Koordination, die als Einschränkung der nationalen Souveränität wahrgenommen wird.

Die Mitgliedstaaten stehen vor der Frage, ob sie bereit sind, eine Einschränkung des nationalen Gestaltungsspielraums hinzunehmen, um gemeinsame Antworten auf europäische Probleme zu ermöglichen – oder ob sie den Einfluss der europäischen Ebene auf nationale Politikentscheidungen möglichst gering halten und dabei das Risiko suboptimaler Politikergebnisse in Kauf nehmen. Damit sind berechtigterweise Fragen nach der Legitimation europäischer Eingriffe verbunden. Um dieses Problem zu überwinden, müsste in letzter Konsequenz die Demokratie auf europäischer Ebene gestärkt werden.

Das Lissabon-Urteil: Implikationen für die Europapolitik

Das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVG) vom 30. Juni 2009^f hat in der Öffentlichkeit eine ambivalente

Peter-Christian Müller-Graff
Dr. iur. habil., Dr. iur. h. c.,
PhD h. c.; Professor, Direktor
des Instituts für deutsches und
europäisches Gesellschafts-
und Wirtschaftsrecht der Uni-
versität Heidelberg, Friedrich-
Ebert-Platz 2, 69117 Heidelberg.
p.mueller-graff@
igw.uni-heidelberg.de

mentlich von der Bundesregierung als grundgesetzkonform bewertet wurde. Ein anderes Ergebnis wäre freilich auch nicht stichhaltig begründbar gewesen. Denn der Reformvertrag ändert nicht grundlegend das seit mehr als einem halben Jahrhundert mit den Europäischen Gemeinschaften (EGen) entwickelte rechtsverbindliche Grundkonzept der europäischen Integration.^f Und das Grundgesetz enthält ein klares Bekenntnis zur gleichberechtigten Gliedschaft in einem vereinten Europa (Präambel) und zugleich den (konditionierten) Staatszielauftrag, zu dessen Verwirklichung bei der Entwicklung der Europäischen Union (EU) mitzuwirken.

^f BVG 2 BvE 2/08, 2 BvE 5/08, 2 BvR 1010/08, 2 BvR 1022/08, 2 BvR 1259/08, 2 BvR 182/09.

^f Vgl. zu den Grundlinien des Vertrags Peter-Christian Müller-Graff, Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Europäischen Primärrechts, in: *integration*, 31 (2008), S. 123–144.

^f Vgl. zu den Grundlinien des Verfassungsvertrags ders., Strukturmerkmale des neuen Verfassungsvertrags für Europa im Entwicklungsgang des Primärrechts, in: *integration*, 27 (2004), S. 186–201; zum Zusammenhang zwischen den Neuerungen des Vertrags von Lissabon und des Verfassungsvertrags ders., Die Zukunft des europäischen Verfassungstopos und Primärrechts nach der deutschen Ratspräsidentschaft, in: *integration*, 30 (2007), S. 223–237.

^f Vgl. P.-Ch. Müller-Graff (Anm. 2).

Andererseits erhob sich ein anschwellender Chor der Kritik am Grundton, den Zukunftsaussagen und manchen sprachlichen Wendungen der umfänglichen Begründung. Insbesondere war von einer Blockade der Europapolitik Deutschlands^f und von Integrationsbremsen^f die Rede, ja sogar von Zweifeln an der Ernsthaftigkeit von Deutschlands europäischem „Commitment“.^f

Nachdem der erste Pulverdampf verzo-gen ist, beschäftigt uns die Frage, welche Implikationen dieses Urteil für die Integration Deutschlands in Europa und damit für die Zukunft des europäischen Einigungsprozesses mental und operativ hat.^f

Ergebnis, Begründungsgang und zentraler Maßstab

Festzuhalten ist zuallererst als *Ergebnis* des Karlsruher Verfahrens, dass auch der jüngste, rechtsverbindliche europäische Integrations-schritt in Gestalt des Vertrags von Lissabon den verfassungsrechtlichen Segen des BVG erhalten hat.^f Die aus dem Verfassungsvertrag in den Lissabonner Vertrag übernommenen Zuwächse an Kompetenzen und Handlungs-legitimation der EU^f sind als grundgesetzkonform bestätigt. Die verfassungsrechtliche Beanstandung des Begleitgesetzes zur Rolle von Bundestag und Bundesrat in Fragen der europäischen Integration,^f die im Sommer 2009 zu höchst zügiger Gesetzgebung vor der Bundestagswahl und dem irischen Referendum nötigte,^f betraf, wenn auch nicht ohne

^f Vgl. Carl Otto Lenz, Ausbrechender Rechtsakt, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)* vom 8. 8. 2009, S. 8.

^f Vgl. Peter Becker/Andreas Maurer, Deutsche Integrationsbremsen. Folgen und Gefahren des Karlsruher Urteils für Deutschland und die EU. SWP-Aktuell 41, Berlin, Juli 2009.

^f Alfred Grosser, The Federal Constitutional Court's Lisbon Case: Germany's „Sonderweg“ – An Outsider's Perspective, in: *German Law Journal*, 8 (2009), 1263.

^f Als rechtswissenschaftliche Analyse vgl. Peter-Christian Müller-Graff, Das Karlsruher Lissabon-Urteil: Bedingungen, Grenzen, Orakel und integrative Optionen, in: *integration*, 32 (2009), S. 331–360.

^f Vgl. Teilziffer (TZ) 207 des Lissabon-Urteils.

^f Vgl. dazu Nachweis oben in Anm. 2.

^f Vgl. TZ 406 ff.

^f Gesetz über die Wahrnehmung der Integrationsverantwortung des Bundestags und Bundesrats in Angelegenheiten der Europäischen Union.

potentielle Wirkung auf die EU, zunächst allein die Frage der innerdeutschen Gewalten- und Kompetenzteilung in Angelegenheiten der EU.

Das BVG kommt zu dem Ergebnis der Verfassungskonformität in einem sehr aufwändigen und weit ausholenden *Begründungsgang* (mit zahlreichen hoch auslegungsbedürftigen Begriffsschöpfungen), der weit über den Reformvertrag hinausgeht und schon deshalb eine makropolitische Implikation hat. Er nimmt sich die Entwicklung der rechtsverbindlichen europäischen Integration von ihren Ursprüngen in der Mitte des vergangenen Jahrhunderts bis zu einer hypothetischen Gründung eines europäischen Bundesstaates aus grundgesetzlicher Sicht vor. Grob gebündelt geht es bei diesem Aufwuchs europäischer Supranationalität aus der grundgesetzlichen Sicht des BVG um den Ausgleich von zwei Verfassungsanforderungen an die deutsche Europapolitik: um die Konkordanz des Integrationsauftrags mit dem grundgesetzlichen Demokratieprinzip, wobei das BVG die Mitgliedstaaten im Verhältnis zur EU als die jeweiligen „demokratischen Primäräume“ versteht.¹³

Dieses Thema wird bereits in der Beantwortung der prozessualen Vorfrage des Verfahrens sichtbar, ob ein Einzelner befugt ist, das Zustimmungsgesetz zu einem Integrationsvertrag durch das BVG auf seine Konformität mit dem GG überprüfen zu lassen. Im Einklang mit dem Maastricht-Urteil des BVG von 1993¹⁴ lässt das Lissabon-Urteil die Verfassungsbeschwerde desjenigen zu, der hinreichend substantiiert behauptet, durch die Zustimmung der Gesetzgebungsorgane zu einem Integrationsvertrag in seinem Wahlrecht zum Bundestag beeinträchtigt zu sein: nämlich durch eine Aushöhlung der substantiellen Kompetenzen des deutschen Parlaments.¹⁵ Damit beruft sich das BVG auf das grundgesetzliche Demokratieprinzip und dessen Verankerung im freien politischen Mitgestaltungsrecht des Einzelnen innerhalb des nationalen Demos, aus dessen Wurzel es sodann die weiteren Anforderungen an die Europapolitik zieht.¹⁶

¹³ Vgl. z. B. TZ 360, 399.

¹⁴ BVerfGE 89, 155 ff.

¹⁵ Vgl. TZ 168–189.

¹⁶ Vgl. TZ 207–272 sowie 273–413.

Systematisiert man das Urteil unter diesem Leitgesichtspunkt, so fixiert es (hierin das Maastricht-Urteil sprachlich schärfend) als demokratiebegründete Maßstäbe insbesondere, dass erstens der Kompetenzzuwachs der EU demokratisch verantwortbar sein müsse und sich deshalb nur über definierte, begrenzte und kontrolliert ausgeübte Einzelermächtigungen vollziehen dürfe;¹⁷ dass zweitens dem Bundestag ein hinreichend substantieller Raum politischer Gestaltung erhalten bleiben müsse¹⁸ und ihm daher die Sachentscheidung in Kernbereichen nicht entzogen werden dürfe;¹⁹ dass deshalb drittens ein Aufgehen der deutschen Staatlichkeit in einem „europäischen Bundesstaat“ mit dem GG nicht vereinbar sei, sondern eine das GG ablösende neue Verfassung erfordere;²⁰ und dass viertens dem Überschreiten der vom GG gezogenen Grenzen durch das Handeln der europäischen Organe notfalls vom BVG die Verbindlichkeit für Deutschland versagt werde.²¹

Entscheidungstechnisch hat die Begründung zwei große Teile: Sie entwickelt zunächst abstrakte Maßstäbe des GG für die Integrationspolitik und misst sodann daran den Vertrag von Lissabon. Als *zentraler Maßstab* erwächst das auf den deutschen Demos bezogene grundgesetzliche Demokratieprinzip. Dieses wird vom Urteil bis in das Prinzip der souveränen Staatlichkeit²² und die Unantastbarkeit der Verfassungsidentität²³ ausgezogen. Auf der Grundlage von Begründungsgang und zentralem Maßstab ergeben sich Implikationen für die künftige Europapolitik.

Offenheit des Grundgesetzes zur europäischen Integration

Zuerst ist festzuhalten, dass das Lissabon-Urteil die Offenheit des GG zur europäischen Integration bestätigt.²⁴ Dies ist deshalb zu betonen, weil fixierte Verfassungsnormen ihre Gegenwartsverbindlichkeit durch Sprache und Atem der Rechtsprechung erhalten. Das BVG erinnert geschichtsbewusst an den

¹⁷ Vgl. TZ 234, 298.

¹⁸ Vgl. z. B. TZ 246.

¹⁹ Vgl. TZ 249.

²⁰ Vgl. TZ 179, 218, 228.

²¹ Vgl. TZ 238–241 sowie 333–336.

²² Vgl. TZ 176–180, 208, 216–218.

²³ Vgl. TZ 218.

²⁴ Vgl. TZ 220.

Hintergrund von Präambel und Europaartikel des Grundgesetzes, nämlich den aus den Erfahrungen verheerender Kriege, gerade auch unter europäischen Völkern, gespeisten Willen zur Mitwirkung Deutschlands an internationalen Organisationen und zu einem organisierten Miteinander in Europa.^{F25}

Demokratisch eingebettete Integrationsoffenheit. Die Bestätigung der Integrationsoffenheit des GG wird vom BVG in das Demokratieprinzip eingebettet. Dieses wird – aus dem Prüfungsansatz der behaupteten Wahlrechtsbeeinträchtigung verständlich, aber eben dadurch bemerkenswert – vorweg normativ-idealtypisch konturiert.^{F26} Begründungsleitender Ausgangspunkt ist das Verständnis des Wahlrechts: als Ausdruck des in der Würde des Menschen wurzelnden „Anspruchs auf freie und gleiche Teilhabe an der öffentlichen Gewalt“;^{F27} als unverzichtbarer Teil des „konstitutiven Prinzips personaler Freiheit“;^{F28} als „Anspruch auf demokratische Selbstbestimmung, auf freie und gleiche Teilhabe an der in Deutschland ausgeübten Staatsgewalt sowie auf die Einhaltung des Demokratiegebots einschließlich der verfassungsgebenden Gewalt des Volkes“;^{F29} als ein Recht zur Einhaltung der Grundsätze, die die so genannte Ewigkeitsklausel (Art. 79 Abs. 3 GG) als „Identität der Verfassung“, darunter das Demokratieprinzip, festschreibt und einer Verfassungsänderung entzieht.^{F30} Das Urteil leitet aus der Ewigkeitsklausel zugleich die Garantie der souveränen Staatlichkeit Deutschlands ab.^{F31} Das BVG bezeichnet als mögliche Form der Verletzung des jedem Bürger zustehenden demokratischen Teilhaberechts, „dass die Organisation der Staatsgewalt so verändert wird, dass der Wille des Volkes sich nicht mehr wirksam [im Rahmen der grundgesetzlichen Staatsprinzipien] bilden kann und die Bürger nicht mit Mehrheitswillen herrschen können“, und sieht eine Verletzung des im Wahlrecht ausgedrückten Prinzips der repräsentativen Volksherrschaft, „wenn im grundgesetzlichen Organgefüge die Rechte des Bundestages wesentlich geschmälert werden und damit ein Substanz-

verlust demokratischer Gestaltungsmacht für dasjenige Verfassungsorgan eintritt, das unmittelbar nach den Grundsätzen freier und gleicher Wahl zustande gekommen ist“.^{F32}

Konditionierte europapolitische Offenheit des GG. In diese Einrahmung fällt das Diktum des BVG, dass die grundgesetzliche Ausgestaltung des Demokratieprinzips offen für das Ziel ist, Deutschland in eine internationale und europäische Friedensordnung einzufügen.^{F33} Grundsätzlich wird nicht das grundgesetzliche Demokratieprinzip von der Gestalt Europas bestimmt, sondern die Gestalt Europas wird vom Demokratieverständnis des BVG jedenfalls mitbestimmt. Dies ist, weil jegliche Hoheitsausübung mit Wirkung im Geltungsbereich des Grundgesetzes demokratisch legitimiert sein muss, die schlüssige Konsequenz aus einem Ansatz, der die Legitimationsketten jeglichen Handelns der EU nicht in einem Unionsvolk, sondern in den Völkern der teilnehmenden Staaten verankert.

Dass dies auch das konzeptionelle Grundmuster der bestehenden EU ist, zeigt sich schlaglichtartig darin, dass das Inkrafttreten aller Vereinbarungen, auf denen die EU beruht, der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten bedurfte. Der Unionsvertrag, der die Verwirklichung gemeinsamer Ziele mit bestimmten Mitteln verfolgt, ist daher vertragskategorial ein Gesellschaftsvertrag aus der Legitimationswurzel der Mitgliedstaaten. Auch die Mitglieder des Rates beziehen ihre Handlungsberechtigung nicht von einem Unionsvolk, sondern aus dem Mitgliedstaat. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments, auch wenn sie seit Lissabon vom EU-Vertrag als Vertreter der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger bezeichnet werden,^{F34} erhalten ihre Legitimation aus der Wahl durch ein mitgliedstaatliches Volk, freilich unter unionsbürgerlicher Erweiterung um die in diesem Staat wohnhaften Unionsbürger mit der Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaats.^{F35}

Ordnet man die zentralen Grundüberlegungen des BVG zu der von ihm bestätigten „Öffnung der staatlichen Herrschaftsordnung für das friedliche Zusammenwirken der

^{F25} Vgl. TZ 222.

^{F26} Vgl. TZ 207 ff.

^{F27} Vgl. TZ 211.

