



▶ Europäische Politik

Michael Dauderstädt, Barbara Lippert
und Andreas Maurer

**Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007:
Hohe Erwartungen bei engen Spielräumen**

Inhalt

Vorwort	1
Zusammenfassung	2
Eine demokratische und handlungsfähige Union	2
Eine wohlhabende und soziale Union	3
Eine offene und starke Union	4
Summary	4
A Democratic and Capable Union	5
A Prosperous and Social Union	5
An Open and Strong Union	6
A. Pflicht und Kür: Bedingungen der Präsidentschaft	7
B. Eine handlungsfähige und demokratische Union	13
1. Der Auftrag	13
2. Die Verfassung verschlanken oder nachverhandeln	15
3. Die Kritik an der Verfassung auffangen	16
4. Akute Probleme jetzt lösen oder warten	17
5. Spielräume offensiv nutzen	18
C. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	22
1. Brücken bauen	22
2. Mehr als ein deutsches Prestigeprojekt: Die Europol-Reform	23
3. Strafverfolgung – innerhalb oder außerhalb der EU-Verträge?	23
4. Asyl und Einwanderung	24
5. Neuer Anlauf: Die legale Einwanderung	25
D. Umsichtige Erweiterung	27
1. Balance: Erweiterung und Aufnahmefähigkeit	27
2. Die Erweiterungsagenda der deutschen Präsidentschaft	28
3. Perspektiven jenseits aktueller Stimmungslagen	31
E. Den Wohlstand Europas mehren	33
1. Europa in der Welt – Jenseits der Wettbewerbsfähigkeit	33
2. Vorsorgende Energiepolitik jenseits des Marktes	34
3. Refokussierung der Lissabonstrategie	35
4. Märkte und Unternehmen: Das Interesse der Menschen	36
5. Krisenprävention in der Eurozone	37
6. Revision des EU-Haushalts	38
7. Kohäsion innerhalb der EU	39
8. Erweiterte Wettbewerbspolitik	40
F. Außen- und Nachbarschaftspolitik: für eine starke und offene EU	42
1. Krisen und Krisenmanagement – GASP und EVSP	42
2. Europäische Nachbarschaftspolitik	43
3. Eine strategische Partnerschaft – Russland	45
4. Zentralasien – ein umfassender Ansatz	46
5. Global Governance	47
G. Erwartungsmanagement: Die Schlüsselfunktion Deutschlands	48
1. Verhandlungsprozesse anregen	48
2. Die Verfassungsfrage	49
3. Aufnahmefähigkeit der EU	50
4. Neuer Schwung für die Nachbarschaftspolitik	51
Abkürzungsverzeichnis	52
Anmerkungen	53

Michael Dauderstädt, Barbara Lippert
und Andreas Maurer

Die deutsche EU-Ratspräsidentschaft 2007: Hohe Erwartungen bei engen Spielräumen

Vorwort

Zum zwölften Mal seit Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft übernimmt Deutschland im Januar 2007 den Vorsitz im Rat der Europäischen Union (EU). Und wie jede andere Ratspräsidentschaft vor ihr wird auch die deutsche die meisten Aufgaben einfach vorfinden und sich nicht aussuchen können. So sind die Instrumente und Wege zu deren Bewältigung weitgehend vorgezeichnet. Aber gerade, weil diese Einschränkung in einer so komplexen Institution wie der EU mit ihren 25 Mitgliedstaaten – ab dem 1. Januar 2007 werden es 27 sein – eine große Rolle spielt, kommt es darauf an, Spielräume zu identifizieren und zu nutzen, um ausgetretene Wege etwas anders zu gestalten und vielleicht sogar neue Wege einzuschlagen.

Das vorliegende Papier soll keine »Gebrauchsanleitung« für die deutsche Ratspräsidentschaft sein – dafür käme es auch zu spät. Wir wollen diejenigen Korridore aufzeigen, innerhalb derer sich künftig die EU entwickeln wird und auf den Kurs hinweisen, der innerhalb dieser Korridore eingeschlagen werden sollte, will

man ein soziales, demokratisch legitimes, offenes und handlungsfähiges Europa.

Die Vorschläge und Analysen stützen sich auf eine Reihe von Hintergrundpapieren, die von Expertinnen und Experten zu verschiedenen Politikfeldern erarbeitet und auf einem Workshop der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin am 3. Juli 2006 diskutiert wurden. Die Autoren danken Peter Becker, Daniela Kietz, Martin Kremer, Dirk Messner, Roderick Parkes, Daniela Schwarzer und Tilman Schwencke sowie den Teilnehmern der Veranstaltung für ihre wertvollen Beiträge. Einige dieser Beiträge werden in der Ausgabe 1/2007 der Zeitschrift »Internationale Politik und Gesellschaft« veröffentlicht. Die drei Autoren übernehmen aber selbstverständlich die Verantwortung für den vorliegenden Text, der Ende Oktober 2006 abgeschlossen wurde.

Michael Dauderstädt, Barbara Lippert
und Andreas Maurer*

* Dr. Michael Dauderstädt ist Leiter der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung; Dr. Barbara Lippert ist stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik; Dr. Andreas Maurer ist Leiter der Forschungsgruppe EU-Integration der Stiftung Wissenschaft und Politik.

Zusammenfassung

Deutschland übernimmt die Ratspräsidentschaft zu einem Zeitpunkt, da die EU sich gleich mit mehreren fundamentalen Problemen auseinander zu setzen hat, die ihre Entwicklung empfindlich stören. Diese Probleme bestehen schon länger und sie werden auch nach der deutschen Ratspräsidentschaft nicht gelöst sein. Die Hauptprobleme sind:

1. Die Verfassungskrise (institutionelle Handlungsfähigkeit, demokratische Legitimität);
2. die wirtschaftliche und soziale Schwäche (Wachstum, Arbeitslosigkeit, Ungleichheit);
3. die Erweiterungsfrage (nächste Beitritte, Aufnahme-fähigkeit, Grenzen Europas), die Nachbarschaftspolitik und die Rolle Europas in der Welt.

Diese drei Punkte hängen eng miteinander zusammen. So schürt die wirtschaftliche und soziale Schwäche den Unmut der EU-Bürger, vor allem in den wachstumsschwächeren »Kernländern« Frankreich, Deutschland, Italien, Niederlande und Belgien, was wiederum jede weitere Aufnahme neuer Mitglieder sehr schwierig macht. Die EU verliert damit viel von ihrer Ausstrahlung und wird in ihrer weltpolitischen Handlungsfähigkeit geschwächt. Das führte auch zur Ablehnung des Verfassungsvertrages. Die Verfassungsgegner verstanden ihn als einen unerwünschten Türöffner für weitere Beitrittskandidaten, ferner bietet er aus ihrer Sicht keinen ausreichenden Schutz vor der Globalisierung des Warenaustauschs, der Dienstleistungswirtschaft und der Risikoproduktion. Die Erweiterung der EU wird heute als eine marktwirtschaftlich betriebene Integration vieler armer Länder bei unzureichender makroökonomischer und regulativer Flankierung wahrgenommen. Das verschärft die soziale Krise. Gleichzeitig erschwert die Heterogenität der erweiterten EU die Lösung der Verfassungs- beziehungsweise Ratifizierungskrise, was wiederum die Legitimität und Handlungsfähigkeit der EU einschränkt und so weitsichtige Lösungen für andere Probleme blockiert.

Während der deutschen Ratspräsidentschaft geht es darum, schon vorhandene Prozesse zur Lösung dieser Probleme als »ehrlicher Makler« zu steuern und – wo notwendig – neue Initiativen anzustoßen. Dabei müssen die deutschen Interessen nicht versteckt werden. Das vorliegende Papier geht von einem den Werten der sozialen Demokratie verpflichteten deutschen Standpunkt aus. Genau diese Werte implizieren jedoch, auch die Interessen und Prioritäten der europäischen und außereuropäischen Partner zu berücksichtigen. Frieden, Wohlstand und sozialer Ausgleich sind für Deutschland wie für alle anderen Mitgliedstaaten nur im Kontext einer europäischen Entwicklung zu haben, in der sich die

wohlverstandenen, langfristigen Interessen aller Völker Europas wiederfinden.

Auf jedem der drei Problemfelder sprechen wir uns für eine offensive Lösung im Sinne einer Union aus, die dank ihrer politischen Handlungsfähigkeit und demokratischen Legitimität in der Lage ist, ihre wirtschaftlichen und sozialen Probleme zu lösen und die Stabilität des *Größeren Europas* zu gewährleisten, indem sie prinzipiell für künftige Mitglieder offen bleibt.

Eine demokratische und handlungsfähige Union

Eine verfassungsmäßige Grundlage für die Union bleibt das Ziel Deutschlands und der meisten europäischen Partner. Voraussetzung dafür ist, angesichts der relativ kurzen Dauer der Ratspräsidentschaft die Handlungsfähigkeit in einer erweiterten Union wiederherzustellen. Dafür müssen von allen Mitgliedstaaten klare und verbindliche Positionen in der Verfassungsfrage eingefordert werden. Nur auf dieser Grundlage ist ein konstruktiver Dialog möglich. Das bedeutet im Einzelnen:

1. Jeder Mitgliedstaat wird aufgefordert, eine grundsätzliche Position zum vorliegenden Verfassungsvertrag zu beziehen. Aus dieser soll hervorgehen, ob eine Fortsetzung der Ratifizierung befürwortet wird oder neue Wege gesucht werden sollen.
2. Die Präsidentschaft muss gemeinsam mit den Organen der EU Maßnahmen ergreifen, die die Vorbehalte in der Bevölkerung und in der Politik gegen den Verfassungsvertrag entkräften. Dies gilt insbesondere für den Schutz der nationalen Identität und die soziale Sicherheit in Europa.
3. Reformen, die im Vertrag bereits vorgesehen waren, sollten spätestens nach den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 in Angriff genommen werden, gegebenenfalls ohne die Gegner der Verfassung.

Es wäre durchaus denkbar, auf der Grundlage der genannten Anforderungen, beispielsweise anlässlich des 50. Jahrestags der EWG-Gründung, eine feierliche Erklärung zu verfassen, die an exponierter Stelle die Bedenken gegen den Verfassungsvertrag zum Thema macht und diesen argumentativ entgegentritt. Nicht zuletzt sollte die Erklärung an die politischen Eliten in den Mitgliedstaaten appellieren, sich selbst für eine handlungsfähige Union einzusetzen, wie sie der Verfassungsvertrag vorzeichnet. Die Selbstverpflichtung der Regierungschefs ist ein wichtiges Signal an die Öffentlichkeit. Reformen, die die Handlungsfähigkeit der EU sichern oder verbessern, sollten nicht in der aussichtslosen Absicht blockiert werden, so die Verfassungsgegner zum Einlenken zu bewegen, sondern im Gegenteil pragmatisch vorangetrieben werden. Dafür können das

Recht auf Selbstorganisation, interinstitutionelle Vereinbarungen, das einfache Beschlussrecht der Organe sowie Brückenklauseln im Vertrag von Nizza genutzt werden. Auf diese Weise erkennen alle 27 Mitgliedstaaten, dass es bestimmter prozeduraler und institutioneller Reformen über den Vertrag von Nizza hinaus bedarf, um die EU handlungsfähig zu erhalten. Ein Konsens dazu auf der Grundlage des Vertrages über eine Verfassung für Europa (VVE) – und nicht etwa des Vertrags von Nizza! –, zu dem die deutsche Präsidentschaft den Grundstock legen sollte, ist der Ausgangspunkt für eine neue primärrechtliche Basis der EU.

Zwei Themen, mit denen die Bürger ebenso wie die Regierungen der Mitgliedstaaten hohe Erwartungen an die EU verbinden, betreffen die innere Sicherheit und eine menschen- und grundrechtskonforme sowie sozialverträgliche Einwanderungspolitik. Beide Themen bieten die Gelegenheit, sowohl zügig zu Fortschritten zu kommen als auch Unterstützung für eine Erneuerung des Primärrechts zu mobilisieren. Gerade in Bereichen wie denen des Asyl- und Einwanderungsrechts oder der grenzüberschreitenden Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus gibt es eine starke funktionale Notwendigkeit, auf EU-Ebene zu handeln. Das sieht auch die Bevölkerung so. Dem stehen starke nationale Wertebindungen, Traditionen und konstitutionelle Beschränkungen gegenüber, vor allem im Hinblick auf den Datenschutz und den Schutz der Grundrechte. Diese Kluft zu überwinden erfordert eine Abstimmung auf der Basis von gemeinsamen europäischen Rechten und Werten.

Eine wohlhabende und soziale Union

Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU muss die Wachstumschancen entschlossen nutzen. Sie muss zu Gunsten einer kontinuierlichen Steigerung der Binnen nachfrage der von einer sinnlosen Wettbewerbslogik getriebenen Strategie zur Kosten- und Einkommensenkung ein Ende setzen. Auch die inzwischen fast schon als gescheitert zu bezeichnende »Lissabonstrategie« folgt dieser Logik und setzt weitgehend auf angebotsorientierte Ziele wie höhere Beschäftigungsquoten. Der Wohlstandsvergleich zwischen den einzelnen Ländern sollte jedoch auch andere Größen wie Gesundheit und Umwelt mit einschließen. Soweit inzwischen sozial- und umweltpolitische Ziele im Rahmen der Lissabonstrategie berücksichtigt werden, werden diese lediglich mit Hilfe weicher Instrumentarien wie der offenen Koordinierung anvisiert. Dagegen wird der Wettbewerbsdruck durch hartes und vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) durchsetzbares Gemeinschaftsrecht ständig verschärft. Das europäische Lebensmodell

strebt eine Balance an, die vor einem maß- und sinnlosen Wettbewerb geschützt werden muss. Das gilt sowohl im Inneren durch eine geeignete Regulierung des Binnenmarktes als auch von außen durch entsprechende Initiativen der internationalen Handels-, Währungs-, Sozial- und Finanzpolitik.

Den Wohlstand Europas sichert eine dynamische Förderung zukunftsorientierter Branchen. Das bedeutet, dass der Haushalt der Union weniger Strukturen konserviert als Modernisierung fördert. So können mehr Investitionen in Forschung, Entwicklung und Bildung vorgenommen werden. Gleichzeitig erhöht eine kontinuierlich angelegte Strategie der Energieeinsparung und Nutzung Erneuerbarer Energien die Versorgungssicherheit. Langfristig unrentable Branchen und Unternehmen in Sektoren wie der Landwirtschaft oder der Textil- und Bekleidungsindustrie können kontrolliert und sozialverträglich abgebaut werden.

Vielfältige Reformen und der Druck immer offenerer Märkte haben die Angebotsbedingungen erweitert. Die höhere Produktivität, die steigenden Profite und der Druck auf das Arbeitsangebot zu ungünstigen Bedingungen müssen von einer entschlossenen Stützung der Nachfrage flankiert werden, soll die Wirtschaft nicht in Stagnation und Verarmung enden. Außerdem drohen in der Eurozone Ungleichgewichte. Die ergeben sich unter anderem aus der massiven deutschen Lohnzurückhaltung der vergangenen Jahre bei gleichzeitigen Expansionsprozessen in anderen Mitgliedstaaten, wie beispielsweise in Spanien. Europa braucht jedoch eine koordinierte Geld-, Fiskal- und Einkommenspolitik, die insbesondere in den neuen, ärmeren Mitgliedstaaten höhere Inflationsraten und eine reale Aufwertung toleriert, um deren Aufholprozesse zu beschleunigen und die Möglichkeiten zum Konsum zu verbessern, anstatt die Inflationsrate zum Anlass zu nehmen, diesen Staaten die Übernahme des Euro zu verwehren.

Während die EU der Subvention und dem Schutz von Unternehmen aus sozialen oder regionalpolitischen Gründen energisch entgegentritt, erlaubt sie den Mitgliedstaaten die Realsubventionierung ihrer Unternehmen durch niedrige Steuern und Löhne. Dieser Steuerkonkurrenz ist in einem ersten Schritt mit der Harmonisierung derjenigen Regeln entgegenzutreten, die die Steuerbasis definieren. Die Lohnkonkurrenz muss durch Mindestlohnregeln bekämpft werden, die jedem Beschäftigten ein Einkommen sichern, das den Kosten am Arbeitsort gerecht wird und einen menschenwürdigen Lebensstandard erlaubt.

Eine offene und starke Union

Wachstum, Beschäftigung und sozialer Ausgleich in Europa gewinnen wieder an Dynamik, wenn die Märkte in geeigneter Weise gesteuert werden. Nur dann wird die Union über die Ressourcen und den politischen Konsens verfügen, um nach außen offen zu bleiben und ihre Gestaltungsinteressen in der Nachbarschaft und darüber hinaus durchzusetzen. Angesichts der Unterschiedlichkeit außenpolitischer Traditionen und Zielsetzungen in den Mitgliedstaaten bedarf es auch einer engeren Koordination der Außenpolitik, wie sie in der Verfassung vorgesehen ist. Bis zu einem gewissen Punkt können auch hier pragmatische Fortschritte erzielt werden, ohne das im VVE vorgesehene Paket institutioneller Formen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) aufzugeben.

Gleich zu Beginn der deutschen Ratspräsidentschaft treten Bulgarien und Rumänien der EU bei. Arm und relativ bevölkerungsreich, stellen die beiden neuen Mitgliedstaaten die Union vor zusätzliche Aufgaben bei der Bewältigung der sozialen Unterschiede, der Migration und der Kohäsionspolitik. Der so entstehende Druck wird die Bereitschaft der EU-Bürger zur Aufnahme weiterer Mitglieder sicher nicht erhöhen. Allerdings ist die EU nicht nur ein Gemeinschafts-, sondern in zunehmendem Maße auch ein geostrategisches Projekt. Daher sollte, auch aufgrund der bisher eingegangenen Verpflichtungen und der an die EU gestellten Anforderungen als globaler Akteur, die Beitrittsperspektive für die Türkei und den Westbalkan aufrechterhalten werden, um die außen- und sicherheitspolitisch wichtigen Modernisierungs- und Stabilisierungsprozesse in diesen Ländern zu unterstützen.

Auch wenn sich die EU künftig mit weiteren Beitrittszusagen zurückhalten und gleichzeitig einen aktiven internen Diskurs über die Bedingungen der Erweiterungsfähigkeit führen sollte, müssen der Nachbarschaft im Osten und Süden attraktive Formen intensiver Kooperation und Integration angeboten werden, die über die traditionellen Angebote von Freihandel und finanzieller Hilfe hinausgehen. So können Modernisierungsprozesse unterstützt werden, die nach den bisherigen Erfahrungen keine automatischen Produkte von freien Wahlen und Märkten sind.

Die EU sollte in der Welt als ein Vorbild und als eine Kraft für die effektive, multilaterale Lösung von Konflikten wahrgenommen werden. Das schließt in Ausnahmefällen den Einsatz militärischer Gewalt nicht aus. Aber die EU sollte sich nicht nur dem Aufbau dafür notwendiger Kapazitäten widmen, sondern vor allem die strategischen Interessen und Ziele möglicher Interventionen klären, etwa durch die Entwicklung von ori-

entierenden Konzepten wie der »Menschlichen Sicherheit« (*Ingérence Humanitaire/ Human Security*).

Summary

Germany will assume the presidency of the Council just when the EU is having to deal with a number of problems which are significantly hampering its development. These problems have been around for a long time and they will not be solved even after the German presidency has passed. The main problems are:

1. The constitutional crisis (institutional capacity to act, democratic legitimacy);
2. economic and social failings (growth, unemployment, inequality);
3. enlargement (next entrants, absorption capacity, Europe's borders), neighbourhood policy and Europe's role in the world.

All three points are closely related to one another. Economic and social failings are giving rise to social tensions in the EU, especially in the slow growing »core countries« of France, Germany, Italy, the Netherlands and Belgium. In turn, this makes each successive absorption of new members very difficult. In this way the EU loses much of its attraction and its capacity to act in global politics is diminished. That also contributed to the rejection of the constitutional treaty. Opponents of the Constitution understood it, on the one hand, as facilitating the accession of further candidates, while on the other hand in their view it offers insufficient protection against globalisation of trade, services and risk production. EU enlargement is perceived as the market-driven integration of a large number of poor countries with insufficient macroeconomic and regulatory support. This heightens the social crisis. At the same time, the heterogeneity of the expanded EU is hindering the solution of the constitutional and ratification crisis, which in turn reduces the EU's legitimacy and capacity to act and so obstructs far-sighted solutions to other problems.

During Germany's presidency of the Council its task will be, as »honest broker«, to direct existing processes towards the solution of these problems and – where necessary – to launch new initiatives. German interests do not have to be concealed. The standpoint of the present paper is German, with a commitment to the values of social democracy. However, these values imply taking due account of the interests of European and overseas partners. Peace, prosperity and social balance can be attained for Germany, as for all other member states, in the context of a European development in which the well-understood and long-term interests of all the peoples of Europe are reflected.

In each of the three problem areas we favour a proactive solution in the sense of a Union which, thanks to its political capacity to act and democratic legitimacy, is in a position to solve its economic and social problems and to ensure the stability of *Wider Europe*, while in principle remaining open to future members.

A Democratic and Capable Union

The goal of Germany and most European partners is a constitutional basis for the Union. A precondition of that, given the relatively short duration of the Council presidency, is the restoration of the capacity to act in an enlarged Union. To that end all member states must adopt clear and binding positions on the constitutional question. Only on this basis is a constructive dialogue possible. Specifically, that means:

1. Every member state shall be required to adopt a basic position on the existing constitutional treaty. From this it will follow whether a continuation of the ratification process is called for or new paths should be sought.
2. The presidency must take measures together with the bodies of the EU which overcome the reservations of European citizens and of politicians concerning the constitutional treaty. This applies particularly to the preservation of national identity and social security in Europe.
3. Reforms already foreseen in the Treaty should be tackled at the latest after the European Parliament elections in 2009, if necessary without the opponents of the Constitution.

It is perfectly conceivable, on the basis of the listed requirements – for example, on the occasion of the 50th Anniversary of the founding of the EEC – to draw up a solemn declaration which makes an issue of the reservations concerning the Constitutional Treaty and counters them by force of argument. Last but not least, the declaration should appeal to the political elites in the member states to devote themselves to a Union which is capable of acting, as the Constitutional Treaty envisages. The commitment of the heads of government is an important signal to the public. Reforms which will ensure or improve the EU's capacity to act should not get bogged down in futile efforts to persuade the opponents of the Constitution to change their minds but in contrast should be pragmatically driven forward. For that purpose the right to self-organisation, inter-institutional agreements, the simple decision-making rights of bodies as well as *passerelle* clauses in the Nice Treaty should be used. All 27 present and future member states know that cer-

tain procedural and institutional reforms are needed beyond the Nice Treaty in order to maintain the EU's capacity to act. Consensus on this on the basis of the Constitutional Treaty – and not, for example, the Nice Treaty! – for which the German presidency should lay the foundation, is the starting point for a new basis of primary legislation for the EU.

Two topics in relation to which both the citizens and governments of the member states have high expectations of the EU are internal security and a socially acceptable immigration policy which conforms with human and fundamental rights. Both topics provide an opportunity for swift progress and mobilising support for the renewal of primary legislation. Especially in areas such as asylum and immigration law or the cross-border fight against crime and terrorism there is a strong functional need to operate at EU level. The public are behind this. In contrast to this stand strong national value commitments, traditions and constitutional limitations, above all in relation to data protection and protection of fundamental rights. Surmounting this gap requires agreement on the basis of common European rights and values.

A Prosperous and Social Union

The EU's economic and social policy must take full advantage of opportunities for growth. In order to continuously expand internal demand it must put an end to its dangerous obsession with competitiveness and the resulting strategy of reducing costs and incomes. The Lisbon Strategy, which could already be called a failure, also follows this logic, and relies extensively on supply-side goals such as higher employment rates. Comparing prosperity between countries, however, should also take into account other dimensions, like health and environment. To the extent that social and environmental policy goals are taken into consideration within the framework of the Lisbon Strategy they are targeted only by such soft instruments as the open method of coordination. In contrast, the pressure of competition is constantly being intensified by means of hard Community law enforceable before the European Court. The European social model strives for a balance which must be protected from boundless and senseless competition. That applies both internally, by means of a suitable regulation of the internal market, and externally, by means of corresponding initiatives in international trade, exchange-rate, social and monetary policy.

Europe's prosperity is safeguarded by the dynamic development of future-oriented branches. That means that the Union must reorient itself from a ›structure preserving‹ to a ›modernisation promoting‹ pattern of

expenditure. In this way there can be more investment in research and development and in education. At the same time, a constant strategy of energy saving and use of renewable energies will increase security of supply. Long-term unprofitable branches and enterprises in sectors such as agriculture, or textiles and clothing can be phased out in a controlled and socially responsible way.

Diverse reforms and the pressure of ever more open markets have expanded supply-side conditions. Higher productivity, increasing profits and pressure on the labour force to accept jobs must be accompanied by resolute demand management if the economy is not to end up in stagnation and impoverishment. Apart from that imbalances are threatening in the Eurozone. They are the result, among other things, of massive German wage restraint in recent years alongside simultaneous demand booms in other member states, such as Spain. Europe needs a coordinated monetary, fiscal and income policy, however, which, particularly in the new, poorer member states, tolerates higher inflation and real appreciation of their currencies, in order to accelerate their catch-up processes and improve opportunities for consumption instead of using inflation targets as a reason to deny them adoption of the euro.