^{F28} Vgl. TZ 210.

^{F29} Vgl. TZ 208.

^{F30} Vgl. ebd.

^{F31} Vgl. TZ 216.

^{F32} Vgl. TZ 208.

^{F33} Vgl. TZ 219.

^{F34} Vgl. Art. 14 Abs. 2 EUV.

^{F35} Vgl. Art. 22 Abs. 2 EUV.

Nationen und die europäische Integration“^{F⁶} konzeptionell, so wird diese Offenheit in vier Elementen akzentuiert: erstens strategisch-normativ als Verfassungsauftrag zur Verwirklichung eines vereinten Europas wegen der grundgesetzlich fixierten „überragenden politischen Ziele der Bundesrepublik“ in Gestalt von „Friedenswahrung und (der) Überwindung des zerstörerischen europäischen Staatenantagonismus“;^{F⁷} zweitens daraus folgend staatskonzeptionell als Ablösung „von einer selbstgenügsamen und selbstherrlichen Vorstellung souveräner Staatlichkeit“ und als Bekenntnis zu einem Souveränitätsverständnis als „völkerrechtlich geordnete und gebundene Freiheit“;^{F⁸} drittens verfassungsoperativ als (flexible) Ermöglichung einer „neuen Gestalt politischer Herrschaft“, die „nicht schematisch den innerstaatlich verfassungsstaatlichen Anforderungen (unterliegt)“ und „deshalb nicht umstandslos an den konkreten Ausprägungen des Demokratieprinzips in einem Vertrags- oder Mitgliedstaat gemessen werden (darf)“;^{F⁹} viertens limitativ als eingehegt durch die „unverfügbare Verfassungsidentität“, durch die der Grundsatz der demokratischen Selbstbestimmung und der gleichberechtigten Teilhabe an der öffentlichen Gewalt auch durch den Friedens- und Integrationsauftrag des GG sowie dessen Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit unangetastet bleibt.^{F⁰} Die Schärfung dieses vierten Elements gibt dem Lissabon-Urteil unter dem Gesichtspunkt der künftigen Möglichkeiten deutscher Europapolitik sein Gepräge und ist näher zu betrachten.

Geschärfte Konditionen und Grenzen der Integrationsoffenheit

Ungeachtet der Bestätigung der supranationalen Offenheit des GG treten im Lissabon-Urteil stärker die (im Vergleich zum Maastricht-Urteil teils geschärfte) Konditionen und Grenzen der deutschen Integrationsmitwirkung für hypothetische Situationen jenseits des Reformvertrags hervor. Sie sind allesamt in einer hoch abstrakten, auslegungsbedürftigen und teils neuen Termino-

^{F⁶} Vgl. TZ 220.

^{F⁷} Vgl. TZ 224.

^{F⁸} Vgl. TZ 223.

^{F⁹} Vgl. TZ 219.

^{F⁰} Vgl. ebd.

logie gehalten, die das GG nicht kennt. Insbesondere geht es um vier Konditionen und Grenzen.

Demokratische Verantwortbarkeit des Kompetenzzuwachses der EU. Erstens findet sich an der demokratieprinzipiellen Wurzel die schon vom Maastricht-Urteil hervorgehobene Anforderung der demokratischen Verantwortbarkeit des Kompetenzzuwachses der EU. Hierzu entwickelt das Urteil inhaltliche und entscheidungsprozedurale Schärfungen. Inhaltlich erklärt es das bislang bereits EG-rechtlich geltende so genannte Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung zu einem aus dem Demokratieprinzip folgenden verfassungsrechtlichen Prinzip.^{F¹} Dies ist eine Absage an Blankett- oder Selbstermächtigungen der EU. Daraus ergeben sich Folgerungen sowohl für die Handhabung bestehender unionaler Kompetenzen als auch für künftige Kompetenzzuweisungen an die EU.

Entscheidungsprozedural betont das Urteil die Integrationsverantwortung von Bundestag und Bundesrat und bindet das Verhalten des deutschen Regierungsvertreters im Rat oder im Europäischen Rat bei der künftigen Nutzung bestimmter Befugnisse der EU zur (vom BVG so genannten) „dynamischen Vertragsentwicklung“^{F²} (namentlich zum Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip im Rat zur qualifizierten Mehrheitsentscheidung) an das Votum der deutschen Gesetzgebungsorgane.^{F³} Während diese innerstaatliche Stärkung des Parlamentarismus gegenüber der Bundesregierung für Fälle der vereinfachten Vertragsänderung einleuchtet, erscheint die plötzliche und pauschale Erstreckung dieses Erfordernisses auf die Nutzung der Ergänzungsbefugnis des Rates in Einzelfragen,^{F⁴} die seit einem halben Jahrhundert besteht, überzogen.

Grenze der Verfassungsidentität. In einem zweiten Schritt schärft das Urteil mit dem Erfordernis, die Verfassungsidentität zu achten, im Blick auf Kompetenzübertragungen an die EU eine Grenze, die auch vom verfassungsändernden Gesetzgeber nicht über-

^{F¹} Vgl. TZ 234.

^{F²} Vgl. TZ 411.

^{F³} Vgl. TZ 412ff.

^{F⁴} Vgl. Art. 352 EUV; ex-Art. 308 EGV; auch: Vertragsabrundungsklausel oder Flexibilitätsklausel.

windbar ist: das Erfordernis des hinreichenden Raums politischer Gestaltung des Bundestags. Sie wird abgeleitet aus dem Gedanken, dass mit dem Wahlrecht zum Bundestag neben der demokratischen Legitimation der Staatsgewalt „auch dirigierender Einfluss genommen (wird), wie diese ausgeübt wird“.^{f45} Dieser Gedanke zieht sich in abstrakter und variierender Terminologie judikativer Eigenschöpfung als roter Faden durch das Urteil. Benannt wird es beispielweise als „hinreichendes Maß“ oder „ausreichender Raum zur politischen Gestaltung“.^{f46} Zugleich wird der „konkreten Verantwortung“ für Sachentscheidungen höhere demokratische Dignität zugesprochen als der „abstrakten Gewährleistungsverantwortung für das hoheitliche Handeln anderer Herrschaftsverbände“^{f47} (gemeint ist die EU).

Innovativ substantiiert das Urteil beispielhaft den den Mitgliedstaaten vorzubehaltenden Raum wesentlicher politischer Sachgestaltung und damit sein Verständnis des Kerns von Staatlichkeit. Das BVG rechnet dazu „unter anderem die Staatsbürgerschaft, das zivile und militärische Gewaltmonopol, Einnahmen und Ausgaben einschließlich der Kreditaufnahme sowie die für die Grundrechtsverwirklichung maßgeblichen Eingriffstatbestände (...), kulturelle Fragen wie die Verfügung über die Sprache, die Gestaltung der Familien- und Bildungsverhältnisse, die Ordnung der Meinungs-, Presse- und Versammlungsfreiheit oder der Umgang mit dem religiösen oder weltanschaulichen Bekenntnis“.^{f48}

In Anwendung dieser Maßstäbe kommt das Urteil zum Ergebnis, dass das Wahlrecht zum Bundestag durch die Zustimmung zum Vertrag von Lissabon nicht verletzt sei, weil auch nach Inkrafttreten dieses Vertrages „das Deutsche Volk in Bund und Ländern nach wie vor über wesentliche politische Sachverhalte“ bestimme und mit „der Wahl des deutschen Kontingents von Abgeordneten des Europäischen Parlaments (...) für das Wahlrecht der Bundesbürger eine ergänzende Mitwirkungsmöglichkeit im europäischen Organsystem eröffnet“ sei.^{f49} Allerdings steht

die erste Aussage unter dem Vorbehalt einer „gebotenen“ engen Interpretation der neuen Kompetenzen,^{f50} zu denen das BVG einen Auslegungsrahmen für fünf Bereiche formuliert: die Strafrechtspflege,^{f51} die ziviljustizielle Zusammenarbeit,^{f52} die Gemeinsame Handelspolitik,^{f53} die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik^{f54} sowie die Sozialpolitik.^{f55} Und mit der zweiten Aussage wird zwar nicht verkannt, dass die nach Länderkontingenten „degressiv proportionale“ Zusammensetzung des Europäischen Parlaments zu Lasten der stärker bevölkerten Mitgliedstaaten nicht dem elementaren demokratischen Grundprinzip der Wahlrechtsgleichheit im Sinne der Gleichheit des Zählwerts der Stimmen entspricht^{f56} und deshalb eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten bleibt.^{f57} Allerdings würdigt das BVG nicht hinreichend den demokratischen Legitimationsgewinn durch die Neuformulierung der qualifizierten Mehrheit im Rat als doppelte Mehrheit (qualifizierte Mehrheit von Staaten, die eine qualifizierte Mehrheit der Bevölkerung der Union repräsentieren).^{f58}

Unvereinbarkeit von „europäischem Bundesstaat“ und Grundgesetz. Eine weitere Grenze des GG setzt das Urteil in staatsorganisationeller Hinsicht. Hatte das Maastricht-Urteil nicht ausdrücklich Stellung zur Frage der Vereinbarkeit des Beitritts der Bundesrepublik zu einem europäischen Bundesstaat genommen,^{f59} so wird sie vom Lissabon-Urteil ausdrücklich verneint^{f60} und eine derartige Beteiligung dem Erfordernis unterstellt, das GG durch eine neue Verfassung abzulösen. Hier freilich verschwimmen die begrifflichen und politischen Konturen. Denn unklar bleibt, ob damit eine „Organisation des europäischen Staatenvereins“ (ein im 19. Jahrhundert von Johann Caspar Bluntschli entwickel-

^{f45} Vgl. TZ 174.

^{f46} Vgl. TZ 249.

^{f47} Vgl. TZ 175.

^{f48} Vgl. TZ 249.

^{f49} Vgl. TZ 274.

^{f50} Vgl. TZ 351.

^{f51} Vgl. TZ 352 ff.

^{f52} Vgl. TZ 367 ff.

^{f53} Vgl. TZ 370 ff.

^{f54} Vgl. TZ 381 ff.

^{f55} Vgl. TZ 392 ff.

^{f56} Vgl. TZ 283; zum demokratiekonzeptionellen Problem der degressiven Proportionalität vgl. auch P.-Ch. Müller-Graff (Anm. 2), 131.

^{f57} Vgl. TZ 284.

^{f58} Zur Bedeutung dieses Legitimationsgewinns P.-Ch. Müller-Graff (Anm. 2), S. 131; ders. (Anm. 8), S. 344.

^{f59} Vgl. dort unter C II.

^{f60} Vgl. TZ 228.

ter Ausdruck) allein im Sinne des derzeitigen deutschen Modells mit starkem Kernstaat gemeint ist oder auch schon ein Bundesstaat mit starken Gliedstaaten einschließlich deren Befugnis zum Abschluss internationaler Verträge.⁶¹ Nicht betroffen ist die derzeitige föderativartige Verdichtung der EU, in der den Staaten maßgebliches Entscheidungsgewicht zukommt. In politischer Dimension ist auf die Merkwürdigkeit hingewiesen worden, dass das Urteil das von Konrad Adenauer bis Helmut Kohl (anfänglich) propagierte Ziel der Vereinigten Staaten von Europa nun als inkompatibel mit dem GG auslegt.⁶²

Kontrollanspruch des BVG. Schließlich akzentuiert das Urteil in Fortsetzung des Maastricht-Urteils den Anspruch des BVG, einen unionalen Akt, falls er nach Ansicht des BVG die Ermächtigungsgrenzen nicht einhält und Rechtsschutz auf Unionsebene nicht erlangbar ist,⁶³ für unanwendbar in Deutschland zu erklären. In sich folgerichtig wird damit auch der vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) entwickelte Vorrang des Gemeinschaftsrechts relativiert.⁶⁴ Doch kommt gerade in dieser geschärften Aussage die Problematik des Ansatzes des BVG zum Ausdruck, als nationales Gericht über die Auslegung einer unionsrechtlichen Vorschrift bestimmen zu wollen. Dieser Anspruch gefährdet die politisch elementar stabilisierende Verlässlichkeit der europäischen Rechtsgemeinschaft, deren Wahrung von den Mitgliedstaaten seit Gründung der EGen durch Verträge in wechselseitiger Verbindlichkeit richtigerweise dem EuGH zugewiesen ist.

Möglichkeiten deutscher Integrationspolitik

Ob die künftigen Möglichkeiten und der Manövrierraum deutscher Integrationspolitik durch das Lissabon-Urteil beeinträchtigt werden, ist angesichts der hohen Abstraktheit der vom BVG formulierten Konditionen und Grenzen eine offene Frage.

⁶¹ Eine derartige Befugnis ist keineswegs abwegig. Sie besteht in Grenzen für die deutschen Länder (Art. 32 Abs. 3 GG). Prominentes Beispiel ist der Vertrag der Länder mit Frankreich zur Errichtung des Fernsehkanals Arte.

⁶² C. O. Lenz (Anm. 5).

⁶³ Vgl. TZ 240.

⁶⁴ Vgl. TZ 339.

Politik der künftigen Neugestaltung der EU. Anläufe zur Neugestaltung der EU wurden nach den Ratifizierungsproblemen mit Verfassungsvertrag und Lissabonner Vertrag noch vor Kurzem als für lange Zeit erledigt betrachtet. Sie sind aber schneller als erwartet wegen der von Griechenlands Haushaltsproblemen ausgelösten Gefahren für die Währungsunion aktuell geworden (Stichworte: Wirtschaftsunion, Europäischer Währungsfonds). Es liegt nahe, dass die Benennung der verfassungsgebundenen staatlichen Tätigkeitsbereiche durch das BVG, so abstrakt, vage und auslegungsbedürftig dies ist, die Schere im Kopf aktiviert, wenn es um neue Kompetenzen und Konzeptionen für die EU geht. Dementsprechend wird eher versucht werden, die Befugnisse der EU, wie sie sind, auszureizen anstatt Neuerungen anzustreben; jedenfalls soweit sie nicht nur punktuelle Anpassungen betreffen, welche ratifikationstechnisch etwa im Rahmen von Beitrittsverträgen (Kroatien) zu erledigen sind. Die öffentliche Erörterung von Lösungsoptionen der Griechenland-Krise wird jedenfalls von einem bemerkenswerten *cantus firmus* von BVG-Fürchtigkeit begleitet. Im Übrigen zeigt das Urteil eine klare Kante gegen eine Gemeinsame Verteidigung, die den grundgesetzlichen Gedanken des Parlamentsheers umginge.⁶⁵

Was die Integrationspolitik innerhalb der EU angeht, so ist zu erwarten, dass die erneute Betonung des Erfordernisses der Einhaltung des Integrationsprogramms, verbunden mit der Anrufbarkeit des BVG über die Verfassungsbeschwerde, zu aufwändigeren Abläufen in der Entscheidungsfindung führt. Dies gilt sowohl in inhaltlicher als auch in entscheidungsprozeduraler und judikativer Hinsicht. Inhaltlich werden davon politische Gestaltungsinitiativen im Bereich der neuen – nach dem BVG eng auszulegenden – Unionskompetenzen betroffen, doch wird von der Grundmelodie des Urteils möglicherweise auch die Nutzung der Altkompetenzen nicht unbeeinträchtigt bleiben (namentlich im Strafrecht).

Zu den Neukompetenzen schlägt das BVG mehrere Wegweiser für deren Nutzung ein. Dies gilt zuallererst für die Strafrechtspflege, die das BVG in seinem Kernbestand zu Recht als „besonders sensiblen“ Akt der Selbst-

⁶⁵ Vgl. TZ 391.

bestimmung des „demokratischen Primär-raums“ über das „rechtsethische Minimum“ einer Gesellschaft zur Sicherung wichtiger Rechtsgüter gegen unerträgliches Sozialverhalten versteht.¹⁶⁶ Daraus folgert es erstens, dass die im Rahmen des so genannten vertraglichen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts¹⁶⁷ eingefügten supranationalen Kompetenzen „strikt – keinesfalls extensiv“ auszulegen sind, woran auch der deutsche Vertreter im Rat bzw. Europäischen Rat gebunden sei: so bei Beschlüssen zur Verwirklichung der mitgliedstaatlich gegenseitigen Anerkennung von Strafurteilen.¹⁶⁸ Das Urteil fordert zweitens eine jeweils „besondere Rechtfertigung“ der Zuständigkeitsnutzung.¹⁶⁹ Sehr weit in die Speichen der Politik greift der Hinweis, dass eine „besondere Notwendigkeit“, besonders schwere grenzüberschreitende Kriminalität gemeinsam zu bekämpfen, „nicht bereits dann vor(liegt), wenn die Organe einen entsprechenden politischen Willen gebildet haben“.¹⁷⁰ Straffe Zügel werden drittens der so genannten strafrechtlichen Annexzuständigkeit angelegt, also einer Kompetenz zur wirksamen Durchsetzung anderer Sachkompetenzen der EU. Wegen ihrer Uferlosigkeit hält sie das Urteil „an sich“ als unvereinbar mit dem GG und lässt sie nur passieren, weil sie eng auslegbar sei.¹⁷¹ Es benennt als Messkriterien die Unerlässlichkeit der Normangleichung sowie die „nachweisbare“ Feststellung eines „tatsächlich“ bestehenden „gravierenden Vollzugsdefizits“ und dessen Beseitigbarkeit „allein durch eine Strafandrohung“. Es erstreckt dieses Verständnis auch auf die bislang bereits vom EuGH angenommene Annexkompetenz (also eine Altkompetenz). Insgesamt wird damit eine potentielle Bruchstelle für einen künftigen Unionsakt in der Bundesrepublik markiert.

Gleichermaßen wird die Ermächtigung der EU zum Erlass von Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer transnationaler Kriminalität eingegrenzt und die Lissabon-

¹⁶⁶ Vgl. TZ 355, 358.

¹⁶⁷ Vgl. dazu im Einzelnen Peter-Christian Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, in: Europarecht, Beiheft 1/2009, S. 105.

¹⁶⁸ Vgl. TZ 358, 360.

¹⁶⁹ Vgl. TZ 358.

¹⁷⁰ Vgl. TZ 359.

¹⁷¹ Vgl. TZ 361.

ner Ermächtigung der EU zur Ausweitung „je nach Entwicklung der Kriminalität“ als „dynamische Blankettermächtigung“ gewertet. Das BVG bindet den Regierungsvertreter auch hier an das Votum der deutschen Gesetzgebungsorgane und mahnt europäische Ambitionen zur Selbstbescheidung.¹⁷² Ein orakelhafter Wegweiser zeigt auf das Erfordernis, dass auch europäische Akte den Anforderungen des strafrechtlichen Schuldprinzips zu genügen haben,¹⁷³ und zeigt den deutschen Gesetzgebungsorganen ihre Pflicht auch für Fälle auf, in denen der Vertrag eine nationale Notbremse bereithält oder den Übergang vom Einstimmigkeitsprinzip in die qualifizierte Mehrheit ermöglicht. Insgesamt wird die Union jedwedes Handeln in diesem Bereich höchst sorgfältig begründen müssen. Auch in der ziviljustitiellen Zusammenarbeit stellt das Urteil bestimmte Bereiche für die künftige Auslegung unionsfest:¹⁷⁴ die Organisation des Gerichtswesens sowie die Personal- und Finanzausstattung, die grundgesetzliche Garantie effektiven Rechtsschutzes einschließlich des rechtsstaatlichen Justizgewährungsanspruchs gegen sekundärrechtliche Verwässerungen mittels nicht-justizieller Vorverfahren sowie das materielle Familienrecht.

Warnlampen umgeben die Lissabonner Ausdehnung der unionalen Kompetenzen in der Gemeinsamen Handelspolitik an zwei Stellen: Mitgliedschaft in der WTO (Welthandelsorganisation) und ausländische Direktinvestitionen. Das Urteil postuliert, dass der Reformvertrag trotz der ausschließlichen Zuständigkeit der EU für die Außenhandelspolitik die Mitgliedstaaten nicht zur Aufgabe ihres Mitgliedsstatus in der WTO zwingen kann (wegen der Ungewissheit über den Inhalt künftiger multilateraler Handelsrunden),¹⁷⁵ verbindet dies allerdings mit dem politisch allgemein raunenden Satz, dass „die Vorstellung eines allmählichen Zurücktretens der Mitgliedstaaten in den auswärtigen Beziehungen zugunsten einer immer deutlicher staatsanalog auftretenden Europäischen Union (...) keineswegs einem voraussehbaren und durch den Vertrag von Lissabon unumkehrbar gemachten Trend im Sinne einer

¹⁷² Vgl. TZ 363.

¹⁷³ Vgl. TZ 364.

¹⁷⁴ Vgl. TZ 368, 369.

¹⁷⁵ Vgl. TZ 375.

jedenfalls faktisch notwendigen Bundesstaatsbildung (entspreche)¹⁷⁶. Hinsichtlich der Befugnisserweiterung der Handelspolitik auf die (für Deutschland bedeutsamen) ausländischen Direktinvestitionen präferiert das Urteil eine Beschränkung auf solche, die dem Kontrollerwerb eines Unternehmens dienen.¹⁷⁷ Den rechtlichen Bestand von Altabkommen der Mitgliedstaaten sieht es als „nicht gefährdet“, bewegt sich hier aber auf einer unionsrechtlich nicht sicheren Argumentationslinie.¹⁷⁸

Gegenüber der neuen Unionskompetenz zur Gemeinsamen Sicherheitspolitik bringt das Urteil den wehrverfassungsrechtlichen Parlamentsvorbehalt für den Auslandseinsatz der Streitkräfte zur Geltung, den es von der Reform aber aus mehreren Gründen zu Recht als nicht berührt ansieht.¹⁷⁹ Denn erstens trifft die Mitgliedstaaten keine Pflicht, nationale Streitkräfte für Einsätze der EU bereitzustellen. Zweitens haben die Mitgliedstaaten im Rahmen der neuen, wechselseitigen kollektiven Beistandspflicht einen Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Art des Beistands. Drittens gewährleistet das Einstimmigkeitsprinzip im Rat die Aufrechterhaltung des nationalen Parlamentsvorbehalts.¹⁸⁰ Und viertens erfordert auch die Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik Einstimmigkeit und darüber hinaus eine Ratifikation im Einklang mit den Verfassungen der Mitgliedstaaten.¹⁸¹ Schließlich sieht das BVG für die Sozialpolitik keine grundgesetzrelevante Einschränkung durch die Reform,¹⁸² merkt allerdings an, dass dies der Fall wäre, wenn den Mitgliedstaaten die Handlungsmöglichkeiten genommen wären, „für soziale Sicherungssysteme und andere Maßnahmen der Sozial- oder Arbeitsmarktpolitik konzeptionelle Entscheidungen in ihren demokratischen Primärräumen zu treffen“.¹⁸³

Entscheidungsprozedural sind, soweit das Votum des deutschen Vertreters im Rat und Europäischen Rat an ein Gesetz von Bundes-

tag und Bundesrat gebunden wird, Erschwernisse zeitlicher und politischer Art für eine Maßnahme auf deutscher und europäischer Ebene nicht auszuschließen. Letztendlich kann Integrationspolitik durch das BVG erschwert werden: durch die nicht vorhersehbare Handhabung der Zulässigkeitschwelle für Verfassungsbeschwerden („hinreichende Substantiierung“ einer Beeinträchtigung) gegen Maßnahmen der EU (hier könnte dem BVG eine unangenehme Herausforderung erwachsen); durch die Verfahrensdauer und durch die schwer vorhersehbare Begründetheitsprüfung einzelner Maßnahmen anhand der hoch abstrakten Maßstäbe durch das BVG. Hier wird es darauf ankommen, dass BVG und EuGH ihre Rollen klug wahrnehmen. Dies bedeutet, dass das BVG, soweit vor ihm wegen einer unionalen Maßnahme direkt oder implizit die Tragkraft unionaler Kompetenzen bestritten wird, diese Frage pflichtgemäß dem EuGH vorlegt. Es bedeutet auch, dass der EuGH seinerseits Bedenken des BVG hinreichend würdigt und seine Rechtsprechung offenhält, um gegebenenfalls zwingende mitgliedstaatliche Verfassungserfordernisse anzuerkennen, etwa den grundgesetzlichen Schutz der Menschenwürde gegenüber virtuellen Lasertötungsspielen aus Großbritannien.¹⁸⁴

Andererseits kann (und will) das Lissabon-Urteil naturgemäß nicht den Handlungsprimat der Politik überwinden. Es bleibt Aufgabe der deutschen Integrationspolitik, die für die Stellung Deutschlands in Europa und in der Welt elementar bedeutsame EU funktionsfähig und legitimiert zu halten. Sie wird dabei das Lissabon-Urteil zu beachten haben, muss sich dadurch aber nicht zu furchtsamer Zurückhaltung drängen lassen. Denn die Vorgaben des Urteils zu hypothetischen künftigen Entscheidungssituationen sind allesamt höchst abstrakt und auslegungsbedürftig. Es ist Aufgabe und Möglichkeit der Politik, integrationspolitisch Sinnfälliges zu entwickeln und notfalls das BVG davon zu überzeugen. Das Lissabon-Urteil ändert nichts daran, dass es letztlich auf die Klugheit aller Beteiligten ankommt.

¹⁷⁶ Vgl. TZ 376.

¹⁷⁷ Vgl. TZ 379.

¹⁷⁸ Wegen der Kompatibilisierungspflicht des Art. 351 Abs. 2 AEUV.

¹⁷⁹ Vgl. TZ 381, 388.

¹⁸⁰ Vgl. TZ 388.

¹⁸¹ Vgl. TZ 390, 391.

¹⁸² Vgl. TZ 392 ff.

¹⁸³ Vgl. TZ 399.

¹⁸⁴ So in EuGH, Slg. 2004, I-9609 (Omega).

Ann-Christina L. Knudsen

Demokratisierung der EU-Agrarpolitik

Das Inkrafttreten des Vertrags von Lisabon könne man mit einer „echten demokratischen Revolution für die gemeinsame

Ann-Christina L. Knudsen

PhD, geb. 1971; ao. Professorin für Europäische Integrationsgeschichte an der Universität von Aarhus, Institut für Geschichte und Regionalstudien, Bartholins Allé 16, 1411/254, 8000 Aarhus/Dänemark. alknudsen@hum.au.dk

Agrarpolitik“ gleichsetzen.¹ Diese begeisterten Worte stammen von Paolo de Castro, der seit Juni 2009 den Vorsitz des Ausschusses für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung des Europäischen Parlaments (EP) innehat. Als Mitglied der

Demokratischen (Mitte-Links) Partei Italiens und Landwirtschaftsexperte weiß de Castro, was auf dem Spiel steht. Das Neue am Vertrag von Lissabon besteht darin, dass das EP nun erstmals auf derselben Ebene stehen wird wie der Ministerrat, wenn Entscheidungen über die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der EU getroffen werden sollen. Politische Beobachter gehen davon aus, dass mit dem Vertrag die Landwirtschaft zu einem Bereich wird, in dem das EP von seinen erweiterten Befugnissen Gebrauch machen wird.²

Ein halbes Jahrhundert lang – seit dem Inkrafttreten der Römischen Verträge 1958 – lag die formale Entscheidungsgewalt ausschließlich beim Ministerrat. Die Europäische Kommission verfügte über das Recht der Gesetzesinitiative, was ihr insbesondere bei der Gestaltung von Reformen der GAP eine Schlüsselstellung verlieh. Dem EP blieb nicht mehr als beratende Funktion, was den Eindruck entstehen ließ, dem in der Geschichte der EU kostenintensivsten Politikbereich fehle es an demokratischer Legitimation; es war sogar die Rede von einem „demokratischen Defizit“. Unter diesem Gesichtspunkt

Übersetzung aus dem Englischen: Doris Tempfer-Naar, Wien/Österreich.

¹ Plenardebatte des EP am 7.10.2009, online: www.europarl.europa.eu (5.3.2010).

² Vgl. Julia De Clerck-Sachsse, *The New European Parliament: All Change or Business as Usual?* CEPS Special report, Brüssel, August 2009.

überrascht es, wie wenig über die Rolle der Agrarpolitik diskutiert wurde, als der Vertrag ausgearbeitet wurde.

Die GAP ist das Herzstück der EU-Agrarpolitik. Heute beansprucht die GAP etwas mehr als 40 Prozent des EU-Jahresbudgets, das sind rund 55 Milliarden Euro pro Jahr.³ Das entspricht ungefähr 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts der EU oder, in Zahlen, etwa zwei Euro in der Woche für jeden EU-Bürger. Die GAP umfasst eine Reihe von Subventionen und Hilfsprogrammen für landwirtschaftliche und ländliche Gebiete, wobei EU-Gelder an private wie auch öffentliche Akteure vergeben werden. Insofern unterscheidet sich die GAP von den meisten anderen Politikbereichen, in denen die Märkte im Normalfall durch legislative Maßnahmen reguliert werden sollen. Während die GAP in der Vergangenheit häufig als zu interventionistisch kritisiert wurde, zum Beispiel von externen Partnern in der Welthandelsorganisation (WTO), hat sie sich de facto als äußerst stabile und dauerhafte politische Konstruktion erwiesen, und das schon seit den frühen 1960er Jahren.

Der Vertrag von Lissabon fällt in eine Zeit, in der die EU-Agrarpolitik für immer mehr Akteure zum bedeutenden politischen Kampfplatz geworden ist. Themen wie Lebensmittel- und Ernährungssicherheit stehen in engem Zusammenhang mit Problemen wie Klimawandel oder steigenden Nahrungsmittelpreisen und betreffen den Alltag aller EU-Bürger. Das EP hat zum Beispiel seit den 1990er Jahren Mitentscheidungsbefugnisse in Belangen wie Konsumentenschutz oder Lebensmittelsicherheit, und seine Ausschüsse – für Umwelt, Gesundheitswesen und Lebensmittelsicherheit sowie Binnenmarkt und Konsumentenschutz – haben Mandate, die sich mit der Agrarpolitik überschneiden.

Landwirtschaft und Sozialpolitik

Die Reform der GAP soll bis 2013 abgeschlossen sein. Reformbestrebungen sind schon seit rund zwei Jahrzehnten im Gange.

³ Vgl. Europäische Kommission/Generaldirektion für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung, *The Common Agricultural Policy Explained*, Luxemburg 2009.