While the EU energetically opposes subsidies and protection of enterprises on social or regional policy grounds it allows member states de facto subsidisation of their enterprises through low taxes and wages. This tax competition is to be countered, as a first step, by the harmonisation of the regulations which define the tax base. Wage competition must be combated by minimum wage regulations which ensure all workers an income which is fair in comparison with costs where they work and allows a decent standard of living.

An Open and Strong Union

Growth, employment and social balance in Europe become more dynamic when markets are steered in the right way. Only then will the Union have at its disposal the resources and the political consensus to remain open to the outside and to assert its interests in neigh-

bouring countries and beyond. As regards the different foreign policy traditions and aims in the member states closer coordination of foreign policy is needed, as envisaged in the Constitution. Up to a certain point pragmatic advances can be attained without giving up the package of institutional reforms envisaged in the Constitutional Treaty for a Common Foreign and Security Policy.

Right at the beginning of the German Council presidency Bulgaria and Romania will join the EU. Poor and relatively populous the two new member states will present the Union with additional tasks in terms of coping with socioeconomic differences, migration and cohesion policy. The pressure resulting from this will certainly not increase the readiness of EU citizens to accept further members. Of course, the EU is not only a Community but also increasingly a geostrategic project. As a result, also on the grounds of existing commitments and the demands imposed on the EU as a global actor, the prospect of entry should be maintained for Turkey and the Western Balkans in order to support modernisation and stabilisation processes in these countries which are important in terms of foreign and security policy.

Even if in future the EU is more restrained as regards promises of entry and instead launches an active internal debate on the conditions of enlargement, neighbouring countries to the east and the south must be offered attractive forms of intensive cooperation and integration which go beyond traditional offers of free trade and financial assistance. In this way modernisation processes can be supported which recent experience shows do not emerge automatically from free elections and markets.

The EU should be perceived as a model and as a power for the effective, multilateral resolution of conflicts. In exceptional circumstances that does not exclude the deployment of military force. However, the EU should not devote itself only to building up the capacities necessary for that but above all clarify the strategic interests and aims of possible interventions, for example, through the development of such guiding concepts as ›human security‹.

A. Pflicht und Kür: Bedingungen der Präsidentschaft

»The Presidency must, by definition, be neutral and impartial«. ¹

»Initiator: The Council remains an institution of diffuse consensus and ... an inconstant and often intransigent group of representatives of various nations. Basically, the Presidency is a service which is provided in the overall interest of the Union«. ²

»Agendas make Presidencies«. ³

»Der Vorsitz ist eine Funktion im Dienste der Gemeinschaft und der Union. Er ist neutral, unparteiisch und darf nicht zur Verfolgung nationaler Ziele genutzt werden«. ⁴

»Der Vorsitz ist der »politische Motor« des Rates.« ⁵

EU-Präsidentschaften arbeiten ohne Zepter. Sie haben vertraglich fixierte Pflichten zu erfüllen, die sich aus den laufenden Arbeiten aller EU-Organe sowie den spezifischen Sprecher- und Vertretungstätigkeiten im außen- und sicherheitspolitischen Bereich herleiten. Jede Präsidentschaft steht vor einem umfassenden »Pflichtprogramm«. Sie muss laufende Gesetzgebungsvorhaben voranbringen und Terminarbeiten erledigen.

Mit Deutschland übernimmt 2007 der größte Mitgliedstaat der EU den EU-Vorsitz. Seine Präsidentschaft sollte daher ein Beispiel für den viel beschworenen aufgeklärten Multilateralismus sein. Das schließt die Artikulation deutscher Interessen keineswegs aus, wenn diese auch diejenigen der europäischen Partner berücksichtigen. Die Arbeit der EU-Präsidentschaft kann in ein »Pflicht-« und ein »Kürprogramm« aufgeteilt werden:

- Eine aus dem nationalen Interesse heraus gespeiste Funktion kann der Vorsitz in der **Pflicht** nur ausüben, indem er die Diskussion beeinflusst, sei es durch die Struktur von Tagesordnungen oder durch die Vorlage von Kompromissvorschlägen. Wenn die Präsidentschaft ein Arbeitsprogramm oder vorläufige Tagesordnungen für die verschiedenen Ratsmitglieder erarbeitet, kann sie die Reihenfolge bei der Auswahl und Behandlung der Dossiers festlegen. Sie »bestimmt die allgemeine Ausrichtung der Beratungen und trägt dafür Sorge, dass sie in vertretbarer Zeit zum Abschluss gebracht werden. Der halbjährliche Wechsel des Vorsitzes lässt eine »Bilanzpflicht« entstehen, durch die ein Druck erzeugt wird, der sich dynamisierend auf die Entwicklung der Dossiers auswirkt.« ⁶

- Die **Kür** einer Präsidentschaft bietet dagegen die Möglichkeit, solche Themen einzubringen, die beim laufenden Arbeitsprogramm der EU-Organe unberücksichtigt bleiben. Dabei ist zu bedenken, dass die Kür oftmals dafür genutzt wird, ministeriale und parteipolitische Interessen zu befriedigen, was sich mit Hilfe von Konferenzen, Seminaren und der Organisation informeller Ministerräte bewerkstelligen lässt. Allerdings ist der Ratsvorsitz zur loyalen Zusammenarbeit mit der EU und den anderen Mitgliedstaaten verpflichtet. Das erfordert von der betroffenen Regierung natürlich eine größere Zurückhaltung bei der Verfolgung eigener Interessen, als von den anderen, »normalen« EU-Ratsmitgliedern.

Beide Übungen, Pflicht und Kür, müssen sich an den von außen einwirkenden Prozessen sowie an den Wahlen in den Mitgliedstaaten orientieren. Die Europäische Kommission legt zusätzlich zu der eher politisch ausgerichteten Agenda ihrer vorrangigen Arbeitsthemen ein jährliches Arbeits- und Legislativprogramm vor. Hierin sind – soweit voraussehbar – diejenigen Aufgaben aufgelistet, die von der Kommission jährlich abgearbeitet werden müssen. Da der Europäische Rat die Kommission immer häufiger zur Vorlage von Grün- und Weißbüchern sowie von Gesetzgebungsvorschlägen auffordert und dabei selbst in einigen Politikfeldern Mehrjahresprogramme beschließt, lässt die Kommission auch diese Aufforderungen in ihre Jahresprogramme einfließen. Ferner müssen die politischen Prozesse und Arbeitszyklen internationaler Organisationen bei einer gerade einmal sechs Monate währenden Ratspräsidentschaft berücksichtigt werden. Und schließlich spielt der Zeitpunkt nationaler Wahlen eine wichtige Rolle, weil Regierungen in solchen Situationen Handlungsfähigkeit verlieren und ihr Verhandlungs- und Abstimmungsverhalten im Rat der EU entsprechend anpassen müssen. Vor dem Hintergrund all dieser Überlegungen lässt sich grob umreißen, welchen strategischen Einflüssen die deutsche Ratspräsidentschaft ausgesetzt ist, was ihre Arbeit beeinflusst und wie sich die Chancen zur Realisierung bestimmter Vorhaben darstellen.

Die fünf wesentlichen Handlungsfelder einer EU-Ratspräsidentschaft können folgendermaßen beschrieben werden:

Initiativfunktion (Leadership): Initiativen in den Verhandlungsprozess selbst einbringen zu können, gehört zu den direkten Möglichkeiten einer Präsidentschaft, politisch zu führen. Die Umsetzung allerdings gestaltet sich mit Blick auf die Interessen der anderen beteiligten Akteure recht schwierig. Wegen der kurzen Dauer einer Präsidentschaft und der oft langwierigen Verfahren zur Verabschiedung politischer und allgemein ver-

EU Strategischer Zeitplan 2006–2009

2006	EU-Vorsitz	Wahlen	Institutionelle Fragen/Ratifizierung des Verfassungsvertrags (VVE)	Wohlfahrt → Lissabon-Strategie 2000	Solidarität → Strategie nachhaltige Entwicklung	Sicherheit → Strategie nachhaltige Entwicklung	Erweiterung → Nachbarschaftspolitik	Außenbeziehungen → Nachbarschaftspolitik → Millenniumsziele → ESS	Globale Prozesse → Millenniumsziele → ESS
	AT	IT (Parl 04.06/Präs 05.06); PT (Präs 01.06); FN (Präs 01.06); HU (Parl 04.06); CY (Parl 05.06)	Weißbuch zur Kommunikationpolitik Europäischer Rat (06.06) bewertet den Ratifizierungsprozess zum VVE Europäischer Rat (06.06) nimmt eine Strategie zur Erneuerbaren Energie an	Europäisches Jahr der Mobilität von Arbeitnehmern Bericht der KOM zur Lissabonner Strategie zu nationalen Reformprogrammen Implementierung des Gesetzgebungspakets zum öffentlichen Beschaffungswesen	Kulturhauptstadt (GR) Bewertung des 6. Aktionsplan zur Umwelt Grünbuch über eine zukünftige Meerespolitik	Neue Strategien zu Gesundheit und Verbraucherschutz Grünbuch zu einer sicheren, wettbewerbsfähigen und nachhaltigen Energiepolitik	Verhandlungen von SAK mit Serbien, Montenegro, und Bosnien Herzegowina	EU-LAC Gipfel, Wien 05.2006 Abschluss der Assoziationsabkommen mit Mercosur EU-Golfkooperationsrat: Abschluss der Verhandlungen (2006)	Ende des VN-Jahrzehnts für die Ausrottung der Armut Wahlen für den palästinensischen legislativen Rat (01.06) VN-Jahr des Sports
	FI	SW (Parl 09.06); SK (Parl 09.06); LV (Parl 10.06); AT (Parl 10.06); EE (Präs 11.06); NL (Parl 11.06)	KOM startet eine grundlegende Bewertung des Systems zum <i>Impact Assessment</i>	Bewertung der offenen Methode der Koordinierung im Bereich der Rentenpolitik Annahme eines gemeinsamen Rahmens für Qualifikationen Start des Projekts für ein Europäisches Institut für Technologie	Bewertung der Organisation des gemeinsamen Marktes für die Fischerei Errichtung von 3. Rahmenprogrammen für Freiheit, Justiz und Sicherheit (2007–2013) Gründung einer Agentur für die Fischerei	Europäischer Rat: Halbzeitbilanz des Haager Programms Neue Strategie zu Verbraucherschutz	Endgültiger Bericht über Bulgarien und Rumänien	Gemeinsames Paper Kommission/Hoher Vertreter zur Außenpolitik Gipfel: EU-Japan (April); EU-Russland (Mai); EU-Indien (Oktober); EU-China	VN-Jahr gegen Verwüstung G8-Gipfel in Russland
			»Better Regulation Global Review« Fortschrittsbericht und nächste Schritte	Gründung einer Agentur für die Fischerei				MS haben sich verpflichtet, zumindest 0.39 % BNE für Entwicklungshilfe bis zum Ende 2006 auszugeben Bewertung der Verhandlungen der wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen mit den AKP-Ländern	WTO-Ministertreffen: Abschluss der Runde zur Entwicklungshilfe
									VN Generalsekretär Kofi Annan beendet seine 2. Amtsperiode

2007	DE	EE (Parl 03.07); FN (Präs 03.07); Fr (Präs 04-05.07); IE (Parl 05/07.07); TR (Präs 05.07 + Parl); BE (05.07)	Neuer Finanzrahmen tritt in Kraft; Neue Programme fangen an	Neue Zoll- und Steuerprogramme	Jahr für Chancengleichheit Kulturhauptstadt (LU)	Strategische Bewertung der Energiepolitik	Beitritt von Bulgarien und Rumänien	EU-Ukraine: Öffnung der Verhandlungen für ein neues Abkommen	Russland: Parlamentswahlen
				IM-Bewertung: Soziale Inventur	Neue Generation der Strukturfonds, landwirtschaftlichen Entwicklungsfonds, und Fischereifonds	Strategischer Ansatz zur Gesundheit in Europa	Sicherheitsklausel über 10 der 2004 beigetretenen Staaten	EU-Kanada: Abschluss eines Handels- und Investitionsabkommens	Japan: Parlamentswahlen
2007	PT	FR (Parl 06.07); LV (Präs 06.07); SK (Präs 11.07)	50. Jahrestag der Partnerschaft mit den AKP-Ländern und OCT-Überseeregionen	Gas und Strom für Haushaltsmärkte liberalisiert	Bewertung des Emissionshandelsystems	Annahme neuen Sekundärrechts zu EUROPOL und EUROJUST	Zentralamerikanische und Andengemeinschaft: Eröffnung der Verhandlungen eines Assoziationsabkommens	G8-Gipfel in Deutschland	
				Halbzeitbilanz seitens der EIB und der KOM zur Wachstumsaktion	Gründung der Europäischen Grundrechtsagentur	Bewertung der Agentur für den Schutz der Außengrenzen			AKP Länder: Abschluss der wirtschaftlichen Partnerschaftsabkommen

EU-Vorsitz	Wahlen	Institutionelle Fragen/Ratifizierung des Verfassungsvertrags (VVE)	Wohlstand → Lissabon-Strategie 2000	Solidarität → Strategie nachhaltige Entwicklung	Sicherheit → Strategie nachhaltige Entwicklung	Erweiterung → Nachbarschaftspolitik	Außenbeziehungen → Nachbarschaftspolitik → Millenniumsziele → ESS	Globale Prozesse → Millenniumsziele → ESS
2008	SI CZ (Präs 02.08); CY (Präs 02.08); GR (Parl Frühling 2008); SP (Parl 03.08); MT (Parl 04.08)		Implementierung der Richtlinie über regulierte Professionen	SIS II funktions-tüchtig			EU-ASEAN: Abschluss des Freihandelsabkommens? (2008)	G8-Gipfel in Japan
			Bewertung des ersten Zyklus der neuen Lissabonner Strategie. Start des zweiten Zyklus					
2009	CZ MT (Präs 04.09) EP-Wahlen (06.09)	KOM bewertet alle Aspekte der EU-Ausgaben	Galileo System funktions-tüchtig	Kulturhauptstadt (AT + IT)	Neues Gesundheits- und Verbraucherschutzprogramm		1. Jahr der Implementierung des 10. Europäischen Entwicklungsfonds (AKP-Länder) Errichtung einer Europäischen Verteidigungs-agentur	US Präsidentschaftswahlen (11.08)
			Postdienstleistungsmarkt liberalisiert?	Abschluss der 2. Phase des Aufbaus eines gemeinsamen Asylsystems				
		Bericht der Kommission zu den nationalen Reformprogrammen der Lissabonner Strategie (Europäischer Rat, Frühling)						EU erreicht bis 2010 ein ODA/BNE Verhältnis von 0.56 % G8-Treffen in Italien

bindlicher Rechtsakte ist der Ertrag politischer Initiativen für das eigene Profil eher mäßig. Zudem wird diese Initiativfunktion durch die Bindung der Präsidentschaft an laufende Programme und durch Projekte, die die Präsidentschaft mit ihren Vorgängern und Nachfolgern zu vereinbaren hat, behindert. Günstig wirkt sich für Deutschland in diesem Zusammenhang aus, dass das erste Achtzehnmonatsprogramm des Rates im Januar 2007 startet. Damit hat die Bundesregierung die Möglichkeit, gegenüber ihren Teampartnern Portugal und Slowenien die Initiative zu ergreifen. Allerdings wird diese Sonderfunktion durch zwei Faktoren relativiert: Erstens kollidiert die Initiativfunktion mit der Vermittlerfunktion der Präsidentschaft. Zu offensichtlich national inspirierte Initiativen schaden erfahrungsgemäß dem nationalen Prestige und führen zu Vertrauensverlust. Zweitens ist es das Generalsekretariat des Rates und nicht die Präsidentschaft, das einen Großteil der Planungs- und Vermittlungsarbeiten des Rates gegenüber Parlament und Kommission steuert.

Koordinationsfunktion (Coordination & Point of Contact): Diese Rolle betrifft zum einen die Koordination der Arbeit im Rat selbst und zum anderen die Zusammenarbeit mit Kommission und Parlament. Die Repräsentanten der EU-Präsidentschaft haben beispielsweise die Pflicht, an den Plenartagungen des Parlaments teilzunehmen. Hier stellen sie das Arbeitsprogramm und die Bilanz vor, geben im Namen des Rates Erklärungen ab oder beantworten mündliche Anfragen. Sie nehmen an den Sitzungen der parlamentarischen Ausschüsse teil, an den *Trilogsitzungen* (Parlament-Ratsvorsitz-Kommission) über politische Angelegenheiten und Haushaltsfragen sowie an den Rechtsetzungsverfahren. Sie sind mitverantwortlich für die Vorbereitung und Durchführung von Sitzungen der Vermittlungsausschüsse, in denen sie mitentscheiden. Sie beraten und unterrichten das Parlament zum Beispiel bezüglich der wesentlichen Aspekte der GASP und der Justiz- und Innenpolitik. Und sie sind maßgeblich an der Aushandlung und am Abschluss internationaler Übereinkommen beteiligt. Gerade wegen der komplexen Entscheidungsverfahren in der EU ist die Koordinationsfunktion von großer Bedeutung und fordert seit der Einführung des Verfahrens zur Mitentscheidung von den Vertretern der Ratspräsidentschaft immer mehr Energie und Tatkraft.

Vermittlerfunktion (Mediation & Brokering): Idealerweise übernimmt die jeweilige Ratspräsidentschaft im Entscheidungs- und Verhandlungsprozess die Rolle des »ehrlichen Maklers«, der zwischen den unterschiedlichen Positionen der Mitgliedstaaten vermittelt. Insbesondere die kleineren Mitgliedstaaten konzen-

trieren sich auf diese Funktion relativ häufig, weil deren Eigeninteresse im Gegensatz zu dem der großen Mitgliedstaaten auf vielen Themenfeldern nur wenig ausgeprägt ist. Ratspräsidentschaften, die allzu offensichtlich versuchen, ihre Position als Mittler zwischen den Staaten zur Durchsetzung eigener Interessen auszunutzen, können heftige Reaktionen der Partner hervorrufen. Dies kann nicht nur die Arbeit im Rat nachhaltig erschweren, sondern letztlich auch die Autorität der Ratspräsidentschaft untergraben.

Geschäftsführungsfunktion (Management & Administration): Zur »Geschäftsführung« der Ratsarbeit im weitesten Sinne gehören Arbeiten wie die Anfertigung der Tagesordnung für die Sitzungen des Rates, des Ausschusses der ständigen Vertreter (AStV) und der Arbeitsgruppen. Eine der Hauptaufgaben jeder Präsidentschaft ist die ordnungsgemäße Leitung der einzelnen Sitzungen sowie den Delegationen der Mitgliedstaaten das Wort zu erteilen oder zu entziehen. Deutsche Regierungsvertreter werden in einer Vielzahl von EU-Gremien den Vorsitz führen, zum Beispiel beim Europäischen Rat, bei den Fachministerräten, im Ausschuss der Ständigen Vertreter, in etwa 250 Ausschüssen und Arbeitsgruppen. Insgesamt sind es rund 4000 EU-Sitzungen, die es zu leiten gilt. Zusätzlich müssen die Arbeitsschwerpunkte bestimmt und Vorschläge zu spezifischen Themen für öffentliche Aussprachen vorgelegt werden. Damit nicht genug, hat die Ratspräsidentschaft die Sitzungsorganisation und die Koordination der Entscheidungsabläufe bis hin zur Vorlage von Kompromissvorschlägen für eine Einigung im Ministerrat sowie im Vermittlungsausschuss von Rat und Parlament auszuarbeiten. Es ist leicht vorstellbar, dass dadurch die personellen Ressourcen der Mitgliedstaaten stark beansprucht werden. Die Tabelle 1 zeigt, wie viele Mitarbeiter die deutschen Ratspräsidentschaften von 1988 bis 1999 aus der Ständigen Vertretung in Brüssel und den Ministerien in Bonn beziehungsweise Berlin für Vorsitz und Delegationssprecherrollen in den Arbeitsgruppen des Ministerrates abstellte.

Sprecherfunktion (Spokesperson & External Representation): Diese Funktion hat eine interne und eine externe Dimension. Intern vertritt die Präsidentschaft den Rat gegenüber der Kommission und dem Europäischen Parlament. So stellt jede Präsidentschaft vor dem Europäischen Parlament die Ziele ihrer Amtszeit vor und zieht am Ende Bilanz. Darüber hinaus leitet die Präsidentschaft gemeinsam mit einem Vertreter des Europäischen Parlaments die Sitzungen des Vermittlungsausschusses im Mitentscheidungsverfahren. Extern vertritt die Präsidentschaft gemeinsam mit dem Hohen Repräsentanten des Rates die EU gegenüber

Tabelle 1		Vorsitz Ratsarbeitsgruppen			Sprecher Ratsarbeitsgruppen		
Ressort	Jahr	1988	1994	1999	1988	1994	1999
Auswärtiges		2	22	30	1	22	25
Wirtschaft		29	23	38	48	49	46
Landwirtschaft		18	42	63	23	51	64
Finanzen		13	2	19	30	30	48
Justiz		24	20	33	25	22	31
Innen		3	18	33	3	21	33
Arbeit		3	4	1	4	5	1
Verkehr		4	3	1	4	8	6
Jugend, Familie, Gesundheit		3	23	35	13	28	28
Erziehung, Wissenschaft, Technologie		1	4	2	2	6	0
Umwelt		2	2	8	3	6	8
Wirtschaftliche Zusammenarbeit		0	0	1	5	4	1
Regionalplanung		2	1	1	4	2	2
Ständige Vertretung Deutschlands bei der EU		91	96	84	26	30	49
Sonstige		2	4	2	3	13	1
Summe		197	264	351	194	297	343

dritten Staaten und Organisationen. Wichtig ist diese Repräsentativfunktion insbesondere im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Nach Art. 18 EU-V ist die Präsidentschaft für die Darstellung und Durchführung der Strategien, Aktionen und Positionen in der GASP insbesondere in internationalen Organisationen und Konferenzen verantwortlich. Sie wird dabei von der Kommission, der folgenden Präsidentschaft und vom Generalsekretär des Rates unterstützt, der

in diesem Politikfeld die Aufgaben als Hoher Vertreter für die GASP wahrnimmt. Insofern tritt die Präsidentschaft gegenüber dritten Staaten und Organisationen immer in Gestalt einer Troika, »gegebenenfalls« auch einer Quadriga auf. Im Bereich der Außenhandelsbeziehungen vertritt der Vorsitz die Europäischen Gemeinschaften nur selten, in der Regel ist dies Aufgabe der Kommission.

B. Eine handlungsfähige und demokratische Union

Die Reflexionsphase, die die Staats- und Regierungschefs sich und ihren Bürgern nach dem negativen Ausgang der Volksabstimmungen in Frankreich und in den Niederlanden zum Vertrag über eine Verfassung für Europa (VVE) verordnet haben, wird um mindestens ein weiteres Jahr verlängert. Der Europäische Rat hat am 15. und 16. Juni 2006 lediglich die seit Juni 2005 geführten Debatten bewertet und eine Wegeskizze für das Vorgehen bis zu den Europawahlen im Juni 2009 diskutiert. Ein konkreter Fahrplan für die Realisierung des VVE oder eines alternativen Vertrags war nicht zu erwarten. Um sich aber überhaupt auf ein weiteres Vorgehen verständigen zu können, müssten sich alle 27 EU-Mitglieder eindeutig dazu äußern, welches Ziel sie bei den als notwendig erkannten institutionellen Reformen zu verfolgen gedenken und welche Schritte sie zu dessen Erreichung für nötig halten. In diesem Kontext sind klare Stellungnahmen zu Bedeutung und Zukunft des Verfassungsvertrags gefordert. Ein Konsens zu diesen Fragen ist in der EU-27 unwahrscheinlich. Um dennoch eine konstruktive Diskussion zu führen, müssten sich die Mitgliedstaaten auf gemeinsame Maßstäbe zur Bewertung der vorgelegten Reformvorhaben und auf Optionen für die Lösung der Verfassungskrise einigen.

In den vergangenen Monaten wurden in fast allen Mitgliedsländern ebenso wie in der EU-Kommission und im Europäischen Parlament (EP) Vorschläge für den Umgang mit der Krise formuliert, die durch das »Doppelnein« zum VVE ausgelöst wurde. Geklärt hat sich dadurch nichts – es gibt nicht einmal eine gemeinsame Lesart der Krise. Die Akteure gehen von konträren Prämissen aus, legen ihre Interessen nicht offen und bleiben mit ihren Vorschlägen im Vagen. Folglich war es auch beim Juni-Gipfel 2006 nicht möglich, eine gemeinsame Richtungsentscheidung zu treffen – entweder für den Verfassungsvertrag oder für eine Alternative.

Zwei Indikatoren verdeutlichen die bisherigen Positionen in der »Krisen-Diskussion«: Zum einen die Haltung zu der Frage, ob der Prozess der Ratifizierung des VVE abgebrochen oder fortgesetzt werden soll und zum zweiten der Blick auf das Reformziel, das die jeweiligen Akteure verfolgen. Deutlich lassen sich demnach drei Gruppen unterscheiden:

- Eine Gruppe um diejenigen Staaten, die den Vertrag bereits ratifiziert haben, spricht sich **für die Weiterführung des Ratifizierungsprozesses** und für die Beibehaltung des VVE-Textes aus, da die darin formulierten Reformen nach wie vor den Zielvorstellungen dieser Mitgliedstaaten entsprechen. Sie

erwägen allenfalls eine Ergänzung des VVE um Erklärungen und Protokolle hin zu einem »VVE Plus«, was die Ratifizierung für andere Staaten erleichtern könnte. Nach dem Verständnis dieser VVE-Befürworter müsste in Frankreich und in den Niederlanden ein zweiter Anlauf zur Ratifizierung des VVE vorgenommen werden.

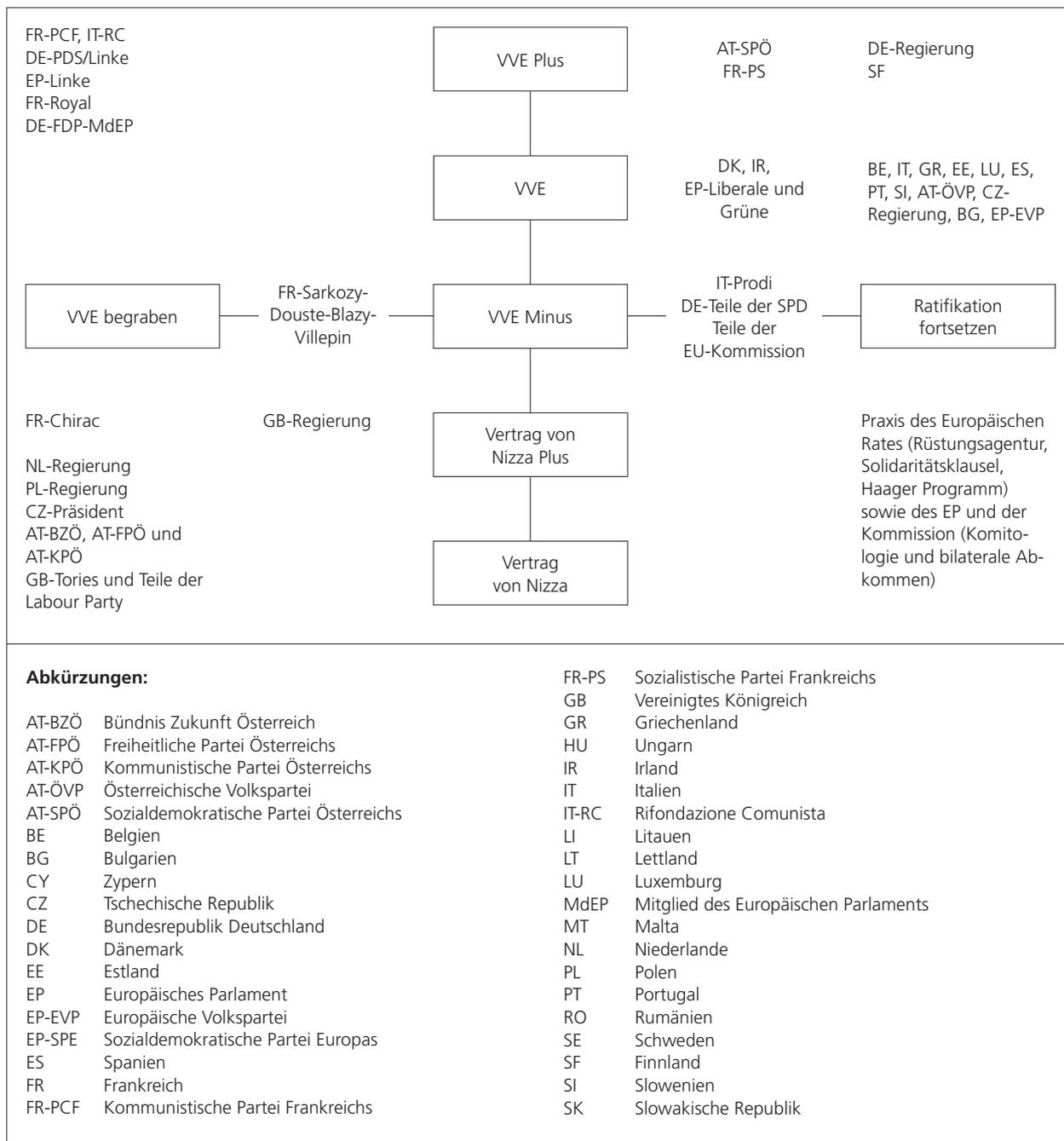
- Eine zweite Gruppe um Vertreter aus Frankreich, den Niederlanden, aus Polen und Tschechien spricht sich **für die »Einäscherung« des VVE** und für den Status quo des Vertrags von Nizza aus, um auf dieser Grundlage Reformen des institutionellen Systems der EU zu diskutieren. Sie will sozusagen einen »Vertrag von Nizza Plus«.
- Zwischen diesen beiden Extremen liegt die **Option »Minivertrag«** auf Basis der ersten beiden Teile des VVE. Die »Brückenbauer« wollen einen »VVE Minus«, indem sie insbesondere den ersten und zweiten Teil des VVE retten und damit die institutionellen und verfahrensmäßigen Reformen sichern. Der VVE müsste dazu im Rahmen eines neuerlichen Konvents oder in einer kürzeren Regierungskonferenz nachverhandelt werden.

1. Der Auftrag

Zum Kernproblem bei der laufenden Diskussion in der EU gehört nicht nur der Dissens über die Frage, wie dem Stillstand beim Verfassungsvertrag und der damit verbundenen Krise des europäischen Integrationsprojekts begegnet werden kann. Die Ursache für die Ziellosigkeit der Debatte und die Tatsache, dass sich keine Annäherung oder gar Konsensbildung abzeichnet, liegt tiefer: In der laufenden EU-Zukunftsdiskussion legt kaum eine der Regierungen ihre politischen Ziele offen. Es fehlt ein gemeinsamer Maßstab, an dem das Potenzial zur Lösung der Probleme und die Realisierungschancen der verschiedenen Vorschläge gemessen werden könnten. Drei Kriterien böten sich für einen solchen Maßstab an:

- **Realisieren des Verfassungsvertrags zum vereinbarten Zeitpunkt 2009.** Diesem Kriterium entsprechend müsste Druck dahingehend aufgebaut werden, dass die Vorschläge ausschließlich dem Ziel dienen, den Vertrag bis zu den Europawahlen im Juni 2009 und dem anschließenden Beginn der nächsten Amtsperiode der Europäischen Kommission zu realisieren. Dazu haben sich die Staats- und Regierungschefs immerhin durch Unterzeichnung des VVE verpflichtet.
- **Entkräften der Argumente, die die Bürger zur Ablehnung des VVE oder der Integration insgesamt bewegt haben.** Dabei geht um eine Analy-

Übersicht 1: Positionen zum Vertrag über eine Verfassung für Europa und zum Ratifizierungsprozess, Stand: November 2006



se der Gründe, deretwegen in Frankreich und in den Niederlanden der VVE abgelehnt wurde und weswegen andere Länder, in denen die Ratifizierung noch aussteht, den VVE ablehnen könnten. Vorschläge, die auf diese Vorbehalte eingehen, würden die Chancen für eine Ratifizierung des VVE oder eines alternativen Vertrages erhöhen.

- **Erreichen der vertraglich fixierten Reformziele.** Im Vertrag von Nizza, in der Erklärung Nr. 23 zur Zukunft der Union, wurde das Mandat des Verfassungskonvents und der Regierungskonferenz skizziert. Auf dem Europäischen Rat von Laeken im De-

zember 2001 wurde es im Einzelnen ausformuliert. Dieses Mandat umfasst mehrere Aufträge: Eine Anpassung der Institutionen der Union an die bereits im Mai 2005 erfolgte Erweiterung, eine Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten, eine Statusklärung für die Grundrechtecharta, eine Definition der Rolle der nationalen Parlamente in der Union und die Vereinfachung der Verträge. Vorschläge aus den Hauptstädten müssen sich an diesem Mandat messen lassen. Der VVE, der als Ergebnis einer tiefgehenden und breit angelegten Diskussion im Konvent von allen Mitgliedstaaten

unterzeichnet und damit anerkannt wurde, kann dabei als Erfüllung dieses Mandats betrachtet werden. Daher sollte eine Analyse entlang dieses dritten Maßstabs die alternativen Inhalte hierzu mit den vorliegenden Antworten des VVE konfrontieren.

Die drei genannten Maßstäbe erlauben allesamt eine nachvollziehbare Bewertung der Optionen. Gerade in der politischen Debatte einer immer komplexer werdenden EU sollten die Akteure ihre Ziele und Maßstäbe offenlegen, damit ihre Mitakteure sehen, welche Probleme sie lösen wollen und welche konzeptionellen Prärogative und politischen Interessen sich dahinter verbergen. Ohne diese Transparenz droht eine Zerfaserung der Debatte und eine weitere politische Fragmentierung der Union. Die wachsende Unruhe und Europa-Skepsis der Bürger, geschürt von orientierungslos wirkenden Regierungen und von populistischen Kräften, können die entstehenden zentrifugalen Kräfte leider nur stärken. Sie werden politisch-strategisch über die nach innen strebende Energie der Europäischen Union dominieren. Diese Gefahren nehmen auch deshalb zu, weil sich trotz der vertraglichen Verpflichtung zum europäischen »Gemeinwohl« innerhalb der Kommission immer deutlichere Tendenzen zur Lagerbildung abzeichnen. Dadurch hat Europa an integrativer Impulskraft und politischem Einfluss auf die mitgliedstaatlichen Regierungen und in der öffentlichen Debatte verloren.

2. Die Verfassung verschlanken oder nachverhandeln

Der französische Innenminister und Vorsitzende der Regierungspartei UMP, Nicolas Sarkozy, forderte zunächst in seiner Neujahrsrede am 12. Januar 2006 und dann im September 2006⁷ in Brüssel, auf Grundlage des ersten Teils des VVE einen kürzeren Vertragstext auszuhandeln, der die EU-25 ausschließlich auf institutioneller und verfahrensrechtlicher Ebene organisiere. Ein solcher »gestutzter« VVE sollte die Gestaltung des Vorsitzes im Ministerrat und im Europäischen Rat regeln, ferner die Anwendungsfelder für qualifizierte Mehrheitsentscheidungen und für das Mitentscheidungsverfahren des Europäischen Parlaments (EP), die Wahl des Kommissionspräsidenten durch das EP, die Einführung des Subsidiaritäts-Kontrollverfahrens durch die nationalen Parlamente, die Vereinfachung der Verfahren für die verstärkte Zusammenarbeit sowie die Schaffung des Amtes eines Europäischen Außenministers. Diesen »Minivertrag« würde Sarkozy nur parlamentarisch ratifizieren lassen. Offen ließ er, wie die – im zweiten Teil des VVE übernommene – Grundrechtecharta, die Rechtspersönlichkeit der EU, die Schaffung eines Euro-

päischen Auswärtigen Dienstes, die Grundüberholung der europäischen Finanzverfassung und die Reformen des dritten und vierten Teils des Vertrages in Kraft gesetzt werden sollten. Der Vorschlag von Sarkozy böte nur dann einen Ausweg, wenn jener im Mai 2007 die Präsidentschaftswahl gewinnen und sich danach auf das Mandat der Wähler berufen könnte, um einen verkürzten Reformvertrag im Parlament durchzusetzen. Unter den Staats- und Regierungschefs der EU hat bislang nur Italiens Ministerpräsident Prodi den Vorstoß von Sarkozy unterstützt. Ob auch die Bundesregierung diese Option gutheißt, wenn sie davon spricht, die »politische Substanz des Verfassungsvertrages« retten zu wollen, ist unklar. Es deutet aber den Versuch Berlins an, sich dem Vorschlag von Sarkozy zu widmen, sollten sich ausreichend viele Staaten kompromissbereit zeigen und dazu bereit sein, den Verfassungsvertrag aufzuschneiden, wenn es um eine sehr eng am Inhalt des VVE angelehnte Definition der »Substanz« geht.⁸

Vorschläge dieser Art orientieren sich zwar am Text des VVE, lösen ihn aber in seinem ganzheitlichen Charakter auf. Sie stellen damit das im Konvent und auf der Regierungskonferenz erzielte Ergebnis in Frage. In der Folge würden wahrscheinlich nicht nur diejenigen Punkte neu diskutiert, die die Gegner des VVE in Frankreich und in den Niederlanden bemängelt haben. Zu erwarten wäre darüber hinaus, dass auch andere Bereiche in Zweifel gezogen werden. Manche Akteure könnten gar die Verhandlungen zum Anlass nehmen, ihnen ohnehin unliebsame Elemente des VVE erneut auf die Tagesordnung zu setzen. Der französische Außenminister ließ bereits im Januar 2006 durchblicken, dass Frankreich das im VVE normierte Verfahren der doppelten Mehrheit im Entscheidungssystem des Ministerrates zur Disposition stellen wolle. Auch aus Polen ist Kritik an diesem Modus der Stimmengewichtung im Rat zu erwarten, weil er das Land im Vergleich zu den Nizza-Regeln schwächt.

Sollte der Verfassungskompromiss in der geschilderten Weise zerpflückt werden, birgt dies die Gefahr einer deutlich über das Jahr 2009 hinausreichenden Verzögerung in sich. Dabei geht der Vorschlag nicht in nennenswertem Maße auf die Gründe der Ablehnung in den französischen und niederländischen Referenden ein. Auch wenn beispielsweise Länge und Struktur des Vertrags, der allen französischen Haushalten zugesandt wurde, in Frankreich für Unverständnis und Ablehnung gesorgt haben, so ist dieser Aspekt allen Analysen zufolge nur ein Ablehnungsgrund unter vielen anderen.

3. Die Kritik an der Verfassung auffangen

Deutlicher an der Erhaltung des VVE ausgerichtet und an dessen Ziel, die im Rahmen des Nizza-Vertrags postulierten Reformvorhaben zu realisieren, sind Vorschläge zur Ergänzung des Vertrags, etwa durch ein Protokoll, eine Erklärung oder eine Charta. Ein derartiger Zusatz könnte, ohne die politische Substanz des Vertrags zu berühren, den Vertragskritikern konstruktiv entgegenkommen. Ausgangspunkt entsprechender Überlegungen sind die Gründe für das französische und das niederländische »Nein« zum VVE.

Das »Nein« der französischen Bevölkerung war vielschichtig motiviert: Die Furcht vor einem EU-Beitritt der Türkei, die Angst vor einer zu weitgehenden Aufgabe nationaler Souveränität und Identität, die nachträgliche Missbilligung der Osterweiterung, welche insbesondere Frankreich im Derrida'schen Sinne tatsächlich an die Peripherie, »das Kap« Europas drückt⁹, und die Kritik an der politischen Klasse. Viele Bürger stimmten aber gegen den VVE, weil sie von den politischen und kompetenzrechtlichen Reformen des Vertrags, so wie sie sie wahrgenommen haben, nicht überzeugt waren. Der VVE wurde als Bedrohung des französischen Sozialmodells interpretiert, obwohl der Konvent sozialpolitische Grundsätze festgelegt hat, »die in den Mitgliedstaaten ihresgleichen suchen«,¹⁰ wie zum Beispiel den Artikel I-3.3 VVE. In den Niederlanden wurde der Verfassungsvertrag unter anderem deshalb abgelehnt, weil man dort eine günstige Gelegenheit sah, die Regierung für ihre Einwanderungs- und Währungsumstellungspolitik abzustrafen. Außerdem war das niederländische »Nein« Ausdruck eines tiefen Unbehagens der Bevölkerung über die Politik der größeren gegenüber den kleineren Staaten in der EU. In Bezug auf den VVE selbst zeigt diese Motivkette, dass sich das niederländische Votum zum Teil gegen die Institutionenreformen richtete, vor allem gegen jene im System des Rates der EU und des Europäischen Rates.

Allen Ablehnungsmotiven liegen drei grundsätzliche Faktoren zugrunde: Da ist die Sorge um die eigene Lebensperspektive im Hinblick auf die soziale Sicherung und auf die gesellschaftliche und nationale Identität, da sind die Angst vor den Erweiterungen der EU und die Angst vor dem Verlust der Autonomie des eigenen Staates als vermeintlich letzter Bastion gegen die Drohungen der Globalisierung. Diese wird jedoch durch die Liberalisierung des Binnenmarktes von der EU eher vorangetrieben als sozialverträglich und souveränitätsbeziehungsweise »autonomieschonend« (Fritz Scharpf) abgedefert.

Die beschriebenen Erwartungen und Ängste könnten als Ansatzpunkt dafür dienen, die Vertragsziele so zu übermitteln, dass die sozial- und wirtschaftspoli-

tischen Grundsätze und Intentionen sowie die Funktion der Europäischen Union im Hinblick auf die Souveränität und nationale Identität der einzelnen Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Globalisierung und den EU-Erweiterungen deutlich gemacht werden. Während der deutschen Ratspräsidentschaft soll anlässlich des 50-jährigen Jubiläums der Römischen Verträge eine feierliche Erklärung über die Werte und Ziele der Europäischen Union abgegeben werden. Das wäre ein guter Zeitpunkt, in eine zeitlich und inhaltlich begrenzte Überprüfung des VVE mit dem Ziel einzusteigen, die sozial- und wirtschaftspolitische Dimension sowie die Werte, Ziele und identitätsstiftenden Merkmale der Europäischen Union besser zu veranschaulichen. Das Europäische Parlament könnte in diesem Zusammenhang die seinerseits geforderten »parlamentarischen Foren« substantiell ausrichten. Damit würde gleichzeitig vermieden, dass die »Berliner Erklärung« als Machwerk mitgliedstaatlicher beziehungsweise europäischer Bürokratien entwertet und so letztlich ihres Potenzials als Beitrag zur VVE-Belebung beraubt wird.

In einem ersten Schritt könnte am Ende eines derartigen Prozesses eine Erklärung über die soziale Dimension der EU stehen, eventuell verbunden mit der Verabschiedung einer europäischen Globalisierungsstrategie, die die sozialen und wirtschaftlichen Grundstandards der EU in außenpolitisch wirksame Richtlinien für die Beziehungen der EU zu Drittstaaten übersetzt. Geht allerdings eine solche Ergänzung in ihrer Substanz über die Inhalte des VVE hinaus, könnte sie dessen Ratifizierung in Großbritannien, Polen und Tschechien gefährden. Ein reines »Plazebo«-Protokoll wiederum dürfte in Frankreich im Falle eines neuen Ratifizierungsanlaufs die Gegner nicht zum Schweigen bringen und schon gar nicht zu einem »Ja« stimulieren. Sie würden das eher als »Trickserie« betrachten.

Eine Lösung in diesem Dilemma könnte die Formulierung von »Vertiefungselementen« als Option für eine bestimmte Mindestzahl von Staaten sein, die über den VVE hinausweisen und denen sich im späteren Verlauf des Integrationsprozesses weitere Staaten anschließen. Der bislang zur Ratifizierung aufgelegte VVE bliebe intakt und kein Staat würde zur Teilnahme an der Vertiefung gezwungen. Andererseits stünden diejenigen, die an einer Vertiefung der Sozialpolitik interessiert wären, in der Pflicht. Sie müssten die erforderliche »kritische Masse« mitwirkender Staaten organisieren. Allerdings ist eine verstärkte Zusammenarbeit in der Sozialpolitik für die interessierten Länder nur dann sinnvoll, wenn die Zahl der »Trittbrettfahrer« gering bleibt. Denn schließlich könnten sich die im EU- und EG-Vertrag antizipierten Sogwirkungen der verstärkten Zusammenarbeit (Artikel 27a–27e EUV [GASP], 40–40e EUV [Polizeiliche und Strafrechtliche Zusammenarbeit],

und 43–45 EUV [Generalklausel der verstärkten Zusammenarbeit im EU-Rahmen], sowie 11–11a EGV [Generalklausel der verstärkten Zusammenarbeit im EG-Rahmen]) nur dann entfalten, wenn in den zunächst nicht teilnehmenden Staaten ein breiter gesellschaftlicher Druck zur Mitwirkung an der »Avantgarde« entsteht. Die deutsche Ratspräsidentschaft könnte daher eine offene Debatte über zwei gangbare Wege initiieren und Verbindungen zwischen diesen beiden Wegen vermitteln:

- Option I: Die »Visualisierung« in Form einer rechtlich unverbindlichen Erklärung bestünde im Kern aus einer prägnanten Zusammenstellung aller über den VVE verbrieften sozialrechtlichen und sozialpolitischen Normen. An der Substanz des VVE würde sich nichts ändern.
- Option II: Die »Vertiefung« zielt dagegen auf eine substantielle Erweiterung der betreffenden Kompetenznormen im Anwendungsbereich der Signatarstaaten. Der VVE sollte dann inklusive dieser Erweiterungen Gegenstand der Ratifizierungsverfahren werden. Nicht nur Frankreich und die Niederlande, sondern auch diejenigen Staaten, die den VVE bereits ratifiziert haben, müssten dann eine zweite Ratifizierung vornehmen.

Wie das niederländische »Nee« vor allem Ausdruck der Ablehnung europäischer Gleichmacherei war und der Furcht vor dem Verlust der nationalen Identität, so werden auch die noch ausstehenden Voten in Tschechien, Polen, Großbritannien und Irland von ähnlich gelagerten Gefühlen beeinflusst werden. Mit einer Erklärung, einem Protokoll oder einer Charta zur sozialen Dimension allein wäre diesen Staaten nicht geholfen. Aber analog zum Vorgehen in der Sozial- und Wirtschaftspolitik könnten sich Europas Bürger und ihre Repräsentanten im EU-Vertrag auf die Suche begeben. Sie würden in Artikel 6 EU-Vertrag konkrete, aber nicht weiter ausgeführte Elemente finden, die die »nationalen Identitäten« und »Autonomieansprüche« beschreiben. Die können in einem weiteren Schritt der VVE-Ergänzung politisch proklamiert werden. Der Artikel I-5 VVE stellt in dieser Hinsicht einen ersten Anhaltspunkt dar. Demnach achtet die EU im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten deren »Gleichheit [...] vor der Verfassung sowie die nationale Identität [...], die in deren grundlegender politischer und verfassungsrechtlicher Struktur einschließlich der regionalen und kommunalen Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.« Diese Vertragselemente sollte man dahingehend ergänzen, dass über die enge, räumliche Definition des Artikels I-5 VVE hinausgegangen wird. So kann vermieden werden, die nationalen Identitätselemente allein als besitzstandswahrende »Grenzen« der staatlichen Europapolitik und Integrationsbereitschaft gegenüber der EU

zu definieren. Eine derart introvertierte Interpretation des Artikels I-5 VVE würde nur die Lagerbildung im Sinne von »Nationalstaaten gegen die EU« fördern und eine konstruktive Zusammenarbeit im Institutionengefüge der EU behindern. Würden die Konflikte zwischen EU und Nationalstaaten überbetont und damit bewusst geschürt, so könnte das zu einem Einfrieren der europäischen politischen Integration auf dem Stand des Status quo führen und notwendige Reformen verhindern. Im schlimmsten Fall könnte es zu einem Rückbau der wirtschaftlichen und politischen Zusammenarbeit kommen. Der Konflikt, der sich jüngst an den europäischen Wettbewerbsregeln wegen des Verhaltens von Energiekonzernen und Regierungen in Spanien und Frankreich entzündete, hat gezeigt, wie ausgeprägt die protektionistischen Tendenzen sind. Wichtig wäre daher, die nationalen Identitäten als konstitutive Elemente des EU-Projekts anzuerkennen, ohne sie als Gegensatz zur Integration erscheinen zu lassen. Die gegenseitig anerkannten Werte müssten in einen globalen Maßstab gerückt werden. Die EU würde als Schutzmacht dieser Werte und Ansprüche im globalen Wettbewerb begriffen. So gewendet könnte die nationale Identität im Binnenverhältnis der EU dynamisierend und in deren Außenverhältnis schützend wirken.

Eine Erklärung oder Charta, die auf die beschriebenen Problemfelder eingeht, müsste auch der Klärung des Verfassungsbegriffs im VVE dienen. Dafür sollte die deutsche Präsidentschaft ein »Dokument der Selbsterforschung« ausarbeiten, welches den einzelnen Mitgliedstaaten die grundsätzlichen Motive für ihre Mitgliedschaft in der Europäischen Union entlockt. Dann könnte Deutschland gemeinsam mit den beiden Partnern der Präsidentschaftstroika Portugal und Slowenien sowie mit dem Europäischen Parlament eine Wegeskizze als Basis dafür vorlegen, mit den kritischen Partnern Frankreich, den Niederlanden, Großbritannien, Polen und Tschechien einen ersten Aufschlag zu wagen.

4. Akute Probleme jetzt lösen oder warten

Nicht nur der niederländische Außenminister Bot betonte, dass es aus Sicht seiner Regierung ratsam erscheine, sich »vorerst auf praktische Maßnahmen auf Grundlage des Vertrags von Nizza« zu konzentrieren. Auch Frankreichs Staatspräsident Chirac fordert seit Januar 2006, die EU »auf Basis der bestehenden Verträge« zu reformieren, um die Funktionsabläufe der Institutionen zu verbessern. Substantiell unterfüttert wurde dieser Vorschlag im April 2006 in einem Schreiben der Außen- und Europaminister Frankreichs an die

österreichische Außenministerin. Im Einzelnen schlagen sie vor:

- Die Nutzung der sogenannten Passerelle- bzw. Brücken-Klausel in Artikel 42 EUV zur Überführung der Politiken aus der »Dritten«, intergouvernemental strukturierten Säule des EU-Vertrages in den supranationalen EG-Vertrag, ihre Nutzung also zur Reform und Vergemeinschaftung der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit. Alle oder Teile der in der »Dritten Säule« normierten Politiken würden so in das Verfahren der qualifizierten Mehrheit im Rat übergehen, vom einfachen Konsultationsrecht des Europäischen Parlaments zum weitaus gewichtigeren Mitentscheidungsverfahren sowie zur Stärkung der gerichtlichen Kontrolle dieser Materien durch den Europäischen Gerichtshof.
- Die Aktivierung einer vergleichbaren Passerelle-Klausel in Artikel 137.2 EGV für den Übergang zum Mitentscheidungsverfahren in jenen Bereichen der Sozialpolitik, die gegenwärtig dem Einstimmigkeitszwang im Ministerrat und lediglich dem Konsultationsverfahren des EP unterliegen.
- Die stärkere Vernetzung sowie institutionelle und verfahrensmäßige Zusammenführung der mit außenpolitischen Fragen befassten Gremien des Rates und der Kommission auf der Grundlage des Selbstorganisationsrechts der Organe.
- Eine weitere Steigerung der Transparenz des Ministerrats auf der Grundlage seines Selbstorganisationsrechts.
- Die Stärkung der Kontroll- und Informationsrechte des Europäischen Parlaments im Rahmen der mit Fragen der Umsetzung europäischen Gemeinschaftsrechts befassten Ausschüsse (Komitologie).
- Die Stärkung der wirtschafts- und finanzpolitischen Koordinationsinstrumente der EU im Rahmen und auf Grundlage der Organisationsautonomie der Euro-Gruppe.
- Die faktische Vorabimplementierung des VVE-Protokolls über das Subsidiaritätsprinzip im Interesse der stärkeren Einbindung der nationalen Parlamente und auf der Grundlage des geltenden Protokolls über die Rolle der nationalen Parlamente in der EU.