Die Europäische Kommission und zahlreiche EU-Mitgliedstaaten stehen auf dem Standpunkt, die GAP solle das Ziel eines „Grund-einkommens-Sicherheitsnetzes“ für die EU-Bauern im Auge behalten.¹⁴ Programme zur Einkommenssicherung fallen in der Regel in den Bereich der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten, und die GAP ist praktisch der einzige politische Bereich innerhalb der EU, in dem es auch um Einkommenstransfers an Einzelne geht. Um zu verstehen, warum die EU die Landwirtschaft in diesem Maße priorisiert, muss man einen Blick auf den politischen Grundgedanken werfen, der diesem Konzept zugrunde liegt, das schon auf die Geburtsstunde der GAP in den 1960er Jahren zurückgeht.¹⁵

Im Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) aus dem Jahr 1957 heißt es, dass die Politik der Gemeinschaft der „besonderen Eigenart der Agrarpolitik“ Rechnung tragen solle.¹⁶ Die Landwirtschaft wurde als „spezieller“ Sektor der Wirtschaft gesehen. Dafür gab es vielfältige Gründe, angefangen mit der Grundvoraussetzung, dass Nahrungsmittel überlebenswichtig sind und eine konstante und adäquate Versorgung mit Lebensmitteln notwendig ist, um soziale und politische Stabilität zu gewährleisten. Die Landwirtschaft ist jedoch abhängig von Naturgewalten wie wechselnden Wetter- und Bodenverhältnissen, welche die Lebensmittelversorgung unberechenbar machen. Auch weichen soziale und politische Strukturen innerhalb Europas stark voneinander ab, was zum Beispiel den Landbesitz und das Erbrecht oder auch das Ausmaß staatlicher Intervention betrifft. Zwei zerstörerische Weltkriege, in denen aus fruchtbarem Ackerland Schlachtfelder wurden und viele Menschen an Hunger und Unterernährung litten, führten Entscheidungsträgern in ganz Europa die strategische Funktion der Landwirtschaft deutlich vor Augen.

Seit Ende des 19. Jahrhunderts, als die Nationalstaaten ihre Verwaltungen ausbauten, suchen Politiker engere Beziehungen mit Vertre-

tern der Landwirtschaft. Landwirtschaftliche Verbände begannen sich zu organisieren. Als Anfang der 1920er Jahre eine Agrarkrise ausbrach, wurden in vielen europäischen Staaten Einrichtungen zur Stützung wichtiger landwirtschaftlicher Märkte wie für Getreide, Fleisch oder Milchprodukte geschaffen, und der staatliche Protektionismus nahm zu. Politisches Ziel war es, die Lebensmittelpreise stabil zu halten und zugleich sicherzustellen, dass die Landwirte mit relativ gleich bleibenden Erlösen für ihre Erzeugnisse rechnen konnten. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden Bauernvertreter auf nationaler und lokaler Ebene in den Wiederaufbauprozess einbezogen, da sie über wichtige soziale Netzwerke und die nötige Infrastruktur verfügten, um selbst die entlegensten Ecken des Landes zu erreichen.

Doch während Einkommensniveau und Lebensstandard in Westeuropa stiegen, blieb vielen Beschäftigten der Landwirtschaft ein ähnlicher materieller Aufstieg verwehrt. In einer Zeit, da technologische Innovationen hinter den Wachstumskalkulationen der Industrie standen, wurde es für viele Bauern schwierig, Schritt zu halten. Die Tatsache, dass die Landwirtschaft sehr arbeitsintensiv ist, die Immobilität von Land, komplexe Besitzstrukturen und in vielen Gebieten ein niedriges Bildungsniveau unter den Landwirten – diese grundlegenden Faktoren bedingten eine schlechte Einkommenssituation auf dem landwirtschaftlichen Sektor. Einigen Bauern freilich ging es gut, vor allem jenen, die sich neue und zunehmend billiger werdende technische Errungenschaften wie Traktoren, Mähdrescher und Melkmaschinen zunutze machen konnten. Vielen anderen jedoch fehlten die Mittel, am Modernisierungsprozess teilzuhaben; sie lebten entweder weiterhin von sehr geringen Einkommen oder gaben den Beruf auf.

Bald begannen landwirtschaftliche Interessenverbände in vielen Ländern gegen die sich immer weiter öffnende Einkommensschere zu protestieren. Die Situation in der Landwirtschaft im Zusammenhang mit dem rapiden Wirtschaftswachstum vom Ende der 1940er bis in die 1960er Jahre stand im Widerspruch zu den Zielen einer solidarischen Politik, zu denen sich die Nationalstaaten in der Sozialpolitik bekannten. Die Kampagnen der Landwirtschaftsverbände waren insofern erfolgreich, als die Gesetzgeber in den späten 1940er Jahren damit begannen, Gesetze zu

¹⁴ Europäische Kommission, Diskussionspapier, Dezember 2009, online: www.europa.eu (4.3.2010).

¹⁵ Vgl. Ann-Christina Knudsen, *Farmers on Welfare. The Making of Europe's Common Agricultural Policy*, Ithaca 2009.

¹⁶ EWG Vertrag, März 1957, Art. 39.2.

unterstützen, die zum Ziel hatten, die landwirtschaftlichen Einkommen denen anderer Sektoren anzugleichen.⁷ Ende der 1950er Jahre zeichnete sich die Landwirtschaftspolitik in den meisten westeuropäischen Ländern durch eine Mischung von sozialer Umverteilung und einer weit reichenden Stützung der heimischen Märkte aus, die sie nach außen schützten. Die Landwirtschaftspolitik der Sozialstaaten war im Wesentlichen darauf ausgerichtet, Ungleichheiten zu berichtigen, die im Sturm komplexer historischer Entwicklungen entstanden oder eine Folge der naturgegebenen Bedingungen waren.

Der auf die Landwirtschaft angewandte sozialpolitische Gedanke stand im Wesentlichen auch hinter der GAP. Wie die Römischen Verträge stipulierten, bestand das Ziel der GAP darin, „einen gerechten Lebensstandard für die landwirtschaftliche Bevölkerung sicherzustellen, insbesondere durch eine Erhöhung der individuellen Einkommen der in der Landwirtschaft Beschäftigten“.⁸ Obwohl im Vertrag auch andere Ziele formuliert wurden – etwa ausgewogene landwirtschaftliche Märkte und vernünftige Verbraucherpreise –, wurde dieses einkommensbezogene Ziel bald zur vorrangigen politischen Zielsetzung. Im Zuge der turbulenten, aber doch einigermaßen stabilen politischen Entwicklung in der ersten Hälfte der 1960er Jahre versuchten die Entscheidungsträger nach bestem Wissen und Gewissen dieses Einkommensziel durchzusetzen. Das wollte man, so der allgemeine Konsens, mit der gemeinsamen Einigung der sechs wichtigsten nationalen Rohstoffmärkte auf Einfuhrzölle an der gemeinsamen Außengrenze sowie der politischen Festsetzung gemeinsamer Preise für die Erzeuger erreichen. Die GAP sollte solidarisch durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds (EAGFL) für die Landwirtschaft finanziert werden, ungeachtet der nationalen Bedürfnisse. Der sozialpolitische Grundsatz wurde nicht infrage gestellt.

GAP im Wandel

Die GAP in ihrer ursprünglichen Form wurde bereits von Ende der 1960er Jahre an um-

⁷ Vgl. OECD, *Low Incomes in Agriculture: Problems and Policies*, Paris 1964.

⁸ EWG Vertrag, März 1957, Art. 39.b.

gesetzt und blieb bis Anfang der 1990er Jahre relativ unberührt. Seither war die GAP-Reform ein ständiges Thema. Insbesondere die Lebensbedingungen auf dem Land haben sich drastisch gewandelt. Rund ein Viertel der Bevölkerung der sechs ursprünglichen Mitgliedstaaten lebte 1958 von der Landwirtschaft. Heute sind, bei 27 EU-Staaten, rund sechs Prozent im Primärsektor beschäftigt, wobei die Spanne von nur einem Prozent in Großbritannien bis zu 30 Prozent in Rumänien reicht.⁹ Die Massenmigration aus diesem Sektor wurde durch die Einführung neuer Technologien für die landwirtschaftliche Produktion mehr als ausgeglichen. Schon 1968 erzeugten die Landwirte der Gemeinschaft mehr Getreide, Zucker und Milchprodukte, als konsumiert werden konnte. Von 1973 bis 1988 wuchs die Produktion jährlich um zwei Prozent, während der Binnenkonsum nur um 0,5 Prozent anstieg.¹⁰ Der EU-Binnenmarkt war gesättigt, und die Produktionsüberschüsse gingen entweder auf den Weltmarkt, wo die Preise stürzten, oder wurden in Lagerhallen deponiert, wo sich riesige Butterberge, Wein- und Milchseen aufzutürmen begannen.¹¹

Am Beispiel der Milch lässt sich gut erkennen, welche Schwierigkeiten eine Reform der GAP bis heute begleiten. Die Milch wurde 1980 von der Kommission als das „Problemkind der europäischen Landwirtschaft“ bezeichnet.¹² Historisch gesehen ist Milch eines der privilegiertesten landwirtschaftlichen Erzeugnisse.¹³ Da sie sowohl auf kleinen als auch auf großen Bauernhöfen erzeugt wird, ist es nicht sinnvoll, die Mitgliedstaaten in reine Befürworter und Gegner zu unterteilen, sind doch Milchbauern in der gesamten EU betroffen. Zu den Reformaussichten

⁹ Vgl. Europäische Kommission/Generaldirektion für Landwirtschaft und Ländliche Entwicklung, *Rural Development in the European Union. Statistical and Economic Information*, December 2009, S. 9.

¹⁰ Vgl. Europäische Kommission, *The development and future of the common agricultural policy. Documents drawn up on the basis of COM(91)100 and COM(91)258*, in: *Bulletin of the European Communities*, Supplement 91/5 (2002), S. 9.

¹¹ Vgl. Michael Tracy, *Government and Agriculture in Western Europe*, New York 1989, S. 267.

¹² Europäische Kommission, *Milk: Problem Child of European Agriculture*, in: *Green Europe: Newsletter of the Common Agricultural Policy*, 166 (1980).

¹³ Vgl. z.B.E. Melanie DuPuis, *Nature's Perfect Drink*, New York–London 2002.

auf dem Milchsektor Anfang der 1980er Jahre stellten Beobachter treffend fest, dass „sich die Wirtschaft über die Notwendigkeit einer Reduzierung der Überschüsse in der Milcherzeugung einig ist, die Politik aber vor Maßnahmen zurückscheut, die das Einkommen der Landwirte schmälern könnten“.¹⁴ 1988 wurden schließlich Milchproduktionsquoten eingeführt, und obwohl deren Umsetzung schwierig war, konnte man damit die Milchseen zumindest für ein paar Jahrzehnte trockenlegen.

Grundsätzlich steht das bäuerliche Einkommen als politisches Anliegen immer noch auf der EU-Tagesordnung, wie die jüngste Krise auf dem Milchsektor deutlich vor Augen geführt hat. Das komplexe Zusammenspiel von verändertem Verbraucherverhalten während der derzeitigen Wirtschaftskrise und steigenden Energie- und Düngemittelpreisen hatte zur Folge, dass die Preise, welche die Milchbauern für ihre Erzeugnisse erhielten, 2009 ins Bodenlose fielen. Verärgerte Milchbauern protestierten, indem sie vor der EU-Zentrale in Brüssel einen Milchsee inszenierten und Millionen Liter frischer Milch auf die Felder entleerten. Während sich die Kommission zunächst weigerte, weitere unterstützende Maßnahmen für den Milchsektor zu setzen, gingen 16 EU-Regierungen in die entgegengesetzte Richtung, damit die Milchbauern nicht zum Opfer der instabilen Märkte würden.¹⁵

Die Probleme, mit denen der Milchsektor zu kämpfen hatte, zeigen beispielhaft, wie schwer es ist, die Dynamik der Agrarpolitik vom eingefahrenen interventionistischen Pfad, auf den sie die GAP geführt hat, herauszulocken. Es ist eine wissenschaftliche Binsenwahrheit, dass es sich bei Änderungen in der Sozialpolitik um eine verzwickte Angelegenheit handelt, weil Reformvorschläge von deren Nutznießern oft als Zeichen interpretiert werden, dass sie ihre Privilegien

¹⁴ Ulrich Koester/Malcolm D. Bale, *The Common Agricultural Policy of the European Community*, in: *World Bank Staff Working Papers*, 630 (1984), S. 41.

¹⁵ Gemeinsame Erklärung Deutschlands, Österreichs, Belgiens, Bulgariens, Estlands, Finnlands, Frankreichs, Ungarns, Irlands, Lettlands, Litauens, Luxemburgs, Portugals, Rumäniens, der Slowakei und Sloweniens zur Situation des europäischen Milchmarktes, 7.9.2009, online: www.euractiv.com (4.3.2010).

verlieren könnten. Das ist auch bei der GAP der Fall, wo Landwirtschaftsverbände gewöhnlich voraussetzen, dass Veränderungen grundsätzlich zum Schlechteren sein würden und daher bestehende Regelungen unterstützen, auch wenn diese nicht optimal sind.

Die erste durchgreifende Reform der GAP wurde 1992 von Ray MacSharry (Kommissar für Landwirtschaft) in Angriff genommen, wobei es um die wichtigsten Instrumente der GAP ging. Der Durchbruch in der EG kam inmitten festgefahrener Verhandlungen über eine Liberalisierung des Welthandels im Rahmen des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (GATT, Vorläufer der WTO) im Jahre 1990. Das Neue an dieser Reform war, dass man von Preisgarantien zur Einführung direkter Ausgleichszahlungen für die Landwirte überging. Die GAP behielt ihren Umverteilungscharakter und wurde sogar darin bestärkt. Die Reform war insofern erfolgreich, als ein Ende der Überproduktion und eine Reduzierung der Ausgaben für die GAP zu Lasten des EU-Budgets erreicht wurden. In diesem Sinne wurde MacSharrys Reformweg auch von seinen Nachfolgern, Franz Fischler und Mariann Fischer-Boel fortgeführt.

Es muss betont werden, dass die Reformen nicht in einem politischen Vakuum vorstatten gingen, sondern, obgleich es seit Beginn der 1990er Jahre Druck von außen gab, sich auch die Standpunkte hinsichtlich der Rolle und Aufgabe von Agrarpolitik änderten. Waren landwirtschaftliche Verbände bei der Gestaltung der GAP anfangs maßgeblich beteiligt gewesen, begannen sich zahlreiche neue Belange mit der GAP zu überschneiden, angefangen von Handelskonflikten bis zu umweltpolitischen Themen. Es wurden immer weitere Expertengruppen in die Agrarpolitik einbezogen. Daraus folgte eine schrittweise Öffnung der GAP, deren Schwerpunkt sich von den Erzeugern in Richtung einer Bandbreite anderer „Dienstleistungen“ verlagerte, die von Landwirten in der europäischen Gesellschaft angeboten werden, wie der Einführung umweltfreundlicher Produktionsmethoden, der Gewährleistung von Tierschutzmaßnahmen oder der Erhaltung landschaftlicher Besonderheiten des ländlichen Erbes. Die GAP begann mit dem Begriff der „multifunktionalen Farm“ zu operieren.