Ohne der Gruppe derjenigen beitreten zu wollen, die den VVE für tot erklären, hat sich die EU-Kommission dieser Linie angenähert und ähnliche Reformschritte »à traité constant« vorgeschlagen. Zudem sind gegenwärtig zahlreiche Bemühungen im Gange, die beiden VVE-Protokolle über die Rolle der nationalen Parlamente und die Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zu implementieren. Den Anfang machte der britische Außenminister Jack Straw, der unmittelbar nach den beiden Negativreferenden betonte, dass die Regeln beider Protokolle auch ohne den VVE in

Kraft gesetzt werden könnten. Ebenso forderte Ende November 2005 die Mehrzahl der Teilnehmer an der jährlichen Subsidiaritätskonferenz des Ausschusses der Regionen die Umsetzung des VVE-Subsidiaritätsprotokolls. In diesem Zusammenhang wird seit Herbst 2005 ein Großteil der politischen Energie darauf verwendet, das »Europa der Projekte« voranzubringen, um der Bevölkerung in den Mitgliedstaaten »sichtbare Erfolge« zu bieten. Beispielhaft dafür sind die Ergebnisse des Hampton-Court-Gipfels, der unter britischer Ratspräsidentschaft als prominentestes Projekt im Oktober 2005 den sogenannten »Globalisierungsfonds« hervorgebracht und die energiepolitische Diskussion belebt hat. Ein weiteres Beispiel ist die von Frankreichs Präsident Chirac vorangetriebene Diskussion über Projekte im Bereich Forschung und Innovation. Diese Initiativen haben zwar im engeren Sinne nichts mit dem Verfassungsvertrag zu tun. Sie können aber als Versuch gewertet werden, den Kontext zu verändern, also die Stimmung in der Bevölkerung gegenüber der EU ins Positive zu wenden, um gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt die Ratifizierung des Verfassungsvertrags erstmals oder erneut ins Spiel zu bringen. Allerdings setzen sich diejenigen Regierungen, die sich für ein Europa der Projekte stark machen, dem Verdacht aus, dass gerade sie – vorläufig – kein Interesse an einer Ratifizierung des VVE haben.

5. Spielräume offensiv nutzen

Wie können einzelne Reformelemente des VVE vorzeitig und auf der Grundlage der bestehenden Verträge in Kraft gesetzt werden? Aus der Entwicklung der EU, aus dem Wechselspiel zwischen Vertragsreform und Vertragssimplementierung, aus dem Auf und Ab der Vertragsentwicklung lassen sich drei Varianten relativ einfach identifizieren: Das Selbstorganisationsrecht der Organe, das Instrument der interinstitutionellen Abkommen sowie das einfache Beschlussrecht der Organe in institutionellen und verfahrensrechtlichen Angelegenheiten.

a. Selbstorganisationsrecht

Bei aller Wertschätzung des Verfassungsvertrages darf ein Aspekt nicht in Vergessenheit geraten: Seit längerem schreiben einige der im Konvent vereinbarten Reformen zur Organisation der Organe lediglich laufende, organinterne Reformprozesse fort und normieren sie auf der rechtlich höchsten Stufe europäischen Primärrechts. Die Verfahrensregeln der Geschäftsordnungen von Kommission, Parlament und Rat bieten

dabei nicht zu unterschätzende Spielräume. Daher wären aufgrund des Selbstorganisationsrechts und der Geschäftsordnungsautonomie der Organe schon jetzt die folgenden Reformen möglich:

- Im Ratssystem könnte die im VVE normierte Reorganisation, also die Neufassung der internen Aufgabenbeschreibung der Präsidentschaften und der Zusammenarbeit zwischen den Fachräten und dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen (RAA) umgesetzt werden.
- Der Europäische Rat könnte sich auf die Wahl eines Vorsitzes oder Präsidenten einigen. Allerdings wären die im Verfassungsvertrag vereinbarten weitgehenden Kompetenzerweiterungen für den Europäischen Rat und seinen Präsidenten nur eingeschränkt, nämlich über den Weg eines interinstitutionellen Abkommens mit der Kommission und dem Europäischen Parlament, umzusetzen.
- Die im VVE vorgesehene Einteilung in Fachräte und einen Allgemeinen Rat (Artikel I-24.1 VVE) könnte in die Geschäftsordnung aufgenommen werden.
- Innerhalb der Kommission wären ohne Vertragsänderungen Reformen zur internen Arbeitsweise und zu den besonderen Befugnissen des Kommissionspräsidenten und der Vizepräsidenten gegenüber dem Gesamtkollegium möglich. Insbesondere die erweiterte Rolle des Kommissionspräsidenten (Artikel I-27 VVE) könnte durch die Ausdehnung der Artikel 1–3 Geschäftsordnung der Kommission realisiert werden.
- Es wäre denkbar, innerhalb der Eurogruppe die erstmals im September 2004 analog zu Artikel 2 des VVE-Protokolls erfolgte Wahl des Vorsitzenden für zwei Jahre auf einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren auszudehnen. Mit der Verlängerung der Amtszeit des Vorsitzenden würde die Eurogruppe besonders auf internationaler Ebene deutlicher wahrgenommen werden und auch in Fragen der Währungs- und Fiskalpolitik ein stärkeres Gewicht auf internationaler und innereuropäischer Ebene erhalten. Denn bisher wird nur die Geldpolitik längerfristig repräsentiert: Der Präsident der Europäischen Zentralbank wird für einen Zeitraum von acht Jahren ernannt.

b. Interinstitutionelle Abkommen

Seit Beginn der EWG wird auf höchster Ebene, sozusagen auf den »Gipfeln« der Staats- und Regierungschefs, die Reform der EU-Verträge autorisiert. Dazwischen, in den »Tälern« der Vertragsumsetzung, werden so genannte Interinstitutionelle Abkommen zwischen Parlament, Rat und Europäischer Kommission geschlos-

sen. Die können bedeutende Änderungen im institutionellen und verfahrensmäßigen Gefüge der EU mit sich bringen. Derartige Abkommen dienen der konkreten Ausgestaltung der vorgenommenen Modifikationen. Sie schließen außerdem Optionen für künftige Vertragsrevisionen mit ein, häufig antizipieren sie diese. Interinstitutionelle Abkommen werden als pragmatisches Instrument dafür genutzt, Spannungen und Konflikte zwischen den Organen der EU zu lösen. Mit dem Werkzeug der Interinstitutionellen Abkommen könnten also unabhängig davon, ob der VVE in Kraft tritt oder scheitert, Institutionenreformen ausgehandelt werden, wofür die Geschäftsordnungsautonomie alleine nicht als Legitimationsbasis ausreicht:

- Artikel I-28 VVE sieht die Funktion eines Europäischen Außenministers vor. Unter dem Schlagwort »Doppelhut« einigten sich Konvent und Regierungskonferenz auf eine Ämterfusion des Kommissars für die Außenbeziehungen und des Hohen Repräsentanten des Rats. Der Außenminister soll künftig alle Aspekte des auswärtigen Handelns der Europäischen Union koordinieren (Art. I-28.4 VVE). Die Ausweitung der Funktionen des Generalsekretärs und dessen Umbenennung zum Europäischen Außenminister ließen sich auch dann erreichen, wenn der VVE nicht in Kraft tritt. Bereits jetzt, unter der deutschen Ratspräsidentschaft 2007, sollte Javier Solana als »designierter Außenminister« folgende Aufgaben übernehmen: Den Vorsitz in der Ratsformation Auswärtige Angelegenheiten und hieran anschließend den Vorsitz im Ausschuss der Ständigen Vertreter in allen Fragen, die die Außenbeziehungen der EU betreffen. Er sollte »Gesicht und Stimme« der Union für die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU gegenüber Dritten sein. Er sollte den Standpunkt der EU in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen vertreten. Und er sollte Vorschläge zu Maßnahmen für die gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik entwickeln und deren Durchführung im Auftrag des Ministerrats sicherstellen.
- Die gleichzeitig vorgesehene Stellung des Außenministers als Vizepräsident der Kommission wäre dagegen nach Artikel I-28.4 VVE nicht so ohne weiteres zu erreichen. Denkbar wäre jedoch die Einführung des außen- und sicherheitspolitischen »Doppelhutes«, der im Rat den Vorsitz für Auswärtige Beziehungen sowie die derzeitigen Funktionen des Hohen Repräsentanten übernimmt und in der Kommission die Aufgaben des Kommissars für die Außenbeziehungen. Das setzte aber ein Abkommen zwischen Rat, Kommission und Parlament voraus. Das Europäische Parlament muss deshalb als Vertragspartner hinzugezogen werden, weil es sich hier

um Organfragen handelt, bei denen das Parlament zumindest gegenüber der Kommission in einem besonderen Kurations- und Kontrollverhältnis steht.

- Im Anschluss an die Einrichtung des Außenministeriums könnte, kombiniert mit einem völkerrechtlichen Übereinkommen zwischen den EU-Staaten, auch die im Verfassungsvertrag vorgesehene Zusammenführung der Auswärtigen Dienste von Kommission, Rat und Mitgliedstaaten erfolgen. Den Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) formell vorab zu implementieren ist zwar ohne den Verfassungsvertrag rechtlich unzulässig. Politisch und praktisch jedoch wäre das, analog zu früheren Vorgehensweisen (Währungsunion und EUROPOL nach dem Vertrag von Maastricht, Beschäftigungspolitische Koordinierung nach dem Vertrag von Amsterdam) durchaus möglich.
- Über ein interinstitutionelles Abkommen könnten weitere Regelungen des VVE eingesetzt werden, so die VVE-Bestimmungen zur Wahl der EU-Kommission, die Verfahrensregeln zum Europäischen Bürgerbegehren, die Regeln zu den beiden Vertragsprotokollen über die Rolle der nationalen Parlamente und die Regeln über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

c. Einfaches Beschlussrecht der Organe

Recht unbemerkt von der Öffentlichkeit beschloss der Europäische Rat bereits im November 2004 weit reichende Reformen zur europäischen Justiz- und Innenpolitik und nahm damit im VVE vorgesehene Verpflichtungen vorweg. Die Staats- und Regierungschefs einigten sich dabei auf das Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union. Das Haager Programm löst das »Tampere-Programm« aus dem Jahr 1999 ab. Es gilt jetzt als das wesentliche Instrument zur Planung von Gesetzen in den Bereichen Grundrechte und Unionsbürgerschaft, Asyl und Einwanderung, Integration, Grenzschutz, Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität, justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen sowie polizeiliche Zusammenarbeit. Mit der Annahme des Haager Programms wurde der Ministerrat aufgefordert »auf der Grundlage von Artikel 67 Absatz 2 EGV unmittelbar nach der förmlichen Anhörung des Europäischen Parlaments, spätestens jedoch am 1. April 2005, einen Beschluss anzunehmen, wonach das Verfahren des Artikels 251 EGV vorbehaltlich des Vertrags von Nizza auf alle Maßnahmen zur Stärkung der Freiheit des Titels IV mit Ausnahme der legalen Zuwanderung anzuwenden ist.«¹¹ Gemäß dem Artikel 67 EGV hat der Ministerrat

bereits seit dem 1. Mai 2004 das Recht, für die Einwanderungspolitik, Asylpolitik sowie die justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen einstimmig zu beschließen, die Entscheidungsverfahren von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit und von der einfachen Konsultation des EP zu dessen Mitentscheidung zu überführen. Dem Verfahrenstransfer kam der Ministerrat mit seinem Beschluss vom 22. Dezember 2004 nach.¹² Seit Januar 2005 gilt das Mehrheitsverfahren im Ministerrat und das Mitentscheidungsverfahren des EP für fast alle Bereiche der europäischen Asyl-, Einwanderungs-, Außengrenzkontroll- und Zivilrechtspolitik. Im Vergleich zu den im VVE vereinbarten Reformen ist Einstimmigkeit im Ministerrat nur noch in Fragen der legalen Zuwanderung sowie der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit erforderlich.

- Mit Hilfe des europäischen Sekundärrechts (Verordnungen, Beschlüsse etc.) könnten daher die im VVE vorgesehenen Gründungen neuer EU-Institutionen wie der EUROJUST und der Europäischen Verteidigungsagentur (Artikel I-41.3 VVE) vorangetrieben werden. Außervertragliche Vereinbarungen wären vor allem in der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sinnvoll und vorstellbar. Eine materielle Ausdehnung und prozedurale Vertiefung der Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Sinne der Europäischen Sicherheitsstrategie¹³ böte den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, besser zu kooperieren und mittelfristig zu der im VVE normierten »Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit« (Art. I-41.4 VVE) zu kommen. Mit der Gemeinsamen Aktion vom 12. Juli 2004 hat der Rat der EU die Gründung der Verteidigungsagentur nach den geltenden Regeln des Vertrags von Nizza beschlossen.¹⁴ In der Praxis wird die im VVE vorgesehene Solidaritätsklausel (Art. I-43 VVE) von den Mitgliedstaaten bereits seit den Anschlägen in Madrid aufgrund des Rahmenbeschlusses zur Terrorbekämpfung¹⁵ und des Beschlusses über die Anwendung besonderer Maßnahmen bei der Bekämpfung des Terrorismus¹⁶ mit Leben gefüllt.
- Auch die Reformen zur Anzahl der Kommissare sowie zu deren Rotationsverfahren könnten ohne den Verfassungsvertrag durch einstimmigen Beschluss des Rats umgesetzt werden, und zwar nach Artikel 4 des Protokolls über die Erweiterung der EU, das dem Vertrag von Nizza angehängt ist. In diesem Protokoll ist ohnehin vorgesehen, nach dem Beitritt des 27. Mitgliedstaates weniger Kommissare zu ernennen, als die EU Mitgliedstaaten hat.

d. Grenzen und Gefahren der Filetierung

Wenn man fragt, ob Teilreformen und Einzelprojekte es erlauben, auf die Argumente jener Bürgerinnen und Bürger einzugehen, die den Vertrag abgelehnt haben beziehungsweise ablehnen würden, fällt die Antwort eher negativ aus. Zwar mag der auf EU-Ebene demonstrierte Aktivismus hilfreich sein, um weitere Kritik am System zu entkräften und die (empirisch nicht nachweisbare) Europa-Skepsis der Bevölkerung zu relativieren. Die materiellen Auswirkungen der »Projekte« sind jedoch nicht vor 2009 zu erwarten. Schließlich reduziert die konzeptionelle Konzentration auf »Filetstücke« und einzelne Projekte die aktuelle Krise der EU vor allem auf ein »Output-Problem«. In Frankreich geht mit dieser Lesart die markante Überbetonung der sozialen Ablehnungsgründe des VVE durch die politische Elite einher. Mit diesem etwas fadenscheinigen Manöver wird die Debatte von der politischen Führungskrise in Frankreich abgelenkt, von der Kritik an der mangelnden Interessenrepräsentation auf EU-Ebene durch die Regierung und schließlich auch von der grundlegenden Frage nach der Input-Legitimation des EU-Entscheidungssystems an sich. Interessanterweise fallen nicht nur in Frankreich in Bezug auf die »Input-« und die »Output-Legitimation« die politische Interpretation des

»Neins« und die akademische Diskussion deutlich auseinander, was im Übrigen eine Schwemme von Publikationen zum Thema Demokratisierung beziehungsweise Politisierung der EU hervorgebracht hat.

Eine grundsätzliche Neubearbeitung der EU-Verträge durch die Filetierung des VVE und mit Hilfe von Teilreformen auf der Basis des Vertrags von Nizza ist ein schwerfälliges und risikoreiches Unterfangen. Denn dadurch kann es zwischen den einzelnen Organen selbst und in deren Verhältnis zu den Mitgliedstaaten zu Veränderungen kommen, die entweder unerwünscht sind oder sich nicht mit der auf Regierungskonferenzen praktizierten Logik der Koppelgeschäfte vereinbaren lassen. Jede einzelne Frage wird somit mehr Kompromissbereitschaft erfordern, als das bei der zurückliegenden Regierungskonferenz der Fall war. Ein weiterer Nachteil erwuchs dadurch, dass eine große Menge an Dokumenten und Regelwerken zusätzlich produziert würde, was die ohnehin schon von den Bürgern beklagte Intransparenz weiter steigerte. Damit würde eines der zentralen Ziele des Verfassungsvertrags, die Vereinfachung des europäischen Primärrechts, verfehlt. Und letztendlich blieben bei der Anwendung der vorgeschlagenen Verfahren wichtige, im VVE geregelte Reformen, unberücksichtigt.

C. Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Einen einheitlichen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) zu schaffen ist eines der umfangreichsten Projekte nach der Errichtung des Binnenmarktes und der Einführung des Euro. Es handelt sich dabei um den dynamischsten politischen Komplex mit dem höchsten Gesetzesausstoß in der Union. Die Effektivierung des RFSR ist demnach der Arbeitsschwerpunkt von Ratspräsidentschaften kommender Jahre. Folgerichtig hat die Aufgabenplanung für die 18 Monate dreier Ratspräsidentschaften gerade in diesem Bereich ihren bislang höchsten Konkretisierungsstand erreicht. Eine entsprechende Agenda bis Mitte des Jahres 2008 stellte Innenminister Schäuble zusammen mit den Amtskollegen Costa (Portugal) und Mate (Slowenien) vor.¹⁷ Der Erfolg der deutschen Ratspräsidentschaft wird am Fortschritt in diesem Arbeitsbereich gemessen werden, da dessen primärrechtliche Erschließung maßgeblich von deutschen Bundesregierungen vorangetrieben wurde. Auch ist Deutschland die treibende Kraft bei der Vertiefung des RFSR durch die verstärkte Zusammenarbeit innerhalb (Schengen) und außerhalb (G-6, Prüm) des Rechtsrahmens der EU.

Den zwischen allen EU-Staaten vereinbarten Handlungsrahmen für die weitere Entwicklung des RFSR bietet das Haager Programm von 2004. Dieses Programm und der darauf aufbauende Aktionsplan prägen die Agenda der Ratspräsidentschaften und bieten den messbaren Parameter für den Erfolg der Ratsvorsitze in der Justiz- und Innenpolitik bis zum Jahr 2010. Trotz des klaren Aktionsplanes ist in dem sensiblen, oft von schwierigen Verhandlungen geprägten Umfeld schwer vorzusehen, welche Projekte unter einer Präsidentschaft zu Ende gebracht werden können. Die Ratspräsidentschaften »erben« häufig nicht vollendete Projekte ihrer Vorgänger. Das geschieht immer öfter in dem Maße, in dem sich das Europäische Parlament als neuer Akteur in der Innen- und Justizpolitik etabliert: Mit dem Übergang zum Mitentscheidungsverfahren in wichtigen Teilbereichen des RFSR ist derzeit eine Anpassung der Verhandlungsprozesse und -strukturen, dadurch bedingt Verzögerungen im Entscheidungsprozess, zu beobachten.

1. Brücken bauen

Als gesetzgeberische »Großprojekte« sind im Jahr 2007 die Erweiterung des Schengen-Raumes und die Einführung des Visa-Informationssystems geplant. Etliche Verzögerungen bei beiden Projekten sind dafür verantwortlich, dass Deutschland mehr Aufgaben

übernehmen muss, als ursprünglich geplant. Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrages (VVE) haben zudem die Diskussionen darüber begonnen, welche der darin geplanten Reformen auf Grundlage der bestehenden Verträge realisiert werden können. Hier geht es insbesondere um die polizeiliche und strafrechtliche Zusammenarbeit (PJZS), genauer gesagt, um die Aktivierung der Passerelle- bzw. Brückenklausel nach Art. 42 EUV. Die sieht vor, Teilbereiche der polizeilichen und strafrechtlichen Kooperation in den Gemeinschaftsrahmen zu überführen, was auch die Rechtsgrundlage von Europol ändern würde. Verständlicherweise wehrt sich die deutsche Bundesregierung dagegen, einige Reformen des VVE vorzuziehen, um das Gesamtpaket nicht zu gefährden. Allerdings scheint diese Position nicht mit der von Ratspräsidentschaften erwarteten, konstruktiven Neutralität vereinbar zu sein. So treibt seit Mitte 2006 auch die aktuelle, finnische Ratspräsidentschaft gemeinsam mit der EU-Kommission die Aktivierung der Passerelle voran. Und da sich darüber hinaus eine Mehrheit der EU-Staaten dafür einsetzt, wenigstens einen Teil der durch die Brücke erfassten Themen zusammen zu führen, wird die Bundesregierung bei dem Versuch, bereits begonnene Prozesse rückgängig zu machen, auf erhebliche Schwierigkeiten stoßen.

Die Brückenklausel bietet eine Möglichkeit zur Reform europäischen Primärrechts ohne förmliche Vertragsänderung. Im Art. 42 EUV erlaubt sie, bei einstimmigem Ratsbeschluss die politischen Themen aus der Dritten Säule des EU-Vertrages in den EG-Vertrag zu überführen. Damit könnten die polizeiliche und die strafrechtliche Arbeit so wirksam werden, wie es im Verfassungsvertrag vorgesehen ist. Darüber hinaus könnten die in der Dritten Säule normierten politischen Themen vom einfachen Konsultationsrecht des Europäischen Parlaments in das Mitentscheidungsverfahren sowie von der Einstimmigkeit in das Verfahren der qualifizierten Mehrheit im Rat übergehen. Die Entscheidungsfindung in der PJZS würde deutlich vereinfacht und es wäre für die Regierungen weniger attraktiv, auf Kooperationsformen außerhalb der Verträge von Schengen und Prüm (siehe unten) auszuweichen. Anlässlich des informellen Rates der Justiz- und Innenminister haben sich Deutschland und elf weitere Delegationen Ende September 2006 in Tampere gegen die Aktivierung der Brücke ausgesprochen, da die Ratifizierung eines entsprechenden Beschlusses ebenso viel Zeit beanspruchen würde, wie die Ratifizierung des VVE. Diese Vorbehalte mögen in der gegenwärtigen Phase der VVE-Beratungen berechtigt sein. Die deutsche Präsidentschaft sollte die Tür zur Passerelle jedoch nicht vollständig verschließen. Zeichnet sich nämlich nach den Wahlen in Frankreich ab, dass am Verfassungsvertrag nur um den Preis der französischen EU-Mitglied-

schaft festgehalten werden kann, woran Deutschland und die anderen Kernstaaten kein Interesse haben, dann wird die Aktivierung der Brücke zwangsläufig auf die Tagesordnung rücken müssen. Andernfalls droht in der polizeilichen und strafrechtlichen Zusammenarbeit der EU eine ernsthafte Blockade.

2. Mehr als ein deutsches Prestigeprojekt: Die Europol-Reform

Europol wird oft als deutsches Projekt betrachtet.¹⁸ Entsprechend groß sind die Erwartungen an die deutsche Präsidentschaft. Vorausgesetzt, die Bundesregierung verzichtet auf ihre derzeitige Blockadehaltung bei der Nutzung der Passarelle-Klausel, hat die Reform von Europol das Potenzial, sich zum Vorzeigeprojekt der deutschen Ratspräsidentschaft mit hohem Profilierungswert innerhalb und außerhalb der EU zu mausern.

Seit der Gründung von Europol wurde der Katalog der Zuständigkeiten stetig ausgeweitet. Drei weitere Protokolle ergänzen das Europol-Übereinkommen und erweitern die operativen Aufgaben. Darüber hinaus regeln sie Befugnisse, wie den Zugriff auf Daten aus dem Schengener Informationssystem oder die Teilnahme an gemeinsamen Ermittlungsgruppen. Aber keines der drei Protokolle ist von allen Mitgliedern ratifiziert worden und somit in Kraft getreten. Die Bundesregierung sollte im Rat darauf hinwirken, dass auch die letzten Nachzügler (Schweden, Portugal, Irland und Frankreich) diesen Prozess abschließen, so dass sie sich während ihrer Präsidentschaft im Jahr 2007 auf die Weiterführung der Reformen konzentrieren kann. Im Übrigen ist der Umstand, dass jede noch so kleine Änderung des Europol-Abkommens von allen, nunmehr 27 Parlamenten ratifiziert werden muss, dafür verantwortlich, dass sich die operativen Aufgaben von Europol so wenig entwickelt haben. Im Gegensatz dazu können Ratsbeschlüsse nach Artikel 34 (2) (c) EUV einstimmig vom Rat geändert und Maßnahmen zu ihrer Durchführung sogar mit qualifizierter Mehrheit beschlossen werden. Würde demnach die Rechtsgrundlage des Amtes geändert, also das Europol-Übereinkommen in einen Ratsbeschluss nach Artikel 34 (2) (c) EUV überführt, so wäre das ein entscheidender Schritt. Alle weiteren inhaltlichen Modifikationen wären einfacher durchzusetzen. Die Kommission und das Europäische Parlament fordern seit langem, diesen Schritt zu tun. Mittlerweile haben sich dieser Forderung fast alle Mitgliedstaaten angeschlossen, außer Deutschland. Deutschland nimmt damit eine Außenseiterstellung ein, die in einem Spannungsverhältnis zur erwarteten konstruktiven Neutralität der Präsidentschaft steht. Das ist umso bedauer-

licher, als Deutschland bislang eine besondere Rolle bei der Entwicklung von Europol gespielt hat.