„Rinderwahn“ und Lebensmittelsicherheit

Über die Aussicht, möglicherweise „Frankenstein-Food“ zu sich zu nehmen, wurde in der EU heftig diskutiert, im Speziellen über die Zulassung gentechnisch veränderter Organismen (GVO) oder von „Hormonfleisch“ aus den USA. Beide Fälle wurden als „Handelskriege“ im Rahmen der WTO ausgefochten, wo die EU bis heute auf das so genannte Vorsorgeprinzip pocht, was in einer eher protektionistischen Politik resultiert. Die Frage, wer bei der Regulierung von Lebensmitteln und Lebensmittelsicherheit das Sagen haben soll – nationale Behörden oder die EU – ist seit dem Vertrag von Maastricht zu einer Kernfrage geworden. Lebensmittelskandale haben die Agrarpolitik daher auf neue Weise geprägt. Es begann mit dem so genannten Rinderwahn (Bovine spongiforme Enzephalopathie/BSE), der die EU in den 1990er Jahren erschütterte. Dabei war nicht die GAP an der Ausbreitung von BSE Schuld, sondern eher die Art, wie die Nationalstaaten die Lebensmittelsicherheit gewährleisteten. Die Medienberichterstattung über den Skandal und der öffentliche Aufschrei hatten Auswirkungen auf das Verbraucherverhalten in allen Mitgliedstaaten. Millionen von Rindern wurden getötet; es starben sogar Menschen als direkte Folge des Konsums von „wahnsinnigen“ Rindern. Der Rind- und Kalbfleischkonsum ging rapide zurück, und Exportverträge wurden aufgelöst, was verheerende wirtschaftliche Auswirkungen für alle Rinderbauern sowie für das Vertrauen der Öffentlichkeit in die nationalen Behörden hatte.

Die EU war Teil der Antwort bei der Wiederherstellung des öffentlichen Vertrauens in Lebensmittel.¹⁶ Die Kommission reagierte mit der Einsetzung einer Generaldirektion für Verbraucherpolitik und Gesundheitsschutz im Jahre 1995. Unter dem Schlagwort „From the Farm to the Fork“ führte die Kommission eine integrierte Strategie für Lebensmittelsicherheit an, die Agrarpolitik, Verbraucher und die öffentliche Gesundheit vereinte. Landwirtschaftskommissar Fischler wies wiederholt darauf hin, dass eine verbes-

¹⁶ Vgl. Christopher Ansell/David Vogel (eds.), *What's Beef? The Contested Governance of European Food Safety*, Cambridge, MA 2006.

serte Lebensmittelqualität „oft höhere Kosten oder niedrigere Erträge nach sich zieht. Es ist deshalb richtig, dass nur solche Erzeuger von der öffentlichen Unterstützung profitieren sollen, die bereit sind, Qualitätsvorschriften einzuhalten.“¹⁷ Fischler forderte die Lebensmittelsicherheit als landwirtschaftliches Anliegen ein und schaffte es, sie als Rechtfertigung für fortgesetzte Ausgleichszahlungen an die Landwirte zu etablieren, natürlich unter der Voraussetzung, dass die Erzeuger neue Lebensmittelskandale vermieden. Die Sicherstellung eines hohen Qualitätsstandards für Lebensmittel wurde als qualitäts- und wertbezogene Voraussetzung für Unterstützungsmaßnahmen in die GAP aufgenommen.

Als 1993 der Vertrag von Maastricht in Kraft trat, wurden dem EP in bestimmten Angelegenheiten der öffentlichen Gesundheit und in Verbraucherfragen Mitentscheidungsbefugnisse eingeräumt. Im Vertrag von Amsterdam 1999 wurde die Aufsichtspflicht des EP für den Bereich der Lebensmittelsicherheit und der öffentlichen Gesundheit noch weiter ausgedehnt, da diese Themen nach Ansicht der EU-Staaten nicht mehr rein nationale Anliegen waren. Das EP ist demnach in der Lage, die Lebensmittelgesetzgebung zu beeinflussen, und das schon seit einer Zeit, als es bei der GAP selbst noch wenig mitzureden hatte. Die EP-Ausschüsse für Umwelt, Öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit sowie für Binnenmarkt und Verbraucherschutz haben „schwergewichtige“ Mitglieder geworben.¹⁸

Demokratisierung

Eine der großen Paradoxien der GAP besteht langfristig darin, dass sie auf der einen Seite die Einkommensdifferenz der Landwirte nicht aufheben konnte – landwirtschaftliche Einkommen liegen im Durchschnitt immer noch weit unter dem durchschnittlichen EU-Einkommen – und auf der anderen Seite der soziale Gedanke, der hinter der GAP steht, in den Diskussionen über deren Zukunft weiterhin unangefochten ist. Da die Kommission

¹⁷ Franz Fischler, *CAP reform: a long-term perspective for sustainable development*, Rede in Birmingham, 18. 2. 2003.

¹⁸ Vgl. *Euractiv Policy Guide to the European Parliament 2009–2014*, S. 12, online: www.euractiv.com (15. 3. 2010).

in ihren Richtlinien für die Zeit bis 2013 bereits von der Beibehaltung eines „Grundeinkommens-Sicherheitsnetzes“ spricht, wird die „Chemie“ zwischen der Kommission und dem EP entscheidend sein. Die Wahl des neuen Landwirtschaftskommissars, des Rumänen Dacian Cioloș, galt als umstritten, und die allgemeine Skepsis war groß, ob es weise sei, einen Politiker aus einem neuen Mitgliedsland zu wählen. Als seine Kandidatur im Januar 2010 dem EP vorgelegt wurde, erhielt er den größten Beifall von allen designierten Kommissaren für seine Position zur Beibehaltung des größtmöglichen Budgets für die Landwirtschaft.¹⁹ EU-Mitglieder, welche die GAP immer unterstützt haben, etwa Frankreich, haben ihren Wunsch nach einer Fortsetzung der Tradition des Umverteilens durch die GAP signalisiert, was einen radikalen Bruch mit der bisherigen Umverteilungs- und Interventionspolitik auf dem Agrarsektor in der Ära nach Lissabon höchst unwahrscheinlich macht.

Der Vertrag von Lissabon hat das Kräftegleichgewicht in der Landwirtschaftspolitik der EU verschoben, doch waren auf wichtigen, die Landwirtschaft betreffenden Gebieten schon seit Anfang der 1990er Jahre Veränderungen im Gange. Die Anzahl der Akteure in der Agrarpolitik hat sich vergrößert, und in diese Richtung wird es weitergehen. An der Spitze der Agenda stehen globale Themen wie Klimawandel und Lebensmittelsicherheit, ebenso wie Wohlstandskrankheiten und öffentliche Gesundheit. Interessanterweise hat die GAP durch verschiedene Reformen in den vergangenen zwanzig Jahren versucht, die Weichen der landwirtschaftlichen Produktion in Richtung umfassenderer gesellschaftlicher Ziele zu stellen. Dazu wären allerdings noch weitere Interventionen erforderlich. Ein erster Schritt, dies politisch zu ermöglichen, wäre eine vermehrte interne Koordination innerhalb des EP zwischen den Ausschüssen, deren Mitglieder auf ihr Stück vom agrarpolitischen Kuchen nicht verzichten wollen. Die Demokratisierung der Agrarpolitik in der EU hat auch neue Herausforderungen gebracht.

¹⁹ Vgl. FT Rating der neuen designierten Kommissare, in: Financial Times vom 20. 1. 2010, online: www.ft.com (1. 2. 2010).

Niklas Schrader

Offene Koordinierung in der EU-Rentenpolitik

Seit ihrer Einführung im Jahr 2001 ist die „Offene Methode der Koordinierung“ (OMK) Gegenstand reger Forschungstätigkeit in den Sozialwissenschaften.¹ Der Grund hierfür liegt vermutlich in der Neuartigkeit dieser Regierungsmethode im Institutionengefüge der Europäischen Union (EU).

Niklas Schrader

M. A., geb. 1981; Absolvent am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin.

niklas.schrader@gmx.de

Die Regierungen der Mitgliedstaaten standen vor dem Problem, dass man sich ein stärkeres Engagement der EU in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik wünschte, um auf das selbstgesteckte Ziel, Europa bis 2010 zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt zu machen“, hinzuarbeiten.² Eine Zentralisierung von legislativen Kompetenzen war jedoch aufgrund von fundamentalen Interessenunterschieden politisch nicht durchsetzbar. In einigen Politikbereichen wird deshalb nunmehr ein Regierungsinstrument angewandt, das sich auf die „weichen“ Formen von Gesetzgebung konzentriert: Die OMK setzt auf die Formulierung von gemeinsamen, aber unverbindlichen Zielen, auf die vergleichende Evaluation der Umsetzung dieser Ziele (*benchmarking*) sowie auf die Stimulation des politischen Diskurses in und zwischen den Mitgliedstaaten.

Zum tatsächlichen Einfluss dieser Methode existieren nach wie vor unterschiedliche Meinungen. Während einige von einer „schleichenden Zentralisierung“³ in der Sozialpolitik oder von einem Schritt auf der „Fusi-

¹ Der Beitrag basiert auf den Ergebnissen meiner Master-Abschlussarbeit an der Humboldt-Universität zu Berlin (2009) im Fach Sozialwissenschaften, online: www.sowi.hu-berlin.de/lehrbereiche/comp-pol/veroeff/maschrader. (6. 4. 2010).

² Europäischer Rat, Schlussfolgerungen von Lissabon, Brüssel 2000, Ziffer 5.

³ Michael W. Bauer/Ralf Knöll, Die Methode der offenen Koordinierung: Zukunft europäischer Poli-

Tabelle: Einflusskanäle der OMK und Schlüsselvariablen im nationalen Reformprozess

theoretische Perspektive auf die OMK	Einflusswege auf nationalstaatliche Politik	Schlüsselvariablen im nationalen Reformprozess
politisch-ökonomisch (<i>benchmarking</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Wettbewerb und Gruppendruck • Anpassung an <i>best practices</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • öffentliche Wahrnehmung und Debatte • strategische Ausnutzung
deliberativ-demokratisch	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunikation, gegenseitiges Lernen • Diffusion von Konzepten und Paradigmen 	<ul style="list-style-type: none"> • öffentliche Wahrnehmung und Debatte • Partizipation

onsleiter“⁴ hin zu mehr Integration ausgehen, sehen andere in der Methode nur ein Placebo, das keinerlei Relevanz für die nationalstaatliche Politik hat und lediglich ein Mittel zur Wahrung der Souveränität der Mitgliedstaaten darstellt.⁵ Dieser Beitrag versucht unter Heranziehung empirischen Materials eine Antwort auf die Frage nach der Effektivität der OMK in einem Kernbereich der Sozialpolitik, der Rentenpolitik, zu finden.

Modus operandi und Theorie

Auf dem EU-Gipfel in Lissabon im Jahr 2001 wurde die OMK offiziell eingeführt und durch folgende Elemente definiert: Festlegung von Leitlinien für die Union mit einem Zeitplan für deren Verwirklichung; ggf. Festlegung quantitativer und qualitativer Indikatoren und *Benchmarkmarks* als Mittel für den Vergleich; Umsetzung der Leitlinien in nationale und regionale Politik unter Berücksichtigung der nationalen und regionalen Unterschiede; regelmäßige Überwachung und Bewertung durch Rat und Kommission.⁶ Anders als bei der klassischen Rechtsetzung wird auf einheitliche und verbindliche Gesetzgebung für alle Mitgliedstaaten verzichtet. Auf EU-Ebene werden Leitlinien formuliert; zu deren Umsetzung können die Staaten frei innerhalb ihres jeweiligen nationalen Kontextes handeln. Dabei setzt die OMK auf „sanften“ Druck auf die nationalen Regierungen. In der umfassenden theoretischen Litera-

tikgestaltung oder schleichende Zentralisierung?, in: APuZ, (2003) 1–2, S. 33–38.

⁴ Wolfgang Wessels, *Das politische System der Europäischen Union*, Wiesbaden 2008, S. 385.

⁵ So z. B. Armin Schäfer, *A New Form of Governance? Comparing the Open Method of Co-ordination to Multilateral Surveillance by the IMF and the OECD*, in: *Journal of European Public Policy*, 13 (2006), S. 70–88.

⁶ Vgl. Europäischer Rat (Anm. 2), Ziffer 37.

tur zur OMK wird auf verschiedene Einflusskanäle verwiesen (*Tabelle*).

Aus politisch-ökonomischem Blickwinkel ist die OMK häufig als eine Form des politischen *Benchmarking* bezeichnet worden.⁷ Aus der Betriebswirtschaftslehre stammend, sieht dieses Konzept den systematischen Vergleich von ökonomisch operierenden Einheiten mithilfe vergleichbarer Kennzahlen vor. In einer Gruppe von Staaten ist es ein Instrument zur Verstärkung von Konkurrenz und Anpassungsdruck und gleichzeitig eine Art Informationsfilter, um anhand der Vergleichsdaten optimale Entscheidungen zu treffen. Für nationale Regierungen bedeutet dies, dass sie sich vor der Wählerschaft für ihre Performanz im Vergleich mit anderen Ländern rechtfertigen müssen. Allerdings setzt dies ein gewisses Maß an öffentlicher Wahrnehmung des Verfahrens und der dabei gewonnenen Informationen voraus – ist das Verfahren weitgehend unbekannt, dürfte es wirkungslos bleiben. Darüber hinaus kann der OMK-Prozess eine Legitimationsbasis für politische Reformen bieten: Er kann von politischen Entscheidungsträgern zur Strategie der *blame avoidance* genutzt werden. Sie können die Verantwortung für ihre Entscheidungen von sich auf andere bzw. auf den abstrakten Prozess abwälzen.⁸

Aus der Perspektive der deliberativen Demokratietheorie wird in der OMK ein Instrument des kommunikativen Austauschs von Wissen, Argumenten und Interpretationsmustern zwischen den Mitgliedstaaten gesehen. Diese

⁷ Zum Beispiel in Caroline de la Porte u. a., *Social Benchmarking, Policy Making and New Governance in the EU*, in: *Journal of European Social Policy*, 11 (2001) 4, S. 291–307.

⁸ Vgl. Kent R. Weaver, *The Politics of Blame Avoidance*, in: *Journal of Public Policy*, 6 (1986) 4, S. 371–398.

verändern politische Strategien nicht durch einfache Anpassung an den erfolgreichsten Konkurrenten, sondern durch gegenseitiges Lernen und besseres Verstehen politischer Zusammenhänge. Kerstin Jacobsson betont, dass die Effektivität der OMK auf „diskursiven regulativen Mechanismen“ beruht.⁹ Sie ist danach ein institutionalisiertes Verfahren zur Etablierung gemeinsamer sprachlicher und paradigmatischer Rahmen für das Verstehen und Definieren von politischen Problemen und Lösungen. Auch hier ist ein hohes Maß an öffentlicher Wahrnehmung und Debatte sowie eine breite Partizipation in den Nationalstaaten essentiell für einen Effekt der OMK als „diskursiver Regulierungsmechanismus“.

Umsetzung der Ziele in der EU

Bei den meisten der von der EU beschlossenen Leitlinien der Rentenpolitik handelt es sich um allgemeine Vorgaben, aus denen zunächst keine Handlungsanweisungen abzuleiten sind, etwa die Sicherung eines „angemessenen Lebensstandards“ für Ältere, die Förderung der Solidarität zwischen den Generationen oder die Gleichbehandlung der Geschlechter.¹⁰ Zwei Ziele enthalten allerdings einen weitaus eindeutigeren politischen Auftrag an die Regierungen der Mitgliedstaaten. Dies ist zum einen die Verlängerung des Erwerbslebens und die Schaffung „wirksame[r] Anreize für die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitskräfte“. Zum anderen wird das Ziel formuliert, dafür zu sorgen, dass „private und staatliche kapitalgedeckte Rentensysteme Rentenleistungen mit der erforderlichen Effizienz, Kostengünstigkeit, Nachhaltigkeit und Sicherheit bieten“. Dies impliziert eine Abkehr von der Vorstellung, dass allein das staatliche (umlagefinanzierte) Rentensystem für die Alterssicherung sorgen soll.

In den rentenpolitischen Leitlinien der EU ist somit eine abgeschwächte Form des von der Weltbank propagierten Mehrsäulenmodells zu sehen, das eine Verteilung der finanziellen Absicherung im Alter auf staatliche, betriebliche

und private Systeme vorsieht, wobei der staatlichen Säule lediglich die Aufgabe der Armutsvermeidung zugeschrieben wird.¹¹ Die Leitlinien behalten das Prinzip der Verteilung auf mehrere Säulen bei, wenngleich deren Gewichtung offengelassen wird. Diese beiden Ziele, die Verlängerung des Erwerbslebens und die Entwicklung zum Mehrsäulensystem, greifen am stärksten in die institutionellen und ideologischen Grundlagen der nationalen Rentensysteme ein. Die Untersuchung der Umsetzung wird sich deshalb auf diese Ziele konzentrieren.

Hierfür wurde ein Datensatz herangezogen und modifiziert, der an der Humboldt-Universität zu Berlin entstanden ist und der die Rentenpolitik in der EU-15, also den „alten“ Mitgliedstaaten, zwischen 1980 und 2004 zusammenfasst.¹² Er berücksichtigt 92 Reformen, 21 davon im Zeitraum von 2001 bis 2004, also nach Einführung der OMK. Ob eine Reform im Einklang mit den EU-Zielen steht, wurde anhand eines Punktevergabesystems bewertet. Für das Ziel „Verlängerung des Erwerbslebens“ ist dies etwa bei der Schaffung eines Anreizes für eine Verzögerung des Ruhestands der Fall. Beim Ziel „Förderung privater und staatlicher kapitalgedeckter Systeme“ führten die Schaffung von finanziellen Anreizen für die private Alterssicherung oder die Stärkung der Kapitaldeckung im staatlichen Rentensystem zu einer höheren Punktzahl. Aus einer Zusammenführung der einzelnen Werte für alle Staaten wurde ein jährlicher „Reformaktivitätsindex“ gebildet, anhand dessen man die Intensität ablesen kann, mit der in der EU-15 Reformen im Sinne der OMK-Ziele getätigt wurden (*Abbildung*).¹³

Zunächst ist festzustellen, dass sich der Index überwiegend im positiven Bereich bewegt, was bedeutet, dass die Rentenpolitik in den untersuchten Ländern vornehmlich im Sinne der gemeinsamen Ziele verläuft. In den frühen 1980er Jahren gab es insgesamt wenige Reformen. Teilweise überwogen sogar Reformen, die den heutigen EU-Zielen entgegengesetzt sind. Zum Ende der 1980er und Anfang bis Mitte der 1990er Jahre ist eine gesteigerte Re-

⁹ Kerstin Jacobsson, *Soft Regulation and the Subtle Transformation of States: The Case of EU Employment Policy*, in: *Journal of European Social Policy*, 14 (2004) 4, S. 355–370.

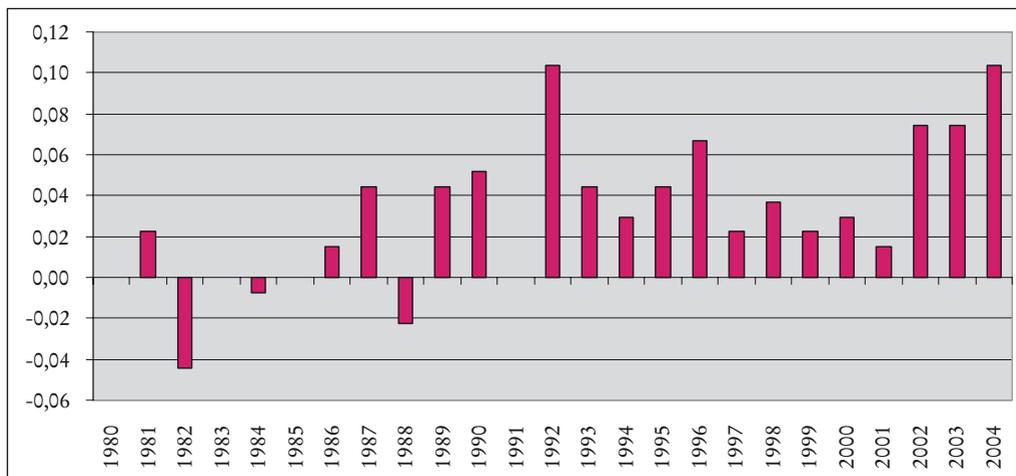
¹⁰ Vgl. Rat der Europäischen Union, *Gemeinsamer Bericht über Zielsetzungen und Arbeitsmethoden im Bereich der Renten*, Brüssel 2001, S. 6 f.

¹¹ Vgl. World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford 1994.

¹² Hauptgrundlage des Datensatzes ist das Sammelwerk von Ellen M. Immergut u. a. (eds.), *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford 2007.

¹³ Für eine genaue Beschreibung der Vorgehensweise siehe Anm. 1, S. 32–36.

Abbildung: OMK-Reformaktivitätsindex im EU-15-Mittelwert (1980–2004)



Quelle: eigene Berechnungen.

formaktivität festzustellen. Diese erste „Hochphase“ zeigt, dass die rentenpolitischen Ziele der EU keinesfalls neuartig sind. Als Beispiele hierfür lassen sich die schwedische Rentenreform von 1994 oder die „Amato-Reform“ von 1992 in Italien heranziehen. In Schweden wurde mit der Schaffung eines Rentenfonds, in den ein Teil der Beiträge zur Rentenversicherung eingezahlt wird, ein teilweiser Einstieg in das Kapitaldeckungsverfahren im staatlichen Rentensystem vorgenommen. In Italien wurde das gesetzliche Rentenalter erhöht sowie eine indirekte Subvention für nicht-staatliche Rentensysteme eingeführt.

Nach Einführung der OMK ist ebenfalls eine höhere Reformaktivität zu beobachten. Hierzu hat auch Deutschland beigetragen, etwa durch die „Riester-Reform“ von 2001, mit der eine private, steuersubventionierte Rentensäule eingeführt wurde, oder die „Rürup-Reform“ von 2004, mit der der Zugang zur Frühverrentung für Arbeitslose und Teilzeitbeschäftigte erschwert wurde. Weitere Beispiele sind Finnland, wo 2003 ein flexibles Renteneintrittsalter eingeführt wurde, verbunden mit einer Berechnungsformel, die längeres Arbeiten mit deutlich höheren Leistungen belohnt, und Großbritannien, das 2004 ebenfalls ein Anreizsystem für längeres Arbeiten einführt sowie die Sicherheit und Übertragbarkeit von betrieblichen Rentensystemen verbesserte. Schweden und Dänemark, die oft als „Vorbilder“ erfolgreicher Wohlfahrtsstaatsreformen angesehen werden, weisen unter der OMK keine entsprechende Reform auf.

Diese Länder haben schon in früheren Zeiten umfassende Umstrukturierungen des Rentensystems vorgenommen. Die Verteilung der Alterssicherung auf mehrere Säulen ebenso wie die Verlängerung des Erwerbslebens ist dort bereits weiter fortgeschritten als anderswo. Neben der erwähnten Reform in Schweden entwickelte Dänemark in den 1990er Jahren ein quasi-obligatorisches betriebliches Rentensystem; auch hier ist ein Teil der staatlichen Rente kapitalfinanziert.

Der Überblick zeigt, dass die Mitgliedsländer unter der OMK Schritte unternehmen, um die gemeinsamen Ziele umzusetzen. Eine Annäherung der Politikziele und eine Tendenz zu entsprechenden Reformen ist allerdings bereits in den 1990er Jahren zu verzeichnen. Über die Effektivität der OMK bzw. ihre Rolle im nationalen politischen Entscheidungsprozess kann auf dieser Basis noch keine Aussage getroffen werden. Dies soll am Fallbeispiel der deutschen Rentenpolitik beleuchtet werden, und zwar unter Heranziehung der oben beschriebenen Schlüsselvariablen: die strategische Ausnutzung, die öffentliche Wahrnehmung und Debatte sowie die Partizipation.

Umsetzung der OMK in Deutschland

Wer nimmt Bezug? Die strategische Ausnutzung der OMK. Wichtige rentenpolitische Reformschritte in Deutschland unter der OMK waren das Altersvermögensgesetz und das Altersvermögensergänzungsgesetz („Riester-

Reform“), das Rentenversicherungs-Nachhaltigkeitsgesetz („Rürup-Reform“), das Alterseinkünftegesetz sowie die Anhebung der Regelaltersgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Die „Riester-Reform“ war von Anfang an ein Projekt zur Annäherung an das Säulenmodell. Eingeführt wurde eine private, kapitalfundierte Zusatzrente auf freiwilliger Basis, verbunden mit Kürzungen bei der gesetzlichen Rente und Maßnahmen wie der Einführung eines Anspruchs auf Entgeltumwandlung für Arbeitnehmer. Mit der „Rürup-Reform“ von 2004 wurde der „Nachhaltigkeitsfaktor“ in die Rentenanpassungsformel aufgenommen. Dieses Instrument führt zu Kürzungen bei der Rentenanpassung, wenn in der Rentenversicherung die Anzahl von Rentnern im Verhältnis zu Erwerbstätigen wächst. Gleichzeitig wurde das Mindestalter für den Renteneintritt bei Arbeitslosen oder nach Altersteilzeit von 60 auf 63 Jahre angehoben und somit der Weg in den frühzeitigen Ruhestand erschwert. Mit dem zeitgleich verabschiedeten Alterseinkünftegesetz wurden ein Wechsel des Besteuerungssystems auf die nachgelagerte Besteuerung von Renteneinkünften vollzogen sowie weitere Verbesserungen bei der staatlichen Förderung der „Riester-Rente“ vorgenommen. Schließlich ist als jüngste, weitreichende Reform im deutschen Rentensystem die schrittweise Anhebung des gesetzlichen Renteneintrittsalters von 65 auf 67 Jahre zu nennen, die 2007 festgeschrieben wurde.

Die deutschen Reformmaßnahmen werden in den Gemeinsamen Berichten von Rat und Kommission im Hinblick auf die EU-Ziele positiv bewertet, auch wenn weiterhin finanzielle Risiken gesehen werden.¹⁴ Für die Bundesregierung könnten deshalb sowohl die EU-Ziele als auch die Gemeinsamen Berichte eine Legitimationsgrundlage für die eingeschlagene Richtung der Rentenpolitik darstellen. Für eine strategische Rolle der OMK gibt es jedoch nur wenige Anzeichen. Allenfalls vereinzelte öffentliche Äußerungen weisen darauf hin: So betonte etwa Bundeskanzler Gerhard Schröder Ende 2002, dass die EU-Kommission die Riester-Reform gelobt habe und deshalb dieser Weg weiter verfolgt werden solle. In ähnlicher Weise nahm er 2003 in einer Regierungserklärung

¹⁴ Die Berichte online: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=757&langId=de> (20.2.2010).

zum Reformprogramm „Agenda 2010“, welches auch die Rentenpolitik einschließt, Bezug auf das europäische Sozialmodell und die damit verbundenen, mit den EU-Partnern abgestimmten strukturellen Reformen.¹⁵ Als Handlungsimperativ werden die Ziele der OMK dabei allerdings nicht genannt, nur der Stabilitäts- und Wachstumspakt mit seinen fiskalpolitischen Vorgaben findet Erwähnung.

Die Strategie der *blame avoidance* ist hier durchaus erkennbar, der von der EU ausgehende Handlungsimpuls bleibt jedoch diffus. Zudem scheint das Interesse der Politiker an der koordinierten Rentenpolitik der EU weiter gesunken zu sein: In den Presse- und Regierungserklärungen der Bundesregierung zu den weiteren Rentenreformen sucht man vergebens nach einer Bezugnahme auf die EU-Ziele bzw. auf den Koordinierungsprozess.¹⁶ Auch in der parlamentarischen Arena fehlt bei der rentenpolitischen Debatte der Bezug zur OMK. In den Gesetzentwürfen zu den genannten Reformen und den dazugehörigen Begründungen¹⁷ sowie in den entsprechenden Protokollen der parlamentarischen Beratungen¹⁸ werden die EU-Ziele oder die Stellungnahmen von Rat und Kommission nicht ein einziges Mal erwähnt.

Wer nimmt Notiz? Öffentliche Wahrnehmung und Debatte der OMK. Da es keine repräsentativen Erhebungen zum Bekanntheitsgrad der rentenpolitischen OMK gibt, kann die Intensität der Berichterstattung in deutschen Leitmedien als Indikator für die öffentliche Aufmerksamkeit und den Diskurs Aufschluss geben. Hierzu wurde eine Stichwortsuche in den beiden auflagenstärksten überregionalen Qualitätszeitungen, der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ (FAZ) und der „Süddeutschen Zeitung“ (SZ), vorgenommen.¹⁹ Zu-

¹⁵ Vgl. Deutschland bewegt sich – Mehr Dynamik für Wachstum und Beschäftigung. Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder am 3.7.2003, online: <http://archiv.bundesregierung.de/bpaexport/regierungserklaerung/84/497984/multi.htm> (20.2.2010).

¹⁶ Dies ergab eine Stichwortsuche in der Online-Datenbank der Bundesregierung (REGIERUNGonline), www.bundesregierung.de (20.2.2010).

¹⁷ Vgl. BT-Drs. 15/2150, 15/2159, 16/4372.

¹⁸ Vgl. PlPr 15/83, 16/86.

¹⁹ Gesucht wurde mithilfe von Boole'schen Verknüpfungen nach der Stichwortkombination „EU“ UND „Koordin“ UND („Rente“ ODER „Alterssicherung“).

nächst ist festzustellen, dass die OMK in der Rentenpolitik nur in geringem Ausmaß ihren Weg in die Presseberichterstattung gefunden hat: In beiden Zeitungen wurden über neun Jahre verteilt 29 Artikel gefunden. Zum Vergleich: Sucht man nach den Stichworten „EU“ und „Stabilitäts- und Wachstumspakt“, sind für denselben Zeitraum allein im Archiv der FAZ 368 Artikel zu finden.

Auch die zeitliche Entwicklung der Berichterstattung gibt wenig Anlass zur Zuversicht. Hier lässt sich eine leichte Steigerung bis zur Mitte des Jahrzehnts feststellen. Danach scheint das Interesse der Medien wieder zurückgegangen zu sein. Im Jahr 2009 ist kein einziger Artikel mehr zu finden. Die Annahme, dass die OMK langfristig zu einer Anregung der europäisierten sozialpolitischen Debatte in den Mitgliedstaaten führt, lässt sich nicht halten. Die Entstehung öffentlichen Reformdrucks auf die nationalen Regierungen durch die OMK bleibt somit ebenfalls unwahrscheinlich.