Auch unter demokratischen Gesichtspunkten wäre eine Umwandlung des Europol-Übereinkommens in einen Ratsbeschluss zu begrüßen. Der Verfassungskonvent würde sich darauf einigen können, Europol vollständig in den Gemeinschaftsrahmen zu überführen. Alle Entscheidungen zum Ausbau und zu den Aktivitäten von Europol könnten mit qualifizierter Mehrheit im Rat und unter Mitentscheidung des Europäischen Parlaments getroffen werden, während operative Beschlüsse einstimmig und nach Konsultation des Europaparlaments zu fassen sind. Solche Mitentscheidungsrechte können ohne eine Änderung des Vertrags nicht eingeführt werden. Weil sich die Regierungen der Mitgliedstaaten aber schon auf weitreichende Reformen geeinigt haben, sollte nicht weiter Öl in das Feuer der andauernden Debatte um die Demokratiefähigkeit der Union dadurch gegossen werden, dass die im gescheiterten Verfassungsvertrag formulierten Maßnahmen blockiert werden. Vor diesem Hintergrund sollte sich die deutsche Präsidentschaft, die ja die Änderungen des Konvents nachdrücklich unterstützt hat, dafür einsetzen, dass der weitere Ausbau von Europol vom Europäischen Parlament begleitet wird. Den Bedenken, dem Verfassungsvertrag würde damit vorweggegriffen, kann entgegengehalten werden, dass die Änderung der Rechtsgrundlage immer noch weit hinter den im VVE enthaltenen Plänen zurückbliebe.

Die Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen Europol und anderen EU-Institutionen, die in der Kriminalitäts- und Terrorismusbekämpfung engagiert sind, ist ein weiterer, strategisch bedeutsamer Punkt, für den sich die deutsche Ratspräsidentschaft besonders einsetzen sollte. Ständig können Aufgabenüberschneidungen und Koordinierungsprobleme bei der Zusammenarbeit sowie datenschutzrechtliche Bedenken im Hinblick auf die EU-Task Force der Polizeichefs und das Lagezentrum (SitCen) beobachtet werden. Die Arbeit der meisten dieser Institutionen beruht auf keiner einschlägigen Rechtsgrundlage. Sie unterhalten in der Regel nur informelle und vor allem wenig nachvollziehbare und kontrollierbare Beziehungen zu Europol. Daher sollte mittelfristig ein klares Konzept zur institutionellen Architektur der inneren Sicherheit ausgearbeitet werden.

3. Strafverfolgung – innerhalb oder außerhalb der EU-Verträge?

Internationaler Terrorismus und grenzüberschreitende Kriminalität belegen aus Sicht der Mehrzahl der Mitgliedstaaten die Notwendigkeit, die Kooperation der

Polizei im Schengenraum zu intensivieren. Das ist jedoch unter den institutionellen Bedingungen der Dritten Säule schwierig. Die meisten der bekannten Vorschläge sind nur bedingt konsensfähig und kommen in den Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten gar nicht oder nur mühsam voran. Daher spielt in der PJZS die Kooperation unterhalb der EU-27-Schwelle, also das engmaschige Netzwerk bi- und multilateraler Kooperationsabkommen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der EU, eine wichtige Rolle. Deutschland schloss in den vergangenen Jahren mit all seinen Nachbarstaaten bilaterale Staatsverträge über die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zur polizeilichen Gefahrenabwehr und in strafrechtlichen Angelegenheiten. Die wiederum dienten als Vorlage für den kürzlich von Bundestag und Bundesrat ratifizierten Vertrag von Prüm. Dieser soll analog zur Schengen-Kooperation zu einer besseren Zusammenarbeit außerhalb des EU-Vertragsrahmens führen und später in den EU-Rechtsrahmen integriert werden. Im Vertrag von Prüm werden gleich mehrere Instrumente der Gesetzgebung, welche sich auf europäischer Ebene im Gestaltungsprozess befinden, vorweggenommen.

Zwei gegensätzliche Argumente stehen bei der Beurteilung des Vertrags von Prüm im Raum. So erhoffen sich die Befürworter eine deutliche Beschleunigung der Entwicklung innerhalb der EU. Dass die Verantwortlichen gerne in den kleineren, zwischenstaatlichen Verhandlungsrahmen ausweichen, ist angesichts der Tatsache, dass der Einstimmigkeitszwang im Ministerrat jede Entscheidung in der PJZS zu einem mühsamen Unterfangen geraten lässt, nachvollziehbar. Kritiker geben zu bedenken, dass im EU-Vertrag ein einheitlicher, EU-weiter Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts vereinbart wurde. Sie argumentieren weiter, der Prümer Vertrag stehe diesem Ziel entgegen, weil er zu einer weiteren Fragmentierung der ohnehin schon stark segmentierten Innen- und Justizpolitik führe.

In der augenblicklichen Situation sollte sich die deutsche Ratspräsidentschaft um eine möglichst zügige Integration der Prümer Regelungen in die EU-Verträge bemühen, nicht zuletzt um eine weitere Fragmentierung der PJZS zu verhindern. Gleichzeitig sollte Deutschland weitere EU-Mitgliedstaaten von der Teilnahme am Prümer Vertrag überzeugen, da dies die Chance auf die Annahme gleichwertiger Regelungen im EU-Rahmen deutlich erhöht.

4. Asyl und Einwanderung

Die deutsche Ratspräsidentschaft erfolgt zu einem besonders wichtigen Zeitpunkt für die Realisierung der asyl- und einwanderungspolitischen Absichten des

Haager Programms. Die Kommission will im Jahr 2007 eine Evaluierung aller asylpolitischen Maßnahmen abgeschlossen haben.

Die innenpolitische Lage in Deutschland und die breite Zustimmung zur Intensivierung der Zusammenarbeit macht die Bekämpfung der illegalen Einwanderung zu einem wichtigen Thema für die Präsidentschaft. Die Assoziation mit dem Bild einer »Festung Europa« kann mit Hilfe eines präventiven Ansatzes, der die Interessen von Drittstaaten stärker als bisher berücksichtigt, vermieden werden.

Dabei bieten sich Akzente auf drei Ebenen an: Außenpolitisch mit einer neuen Gewichtung der Interessen von Drittstaaten, technisch mit der Entwicklung eines präventiven Maßnahmencharakters und geographisch durch die Ausweitung des migrationspolitischen Ansatzes.

Vermutlich wird es unter den Mitgliedstaaten gegensätzliche Positionen geben. So werden angesichts ihrer Lage Malta, Spanien und Italien im technischen Bereich zunehmend nach kurzfristigen, reaktiven Maßnahmen verlangen. Diese konzentrieren sich dann auf die Errichtung und den Ausbau von Grenzkontrollen und gehen zu Lasten der Interessen von Drittstaaten. Zwar sollten solche Maßnahmen – wie auch der gemeinsame Einsatz zur Sicherung der Kanaren – einen prominenten Platz in einem neuen Ansatz einnehmen. Man sollte jedoch bedenken, dass deren Übergewichtung der menschenrechtlichen und außenpolitischen Verantwortung der EU nicht gerecht wird. Aus dieser Konstellation ergibt sich die Chance, die qualitativen Elemente des neuen Ansatzes zu sichern: Wenn der Akzent auf den »präventiven« Charakter einer europäischen Migrationspolitik gesetzt wird, so lindert das den Migrationsdruck aus Drittländern nachhaltig und steigert zudem die Glaubwürdigkeit der EU in ihren Außenbeziehungen und ihrer Menschenrechtspolitik.

Gerade bei den Verhandlungen über Rücknahmeübereinkommen spielt die Gewichtung der Interessen von Drittstaaten eine besondere Rolle. So haben sich die bisherigen Verhandlungen als mühsam erwiesen, weil die Drittstaaten so gut wie keinen Anreiz gesehen haben, diese zu paraphieren geschweige denn zu ratifizieren. Und der EU stehen wenige mögliche materielle Angebote zur Verfügung, die den Drittstaaten als Gründe für die Signatur eines Abkommens dienen könnten. Die Ursache liegt insbesondere in den formellen und informellen Beschränkungen ihrer Kompetenzen und in den Schwierigkeiten bei der ressortübergreifenden Koordination auf europäischer Ebene. Bei den größeren Mitgliedstaaten sind zudem häufig Renationalisierungstendenzen zu beobachten. Kleinere Staaten hingegen dürften erhebliche Schwierigkeiten damit haben, Rücknahmeübereinkommen alleine ab-

zuschließen, weil sie den Drittstaaten keine Anreize bieten können. So kann der Unilateralismus der größeren Staaten wegen der gegenseitigen Abhängigkeit der Mitgliedstaaten negative Auswirkungen auf alle EU-27-Staaten haben.

In diesem Zusammenhang steht die deutsche Präsidentschaft unter ganz besonderem Druck. Deutschland hat nämlich frühere Vorschläge seiner EU-Partner, Anreize in den Verhandlungen von Rückübernahmeabkommen zu schaffen, abgelehnt. Zudem könnte unter einer deutschen Präsidentschaft die Aussicht auf eine mögliche EU-Mitgliedschaft der Türkei ihre Wirkung als Druckmittel in den Rückübernahmeverhandlungen verlieren. Daher sollte die deutsche Präsidentschaft neue Methoden vorschlagen, um die Verhandlungen mit Drittstaaten zu beschleunigen. Das ist eine schwierige, weil ressortübergreifende Vorgehensweise. Die Kopplung von Migrationspolitik und europäischer Entwicklungs- oder Handelspolitik könnte dabei eine Richtschnur sein.

5. Neuer Anlauf: Die legale Einwanderung

Im Gegensatz zu den außereuropäischen sind die internen Fortschritte bei der Asyl- und Einwanderungspolitik sehr spärlich. Der fehlende politische Wille einiger Mitgliedstaaten und ein ungünstiges Entscheidungsverfahren (Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat) versprechen keine gute Entwicklung bei der legalen Einwanderungspolitik. So gewinnt die erste Hälfte des Jahres 2007 an Bedeutung. In diesem Zeitraum will die Kommission den Entwurf einer Rahmenrichtlinie über Rechte von legalen Immigranten und einer ersten Richtlinie über Zulassungsbedingungen für hoch qualifizierte Immigranten vorlegen. In dieser Phase erneuter Bemühungen, die legale Einwanderung auf europäischer Ebene zu regulieren, könnte die deutsche Ratspräsidentschaft gewichtige Impulse setzen. Denn diese Ausgangssituation bietet der deutschen Bundesregierung die Gelegenheit, vor allem auf die Verbesserung der Qualität und Konsistenz der migrationspolitischen Zusammenarbeit hinzuwirken. Sie kann nicht nur den außen-, sozial- und wirtschaftspolitischen, sondern auch den menschenrechtlichen Aspekten der europäischen Migrationspolitik mehr Gewicht verleihen. Die werden nämlich immer noch von allzu kurzfristigen Ängsten um die innere Sicherheit hintan gestellt. Anders ausgedrückt: Eine aufgeklärte Präsidentschaft könnte die migrationspolitischen Maßnahmen der EU aus der Enge der inneren Sicherheit in den weiteren Zusammenhang des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bringen.

Seit längerem blockiert Deutschland eine europäische Einwanderungspolitik. Deutschland stand mit seinen Ängsten wegen des ehrgeizigen Entwurfs der Kommission von 2001 keineswegs allein. Aber immer häufiger isoliert sich Deutschland bei entsprechenden Verhandlungen im Ministerrat. So gerät die europäische Einwanderungspolitik in ein Spannungsverhältnis zwischen Deutschlands »europäischer Berufung« (Ablehnung jeglicher *opt-outs*) und dessen Unwillen, innenpolitisch sensible Politikfelder auf europäischer Ebene zu behandeln. Während der deutschen Präsidentschaft wird diese Spannung zunehmen, da mit Recht die Ausübung des Vorsitzes im »europäischen Interesse« erwartet wird.

Eine europäische Agenda für die legale Einwanderung ist überfällig: Weil die Bekämpfung der illegalen Einwanderung in der EU vorrangig behandelt wird, werden wirtschaftliche und demografische Überlegungen bei der Formulierung der Migrationspolitik zurückgestellt. Ohne eine legale Einwanderungspolitik ist die Bekämpfung der illegalen Immigration allerdings nicht sehr wirksam. Zwar werden die Kanäle für die legale Einwanderung abgeschottet, aber die Bedürfnisse der Wirtschaft nach Immigranten bleiben bestehen, so dass das Problem der illegalen Einwanderung eher zuzunehmen als abzunehmen wird.

Die deutsche Präsidentschaft sollte daher eine konstruktivere Grundhaltung an den Tag legen, was letztlich in ihrem eigenen Interesse liegt. Andere Blockiererstaaten, die sich derzeit einfach auf das deutsche Veto verlassen können, müssten sich zu erkennen geben. Die innenpolitische Politisierung des Themas und die Polarisierung der deutschen Gesellschaft würden sich entkrampfen, was den Handlungsspielraum der Bundesregierung auf nationaler wie auf europäischer Ebene spürbar erweiterte. Eine konstruktivere Verhaltensweise müsste jedoch auf größerer Offenheit gegenüber der Option basieren, verbindlichen Maßnahmen auf europäischer Ebene zuzustimmen und den mit Europa verbundenen Mehrwert auszunutzen.

Nicht nur bezüglich der legalen Einwanderung ergeben sich für die deutsche Ratspräsidentschaft Chancen, die europäischen Maßnahmen in einen »größeren Zusammenhang« zu stellen. Sie kann in allen drei Bereichen migrationspolitischer Zusammenarbeit – bei illegaler und legaler Einwanderung sowie beim Asyl – den wirtschafts-, sozial- und außenpolitischen, aber auch den menschenrechtlichen und interinstitutionellen Überlegungen Gewicht verleihen. Dafür müsste die Präsidentschaft die Kohärenz zwischen diesen drei Strängen sichern. Denn sollten die anderen Mitgliedstaaten aus wirtschaftspolitischen Gründen lediglich die Richtlinie für hoch qualifizierte Arbeitnehmer unterstützen, so könnte dies auf Kosten der außen- und

entwicklungspolitischen (*brain drain* aus Drittstaaten) Ziele der europäischen Migrationspolitik geschehen. Sollten die Mitgliedstaaten dagegen aus sozialpolitischen Gründen nur die Rechte von Migranten ausweiten, könnte dies wiederum auf Kosten der wirtschaftlichen Ziele (höhere Lohnnebenkosten von Ein-

wanderern) der europäischen Migrationspolitik gehen. Damit ihre Rolle positiv wahrgenommen wird, sollte die Präsidentschaft ihr Gewicht als Vermittlerin geltend machen und Sensibilität gegenüber den Wechselwirkungen der drei Stränge auf- und einbringen.

D. Umsichtige Erweiterung

Die deutsche Präsidentschaft findet eine Agenda zum Thema EU-Erweiterung vor, bestimmt von der Vollendung der 2004 begonnenen Erweiterungsrunde, dem Beitritt von Bulgarien und Rumänien, sowie von der Fortsetzung der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien und der Türkei. Trotz des Streits über die Anerkennung Zyperns durch Ankara, der ein erhebliches Krisenpotenzial für die Beziehungen zwischen der EU und der Türkei birgt, wird die »Erweiterung« mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht zu den Leitthemen der deutschen Ratspräsidentschaft zählen. Das Thema Erweiterung bleibt aber neben den laufenden Beitrittsverhandlungen und der Heranführungspolitik für den Westlichen Balkan auf der Tagesordnung. Darüber hinaus wird das Zusammenspiel von Erweiterung und Stand der EU-Reformen eine wichtige Rolle spielen, die mit dem Stichwort »Aufnahmefähigkeit der EU« umschrieben wird. Mit einer umsichtigen Erweiterungspolitik, die die politischen Verpflichtungen gegenüber den Kandidaten ebenso berücksichtigt wie das Interesse an einer handlungsfähigen EU, kann die Bundesregierung zu einem neuen Konsens über die Erweiterungspolitik in der EU beitragen.

1. Balance: Erweiterung und Aufnahmefähigkeit

Seit der Großerweiterung des Jahres 2004 gründet die EU ihre Erweiterungspolitik auf die drei Prinzipien »Konsolidierung«, »Konditionalität« und »Kommunikation«.

Konsolidierung bedeutet, dass die EU keine Beitrittsversprechen geben oder vergleichbare politische Verpflichtungen eingehen will, die über den Kreis derjenigen Länder hinausgehen, mit denen sie entweder über den Beitritt verhandelt, wie Kroatien und Türkei, oder denen sie eine europäische Perspektive eröffnet und die sie somit als potenzielle Kandidaten vorgemerkt hat. Dabei handelt es sich derzeit um fünf Länder des Westlichen Balkans sowie vier EFTA-Länder. Die EU-27 könnte also nach derzeitiger Lage auf eine Union mit weit über dreißig Mitgliedstaaten anwachsen. Konsolidierung bedeutet demnach nicht Erweiterungsstopp. Die EU hat kein Moratorium oder gar das Ende ihrer Erweiterung beschlossen.

Die *Konditionalität* kontrolliert die Erfüllung der Beitrittskriterien. Das bedeutet für die EU insbesondere, die Implementierung des Besitzstandes der EU im Bewerberland strikt zu überwachen und die Beitrittsreife von Kandidaten anhand der Kopenhagener Kriterien zu prüfen. Als eine Art Bindeglied zwischen Konsolidierung und Konditionalität steht die Aufnahmefähig-

keit der EU. Einerseits ist der Gesichtspunkt der Aufnahmefähigkeit seit 1993 Bestandteil der Kopenhagener Kriterien¹⁹ – nicht als Beitrittskriterium, sondern als Voraussetzung für die Erweiterung von Seiten der EU zu verstehen.²⁰ Andererseits wird sie angesichts der Ratifizierungs- und Akzeptanzkrise der EU oftmals zitiert und instrumentalisiert, um laufende Erweiterungsprozesse zu bremsen und Beitrittsambitionen von Ländern wie der Ukraine zu dämpfen oder zu neutralisieren. Im November 2006 wird die Kommission zusätzlich zu den Fortschrittsberichten einen Sonderbericht vorgelegt haben, der alle »einschlägigen Aspekte« im Zusammenhang mit der Aufnahmefähigkeit behandelt. Der Dezember-2006-Gipfel soll die entsprechenden Fragen erörtern. Abzuwarten bleibt, ob der Europäische Rat daraufhin eine Konsensformel mit dem Ziel verabschiedet wird, die Debatte verflachen und auslaufen zu lassen (deutsches Interesse) oder aber sie mit weiteren (Prüf-) Aufträgen an Kommission und Rat aufrechterhält. Daraus würden unmittelbar Aufgaben für die deutsche Präsidentschaft erwachsen.

Die *Kommunikation* zwischen den politisch Verantwortlichen in der EU und den Bürgerinnen und Bürgern soll auf allen Ebenen intensiviert und qualitativ verbessert werden.²¹ Vorteile und Herausforderungen, die mit der gerade vollzogenen fünften Erweiterung (2004) verbunden werden können,²² müssen vermittelt werden. Weiter sollen die Unionsbürger besser über aktuelle Kandidaten, vor allem über die Türkei, und über Perspektiven der Erweiterung informiert und in einen entsprechenden Meinungsbildungsprozess einbezogen werden. Ferner ist beabsichtigt, den Dialog und Austausch zwischen den Bürgerinnen und Bürgern der EU-Länder und denen der Kandidatenländer mit Hilfe der EU zu vertiefen.

Aktuellen Meinungsumfragen in den Mitgliedstaaten der EU-15 zufolge ist eine zunehmende Reserviertheit gegenüber der Fortsetzung der Erweiterungspolitik und vor allem Sorge vor der Konkurrenz auf den Arbeitsmärkten der alten Mitgliedstaaten zu beobachten. Innerhalb der EU-25 ist die Zustimmung zu künftigen Erweiterungsrunden von Herbst 2004 bis Frühjahr 2006 von 53 % auf 45 % gesunken. Gleichzeitig ist die Gruppe derer, die weitere Erweiterungsrunden ablehnen, von 35 % auf 42 % angewachsen.²³ Anfang 2006 meinten 63 % der befragten EU-Bürger, dass eine zukünftige Erweiterung nationale Arbeitsmarktprobleme vergrößern würde. Die stärksten Bedenken wurden in Zypern (82 %), Deutschland (80 %), Österreich (75 %) und Frankreich (72 %) geäußert. In Deutschland, Österreich und Frankreich geht dies mit einer dauerhaften starken Erweiterungskepsis einher. In den neuen Mitgliedstaaten sind die Sorgen um den Arbeitsplatz zwar geringer, aber beispielsweise mit

45 % in Polen und Litauen sowie 49 % in Tschechien immer noch nennenswert.²⁴

Die EU wird eine neue Balance zwischen Erweiterung und Aufnahmefähigkeit finden und dies gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern in der Union und in den Kandidatenländern kommunizieren müssen. Von einem »Kriterium« für die Aufnahmefähigkeit zu sprechen, das analog zur Beitrittsfähigkeit zur Union etwa von der Kommission systematisch und regelmäßig überprüft, in Monitoringberichten veröffentlicht und regelmäßig zur Beratung auf die Agenda der EU-Institutionen gesetzt werden könnte, hat der Europäische Rat bisher vermieden. Die Aspekte, die bei der Diskussion um die Aufnahmefähigkeit der EU zu berücksichtigen sind, wurden bereits genannt:²⁵

- Funktionsfähigkeit der Union in politischer, finanzieller und institutioneller Hinsicht;
- Wahrung des Zusammenhalts der Union;
- Perspektive der weiteren Vertiefung (»immer engere Union«);
- Tempo der Erweiterung;
- derzeitige und künftige Wahrnehmung in der öffentlichen Meinung.

Darüber hinaus werden in der europapolitischen und öffentlichen Debatte folgende Fragen aufgeworfen:

- Die geografischen Grenzen der EU²⁶,
- identitätsbezogene Aspekte wie Geschichte, Kultur, Religion und »nature of the Union«²⁷ und
- Rückbildung und Abbau der Integration (immer »losere« Union; Kerneuropa).

Länder wie Frankreich, Österreich und Dänemark hatten eine eindeutige Definition der Aufnahmefähigkeit gefordert. Eine solche Präzisierung, zum Beispiel mit Hilfe einer Checkliste, wurde gerade von der Bundesregierung, aber auch von anderen EU-Ländern wie Belgien, Großbritannien, Italien und neuen Mitgliedstaaten abgelehnt. Dennoch wird von einigen Akteuren wie dem Europäischen Parlament eine Orientierungshilfe oder gar ein Fahrplan erwartet, der zentrale Termine und Ziele, etwa das Inkrafttreten des Verfassungsvertrages oder auch andere institutionelle Reformen oder die Ergebnisse von Verhandlungen parallel darstellt. Daraus ergibt sich die Frage nach der wechselseitigen Konditionierung zwischen dem Erweiterungs- und dem EU-Reformkalender. Die Antwort darauf, welcher Stellenwert der »Aufnahmefähigkeit« in der Erweiterungspolitik zukommen soll, steht in engem Zusammenhang mit den jeweiligen europapolitischen Leitbildern von Regierungen und Eliten der Mitgliedstaaten. Die »Extreme« dieser Skala sind mit dem Vereinigten Königreich und den nordischen Ländern auf der einen Seite und den sechs Gründerländern auf der anderen noch einigermaßen eindeutig zu besetzen. Dazwischen zeichnet sich ein Bild vornehmlich pragma-

tisch und funktionalistisch orientierter und sich fallweise entscheidender Länder ab, die in der EU primär eine Problemlösungsarena im globalen Wettbewerb sehen und nicht eine politische Gemeinschaft. Hierzu zählen viele der neuen Mitgliedstaaten. Die Forderung der Bundeskanzlerin und des Außenministers nach einer neuen Begründung für die europäische Integration zielt auf diese offenen Orientierungsfragen.²⁸

Die Balance zwischen Erweiterung und Aufnahmefähigkeit ist dynamisch, sie kann also nicht ein für allemal festgeschrieben werden. So deutet sich einerseits eine Akzentverschiebung zugunsten eines restriktiven Vorgehens im Zeichen der Konsolidierung an, andererseits verursacht die Nicht-Integration von Nachbarländern, die mit Demokratisierungs- und Modernisierungsproblemen zu kämpfen haben, politische und finanzielle »Kosten«. Die sind gegenüber der Handlungsfähigkeit, der Legitimität und gegenüber anderen Interessen der EU weiter abzuwägen.

Die EU will entsprechend ihrem Selbstbild offen und stark sein. Aber, sie muss diesen hohen Anspruch mit dem Bedürfnis ihrer Bürgerinnen und Bürger verbinden, die EU zur Schutz- und Trutzburg gegen die Unbilden der Globalisierung zu machen. Solche Aspekte der Identität, die auch auf anderen Feldern wie der Außen- und Sicherheitspolitik eine Rolle spielen, sind im Hinblick auf die Kommunikation und Begründung der Erweiterungspolitik von großer Bedeutung.

2. Die Erweiterungsagenda der deutschen Präsidentschaft

Die Erweiterungsagenda der deutschen Präsidentschaft ist ein Pflichtprogramm, über das die Bundesregierung weder hinausgehen will, noch muss.

a. Rumänien und Bulgarien

Auf Grundlage der Monitoringberichte der Kommission vom 26. September wird die Ratifizierung der Beitrittsverträge mit Rumänien und Bulgarien voraussichtlich noch im Jahr 2006 in allen 25 EU-Staaten abgeschlossen werden. Der Beitritt selbst wird zum 1. Januar 2007 erfolgen. Die deutsche Ratspräsidentschaft hat dann den Vorsitz in einer Europäischen Union mit 27 Mitgliedstaaten. Der Beitritt von Rumänien und Bulgarien ist jedoch nicht unproblematisch, denn in beiden Ländern existieren gravierende Schwächen in der Innen- und Justizpolitik, bei den Verwaltungs- und Kontrollsystemen für die Landwirtschaft und bei der Finanzkontrolle.²⁹ Die Kommission hat bereits, entsprechend ihrer Mitteilung vom 26.9.2006, be-

gleitende Maßnahmen vorgesehen, die zusätzlich zu den im Beitrittsvertrag enthaltenen Schutzklauseln die EU-Politiken und insbesondere den Binnenmarkt gegen mögliche negative Folgen der Mitgliedschaft dieser Länder absichern sollen. Noch während der finnischen Präsidentschaft wird die Kommission ein Verfahren einrichten, das die Fortschritte Bulgariens und Rumäniens bei der Justizreform und bei der Bekämpfung von Korruption, Geldwäsche und des organisierten Verbrechens überprüft. Dieses soll mit dem Beitritt am 1. Januar 2007 wirksam werden. Beide Länder müssen dann der Kommission regelmäßig über ihre Fortschritte berichten. Ein erster Bericht über die erfolgreiche Beseitigung gerügter Mängel muss der Kommission bis zum 31. März 2007 vorliegen. Werden die Vorgaben nicht angemessen erfüllt, wird die Kommission, wie im Beitrittsvertrag vereinbart, unmittelbar Schutzmaßnahmen einleiten. Das Verfahren der Prüfung und Berichterstattung soll solange angewandt werden, bis das neue Mitglied alle Verpflichtungen erfüllt hat. Um dem Missbrauch von EU-Mitteln vorzubeugen, hat sich die Kommission über die ihr generell zur Verfügung stehenden Kontrollinstrumente hinaus das Recht gesichert, die Agrarzahungen um 25 % zu senken, wenn Mängel bei der Verwaltung der Mittel auftreten.

Insgesamt betrachtet wird sich für die EU-25 die Frage stellen, ob die Schutzklauseln, die der Beitrittsvertrag in Bereichen wie Binnenmarkt, Wettbewerbspolitik oder der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit vorsieht, mit dem Beitritt 2007 beantragt und aktiviert werden sollten. Dazu bedarf es des Antrags eines Mitgliedstaates beziehungsweise der Initiative der Kommission. Die kann, wenn es um den Binnenmarkt geht, sogar unmittelbar Maßnahmen ergreifen. In den beiden anderen Fällen muss der Rat mit qualifizierter Mehrheit die Auslösung des Mechanismus beschließen. Die Entscheidung des Rats müsste dann die deutsche Ratspräsidentschaft umsetzen.³⁰

Mit der Aufnahme des 27. Mitglieds, also nach den Beitritten von Bulgarien und Rumänien, sieht der Vertrag von Nizza zudem eine Verkleinerung der Kommission vor, das heißt, die Zahl der Kommissare muss kleiner sein, als die Zahl der Mitgliedstaaten. Die Zusammensetzung hat gleichberechtigt zu erfolgen und muss bei der Rotation das demografische und geografische Spektrum berücksichtigen. Die Neuregelung muss einstimmig beschlossen werden. Dieser Schritt steht erstmalig im Jahr 2009 mit dem Amtsantritt der ersten Kommission nach dem Beitritt des siebenundzwanzigsten Mitgliedstaats an.³¹ Sofern der VVE bis dahin nicht in Kraft getreten ist, ist eine Vertragsrevision und dessen Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten notwendig.

b. Der Verhandlungsrahmen: Ein neuer Ansatz

Für die Türkei und Kroatien hat die EU Verhandlungsrahmen vorgelegt, die sich in nur wenigen Punkten unterscheiden. Bei den Verhandlungen mit der Türkei wird jedoch mit zehn bis fünfzehn Jahren gerechnet, wogegen die Verhandlungen mit Kroatien bereits Ende 2007/2008 abgeschlossen sein könnten. Das Balkanland wäre dann schon im Jahre 2009 Mitglied. Allerdings setzte das eine sehr viel schnellere Taktzahl bei den Verhandlungen voraus. Die deutsche Präsidentschaft könnte diesen Takt vorgeben. Sie sollte jedoch davon absehen, Zeitfenster festzulegen, etwa indem sie auf den Wunsch der kroatischen Regierung eingeht, die Teilnahme an den Europawahlen 2009 als Zieldatum zu diskutieren.

Mit der Türkei und Kroatien wurde ein neues Verfahrenselement vereinbart, sogenannte *Benchmarks* für die Schließung und gegebenenfalls auch für das Öffnen von Verhandlungskapiteln. Entsprechende Entscheidungen werden auf Empfehlung der Kommission einvernehmlich von den Mitgliedstaaten getroffen. Daher muss die deutsche Präsidentschaft ein waches Auge auf mögliche Vetos von Mitgliedstaaten haben. Das neue Verfahren gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, jedes Mal, wenn ein Verhandlungskapitel geöffnet wird, nach der Erfüllung politischer Kriterien zu fragen – wurde beispielsweise die Diskriminierung der kurdischen Minderheit beseitigt, haben die Kurden mittlerweile uneingeschränkten Zugang zu Medien oder Bildungseinrichtungen, können sie ihre eigene Sprache lernen oder nutzen, wie steht es mit der Gleichstellung der Frauen und dem Recht auf freie Meinungsäußerung. Diese »horizontalen Fragen« können zu Reibungen und zu langwierigen Verhandlungen führen oder entsprechend instrumentalisiert werden. In den laufenden Verhandlungen mit der Türkei haben die britische, die spanische und die finnische Regierung dieses Vorgehen als unüblich und diskriminierend abgelehnt, während Zypern und Frankreich die Berücksichtigung der politischen Kriterien unterstützten. Unabhängig von diesem neuen Ansatz wird die deutsche Ratspräsidentschaft bei der Gestaltung des Verhandlungsfahrplans die deutlichen Kritikpunkte der Kommission aus dem seit Anfang November 2006 vorliegenden Fortschrittsbericht zur Türkei aufgreifen müssen.

c. Türkei-Verhandlungen und Zypern-Konflikt

Die größten Unwägbarkeiten bei der Fortsetzung der Verhandlungen mit der Türkei liegen in der Zypern-Frage. Ende 2006 steht die Überprüfung der uneinge-

schränkten und nicht-diskriminierenden Anwendung des angepassten Ankara-Protokolls vom 29.7.2005 an. Die Frage lautet, ob das türkische Hoheitsgebiet für zyprische Schiffe, Frachtflugzeuge und LKW geöffnet und damit die Zollunion auch wirklich angewendet wird.

Eine Bewertung wird die Kommission gegen Ende der finnischen Ratspräsidentschaft vorlegen. Es ist abzusehen, dass die Beurteilung negativ ausfallen wird. Denn die türkische Regierung, die in dieser Frage unter massivem innenpolitischem Druck steht und wenig Spielraum hat, will eine de-facto-Anerkennung der Republik Zypern beziehungsweise ihres Alleinvertretungsanspruchs verhindern. Zudem vertritt sie die Auffassung, dass ein Zusammenhang mit der Aufhebung des EU-Handelsembargos gegenüber Nordzypern existiert. Dieses Junktim wird zwar von der EU nicht anerkannt, dennoch bleibt ein politischer Zusammenhang bestehen, den beispielsweise Großbritannien unterstützt und für den sich gegebenenfalls auch wieder die US-Administration stark machen wird. Zypern hingegen blockiert jegliches Entgegenkommen bei der Einbeziehung von Nordzypern.

Angesichts solcher Umstände wird die Kommission versuchen, sich irgendwie durchzumanövrieren und einen Abbruch oder eine Blockade der Verhandlungen zu verhindern. Sie möchte lediglich diejenigen Kapitel, die mit der verhinderten Ausdehnung der Zollunion auf Zypern zu tun haben, also zum Beispiel Außenhandel, Verkehr und Binnenmarkt, ausklammern und die Verhandlungen über andere Themen fortsetzen. Dennoch würde der Rat das Verhalten der Türkei als eine erhebliche Beeinträchtigung der Verhandlungen³² werten, also eindeutig die Türkei verantwortlich machen. Die deutsche Präsidentschaft muss jedenfalls mit einer Verhärtung der Positionen in der Zypernfrage rechnen. Kommissar Rehn sieht beide Züge, die Beitrittsverhandlungen und die Zypernfrage, aufeinander losfahren. Die Bundesregierung hat ein Interesse daran und hegt die Hoffnung, dass während der Zeit der deutschen Ratspräsidentschaft diese beiden Züge weder zusammenprallen, noch dass der »Beitrittszug Türkei« entgleist. Deshalb wird die Bundesregierung Zuspitzungen in dieser Frage, die von der EU ausgehen könnten, zu verhindern suchen und sich um Schadensbegrenzung bemühen. Weder für Zypern noch für die Türkei gibt es neue Anreize, die zu einer Verständigung motivieren könnten. Der deutsche Vorsitz könnte sich weiter darum bemühen, die derzeit blockierte Rechtsgrundlage, die den Direkthandel der Nordzyprer mit der EU regelt, im Rat durchzusetzen und die Finanzhilfe für die türkischen Zyprer zügig abfließen zu lassen. Das würde im Übrigen auch als Signal gegen die Isolierung Nordzyperns verstanden.

d. Westlicher Balkan

Der Europäische Rat bekräftigte während der britischen und österreichischen Präsidentschaft die Zusicherung von Thessaloniki (2003), dass die europäische Perspektive ein unersetzliches Instrument der Stabilisierung des Westlichen Balkans und die »EU-Mitgliedschaft das Endziel«³³ sei.³⁴ Die Kommission hat im November 2005 einen vom Rat akzeptierten Fahrplan zur Verwirklichung der Beitrittsperspektive mit sechs Stufen entwickelt:³⁵

- Stufe 1: Machbarkeitsstudie zur Beurteilung der Aufnahme von Verhandlungen über ein Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen (SAA), wobei ein hinreichendes Maß an Stabilität gegeben sein muss.
- Stufe 2: Eröffnung von SAA-Verhandlungen, wobei die Bedingungen der Machbarkeitsstudie erfüllt sein müssen (derzeit Bosnien-Herzegowina, Serbien, Montenegro).
- Stufe 3: Abschluss der SAA-Verhandlungen und Unterzeichnung des SAA, wobei dazu ausreichende Fortschritte in den für die SAA-Implementierung notwendigen Bereichen vorliegen müssen (Albanien seit Juni 2006);
- Stufe 4: »Verleihung« des Beitrittskandidatenstatus durch den Europäischen Rat, wobei es sich um eine politische Würdigung von Erfolgen und von engeren politischen Beziehungen zwischen der EU und dem betreffenden SAA-Land handelt.
- Stufe 5: Begutachtung des Beitrittsantrags und Ausarbeitung der Stellungnahme durch die Kommission, wobei dies an die korrekte Implementierung der Verpflichtungen aus dem SAA sowie von Interims-Handelsabkommen gebunden ist (derzeit Mazedonien).
- Stufe 6: Eröffnung von Beitrittsverhandlungen, wobei die Kopenhagener Kriterien in hinreichendem Maß erfüllt sein müssen, d.h. die politischen Kriterien mindestens so zureichend wie im Falle der Türkei³⁶ sind und wesentliche Fortschritte bei Erfüllung des wirtschaftlichen und Acquis-Kriteriums festzustellen sind (derzeit Kroatien).

Damit wird ein auf die Fortschritte jedes einzelnen Landes bezogener Prozess ins Auge gefasst, wobei der Übergang von der einen zur nächsten Stufe strikt im Hinblick auf die Erfüllung der oben genannten Bedingungen und Verpflichtungen zu prüfen ist. Auf diese Weise sollen Abkürzungsmanöver ebenso wie Erweiterungsrounds auf einen Schlag für den Westlichen Balkan vermieden werden.³⁷ Andererseits unterstützt die EU die Errichtung einer regionalen Freihandelszone im Rahmen des südosteuropäischen Kooperationsprozesses (SEECP), um Interdependenz und Kooperation in der Region zu stimulieren.³⁸

Gegenwärtig befindet sich Mazedonien, das im Dezember 2005 den Kandidatenstatus erhielt, auf Stufe 5 und versucht zu Kroatien (Stufe 6 plus) aufzuschließen. Gegebenenfalls steht, je nach Empfehlung der Kommission, die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit Skopje an. Besonderes Augenmerk wird auf die Umsetzung des Ohrid-Abkommens und des SAA gelegt. Dort sind teilweise noch gravierende Defizite zu konstatieren.

Albanien ist im Juni 2006 auf Stufe 3 aufgerückt, wogegen Bosnien-Herzegowina auf der Stufe 2 verharrt. Nach der Anerkennung eines unabhängigen Montenegro hat die EU mit Podgorica die Aufnahme von separaten Verhandlungen über ein SAA in Angriff genommen. Auch die SAA-Verhandlungen mit Serbien könnten umgehend wieder aufgenommen werden, sobald eine befriedigende Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof nachgewiesen wird. Unter deutscher Präsidentschaft könnte das SAA mit Bosnien-Herzegowina unterzeichnet werden. Ohne sich auf einen Zeitpunkt für den Abschluss von SAA-Verhandlungen festzulegen, würde auf die deutsche Ratspräsidentschaft die Intensivierung der Beziehungen mit den Ländern des Westlichen Balkans innerhalb dieses relativ klar abgesteckten Fahrplans zukommen. Dabei wäre jedoch zu berücksichtigen, dass die übernächste Ratspräsidentschaft eine slowenische Ratspräsidentschaft ist, die besondere Beziehungen zu den Ländern des Westlichen Balkans unterhält.

Die von den Vereinten Nationen geleiteten Verhandlungen über den Status des Kosovo und die ESVP-Mission im Kosovo sind demgegenüber politisch brisant und erfordern möglicherweise ein unmittelbares Handeln der EU unter deutschem Vorsitz. Die EU wird besonders darauf pochen, die politischen Standards für den Kosovo – demokratisch, stabil, multi-ethnisch – durch eine einvernehmliche Status-Regelung im Sinne einer bedingten Unabhängigkeit von Albanern und Serben zu wahren. Das Resultat sollte jedoch nicht zum Preis politischer Zusagen im Hinblick auf Beitrittsfahrpläne und Terminbindungen von Seiten der EU »erkauft« werden. Die deutsche Präsidentschaft hat entweder das Endspiel der Statusverhandlungen oder die Implementierung des Post-Status-Prozesses zu behandeln, bei der die EU im Hinblick auf die Wahrung von Recht und Ordnung (Polizei und Justiz) und die wirtschaftliche Entwicklung eine führende Rolle spielen wird.

Das Thema Lockerung der Visapolitik gegenüber den Ländern des Westlichen Balkans und der Abschluss von Rückübernahmeabkommen wird unter deutscher Präsidentschaft wahrscheinlich konkret angegangen werden. Das traditionelle Spannungsverhältnis zwischen außenpolitischen Anreizen und Entgegenkom-

men einerseits und Sicherheitsbelangen andererseits wird hier deutlich werden. Die deutsche Ratspräsidentschaft sollte sich um ein kohärentes Vorgehen bemühen, gerade weil Sie die innen- und justizpolitische Zusammenarbeit in der EU zu einem zentralen Punkt ihres Vorsitzes machen will. Die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Lage würde die europäische Perspektive für die Staaten des Westlichen Balkans greifbar und glaubwürdig machen. Deshalb sollte die EU ihre Hilfe mit der Hilfe der internationalen Finanzinstitutionen koordinieren.

Die Länder des Westlichen Balkans, die jetzt mit einer europäischen Perspektive ausgestattet in der Vorbereitungsschleife stehen, bringen der EU ökonomisch kein nennenswertes zusätzliches Gewicht. Andererseits sind sie mit einer Bevölkerung von rund 25 Millionen Menschen wirtschaftlich und fiskalisch relativ leicht zu integrieren. Nur das Stabilitätsinteresse der gesamten EU und die Präferenzen der EU-Mitgliedstaaten aus der unmittelbaren Nachbarschaft des Westlichen Balkans wie etwa Italien, Österreich, Griechenland, Slowenien, Ungarn sowie andere neue Mitgliedstaaten rechtfertigen die politisch-institutionellen Kosten der Erweiterung und lassen alternative Arrangements in den Hintergrund treten. Gleichzeitig nimmt die Zustimmung zur Aufnahme westlicher Balkanstaaten innerhalb der Bevölkerung der alten EU-15 weiter ab. Die Eurobarometer Spezial-Umfrage 65.2 zur Zukunft der Erweiterung vom Juli 2006 zeigt, dass sich 41 % für eine Mitgliedschaft Albaniens aussprechen und 44 % dagegen sind. 47 % unterstützen Serbien und Montenegro, 33 % sprechen sich dagegen aus. Pro Bosnien-Herzegowina sind 48 %, contra 37 %. Eine zukünftige Mitgliedschaft Kroatiens wird von immerhin 56 % der Befragten unterstützt. 30 % sind dagegen. Die Bürgerinnen und Bürger in den 10 neuen Mitgliedstaaten zeigen sich erheblich offener und positiver. Dort sprachen sich in der Eurobarometer Ausgabe Nr. 64 vom Dezember 2005 70 % für einen Beitritt Kroatiens aus, 51 % für Makedonien, 50 % unterstützten eine Mitgliedschaft von Serbien und Montenegro und 40 % waren für einen Beitritt Albaniens.³⁹ Die Zustimmung zu einer künftigen Erweiterung ist bei den neuen Mitgliedstaaten in Litauen (60 %), Polen (72 %) und Slowenien (73 %) am höchsten.⁴⁰

3. Perspektiven jenseits aktueller Stimmungslagen

Von der deutschen Ratspräsidentschaft wird eine »umsichtige Erweiterungspolitik, die die Aufnahme-fähigkeit der Union nicht überfordert«⁴¹ erwartet. Sie soll damit zu »Frieden und Stabilität auf unserem Kon-

minent«⁴² beitragen. Die öffentliche Meinung als Beurteilungskriterium für die Aufnahmefähigkeit der EU kann nicht uneingeschränkt gegen die Erweiterung ins Feld geführt werden. Da fällt das Bild innerhalb der EU deutlich differenzierter aus, wobei die Skeptiker vor allem in den alten Mitgliedstaaten anzutreffen sind. Die Eurobarometer-Umfrage von Juli 2006 belegt, dass die Unterstützung künftiger Erweiterungsrounden innerhalb der EU 15 bei 41 % liegt (gegen 66 % in den neuen Mitgliedstaaten). Am höchsten ist die Skepsis in Deutschland, Luxemburg, Frankreich, Österreich und Finnland, wo sich mindestens sechs von zehn Befragten gegen eine erneute Erweiterung aussprechen.⁴³ Der deutsche Vorsitz kann bei der Nacharbeitung der Erweiterung im Jahr 2004 die ökonomischen und politischen Vorteile noch besser herausstellen und damit die Kommunikationsmaßnahmen zur EU-Erweiterung gemäß den drei »Ks« stärken.⁴⁴

Allerdings wird in Deutschland die Zukunft der Erweiterung insbesondere mit dem Türkei-Beitritt verbunden. Dem Eurobarometer-Spezial zur Erweiterung von Juli 2006 ist zu entnehmen, dass sich 69 % der Befragten in Deutschland gegen einen Türkei-Beitritt aussprechen, lediglich 27 % dafür. Nur 4 % sind unentschieden.⁴⁵ Unter der deutschen Präsidentschaft könnten bei einer weiteren Ökonomisierung der Beziehungen und bei intensivem gesellschaftlichen Austausch, anlässlich dessen auch der EU-Beitritt der Türkei direkt angesprochen werden soll, Akzente gesetzt werden (siehe die Ernst Reuter-Initiative für Verständigung zwischen den Kulturen der Außenminister Steinmeier und Gül). Ferner könnte die Bundesregierung bei der sichtbaren Einbeziehung der Türkei in GASP/ESVP-Aktivitäten konkrete Initiativen ergreifen. Zudem müsste ein intensiver

Dialog der Planungsstäbe der Außenministerien und der außenpolitischen Expertenkreise angeregt werden, um die strategischen Orientierungen (Schwarzmeerraum, Mittlerer Osten, transatlantisches Verhältnis, Russlandpolitik etc.) der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik mit der Türkei zu erörtern.

Ein weiterer Gesichtspunkt aus deutscher Sicht ist, im Hinblick auf institutionelle Reformen die kritische Debatte über Mikrostaaten und ihre Vertretung in EU-Institutionen zu führen. Im Sinne der Konsolidierung sollten alle Ambitionen unterbunden werden, irgendwelche weiter als bisher gehende Mitgliedschaftsperspektiven gegenüber europäischen Staaten anzuregen oder Kandidaten Zeitpläne in Aussicht zu stellen. Die Verhandlungen mit Kroatien werden den Vorschlägen der Kommission entsprechend voranschreiten. Zypern bleibt ein Risiko und Stolperstein für die Verhandlungen mit der Türkei, wobei eine umsichtige deutsche Präsidentschaft alles neutralisieren sollte, was zu nachhaltigen Verschlechterungen in den EU-Türkei-Beziehungen beitragen kann.

Die EU kann keine Auszeit nehmen.⁴⁶ Forderungen nach einem Moratorium und einem Ende der Erweiterung, die gerade von konservativen Parteien in Deutschland, teilweise aber auch von den französischen Sozialisten erhoben werden, sind zumindest realitätsfern und stehen im Widerspruch zu eingegangenen Verpflichtungen der EU. Ferner sind sie politisch unklug, denn die EU übt gerade auf die Länder des Westlichen Balkans, die in der Vorbereitungsschleife vorne stehen, eine große Anziehungskraft aus. Nach dem jetzt absehbaren Abschluss der dortigen Sezessions- und Desintegrationsprozesse ist die EU der zentrale Akteur für die neue Ordnung auf dem Balkan.

E. Den Wohlstand Europas mehrern

Die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger für die europäische Einigung und der Einfluss der EU in der Welt hängen in erster Linie vom wirtschaftlichen Erfolg Europas ab. Europa ist im Weltmaßstab eine der reichsten Regionen und dieser Reichtum strahlt vor allem auf seine ärmere Nachbarschaft aus. Gemessen am BIP ist Europa gleichzeitig eine der wachstumsschwächsten Regionen, was seine Fähigkeiten einschränkt, sowohl nach außen zu wirken wie auch seine Bürger zu beglücken. Dabei ist das Wachstumsprofil Europas heterogen: Einzelne Mitgliedstaaten wie beispielsweise Irland wachsen rasch und auch bei der Produktivität je Stunde zeigt sich Europa in einem besseren Licht. Das wird jedoch nicht durch lange Arbeitszeiten, Externalisierung von Kosten und hohes Bevölkerungswachstum verstärkt, wie etwa in den USA, China oder Indien. Ob eine solche Verstärkung einen wünschenswerten Wohlstandszuwachs darstellt, ist fraglich und sollte der freien Entscheidung der Bürger überlassen werden.

Sechs Jahre nach Verabschiedung der Lissabonstrategie steht jetzt die deutsche Ratspräsidentschaft vor der Herausforderung, die wirtschaftliche Dynamik Europas zu stärken. Dabei verbinden sich angesichts der Veränderungen in der Weltwirtschaft, wie dem rasanten Aufstieg Chinas und Indiens und den damit zusammenhängenden hohen Energiepreisen, mit den alten Sorgen neue Befürchtungen.

Es gilt, die Heterogenität des europäischen Wachstums zu nutzen und zu gestalten. Ärmere, meist neue Mitgliedstaaten, benötigen ein höheres Wachstum, wobei jedoch ihre Integration nicht auf Kosten des Wohlstands der übrigen Mitgliedstaaten und deren schwächster Bürger geschehen darf. Auch wenn diese Herausforderungen primär von den Mitgliedstaaten selbst bewältigt werden müssen, so hat doch die EU durch ihre Wirtschaftspolitik⁴⁷, vor allem in der Eurozone, sowie durch die aus dem EU-Haushalt finanzierten Gemeinschaftspolitiken und ihre Koordinierungsrolle einen erheblichen Einfluss. Die folgenden Abschnitte behandeln diese Dimensionen im Einzelnen.