Neben den Massenmedien sind die nationalen Parlamente „Arenen“ des öffentlichen Diskurses. Doch auch dort ist die Debatte über die OMK quasi nicht vorhanden. Über die nationalen Strategieberichte der Bundesregierung findet im Bundestag keine Aussprache statt. Die Berichte werden als sogenannte Unterrichtungsdokumente an die Mitglieder von Bundestag und Bundesrat weitergeleitet. Die Stellungnahmen des Bundesrats dazu werden auf Empfehlung des Europaausschusses in der Regel ohne weitere Beratung beschlossen. Die Gemeinsamen Berichte von Rat und Kommission werden nicht direkt an Bundestag oder Bundesrat weitergeleitet oder gar in Plenum oder Ausschüssen debattiert.

Wer nimmt teil? Partizipation in der OMK. Partizipation im institutionellen Rahmen der OMK ist auf mitgliedstaatlicher Ebene in erster Linie bei der Erstellung der nationalen Strategieberichte möglich. In Deutschland werden diese von der Europaabteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ausgearbeitet, bevor sie auf den Kabinetttisch gelangen. Nach eigener Auskunft werden dabei die Bundesländer, die Sozialpartner, die Träger der Rentenversicherung, der betrieblichen Altersvorsorge sowie die Verbände im Bereich des Banken- und Ver-

sicherungswesens eingebunden. Die tatsächlichen Einflussmöglichkeiten sind allerdings gering.

Wie bereits deutlich wurde, sind Bundestag und Bundesrat kaum in den Prozess der OMK involviert. Dies gilt auch für die Erstellung der Strategieberichte. Beide Parlamentskammern können zu den Berichten Stellung nehmen, ohne über deren Inhalt mitentscheiden zu können. In einer Stellungnahme des Bundesrates wird kritisiert, dass die Länder nicht ausreichend beteiligt seien und über den Inhalt bis zuletzt im Unklaren gelassen würden. Zudem fänden sich die unterschiedlichen Positionen der Länder nicht in den Strategieberichten wieder.¹⁰

Eine Untersuchung, in der die Ausarbeitung der deutschen Strategieberichte im Bereich der sozialen Eingliederung als Beispiel für den partizipativen Charakter der OMK auf nationaler Ebene analysiert wird, kommt zu dem Schluss, dass dieser Prozess weitgehend von der Ministerialbürokratie dominiert und kontrolliert wird. Subnationale Akteure sowie Nichtregierungsorganisationen wie etwa die Sozialpartner werden nur sporadisch einbezogen. Mit fortschreitender Zeit macht sich Desillusionierung unter den zivilgesellschaftlichen Akteuren bezüglich der Beteiligung an der Strategiedebatte im Rahmen der OMK breit. Dies ist für die rentenpolitische OMK insofern von Belang, als dass die Felder der sozialen Eingliederung und der Rentenpolitik von 2005 an „zusammengelegt“ wurden, die Strategieberichte also beide Politikbereiche enthalten.¹¹

Fazit

Die Wirkung der OMK muss grundlegend in Frage gestellt werden – sie ist kein effektives Regierungsinstrument. Zwar gehen die Reform-Outputs durchaus in die Richtung der EU-Ziele. Ein Trend zu entsprechenden Reformen in Europa bestand allerdings schon seit Anfang der 1990er Jahre.

¹⁰ Vgl. BRats-Drs. 501/02.

¹¹ Vgl. Dawid Friedrich, Policy Process, Governance and Democracy in the EU: The Case of the Open Method of Coordination on Social Inclusion in Germany, in: Policy & Politics, 34 (2006) 2, S. 367–383.

Das Fallbeispiel Deutschland zeigt darüber hinaus, dass die OMK keine relevante Rolle im nationalstaatlichen Politikprozess spielt. Aus politisch-ökonomischer Perspektive kann argumentiert werden, dass durch den geringen Wahrnehmungsgrad der OMK kein öffentlicher Handlungsdruck auf die Regierung zur Verbesserung ihrer Performance in der Rentenpolitik entstehen kann. Zudem wird die OMK von politischen Entscheidungsträgern kaum strategisch genutzt. Aus deliberativ-demokratischer Perspektive lässt sich konstatieren, dass die OMK kaum zur Verstärkung des transnationalen Austauschs von Ideen und Argumenten beiträgt. Eine nennenswerte Debatte in den politischen „Arenen der Öffentlichkeit“ über europäische Zielsetzungen in der Rentenpolitik und über EU-Berichte zu den mitgliedstaatlichen Reformpolitiken findet praktisch nicht statt. Auch eine Verbreiterung des rentenpolitischen Diskurses durch eine umfassende Partizipation an der Ausarbeitung von Reformstrategien zeichnet sich nicht ab.

Angesichts dieser Befunde drängt sich die Frage auf, warum die Regierungen der Mitgliedstaaten die OMK überhaupt eingeführt haben. Es liegt nahe, dass die Mitgliedstaaten bereits bestehende nationalstaatliche Präferenzen und Ziele auf die europäische Ebene übertragen haben. In diesem Falle wäre die OMK lediglich ein Instrument des *upload* von politischen Präferenzen.¹²² Der *download* in Richtung der mitgliedstaatlichen Politik bleibt aus. Zwar haben sich die Mitgliedstaaten zu einem institutionalisierten Verfahren der Interaktion mit den EU-Institutionen verpflichtet, jedoch verschleiert dies lediglich die Verteidigung der nationalstaatlichen Souveränität in der Sozialpolitik. Mittelfristig besteht deshalb wenig Aussicht auf eine Stärkung des sozialpolitischen Profils der EU durch die OMK. Maßnahmen zur institutionellen Verbesserung der Methode wie etwa die stärkere Einbindung der nationalen Parlamente sind auch mit dem neuen Lissabon-Vertrag nicht getroffen worden.

¹²² Vgl. Claudio M. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy*, in: Kevin Featherstone/ders. (eds.), *The Politics of Europeanization*, Oxford 2003, S. 34.

Stephan Leibfried

Staatschiff Europa

Europa und der Stier, das ist die übliche historische, metaphorische Spur. Wir wollen hier einer anderen nachgehen: Europa und das Schiff, vor allem Europa und das Staatschiff. Diese Spur führt uns näher an die gegenwärtige staatsrechtliche Bedeutung der Europäischen Union (EU), an dieses 1957 geschaffene und ungewöhnliche politische Gebilde jenseits des Nationalstaats. Das Staatschiff ist spätestens seit dem Stück „Die Wespen“ des Aristophanes (422 v. Chr.) und dem Gedicht „O navis, referent“ von Horaz (65–8 v. Chr.) als Sinnbild für Staatswerdung, Staatseinheit und Abwehr inneren Zerfalls in Gebrauch, auch wenn man unter „Staat“ in zwei Jahrtausenden immer wieder anderes verstanden hat. Hinter dieser Metapher liegt zudem noch eine tausendjährige parallele, verstärkende Bedeutungsgeschichte des Kirchenschiffs, die sich bis zur Arche Noah zurückverfolgen lässt. Dieses Schiff stand für die Einheit der einen Kirche (*una sancta catholica et apostolica ecclesia*), für ihre Rettungskräfte in großer Not (seit der Sintflut), für ihre Bedeutung für das Seelenheil. Nachklänge zu Letzterem finden wir im *pursuit of happiness* der Unabhängigkeitserklärung der USA von 1776, als diesseitige Garantiespur einer Staatsgründung jenseitsorientierter christlicher, protestantischer Sekten.

Stephan Leibfried

Dr. rer. pol., geb. 1944;
Professor für Politikwissenschaft
an der Universität Bremen,
Sprecher des Sonderforschungsbereichs
„Staatlichkeit im Wandel“, Universität Bremen,
Linzer Straße 9a, 28359 Bremen.
stlf@zes.uni-bremen.de

Welche Bedeutung kommt dem Bild des Staatschiffs in Kernstaaten der westlichen Welt zu? Anders als in Deutschland finden wir das Staatschiff bei den westlichen Großmächten schon früh. In Großbritannien wurden mit dem Schiffsbild vom 16. bis

Dieser Essay erscheint im Mai 2010 als Arbeitspapier des Sonderforschungsbereichs (SFB) 597, dort mit allen Fußnoten und Literaturangaben.

Ein „amicus curiae“ widmet diesen Beitrag demjenigen, dem es nun wesentlich obliegt, Schaden von Deutschland in seiner europäischen Verfasstheit abzuwenden und der am 14. Mai 2010 feierlich in sein Amt eingeführt werden wird.

Abbildung 1: Queen Elizabeth steers the Christian ship of Europe, forecasting England's position as mistress of the seas (Königin Elisabeth steuert das christliche Schiff Europa im Vorgriff auf Englands Lage als Herrscherin der Meere)



Frontispiz von John Dee, *General and Rare Memorials pertayning to the Perfect Arte of Navigation*, London 1577.

Quelle: Kim Sloan, *Setting the Stage for John White, a Gentleman in Virginia*, in: dies. (ed.), *A New World – England's First Views of America*, London 2007, S. 10. © Bodleian Library, Oxford.

zum 18. Jahrhundert immer wieder die Probleme des nationalen Zusammenhalts angesprochen. Hier stand das Schiff für den Einheitsstaat. Seither wird es nur noch genutzt, etwa, um den Parteienkampf oder militärische Themen zu umschreiben.

Das Staatsschiff Europa dürfte erstmals 1577 aufgetaucht sein, und zwar auf dem Frontispiz eines Buches von John Dee, „Ge-

neral and Rare Memorials pertayning to the Perfect Arte of Navigation“ (*Abbildung 1*). Der Ratgeber von Königin Elisabeth I. (1558–1603), spricht sich dafür aus, dass England seine Flotte ausbaut und neue weltweite Handelswege sucht, um so in bewehrte Konkurrenz zu den etablierten katholischen Welt- und Kolonialmächten Portugal und Spanien zu treten und seine nordamerikanischen Eroberungen zu schützen. Dee handelte vom

britischen Standpunkt „Vom freien Meer“, also vom *Mare liberum* des Niederländers Hugo Grotius (1609), eine Freihandelsdoktrin, welche die noch unterlegene britische Großmacht unterstützte. Später als Weltmacht wird sich die Doktrin, vor allem den Niederlanden gegenüber, zum *Mare clausum* von John Selden (1635) verkehren. Elisabeth steuert das Schiff, das groß auf seinem Rumpf den (griechischen) Schriftzug Europa trägt; auf ihm sind auch Europa und der Stier abgebildet. Auf dem Schiff sehen wir drei Personen, die, rot eingekleidet, wohl weltliche Würdenträger sind und die uns als königliche Ratgeber (*counsellors*) vorgestellt werden, also wohl Mitglieder des *Privy Council* gewesen sind. Die Masten tragen die Zeichen Christi.

Ein frühes Europaschiff – vielleicht das früheste. In ihm fließen alle symbolischen Dimensionen zusammen. Natürlich ging es hier nicht um die Visualisierung eines europäischen Einigungsgedankens, sondern um den Vorranganspruch der britischen protestantischen Monarchie. Die Herrschaft über die Meere und der freie Seehandel sollten diesen Vorrang begründen. Immerhin nehmen hier Freihandel und Europa erstmals in einem Schiffsbild Gestalt an.

In den USA symbolisierte das Staatsschiff die Ausgründung eines „Bundes“, keines Einheitsstaats – gegen England und den stets gefährdeten nationalen Zusammenhalt; man lese nur die Schriften von Thomas Jefferson. Die Metapher wurde im Umfeld des Bürgerkriegs (1861–1865) in der Lyrik häufig verwendet, etwa von Henry Wadsworth Longfellow in „The Building of the Ship“ (1849) oder später im Rückblick auf die Ermordung Abraham Lincolns von Walt Whitman in „O Captain! My Captain!“ Wir finden die Metapher auch ausgeprägt in der Regierungszeit (1933–1945) des *skipper* Franklin D. Roosevelt, vor allem im Zweiten Weltkrieg. In den USA reicht diese den Staatszusammenhalt betonende Bildsprache, abgeschwächt, bis in die Gegenwart, bis zu Karikaturen der Präsidenten Bush oder von Obama.

Auch die frührevolutionären Niederlande bauten ab 1572 auf die (bei ihnen im 19. Jahrhundert verebbende) Tradition des Staatsschiffs. Noch vor den USA und Frankreich hatte hier die erste revolutionäre Staats(be)gründung aus sieben reformierten abtrünni-

gen Provinzen heraus gegen das katholische Spanien stattgefunden. Wie in den USA ist dies eine Tradition, in der Staats- und Kirchengeschiff eng beieinander lagen. In den Niederlanden war die Staatsgründung mit dem Reichtum einer Provinz, Holland, verbunden, ein Reichtum, der sich aus dem überseeischen Freihandel ergab und der mit dem *Mare Liberum* befestigt werden sollte. Um dieses „freie Meer“, um die Grundfreiheit des Warenverkehrs, ging es in mehreren Seekriegen zwischen den Niederlanden und Großbritannien. Dort spielte das Flaggschiff „De Seven Provinciën“ unter Michiel de Ruyter eine entscheidende Rolle in der Schlacht, welche die Briten „Raid on the Medway“ nennen und bei der die Niederländer das englische Flaggschiff, die „Royal Charles“, kaperten. Die Schlacht fand im Juni 1667 statt und markierte den Schlussteil des zweiten englisch-niederländischen Krieges. „De Seven Provinciën“ wurde zur Inkarnation des Staatsschiffs des niederländischen Föderalismus, das noch 1950 jeder Niederländer kannte.

Im Gegensatz zu diesen Ländern verfügte die Landmacht Preußen nicht über die politische Metapher des Staatsschiffs. Das Sprachbild kam erst im Deutschen Reich in den 1890er Jahren mit John Tenniels „Punch“-Karikatur zu Otto von Bismarcks Absetzung („Der Lotse geht von Bord“, 1890) und mit der Durchsetzung der Flottenpolitik Kaiser Wilhelms II. auf, die gegen Großbritannien zielte. Seither hat sich dieses Bild in der deutschen Presse und Karikatur erhalten und wird auf Staatskrisen oder leichtgewichtiger Staats- oder Parteithemen immer wieder angewandt, allerdings selten im bundesstaatlichen Zusammenhang.

Wie gelangte das Bild des Staatsschiffs nach 1945 auf die supranationale europäische Ebene? Europa war 1945 weitgehend zerstört; nur wenige Länder wie Schweden, die Schweiz und Portugal waren ausgenommen. Der Kontinent lag wirtschaftlich am Boden, nationale Volkswirtschaften bestimmten anders als vor 1914 wieder das Bild. Im Osten Europas begann die Sowjetunion, sich einen Block von Satellitenstaaten zu schaffen, der nach Westen ausgriff. Die USA hatten im April 1948 für vier Jahre den Marshallplan für Europa aufgelegt. Seine Hilfsorganisation war nicht bilateral, sondern in Paris über die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit, die

OEEC (heute OECD), also über die 18 Gründungsländer hinweg, „vergemeinschaftet“. In allen Ländern war die Losung „Nie wieder Krieg“ politisch selbstverständlich. Das galt für die sozialdemokratischen wie für die herrschenden christdemokratischen Parteien, und es galt für die Europabewegung. Auch eine „Vergemeinschaftung“ der Staatsgewalt lag in der Luft.