1. Europa in der Welt – Jenseits der Wettbewerbsfähigkeit

Schon das Ziel der Lissabonstrategie ist geprägt von der »gefährlichen Besessenheit«⁴⁸ vom internationalen Wettbewerb. Angewandt auf ganze Volkswirtschaften oder gar die EU verliert dieser für Unternehmen bedeutsame Begriff zunehmend seinen Sinn. Er hat eine begrenzte Bedeutung als preisliche Wettbewerbsfähigkeit, die bedroht ist, wenn die Lohnstückkosten

schneller als bei den Handelspartnern steigen, was sich schließlich in Leistungsbilanzdefiziten bemerkbar macht. Im Idealfall stellt dann eine Abwertung der Währung die Wettbewerbsfähigkeit wieder her. Da dieser Mechanismus in der Eurozone nicht mehr funktioniert, sind dort besondere Vorkehrungen notwendig (siehe unten). Für Europa als ganzes stellt die Wettbewerbsfähigkeit weder ein Problem noch ein sinnvolles wirtschaftspolitisches Ziel dar.

Europas Wohlstand sinkt nicht einfach, weil oder wenn derjenige anderer Länder steigt. Er sinkt auch dann nicht, wenn oder weil dieser Anstieg rasch erfolgt. Die einzige aus dem Außenhandel resultierende Gefahr für den Wohlstand Europas liegt darin, dass sich die Austauschverhältnisse (*terms of trade*) verschlechtern. Wenn Europa mehr Güter und Dienstleistungen exportieren muss, um die von ihm nachgefragten Importe zu erhalten, so sinkt sein Wohlstand. Das geschieht dann, wenn die Preise seiner Exportgüter auf dem Weltmarkt, beispielsweise wegen eines hohen und preiswerten Angebots aus andern Ländern, sinken oder die Preise seiner Importgüter steigen. Beim Erdöl zum Beispiel geschieht so etwas wegen der hohen Nachfrage und der steigenden Grenzproduktionskosten. Aber dieser Effekt ist angesichts eines Außenhandelsanteils am BIP von etwa 10 % und letztlich geringer Preiseffekte in beschränkten Segmenten der gesamten Export-Import-Palette für den Wohlstand Europas zu vernachlässigen.

Trotzdem ist es sinnvoll, die Spezialisierung Europas in der Weltwirtschaft möglichst so zu gestalten, dass seine Exporte in Märkte mit hoher Einkommens- und niedriger Preiselastizität gehen, also in Wachstumsmärkte, in denen vor allem Qualität und Innovation und nicht niedrige Kosten zählen. Umgekehrt tut Europa gut daran, seine Abhängigkeit von Importen wie dem Erdöl zu reduzieren. Ein derartiger Strukturwandel wird oft von Preisen und Gewinnerwartungen gesteuert, die in flexiblen Märkten mit rascher Reallokation von Produktionsfaktoren besonders gut ihre Wirkung entfalten. Da aber die aktuellen Preise nicht unbedingt die langfristig zu erwartenden Markt- und Knappheitskonstellationen abbilden, können politische Flankierungen wie beispielsweise Steuern auf den Energieverbrauch oder der Schutz bedrohter Sektoren sinnvoll und notwendig sein.

Die EU hat tendenziell versucht, bedrohte Sektoren zu erhalten beziehungsweise ihren Niedergang zu bremsen, was ihr in Wirtschaftskreisen den Ruf der »Festung Europa« eingebracht hat. Noch heute schützt sie vor allem ihren Agrarmarkt mittels einer Politik, die 40 % des EU-Haushaltes absorbiert und die Konsumenten belastet. Eine derartige Politik ist nur dann gerechtfertigt, wenn Branchen wegen kurzfristiger

Preis- und Wechselkursschocks in Schwierigkeiten geraten, langfristig jedoch die Kapazitäten in Europa erhalten werden müssen, nicht zuletzt aus Gründen der Versorgungssicherheit. Wo dies nicht der Fall ist, erlaubt eine Spezialisierung durch das Ausnutzen komparativer Vorteile Wohlstandsgewinne. Die allerdings gehen zunächst mit einem Beschäftigungsabbau einher. Eine fördernde und fordernde Sozialpolitik kann die wünschenswerten Anpassungsprozesse beschleunigen und verständliche Ängste abbauen.

In diesem Zusammenhang ist der von der Kommission und Frankreich geforderte, unter britischer Präsidentschaft 2005 beschlossene Globalisierungsfonds für Arbeitnehmer zu sehen. Er soll Widerstände gegen den Strukturwandel reduzieren. Der Fonds wird im Jahr 2007 als Teil des Finanzpakets für die Periode 2007–2013 aktiviert. Wichtiger wäre es aber, solche Fonds und staatliche Hilfen grundsätzlich auf zukunftsorientierte Politikfelder wie Bildung und Forschung, anstatt auf Bestandssicherung auszurichten. Demnach müssten die gegenwärtig für die gemeinsame Agrarpolitik vorgesehenen Mittel zugunsten der Förderung von Forschung und Technologie sowie der Qualifizierung von Arbeitslosen im Sinne einer aktiven Arbeitsmarktpolitik umgeschichtet werden. Die deutsche Ratspräsidentschaft sollte daher die Realisierung der einschlägigen Kommissionsprogramme wie Binnenmarktstrategie, Industriepolitik, EIT kritisch für eine perspektivische Strukturpolitik und gegen eine reine Kostensenkungsstrategie unterstützen. Auch makroökonomisch muss der Strukturwandel durch die notwendige Stärkung der Nachfrage abgesichert werden, damit die spezialisierungsbedingten Produktivitätszuwächse in mehr Output und nicht in höhere Arbeitslosigkeit münden.

Die Anpassung an veränderte globale Angebotsstrukturen ist aber nicht nur durch eigene Strukturpolitik zu leisten. Gerade angesichts der dramatischen Veränderungen im Zuge der Modernisierung Chinas und Indiens bedarf es einer klugen Steuerung der Weltwirtschaft, um die möglichen Wohlstandsgewinne zu realisieren und ihre gerechte Verteilung zu fördern. Die Entwicklung der Strukturen der *global economic governance* hängen jedoch weit hinter der realen Integration der Märkte her. Darüber hinaus muss die EU an der sozialen Gestaltung der Globalisierung interessiert sein. Dazu zählen internationale Arbeits- und Umweltstandards sowie das Management der internationalen Finanz- und Währungspolitik dahingehend, dass Krisen vorgebeugt und ein stetiges Wachstum erleichtert wird. Die EU hat als globaler Akteur ausreichendes Gewicht, um in diese Richtung zu wirken. Eine Bündelung ihrer Stimmen in den einschlägigen Institutionen

wie WTO, IWF, ILO et cetera würde dieses Ziel unterstützen.

2. Vorsorgende Energiepolitik jenseits des Marktes

Energiepreisschocks haben zum einen die Eigenschaft, die Nullsummenaspekte in der Weltwirtschaft zu stärken, zum andern, sich nach einigen Jahren zu verflüchtigen. Damit geraten alle guten Vorsätze in Vergessenheit und der nächste Schock wird vorbereitet. In beiden Fällen sollte die EU nachhaltig und besonnen Politik machen, um unnötige Spannungen zu vermeiden und die langfristigen Grundlagen für den Wohlstand Europas zu sichern.

Angesichts der hohen und mittelfristig steigenden Energiepreise drängt sich die Sichtweise auf, das relativ rohstoffarme Europa konkurriere mit anderen Energieimportregionen um die Märkte der Energieexportländer. Dieses Bild ist zwar nicht ganz falsch, verschiebt aber die Perspektiven gefährlich. Der Wert der weltweiten Nettoölexporte in Höhe von knapp 800 Mrd. USD macht nach IWF-Angaben⁴⁹ auch 2005 weniger als 2 % des globalen Bruttoinlandsprodukts und unter 10 % der Weltexporte aus! Es gibt also reichlich Spielraum, Exporterlöse zu erzielen, ohne sich einseitig auf die Märkte der Energielieferanten zu fixieren. Daher hat die EU vor allem daran ein Interesse, dass diese Märkte weiter auf Basis eines von Angebot und Nachfrage gesteuerten Preismechanismus und nicht einer machtpolitischen Zuteilung funktionieren.

Allerdings gibt es im globalen Energiemarkt kaum Möglichkeiten zur Regulierung. Märkte funktionieren jedoch immer in einem Umfeld, das von marktfremden Einflüssen gestaltet wird. Beim Weltenergiemarkt sind das unter anderem Pipelinestrukturen sowie die Verfügbarkeit und Kosten anderer Transportmöglichkeiten. Auch hier sollte Europa versuchen, einseitige Abhängigkeiten zu reduzieren und alternative Versorgungsquellen zugänglich zu machen.

Angesichts der wachsenden Abhängigkeit Europas von Energieimporten sind vor allem die internen Potenziale zur Entwicklung alternativer Energiequellen und zur Einsparung von Energie zu nutzen. Die EU hat dafür bereits eine Fülle von Initiativen eingeleitet, wie den Aktionsplan Energieeffizienz, die Vorgaben für den Anteil an Erneuerbaren Energien an der Stromerzeugung oder den Anteil der Biokraftstoffe, die entschlossen fortgesetzt werden müssen. Sie könnten von weiteren Vorgaben ergänzt werden, die etwa den Ölverbrauch der Kraftfahrzeuge oder den der Metall- und Kunststoffindustrie beschränken. Eine zügige Entwicklung alternativer Antriebstechniken und von Ersatz-

materialien für Plastik und Aluminium, beispielsweise bei Verpackungen, würde Europa langfristig auch neue Exportchancen eröffnen. Deutschlands Kraftfahrzeug- und Chemieindustrie sowie dessen Forschungskapazitäten bei Maschinenbau und Materialforschung sind besonders gefragt und verdienen die Unterstützung durch das 7. Europäische Forschungsrahmenprogramm. Der beste Anreiz allerdings ist ein hohes Preisniveau der importierten Energie, das auch durch Zölle aufrechterhalten werden könnte. Denn wenn schon die gegenwärtigen Marktpreise nicht die langfristigen Knappheitsverhältnisse widerspiegeln, ist es nur eine Frage der Vorsorge, die Preise auf einem berechenbaren und angemessen hohen Niveau zu halten, damit Investoren in alternative Angebote beziehungsweise Einsparstechniken wie Gebäudesanierung eine kalkulatorische Sicherheit erhalten.

3. Refokussierung der Lissabonstrategie

Die EU verabschiedete im Jahr 2000 ihre Lissabonstrategie mit dem »Ziel, die Union zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen – einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen«⁵⁰. Diesem Zweck dienten eine Reihe von Teilzielen wie die Erhöhung der Beschäftigungsquote, höhere Ausgaben für Bildung und Forschung und so weiter. Spätestens bei der *mid-term-review* 2005 wurde klar, dass die EU weit von diesen Zielen entfernt ist. Der Frühjahrsgipfel 2005 widmete sich der Lissabonstrategie und bestätigte ihre Schwerpunkte, allerdings mit einer stärkeren Betonung der sozialen Dimension, was sich in der neuen Sozialagenda 2005–2010 niederschlug. Im Juni 2005 billigte der Rat die »integrierten Leitlinien für Wachstum und Beschäftigung (2005–2008)«. Das Jahr 2007 ist zum europäischen Jahr der Chancengleichheit ausgerufen worden. Parallel hierzu laufen die Prozesse nach der Methode der offenen Koordinierung (MOK) in den Bereichen Beschäftigung, Sozialschutz, Rentenversicherung und Bildung weiter.

Die EU hat – insbesondere im Kok-Report von 2004 – ihre eigene Leistung kritisch bewertet.⁵¹ Trotzdem blieben die meisten Eckpunkte der Strategie unverändert. Im Kern handelt es sich um eine marktliberale Strategie, die von der Vollendung der Binnenmarktintegration automatische Impulse für Wachstum und Beschäftigung erhofft und dies in eine Rhetorik der Wettbewerbsfähigkeit einbettet. Tatsächlich waren die letzten drei Jahrzehnte der Liberalisierung begleitet von sinkenden Wachstumsraten und steigender Ar-

beitslosigkeit. Wettbewerbsbedingte Produktivitätsgewinne wurden zu oft in Beschäftigungsabbau umgesetzt. Kurz und zugespitzt ausgedrückt, hat die marktlastige Integration in der EU wenig zur Beschäftigung beigetragen, aber einiges zur Arbeitslosigkeit. Die sinnlose Fixierung der EU auf Wettbewerbsfähigkeit trägt zu einer falschen Dramatisierung der weltwirtschaftlichen Lage Europas mit entsprechend falschen Politikempfehlungen bei: Europa braucht weder niedrigere Löhne noch geringeren Konsum und sollte weder langfristige Handelsbilanzüberschüsse noch eine reale Abwertung anstreben. Insgesamt haben die wirtschaftlichen Misserfolge dazu beigetragen, dass die Zustimmung der Bürger zum europäischen Projekt gesunken ist.

Der einseitige Fokus auf die Steigerung des Arbeitsangebots durch Beschäftigungsquoten für Frauen und ältere Arbeitnehmer sollte einer ausgewogenen Strategie weichen, die gleichzeitig dafür sorgt, dass die entsprechenden Arbeitsplätze entstehen. Letztlich geht es dabei auch um die Organisation von Sorgearbeit, die innerhalb von Haushalten und Familien oder über den Markt oder über staatliche und gesellschaftliche Institutionen erfolgen kann. Jede Option hat weitreichende Auswirkungen auf das Ausmaß offizieller Beschäftigung und Einkommen, die zusätzlich von geschlechterpolitischen Orientierungen abhängen.

Bei Alter, Arbeitslosigkeit und Armut sollten Mindesteinkommen garantiert werden, die in einem angemessenen Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten stehen. Aufholprozesse der ärmeren Mitgliedstaaten beim Bruttoinlandsprodukt sollten sich bei fehlendem Markteinkommen in einer entsprechenden Steigerung der Ersatzleistungen niederschlagen.

Wegen der Schwierigkeiten, vor denen eine Umorientierung der europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik angesichts starker oppositioneller Interessen steht⁵², kann es während der kurzen Periode der deutschen Ratspräsidentschaft nur darum gehen, die Bedingungen für eine andere Politik zu verbessern. Dazu ist ein intensiver Dialog notwendig, der die in der öffentlichen Meinung und bei den entscheidenden Eliten derzeit vorherrschende Perzeption der Zusammenhänge verändert.

Folgende Kernelemente sollten Gegenstand von Aufklärungsinitiativen sein:

- **Wettbewerbsfähigkeit** ist für die EU als ganzes nur ein Problem, wenn ein langfristiges Leistungsbilanzdefizit besteht. Innerhalb der EU ist sie für einzelne Mitgliedstaaten dann ein Problem, wenn die Inflation höher als der EU-Durchschnitt ist und deutliche mehrjährige Zahlungsbilanzdefizite auftreten.

- **Staatsverschuldung** ist nur dann ein die EU als Ganzes tangierendes Problem, wenn Haushalte und Unternehmen zusammen ebenfalls weniger sparen als sie investieren und die Wirtschaft an ihre Kapazitätsgrenzen stößt.
- **Lohnsteigerungen**, die längerfristig unterhalb der Produktivitätssteigerungen bleiben, sind für alle EU-Staaten sowie für die EU als wirtschafts- und sozialpolitisches Gemeinwesen ein Problem.
- **Steuern** sind eine Form der Bezahlung öffentlicher Güter und Dienstleistungen, an der sich Unternehmen, die dieses öffentliche Angebot nutzen, angemessen beteiligen müssen.
- **Produktivitätssteigerungen** sind die eigentliche Quelle des Reichtums. Sie steigern den Wohlstand aber nur, wenn sie echte Beiträge zur gesamtwirtschaftlichen Produktivität erbringen und nicht das nominelle Ergebnis der Überwälzung von Kosten auf andere Akteure, zum Beispiel auf Arbeitnehmer durch Lohnsenkung, den Staat durch Steuerreduzierung, den Zulieferer durch Preisdruck und so weiter sind.
- **Arbeit und Freizeit** sind gegeneinander abzuwägende Werte. Freizeit ist ein Weg, Produktivitätssteigerungen zu nutzen. Die immer längere und umfassendere Beschäftigung aller Bürgerinnen und Bürger ist daher kein selbstverständliches Ziel.

Soweit möglich und im Zuge der Agenda naheliegend, sollten Teilschritte zum allgemeinen Reformziel unterommen werden, wie zum Beispiel:

- Eliminierung der Wettbewerbsfähigkeitsrhetorik aus EU-Dokumenten und Auflösung beziehungsweise neue Zielvorgaben für Organe (Beratungsgruppen etc.), die diesem Ziel dienen.
- Bessere Indikatoren für die MOK, die Wohlstand in seiner Komplexität berücksichtigen und nicht einseitig auf höheren Arbeitsinput setzen.
- Relative (zum BIP/Kopf) Höhe der Lohnersatzleistungen zum Gegenstand der *peer review* in der MOK machen

4. Märkte und Unternehmen: Das Interesse der Menschen

Die kapitalistische Marktwirtschaft ist eine gewaltige Kraft zur Schaffung von Wohlstand, die es zu erhalten gilt wie die Gans, die goldene Eier legt. Sie hat aber inhärente Schwächen und gefährliche Neigungen, die ohne politische und gesellschaftliche Kontrolle und Einbettung zu ihrer Selbsterstörung führen können. Die drei großen Blindstellen sind der Schutz der Arbeitskräfte, der Umwelt und des Verbrauchers. Wenn diese drei Bereiche vernachlässigt oder ausgebeutet werden,

lassen sich kurzfristige Vorteile in Form höherer Produktivität, höheren Wachstums und höherer Gewinne, also der im EU-Jargon so hoch geschätzten »Wettbewerbsfähigkeit«, erzielen. Umwelt- und Arbeitsschutz belasten vor allem Unternehmen, indem sie die Möglichkeiten beschränken, Kosten auf die Gesellschaft abzuwälzen (Externalisierung). Sie sind notwendig, weil die Marktkräfte alleine wenig ausrichten, da die Eigentumsrechte unklar sind (Umwelt) oder, vor allem bei hoher Arbeitslosigkeit, nicht ausgeübt werden. Bezüglich des Verbraucherschutzes könnte man sich auf den Verbraucher verlassen, aber auch hier stören asymmetrische Information und Marktmacht den Wettbewerbsmechanismus.

Die EU hat dem im Bewusstsein ihrer langfristigen Schädlichkeit schon frühzeitig Grenzen gesetzt, indem sie den Arbeitsschutz (schon in den Römischen Verträgen – Art 137 EGV) sowie den Umwelt- (Art. 2 und 174–176 EGV) und Verbraucherschutz (Art. 3 und 153 EGV) vertraglich und durch zahlreiche Regeln abgesichert hat. Der Verbraucherschutz diene allerdings oft auch protektionistischen Interessen (z.B. Reinheitsgebot beim Bier). Aber gerade beim Verbraucher kann vor allem durch die Stärkung der Konsumentensouveränität in Verbindung mit Informationspflichten für Unternehmen mehr erreicht werden, als durch Vorschriften, die eventuell einseitigen Produzenteninteressen dienen. Diverse Lebensmittelkrisen und -skandale (BSE, Vogelgrippe, etc.) sowie der Klimawandel haben das öffentliche Bewusstsein in der Notwendigkeit zur Regulierung bestärkt.

Die Deutsche Ratspräsidentschaft sollte die laufenden Programme der EU im Umwelt- und Verbraucherschutz (Europäisches Klimaschutzprogramm, Emissionsreduzierung bei Kraftfahrzeugen, EU-Aktionsplattform »Ernährung, Bewegung und Gesundheit«, verbraucherpolitische Strategie, Aktionsplan Tierschutz, FLEGT etc.) und im Arbeitsschutz (Gemeinschaftsstrategie zur Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz) energisch weiterführen. Verstärkte Anstrengungen sind unter anderem im Fischereimanagement notwendig.

Regulierung ist kein Selbstzweck. Daher sind Schritte zur Vereinfachung der Rechtsetzung prinzipiell zu begrüßen. Allerdings sollte das Stichwort »Vereinfachung« nicht die grundsätzlich vorhandenen Gegensätze zwischen kurzfristigen Gewinninteressen der Unternehmen und den langfristigen gesellschaftlichen Interessen vertuschen. In den bisherigen EU-Dokumenten herrscht eine Sprachregelung vor, die – der oben schon ausführlich kritisierten Fixierung auf Wettbewerbsfähigkeit folgend – vor allem einer Entlastung der Unternehmen das Wort redet. Soweit das durch Bürokratieabbau möglich ist, ist dies zu begrüßen. Wenn sich dahinter aber die großzügige Vernachläss-

sigung der erneuten Abwälzung einzelwirtschaftlich verursachter Kosten auf die Gesellschaft verbirgt, so macht dies keinen Sinn.

5. Krisenprävention in der Eurozone

Die EU setzt Rahmenbedingungen für die Beschäftigungs- und Wachstumspolitik der Mitgliedstaaten durch die Geldpolitik der EZB, die Defizitkriterien, die Binnenmarkt- und Wettbewerbsregeln und die Priorität der Wettbewerbsfähigkeit innerhalb der Lissabon-Strategie. Diese Rahmenbedingungen haben nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt, jedoch die Optionen der Beschäftigungs- und Sozialpolitik erheblich eingeschränkt. Während einige Mitgliedstaaten mit diesen Rahmenbedingungen einigermaßen oder sogar gut zurechtkommen, führen sie in anderen zu dauerhafter Wachstumsschwäche und struktureller Arbeitslosigkeit, haben somit bereits bestehende Probleme verschärft. Das Potenzial der europäischen Volkswirtschaften wird nicht voll ausgeschöpft.

Die EU braucht eine koordinierte Wirtschaftspolitik mit mehr öffentlichen Investitionen in Zukunftsbereiche und einer kontinuierlichen Ausweitung des Konsums, in der die Geldpolitik nicht exklusiv dem Stabilitätsziel dient. Bei gesamteuropäischen Ungleichgewichten zwischen Ersparnis und Investitionen sollten die staatlichen Investitionen auch kreditfinanziert steigen. Um mehr Wachstum, Beschäftigung und soziale Gerechtigkeit in Europa zu erreichen, müssten die Akzente in der europäischen Wirtschaftspolitik anders gesetzt werden. In der makroökonomischen Politik müsste der Stabilität nicht mehr der Vorrang vor Wachstum und Beschäftigung eingeräumt werden. Die Koordinierung von Geld-, Fiskal- und Lohnpolitik ist mit dem Ziel zu verbessern, einerseits die Nachfrage zu stärken und *competitive disinflation* vorzubeugen, andererseits überschäumende Kreditexpansion und Lohnsteigerungen, die nur mit massiver Sparpolitik und Rezession wieder korrigiert werden könnten, (z.B. in Italien, Portugal) zu bremsen.

Die Erfolge der Währungsunion und des Euro an der Stabilitätsfront – trotz *Teuro*-Kampagne und trotz anfänglicher Schwäche gegenüber dem US-Dollar – dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass in einigen Ländern die Sorgen über die Folgen der Euroübernahme bedenklich zugenommen haben. Sie haben einen sichtbaren Höhepunkt in den Äußerungen des ehemaligen italienischen Sozialministers Roberto Maroni (Lega Nord) im Juni 2005 erreicht, als der ein Referendum zum Ausstieg aus dem Euro forderte. Italien ist nicht das einzige Land, das aufgrund der Unterschiede im Konjunkturverlauf im Euroland mit Problemen zu

kämpfen hat. Der einheitliche Zinssatz ist für einige Kernländer mit schwacher Wachstumsdynamik und niedriger Inflation, zum Beispiel für Deutschland und Frankreich, zu hoch, für einige Peripherieländer mit starkem Wachstum und höherer Inflation, wie Spanien und Irland, zu niedrig. Der kompensierenden Fiskalpolitik sind zu enge Grenzen gesetzt, die tendenziell pro-zyklisch wirken.

So erfreulich das Wachstum in der EU-Peripherie ist, so gefährlich ist dort eine nachhaltige Preis- und Kostensteigerung, vor allem wenn mit Deutschland die wichtigste Kernökonomie ständig die Lohnstückkosten senkt. Da eine Korrektur dieser Verwerfungen im Euroland (z.B. zwischen Deutschland und Italien 40 % seit 1998) nicht mehr durch Ab- bzw. Aufwertungen möglich ist, sind schmerzhaft Anpassungen der Nominaleinkommen fast unumgänglich. Sie können zu schweren politischen Krisen führen. Umgekehrt ist ein Immobilien-Boom wie in Spanien und Irland, der Konsum und Beschäftigung in neue Höhen getrieben hat, langfristig nicht tragbar und muss sorgfältig beobachtet werden.

Die Maastrichtkriterien zur Staatsverschuldung disziplinieren die öffentlichen Haushalte einseitig im doppelten Sinne: Sie vernachlässigen die Verschuldung der privaten Haushalte und Unternehmen und sie haben keinen Einfluss auf die öffentliche Sparquote, es sei denn, sie führt zu Defiziten, die die 3 %-Grenze überschreiten. Dabei gefährdet eine private Überschuldung die Stabilität ebenso wie die des Staates. Das zentrale Manko des Eurolandes – etwa im Vergleich zu den USA – besteht darin, dass automatische Stabilisatoren⁵³ fehlen, die einen Ausgleich zwischen Staaten mit unterschiedlicher Konjunktursituation erlauben.

Zwei Stabilisatoren könnten regionale Konjunkturunterschiede in ihren Wirkungen ausgleichen:⁵⁴

1. Eine **Euroland-weite Arbeitslosenversicherung**, deren Beiträge regional prozyklisch durch die Zunahme der Beschäftigung ansteigen würden, während die Leistungen in Rezessionen antizyklisch abfließen und die Nachfrage in den Krisenregionen stärken.
2. Eine **Euroland-weite Unternehmensbesteuerung**, die auch die Arbeitslosenversicherung kofinanzieren könnte, hätte in Boomphasen dank der besseren Ertragslage ein höheres Aufkommen, während in der Rezession befindliche Regionen weniger belastet würden.