Im Frühjahr 1950 lobte der Marshallplan ein Preisausschreiben aus. Gesucht wurde das beste Poster über „Intraeuropäische Zusammenarbeit für einen besseren Lebensstandard“. Am 9. Mai 1950 stellte der französische Außenminister Robert Schuman im Uhrensaal des Außenministeriums am Quai d'Orsay Jean Monnets Konzept zur europäischen Integration vor: die Montanunion, die

Supranationalisierung der Schlüsselindustrien des Krieges, die 1951 beschlossen wurde und den ersten Schritt auf dem Weg zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 bildete. Nur eine Woche später wurden im selben Saal in Anwesenheit Schumans die Preisträger des Marshallplan-Wettbewerbs verkündet. Der erste Preis fiel auf ein Staatsschiff, entworfen von Reyn Dirksen, einem niederländischen Graphiker (*Abbildung 2*).

Dirksen bot, anders als viele Mitbewerber, rein ideelle Nahrung. Er bot mit seiner Anlehnung an das Staatsschiff eine neue, utopische und doch äußerst vertraute Lösung, die zwar den traditionellen Formen der Staatlichkeit ähnelte, aber doch aus lauter Einzelstaaten bestand, die Europa mit vereinten Kräften und dem richtigen Wind auf einen Kurs nach vorne, weg vom Osten und gen Westen bringen würde. Zum Anknüpfen an die vertrauten Schiffsmymen gehört es, einen klassischen Segelschiffstyp des 17. Jahrhunderts als Modell zu nehmen, nicht etwa ein Dampfschiff des 19. oder 20. Jahrhunderts. Dass sich Dirksen dabei an „De Seven Provinciën“ anlehnte, mit dem Großbritannien 1667 eine entscheidende Niederlage beigebracht wurde, war der Jury und ihren – auch britischen – Mitgliedern aufgrund der Anonymisierung der Bewerbungen nicht bekannt. Das Poster kann unbeabsichtigt an US-Bildtraditionen anschließen, die der Verwaltungsbehörde des Marshallplans, der Economic Cooperation Administration, selbstverständlich waren. Dieses Schiffsbild wurde 1950 millionenfach in ganz Europa verbreitet und in der Folgezeit vielfach in der Selbst- und Fremddarstellung der EWG/EG/EU verwandt. So wanderte die Hoffnung auf Einheit, auf neuen Schutz vor äußerer Gefahr im Ost-West-Konflikt und auf neue Geborgenheit im Innern hinaus ins Jenseits des Nationalstaats. In dieser Transzendenz zum geschlossenen Nationalstaat mag man eine gewisse Parallele zur Geschichte des Kirchenschiffs sehen, die visuell wesentlich auf den Vatikan, also auf den transnationalen Raum verwies.

Abbildung 2: All Our Colours to the Mast
(Alle unsere Flaggen hissen)



Reyn Dirksen (1924–1999)

Vorsegel = Benelux; Fockmast = ehemalige Großmächte; Hauptmast = Mittelmeerländer; Besanmast = nordische Länder.

Quelle: George C. Marshall Stiftung, Lexington, VA. Katalog ID 1020; Plakat im Deutschen Historischen Museum, Inventurnummer 1988/1442.3.

Wie wird Europa als Staatsschiff in der Bildsprache in Deutschland angesprochen? Wir finden in der Bundesrepublik viele Karikaturen, die sich des Staatsschiffsmotivs bedienen. Beginnen wir mit dem stärksten Motiv: Europa wird als Staat gesehen. Die EU wird daran gemessen, ob sie den Hoffnungen gerecht wird, die wir seit dem Zweiten Weltkrieg ge-

lernt haben, an den Nationalstaat als umfassenden Lenker und Vorsorger zu stellen. Dieses Europa der dichten Hoffnung auf einen neuen (Sozial-)Staat jenseits des Nationalstaats finden wir anlässlich des Luxemburger Gipfels der EG-10 am 1. Juli 1981 dargestellt: Das schwankende Staatsschiff EU wird von drei Brechern überrollt, davon stellen zwei gemeinsame Krisen der europäischen Innenpolitik dar. Margaret Thatcher, Helmut Schmidt und François Mitterrand streiten miteinander, denn Mitterrand will sein *projet sociale* auf ganz Europa ausweiten, und „die Augen der Iren und Griechen, der Dänen und Italiener“ leuchten auf (Abbildung 3). Die alternative Überschrift könnte lauten: Wo bleibt „das soziale Europa“? Das Schiff ist als modernes Dampfschiff dargestellt. Der Zeichner betont so das (relativ) Neue der Herausforderung.

Mit dem Finanznotstand Griechenlands haben wir heute eine ähnliche, wenn auch engere Konstellation: Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy hat Erwartungen an eine „europäische Wirtschaftsregierung“ und eine durchgreifende europäische Finanzmarktregulierung geschürt, ist dabei aber mit einer Abwehrstellung von Bundeskanzlerin Angela Merkel und anderen gegen diese europäische Staatsanmietung konfrontiert. Europa wird gewissermaßen auf der Kippe zwischen Staatenbund und Bundesstaat gesehen; das europäische Staatsschiff gibt das Wunschbild für die erforderliche bundesstaatliche Kipprichtung ab und dient zugleich dazu, das unentschiedene staatenbündlerische Getue zu kritisieren.

Kommen wir zu einem abgeschwächten Motiv: das Schiff Europa als Hoffnung auf ein irgendwie verfasstes, zukunftsweisendes Gemeinwesen. Die Staatsanalogie ist auf die gemeinsame Verfasstheit, den gemeinsamen Werte- und Entwicklungshorizont Europas zurückgenommen. Das Staats- wird zum Verfassungsschiff. Die Karikatur (Abbildung 4) porträtiert Merkels Besuch bei José Manuel Barroso, zwei Tage nach ihrer ersten Wahl zur Bundeskanzlerin 2005. Das nackte EU-Schiff ist auf zwei Felsen gelaufen: Die Europäische Verfassung vom Oktober 2004 war an ablehnenden Referenden in Frankreich (Mai 2005) und den Niederlanden (Juni 2005) gescheitert. Ein neuer Anlauf – der mit dem Vertrag von Lissabon vom 13. Dezember 2007 erfolgte – war von vielen erhofft, aber noch nicht greifbar. Merkel möge es doch nun

auf diesem leeren Segelschiff ohne Segel, auf diesem „Schiff an sich“, richten. Bei diesem Schiffstyp geht es um die klassische Form des kleinen Einmastseglers, also um die mehrtausendjährige Form einer Herausforderung und einer Chance für Mobilität.

Das Verfassungsschiff mag man als eine Art Wundverband für leck geschlagene Na-

Abbildung 3: Die Lotsen diskutieren noch



DIE LOTSEN DISKUTIEREN NOCH

Peter Leger (1925–1991)

Quelle: wohl Hannoversche Allgemeine Zeitung; Nachdruck mit freundlicher Genehmigung des Hauses der Geschichte, Bonn.

Abbildung 4: Herzlich Willkommen ... Lotsin, an Bord!



Horst Haitzinger

Quelle: Münchner Abendzeitung vom 24. 11. 2005; Nachdruck mit freundlicher Genehmigung von Horst Haitzinger.

Abbildung 5: Der Lotse soll von Bord



Horst Haitzinger

Quelle: Münchner Abendzeitung vom 25.9.2007; Nachdruck mit freundlicher Genehmigung von Horst Haitzinger.

tionalstaaten ansehen, die eigentlichen, die alten Staatsschiffe. Die Vorherrschaft solcher Nationalstaaten will uns jedenfalls das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seinem Lissabon-Urteil vom 30. Juni 2009 mit dem „Verfassungsverbund“-Denken nahe legen. Aus dieser Sicht ist das europäische Staatsschiff heute eine Fata Morgana, ein Zustand, der vielleicht in den 1970er Jahren erreichbar war. Dabei wäre das BVerfG heute selbst einem europäischen Verfassungsschiff gegenüber skeptisch, denn eine Europäische Verfassung erhöhe sich über einen Verfassungsverbund, repräsentierte sie doch erneut die Einheit, die, so das BVerfG, im Verbund aufzugehen habe.

Im schwächsten dieser Motive dient Europa nur noch als Beiboot für einen alles bestimmenden Nationalstaat, genau gesehen nicht einmal für einen Nationalstaat, sondern für einen Gliedstaat in einem Nationalstaat, hier für Bayern in der Bundesrepublik Deutschland. Im „Europa der Regionen“ löst sich die mittlere Ebene des Nationalstaats auf, das europäische Band wird zur Beigabe eines „Regionenverbunds“. Zudem wird dieses Beiboot hier nicht für Lenkungsaufgaben oder als Verfassungskitt in Anspruch genommen; Europa dient schlicht als Versorgungsanstalt für ausgebremste Regionalpolitiker (Abbildung 5).

Der gewählte Schiffstyp ist der einer zwielichtigen Moderne: Haitzinger kopiert das Schiff, von welchem Bismarck 1890 von Bord

geschickt wird: die kaiserliche Yacht von Wilhelm II., die „Hohenzollern I“, ein damals modernes Dampfschiff – aber Tenniel hat es schon damals als Phantasieschiff gezeichnet, so dass es in der „Landmacht“ Bayern des Jahres 2007 doppelt phantastisch wirken kann. Europa wird zum Unikum, das sich jeder herkömmlichen Darstellung, etwa nach Art des Staatsschiffs, entzieht. Das Bild des Staatsschiffs steht nur noch für den Versuch, das nicht Verstandene jenseits des Nationalstaats über alte Metaphern irgendwie zugänglich und fassbar zu machen. Es geht um ein Vereinfachungsbild, das uns in Fassung hält, uns noch erinnern lässt. Im Spiel ist bei diesen Zeichnungen eine zumindest hintergründige Vorstellung von einem irgendwie konturierten europäischen Gemeinwesen – und sei es nur als Endmoräne regionaler oder nationalstaatlicher Souveränität. „Was ist Europa?“ Diese Frage wird, wie beiläufig auch immer, in solchen Zeichnungen immer mit beantwortet. Und damit wird ein möglicher Grundriss der europäischen Konstruktion bloßgelegt. Wie man die Bilder auch dreht und wendet, „Thema ist das ganze Schiff der Polis“, also das gesamte und das vollständige Schiff – so schon der Sklave Sosias in *Die Wespen*.

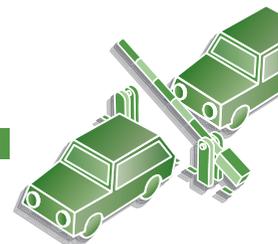
Europa auf einen Blick
bpb.de/eu-infografiken

Wofür ist die EU
 verantwortlich?



Was macht
 eigentlich der
 Europäische Rat?

Und welche
 Rechte haben
 die EU-Bürger?



APuZ

Nächste Ausgabe

19/2010 · 10. Mai 2010

Lobbying und Politikberatung

Thomas Leif

Von der Symbiose zur Systemkrise

Rudolf Speth

Bezugssystem Politik – Lobby – Öffentlichkeit

Thurid Hustedt · Sylvia Veit · Julia Fleischer

Wissen ist Macht? Wissenschaftliche Politikberatung

Hans-Jörg Schmedes

Interessenvermittlung im Mehrebenensystem Europas

Kathrin Voss

Grassrootscampaigning und Chancen durch neue Medien

André Chaboud

Aus dem „Alltag“ eines Politikberaters

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn



Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz
(verantwortlich für diese Ausgabe)

Asiye Öztürk

Johannes Piepenbrink

Manuel Halbauer (Volontär)

Telefon: (02 28) 9 95 15-0

www.bpb.de/apuz

apuz@bpb.de

Redaktionsschluss dieses Heftes:

16. April 2010

Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH

Frankenallee 71–81

60327 Frankfurt am Main

Satz

le-tex publishing services GmbH

Weißensefstraße 84

04229 Leipzig

Abonnementservice

Aus Politik und Zeitgeschichte ist Bestandteil der Wochenzeitung **Das Parlament**. Jahresabonnement 34,90 Euro; für Schülerinnen und Schüler, Studierende, Auszubildende (Nachweis erforderlich) 19,00 Euro. Im Ausland zzgl. Versandkosten.

Vertriebsabteilung **Das Parlament**

Societäts-Verlag

Frankenallee 71–81

60327 Frankfurt am Main

Telefon (069) 7501 4253

Telefax (069) 7501 4502

parlament@fsd.de

Nachbestellungen

IBRo

Kastanienweg 1

18184 Roggentin

Telefax (038204) 66 273

bpb@ibro.de

Nachbestellungen werden bis 20 kg mit 4,60 Euro berechnet.

Für Unterrichtszwecke dürfen Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

Die Veröffentlichungen

in **Aus Politik und Zeitgeschichte**

stellen keine Meinungsäußerung

der Herausgeberin dar; sie dienen

der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

Europa nach Lissabon APuZ 18/2010

Ludger Kühnhardt

3–8 **Die zweite Begründung der europäischen Integration**

Die EU durchläuft nach einem fast zehnjährigen Prozess der Vertragsrevisionen eine Phase der Konsolidierung, die im Kern auf eine neue, zweite Begründung der europäischen Integration hinausläuft.

Matthias Dembinski

9–15 **EU-Außenbeziehungen nach Lissabon**

Der multilaterale Stil europäischer Außenpolitik hängt mit dem regelbasierten Gefüge der EU-Institutionen zusammen. Lissabon wird mit der Aufwertung internationaler Verwaltungsstäbe diesen Politikstil akzentuieren.

Daniela Schwarzer

16–21 **Governance-Dynamik in der Eurozone**

Die Reformen des Lissabon-Vertrags verändern die Governance-Strukturen der Eurozone weiter. Überdies hat die Wirtschafts- und Finanzkrise die Mitgliedstaaten zu Maßnahmen veranlasst, die langfristig die Funktionsweise der Eurozone beeinflussen.

Peter-Christian Müller-Graff

22–29 **Das Lissabon-Urteil: Implikationen für die Europapolitik**

Der Beitrag untersucht das Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Er erkennt als Wegweiser das grundgesetzliche Demokratieprinzip und erörtert Möglichkeiten und Aufgaben der deutschen Europapolitik.

Ann-Christina L. Knudsen

30–35 **Demokratisierung der EU-Agrarpolitik**

Der Lissabon-Vertrag hat das Kräftegleichgewicht in der Landwirtschaftspolitik der EU verschoben, doch waren auf wichtigen, die Landwirtschaft betreffenden Gebieten schon seit Anfang der 1990er Jahre Veränderungen im Gange.

Niklas Schrader

35–41 **Offene Koordinierung in der EU-Rentenpolitik**

Beleuchtet wird die Praxis der „Offenen Methode der Koordinierung“ in der Rentenpolitik. Es zeigt sich, dass die EU-Ziele zwar umgesetzt werden, das Verfahren spielt im nationalstaatlichen Politikprozess aber kaum eine Rolle.

Stephan Leibfried

41–46 **Staatsschiff Europa**

Europa und der Stier, das ist die übliche historische, metaphorische Spur. In diesem Beitrag geht es um Europa und das Staatsschiff. Diese Spur führt näher an die gegenwärtige staatsrechtliche Bedeutung der EU heran.