Eine angemessene europäische Wirtschaftspolitik müsste alle diese Sachverhalte berücksichtigen und entsprechende Maßnahmen ergreifen beziehungsweise von den Mitgliedstaaten einfordern. Um solche Ziele erreichen zu können, müsste die deutsche Ratspräsidentschaft die Handlungsfähigkeit der Eurogruppe verbessern. Ein Schritt in die richtige Richtung ist, den

Vorsitz zu verstetigen. Darüber hinaus benötigt die Gruppe eine bessere Infrastruktur. Inhaltlich sollte sie sich unter anderem der Stärkung der automatischen Stabilisatoren und der internationalen Finanzpolitik (Risiken einer Dollarschwäche) widmen. Auch sollte sie die Anwendung des Stabilitätspaktes erneut thematisieren, um die einseitige Fixierung auf die Staatsverschuldung zu korrigieren.

6. Revision des EU-Haushalts

Sowohl die Reformüberlegungen zur Lissabonstrategie (2.2), die mit einer sinnvollen Interpretation (2.1) des Begriffes »Wettbewerbsfähigkeit«, nämlich hohes Produktivitätswachstum durch Modernisierung, übereinstimmen, als auch ein besseres Management regional unterschiedlicher Konjunkturzyklen (2.3) und Entwicklungsniveaus (2.5) legen eine Revision des EU-Haushaltes dringend nahe. Die Lissabonstrategie erfordert mehr Ausgaben für Forschung, Bildung und aktive Arbeitsmarktpolitik, während die Gemeinsame Agrarpolitik, die den Löwenanteil des EU-Haushalts ausmacht, kontraproduktiv ist. Der zweite große Haushaltsposten, die Regional- und Strukturpolitik der EU, umfasst zwar auch in diesem Sinne wünschenswerte Maßnahmen, hat aber kaum eine Auswirkung auf den Abbau der Einkommensdisparitäten. Ein nennenswerter interregionaler Einkommenstransfer, wie ihn eine sinnvolle regionalisierte Konjunkturpolitik erfordert, findet bisher nicht statt.

Angesichts dieses grundsätzlichen Revisionsbedarfs befindet sich die deutsche Ratspräsidentschaft in einer ambivalenten Lage. Der Haushaltsrahmen 2007–2013 ist nach langem Gerangel gerade verabschiedet. Neue Haushaltsverhandlungen stehen daher erst im Jahr 2011 an. Zwar hat der Europäische Rat vom Dezember 2005 Reformüberlegungen angemahnt und von der Kommission Vorschläge eingefordert, dafür aber eine Frist bis 2008 gesetzt, zu der ein Weißbuch vorliegen soll. Somit besteht einerseits kein Handlungsdruck, andererseits die Chance, ergebnisoffen Optionen auszuloten, ohne dass gleich die nationalen Verteilungsinteressen voll durchschlagen.

Eine Debatte unter deutschem Vorsitz könnte die Grundlagen einer neuen Haushaltspolitik beinhalten:

- Abschied vom »*Juste Retour*«
- Festlegung von Prioritäten für Ausgaben (Zukunftsorientierung, europäischer Mehrwert)
- Reform der beiden großen Politiken (Agrarpolitik, Struktur- und Regionalpolitik)
- Eigenmittelquellen der EU (interregionale automatische Stabilisatoren, Unternehmenssteuer)

In der Agrarpolitik empfiehlt sich ein Rückbau aus vielen Gründen, insbesondere wegen der durch sie verursachten außenwirtschaftlichen Komplikationen (Doha-Runde) und der ungleichen Verteilung der Zahlungen. So gehen große Beträge an schon vermögende Großgrundbesitzer. Auch große Güter in Deutschland zählen zu den Nutznießern der Gemeinsamen Agrarpolitik, aber das sollte einer zukunftsorientierten Gestaltung des EU-Haushaltes nicht im Wege stehen. Wer meint, gute Gründe dafür zu haben, warum ehemalige LPGs besonders gefördert werden müssten, der sollte versuchen, die deutschen Steuerzahler davon zu überzeugen, dass dies aus nationalen Mitteln zu geschehen hat. Eine europaweite Öffentlichkeit bezüglich der Identität der Empfänger von Agrarmitteln herzustellen, wäre wahrscheinlich ein geeigneter Schritt, die politische Unterstützung für eine Reform zu verstärken.

Soweit es sich bei der Agrarpolitik um eine verkappte Sozialpolitik handelt, sollte sie ohnehin national organisiert werden. Will man eine europäische Lösung, so müsste die EU das Niveau solcher Zahlungen zur Einkommensstützung koordinieren. Die Agrarpolitik könnte damit zum Labor einer neuen europäischen Einkommenspolitik werden, zu der sie mit ihrem langfristig europaweit einheitlichen Niveau der Direktzahlungen (trotz hoher Einkommens- und Lebenshaltungskostenunterschiede in der EU) ja schon innovative Beiträge geleistet hat.

Die europäische Regionalpolitik hat bisher wenig zur Einkommenskonvergenz innerhalb der EU beigetragen. Trotz erheblicher Ausgaben blieben die regionalen Unterschiede europaweit hoch. Im Interesse der Lissabonziele ist es außerdem fraglich, ob die Förderung schwacher Regionen nicht viel weniger zum gesamteuropäischen Wachstum beiträgt, als eine entschlossene Unterstützung von aussichtsreichen und bewährten Wachstumspolen. Es liegen inzwischen zahlreiche Studien vor, die diesen Sachverhalt kritisch beleuchten. Eine Reform zugunsten zukunftsorientierter Politiken ist überfällig.

Die Revision des EU-Haushalts sollte gleichzeitig, auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite, ansetzen. Tony Blair hatte die Bereitschaft signalisiert, den britischen Rabatt im Kontext einer Reform der Agrarpolitik auf den Prüfstand zu stellen. Damit eröffnen sich weitere Möglichkeiten. Paketlösungen, die Politikreformen mit einer Revision der Einnahmenseite der EU verbinden, sind zwar schwieriger und komplexer, sie ermöglichen aber auch, wie viele europäische Entscheidungen zeigen, Kompromisse und Fortschritte, die bei einseitiger Fixierung nicht möglich erscheinen.

7. Kohäsion innerhalb der EU

Gerade wegen der relativen Wirkungslosigkeit der bisherigen Kohäsionspolitik bleibt in der erweiterten und sich erweiternden Union der Abbau der Wohlstandsunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten beziehungsweise zwischen Regionen von großer Bedeutung. Denn die Pro-Kopf-Einkommen unterscheiden sich erheblich. Bewertet man das Durchschnittseinkommen der EU-15 mit 100, so ist Luxemburg als das reichste Euroland bei 227 einzuordnen und Portugal als das ärmste bei 50. Unter den neuen Mitgliedstaaten hat sogar der erfolgreiche Eurokandidat Slowenien mehr zu bieten, nämlich 54, wogegen die baltischen Länder, Polen und die Slowakei bei unter 30 liegen. In Kaufkraftparitäten liegen die Werte höher, da der gleiche Eurobetrag in den armen Ländern den Erwerb von mehr Gütern und Dienstleistungen ermöglicht als in den reicheren Mitgliedstaaten. Da kommt Slowenien bereits auf 74 % und auch die ärmeren postkommunistischen Länder erreichen fast 50 % des EU-15-Durchschnitts (alle Zahlen aus European Economy 6/2004).

Die Europäische Union hat sich selbst das Ziel gesetzt »den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten« (Art I-3.3 VVE, gegenwärtig Art. 2 und 16 EGV) zu fördern, und »die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern« (Art. III-220 VVE, gegenwärtig Art. 158 EGV). Mit dem am 1. Mai 2004 erfolgten Beitritt von acht postkommunistischen armen Ländern und den Plänen zur Aufnahme weiterer überwiegend armer Länder (Rumänien, Bulgarien, Türkei) gewinnt dieser Verfassungsauftrag erheblich an Bedeutung.

Die Erfolge der bisherigen Kohäsionspolitik sind zwiespältig.⁵⁵ Der Beitritt zur EU, früher zur EG, übte keinen eindeutigen Einfluss auf das Wachstum aus. Im Gegenteil: Wichtige Aufholprozesse von Griechenland, Portugal und Spanien fanden in Europa vor 1970 statt, der spektakuläre Aufstieg Irlands begann 20 Jahre nach seinem EU-Beitritt und der zweite Aufholprozess der »armen« Mitgliedstaaten des Südens begann im Zuge der Währungsunion nach 1990, also auch lange nach ihrem EU-Beitritt (der im Fall Griechenlands einen relativen Niedergang einläutete). Die stark sinkenden Zinsen, vor allem die realen angesichts der immer noch höheren Inflation in der Peripherie, lösten dort einen Konsum- und Investitionsboom aus, der die Wachstumsraten endlich deutlich über die der EU-Kernländer hob und die Arbeitslosigkeit teils dramatisch absenkte (siehe beispielsweise in Spanien).

Dieses »Wunder« sollte man eigentlich den anderen armen Mitgliedstaaten auch gönnen. Die mit der Euroübernahme verbundenen Stabilitätsgewinne und die Reduzierung außenwirtschaftlicher Risiken, wie zum Beispiel realwirtschaftlich unangemessene Auf- und Abwertungen durch spekulative Kapitalströme, könnten ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zugute kommen. Die EU kann das durchaus verkraften, vor allem deswegen, weil die meisten postkommunistischen Länder kleine Länder sind, mit Ausnahme Polens, dessen Volkseinkommen aber auch nur in der Größenordnung von Hessen liegt. Montenegro hat schon längst mit stillschweigender Duldung der EU und ohne deren wirtschaftspolitische Kuratel den Euro übernommen. Problematische Effekte sind nicht zu beobachten.

In der Tat konnten die postkommunistischen Länder den Einkommensabstand zur alten EU-15 in den vergangenen 15 Jahren vor dem Beitritt schon deutlich reduzieren. Anfang der 1990er Jahre lagen die Balten noch bei 2 % und selbst die »reicheren« Slowenen nur bei 30 %. 2004 bereits waren die Balten bei über 20 % angekommen, die Slowenen bei über 50 %. Wie kam dieser Prozess zustande? Einige Währungen, vor allem die baltischen, wurden aufgewertet. Aber der wichtigere Prozess war die höhere Inflation in lokaler Währung, die nicht durch entsprechende Abwertungen kompensiert wurde. Die realen Anpassungen waren deutlich schwächer.

Genau diese beiden Phänomene verbieten die Übernahme des Euro. Ein armes Land muss erst mal draußen bleiben, damit es diesen Prozessen freien Lauf lassen kann. Erst wenn es so nahe am Niveau der reicheren Länder der Eurozone ist, dass der Aufholprozess nur noch langsam vonstatten geht, ist der Zutritt erlaubt. Leider ist diese Interpretation nur bedingt richtig. Denn weil die meisten Länder gerne ins Euroland wollen, sehen sie sich gezwungen, diejenigen Prozesse (Inflation, Aufwertung gegenüber dem Euro) zu unterbinden, die eigentlich in gesunden, die Wettbewerbsfähigkeit schonenden Maßen für ein Aufholen unabdingbar sind. Damit wird der Warteraum des Eurolandes potenziell zur Armutsfalle.

Die wirtschaftspolitische Steuerung des Euroraumes sollte die Länder veranlassen, ihre Lohn- und Preisentwicklung so zu gestalten, dass ihre Wettbewerbsfähigkeit erhalten bleibt. In dieser Beziehung haben Portugal und Italien in der Vergangenheit gesündigt. Portugal bezahlte mit einer kräftigen Rezession. Aber es gibt auch die Sünder der anderen Richtung wie Deutschland, das die Löhne und die Nachfrage in seinem Binnenmarkt gnadenlos einschränkt und die Partner im Euroland mit seinen Billigexporten überflutet. Gegen beides sollte eine europäische Wirtschaftspolitik rechtzeitig einschreiten.

Es wäre jedoch falsch, mögliche nominale Aufholprozesse in Form stärkerer Inflation grundsätzlich unterbinden zu wollen. Höhere Einkommen sind in Dienstleistungsökonomien mit höheren Preisen verbunden. Solange die Produktivität in den Wirtschaftszweigen, die handelbare Güter herstellen, ausreichend steigt, ist diese Inflation eine gesunde Anpassung. Sie sorgt für eine ausreichende Binnennachfrage im Euroraum. Nur wenn auch die Kaufkraft der Armen wächst, kann eine höhere Beschäftigungsquote erzielt werden. Die Fixierung der Einkommensunterschiede ist das Rezept für Armut und Arbeitslosigkeit.

Um schneller zu einer besseren Einkommenskonvergenz zu kommen, sollten die Kriterien der Zulassung zur Eurozone überprüft werden. Eine höhere Inflation und die Aufwertung der nationalen Währung gegenüber dem Euro sollten als solche, das heißt ohne zusätzliche Probleme wie beispielsweise hohe Zahlungsbilanzdefizite, kein Hindernis für die Übernahme der Gemeinschaftswährung darstellen. Arme Mitglieder der Eurozone sollten eine höhere Inflationsrate als im Eurozonen Durchschnitt haben dürfen, ohne gleich von der EU abgemahnt zu werden.

8. Erweiterte Wettbewerbspolitik

Die gestiegene Heterogenität der erweiterten EU eröffnet nicht nur Chancen für wohlstandsmehrende Spezialisierungs- und Modernisierungsprozesse, sondern leider auch für europaweite Dumpingwettläufe, vor allem bei Löhnen und Steuern. Mit dem historischen Abbau der meisten wettbewerbsverzerrenden Barrieren (Zölle, Quoten, nicht-tarifäre Handelshemmnisse, Subventionen, Wechselkurse etc.) konvergieren die Preise der meisten handelbaren Inputs von Unternehmen und damit ihre Kostenstrukturen. Europäische Mindestnormen beim Arbeits- und Umweltschutz schränken auch die Möglichkeiten der Unternehmen ein, durch Externalisierung sozialer Kosten Wettbewerbsvorteile zu erzielen. Damit konzentrieren sich die Bemühungen der Unternehmen auf die großen verbleibenden Kostenblöcke wie Löhne, Steuern und nicht-handelbare lokale Inputs wie Grund und Boden oder Immobilien. Vor allem für kleine Mitgliedstaaten lohnt sich diese Strategie, da der Verlust an Steueraufkommen oder Lohnsumme und damit an Nachfrage, der durch die Senkung der Steuersätze bzw. Löhne verursacht wird, von der Anziehungskraft verlagerter Steuerquellen und Arbeitsplätze überkompensiert werden kann.

Wahrer Wohlstand nationaler Volkswirtschaften oder gar der gesamteuropäischen Wirtschaft entsteht nicht dadurch, dass zwischen Unternehmen, Haushalten und Staaten Kosten überwältigt werden. Wahrer

Wohlstand entsteht durch mehr und durch produktiveren Einsatz von Arbeit und Kapital. Daher sollte die Wettbewerbspolitik Anreize dafür schaffen, dass die Unternehmen ihre Prozesse optimieren und die Qualität ihrer Produkte steigern, anstatt ihr diesbezügliches Versagen mit Steuervermeidung und Lohndruck zu kompensieren.

Die Standortkonkurrenz zwischen den Mitgliedstaaten bei Löhnen und Steuern führt im Extremfall zu einer wettbewerbspolitisch bedenklichen Subventionierung von Produktion und, soweit die Exportproduktion betroffen ist, zu Dumping, indem die Unternehmen von den vollen Reproduktionskosten der Arbeitskräfte und den Kosten der Nutzung öffentlicher Güter entlastet werden. Hier bedarf es dringend einer Harmonisierung der Unternehmenssteuern und der Einführung von Mindestlöhnen. Die wenigen sozialpolitischen Kompetenzen der EU (z.B. Arbeitsschutz, Gleichstellung, sozialer Dialog) sind auszubauen und nicht etwa unter dem Mantra der Subsidiarität durch Renationalisierung weiterem Wettbewerb zu unterwerfen.

Die Löhne sollten tendenziell mit der Produktivität steigen. Symmetrische Vorgaben an Mitgliedstaaten im Rahmen der BEPG sollten also nicht nur übermäßige Lohnsteigerungen kritisieren, sondern auch übertriebene Lohnzurückhaltung wie in Deutschland. Arbeitnehmer sind entsprechend dem Lohnniveau ihres Arbeitsortes, nicht ihres Herkunftslandes, zu entlohnen, um ein angemessenes Reproduktionsniveau zu gewährleisten. Mittlerweile wenden auch die Mitglieder des Europaparlaments dieses Prinzip für ihre Diäten an. Die Anpassung an die Standards des Arbeitsortes ist entweder durch staatliche Mindestlöhne oder allgemein verbindliche Tarifverträge zu sichern.

Die Harmonisierung der Unternehmenssteuern muss vorangetrieben werden, indem die Bemessungsgrundlagen vereinheitlicht und die Kontrolle von *transfer pricing* verbessert wird. Mittelfristig sollten die Unternehmenssteuersätze angepasst werden. Das regionalpolitische Argument, niedrige Steuersätze reflektierten geringere Standortqualitäten, ist schwer nachzuvollziehen. Erstens können Staaten die Leistungen, die Standortqualität ausmachen, durch andere Steuern finanzieren. Niedrige Steuern reflektieren daher nicht unbedingt ein geringeres Angebot an öffentlichen Gütern, sondern nur deren Finanzierung aus anderen Quellen, womit es zu einer realen Subventionierung derjenigen Unternehmen kommt, die diese Leistungen nutzen. Zweitens bietet die EU andere Instrumente an, Standortnachteile auszugleichen, nämlich ihre Regionalpolitik. Ein doppelter Ausgleich kann nicht gerechtfertigt werden.

Langfristig ist eine EU-Unternehmenssteuer anzustreben, deren Sätze regional differenziert werden

könnten. In einem an die Methode der Offenen Koordinierung angelehnten Verfahren sollten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten die Kriterien zur Einstufung von Regionen entwickelt werden. Es läge nahe, an eine Kombination von Pro-Kopf-Einkommen und Arbeitslosenrate zu denken. Auf dieser Grundlage könnten Unternehmen an schwachen Standorten steuerlich entlastet werden.

Während der deutschen Ratspräsidentschaft stehen so weit reichende Reformen offensichtlich nicht an. Aber eine entsprechende Debatte könnte durchaus angestoßen werden, um über die Initiierung kleinerer Schritte, wie zum Beispiel bei den Bemessungsgrundlagen und beim *transfer pricing*, ernsthaft nachzudenken.

F. Außen- und Nachbarschaftspolitik: für eine starke und offene EU

Mit der Europäischen Sicherheitsstrategie (ESS) hat die EU eine strategische Ausrichtung ihrer Außen- und Sicherheitspolitik verabschiedet, die als Orientierungshilfe und Bezugspunkt für eine weitere Operationalisierung von GASP und ESVP dient. Ein Kernanliegen der EU in den internationalen Beziehungen ist die Durchsetzung eines wirkungsvollen Multilateralismus, in dessen Rahmen die EU ihre globalen Gestaltungsaufgaben wahrnehmen will.

1. Krisen und Krisenmanagement – GASP und EVSP

In der Außen- und Sicherheitspolitik bestimmen für gewöhnlich aktuelle Aufgaben und Herausforderungen die Agenda und zwingen zu Entscheidungen und raschem Handeln. So wird sich vermutlich der deutsche Vorsitz im Rat der Außenminister regelmäßig mit den Konfliktherden Iran, Irak und Afghanistan, mit dem Libanon-Einsatz der Vereinten Nationen und der Diplomatie des Nahost-Quartetts sowie der Auswertung des EU-Einsatzes im Kongo befassen müssen. Der Abschluss der Status-Gespräche über den Kosovo wird ebenso auf der Tagesordnung stehen, wie die Umsetzung des *headline goal* in der ESVP und die weitere Operationalisierung der Europäischen Sicherheitsstrategie.

In Anbetracht der Ungewissheit über die Ratifizierung des VVE wird die deutsche Ratspräsidentschaft nicht nach dem Muster des Rosinenpickens einzelne Bestimmungen des Verfassungsvertrags herauslösen und vorzeitig implementieren wollen. Insofern sind keine starken Impulse zu erwarten. Das bedeutet jedoch nicht nur *business as usual* oder gar Blockade von Verbesserungen, die auch ohne den VVE ins Werk gesetzt werden könnten. Deshalb sollte die deutsche Präsidentschaft die von der Kommission vorgelegten praktischen Vorschläge für mehr Kohärenz, Effizienz und Sichtbarkeit der EU in der Welt aufgreifen.⁵⁶ Zu den wesentlichen Punkten zählen dabei

- eine bessere interne Strategieplanung innerhalb der Kommissionsstrukturen (z.B. die Drehscheibenfunktion der Generaldirektion Außenbeziehungen),
- eine bessere Zusammenarbeit zwischen Kommission und Ratssekretariat,
- eine effiziente Zusammenarbeit zwischen EU-Organen und Mitgliedstaaten (auch in Drittstaaten), sowie
- mehr Kohärenz und Effizienz bei den internen und externen Politikinstrumenten einschließlich der Entwicklungs-, Energie- und Umweltpolitik.

Es wäre zu prüfen, inwiefern hierzu Aktionspläne mit konkreten vorrangigen Maßnahmen aufgestellt werden können. Darüber hinaus könnte die Präsidentschaft dem Hohen Repräsentanten für die GASP bei der Außenvertretung der EU, etwa bei den zahlreich anstehenden Treffen mit Drittstaaten, bei Auftritten vor internationalen Organisationen und auch bei Sitzungen des Außenministerrats, den Vorsitz übertragen. So erhielte die EU nach außen Gesicht und Stimme, sie würde identifizierbar. Gleichzeitig würde sie zeigen, dass der Weg zu einem Außenminister der Union nicht mehr weit ist. Als Anhängerin des VVE sollte die Bundesregierung, wo immer es sich aus der konkreten Situation ergibt, unterstreichen, welche weiteren Vorteile und welche Stärkung die Neuerungen des VVE gegenüber dem Status quo bringen könnten. Zusammengefasst sind dies im Rahmen der GASP

- neue Möglichkeiten für Mehrheitsentscheidungen,
- eine institutionelle Ausgestaltung durch die Bildung eines Europäischen Auswärtigen Dienstes mit mittelfristig bedeutenden Sozialisierungseffekten, und
- das neue Amt des Außenministers der Union – als Vizepräsident der Kommission verantwortlich für die Außenbeziehungen und zugleich seitens des Rats zuständig für die Gestaltung und Durchführung der GASP und ESVP (»Doppelhut«).

Im Bereich der ESVP bestehen die Neuerungen in

- einer neuerlichen Ausweitung der Aufgabenfelder,
- der Intensivierung der rüstungspolitischen Zusammenarbeit,
- der Weiterentwicklung flexibler Beteiligungsmuster sowie
- der Optimierung der operativen Einheiten.⁵⁷

Die Instrumente der GASP und ESVP werden im praktischen Einsatz fortentwickelt. Im Vordergrund stehen die Verbesserung der zivil-militärischen Koordinierung und die Implementierung schnell verlegbarer Gefechtsverbände, der *Battle Groups*, zur raschen Krisenbewältigung. Deren volle operationelle Handlungsfähigkeit soll ab dem 1. Januar 2007 hergestellt sein. Der deutsche Vorsitz wird dazu eine Zwischenbilanz vorlegen müssen.

Die EU hat sich verpflichtet, die Koordination und konzeptionelle wie organisatorische Integration von zivilen und militärischen Aspekten der ESVP (*headline goal 2008 und 2010*) zu stärken. Angesichts der großen und steigenden Nachfrage nach den zivilen Kapazitäten der EU zur Krisenintervention, zur Vor- und Nachsorge, müssen diese ausgebaut werden. Die EU benötigt aber darüber hinaus auch Orientierungskriterien, um über Einsätze, seien sie ziviler oder hybrider Natur, entscheiden zu können. Diesbezüglich sind Konzepte der »*human security*« stärker als bisher auch in die Fortentwicklung der Europäischen Sicherheitsstrategie einzubeziehen.⁵⁸ Ferner sollte die EU klare Regelungen

für die Beteiligung von Nicht-EU-Partnern an ESVP Einsätzen entwickeln.

2. Europäische Nachbarschaftspolitik

Die Bundesregierung hat sich dem »Ausbau einer ambitionierten und differenzierten Nachbarschaftspolitik der EU«⁵⁹ verschrieben. Unter deutschem Vorsitz kann dafür einiges getan werden. Ziel sollte es sein, die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) zu einer wirksamen, praktischen und gegebenenfalls dauerhaften Alternative zum Beitritt aufzuwerten und für die nächsten Jahre weitere Anträge auf Mitgliedschaft in der EU zu verhindern. Im Vordergrund stehen die drei osteuropäischen Länder Moldau, Ukraine und Weißrussland sowie die drei südkaukasischen Länder Armenien, Georgien und Aserbaidschan. Aus verschiedenen Gründen hat sich die EU dazu entschlossen, auch die Beziehungen zu den Ländern des südlichen Mittelmeerraumes (Algerien, Ägypten, Libyen, Marokko und Tunesien) sowie des Nahen Ostens (Israel, Jordanien, Libanon, Palästinensische Autonomiebehörde sowie Syrien) unter dem Dach der ENP zu gestalten. Sie sind zudem überwiegend in den Barcelona-Prozess eingebunden. Russland, das eine eigene Stellung reklamiert, zählt nicht zu diesem Kreis von 16 äußerst heterogenen Ländern, die meist erhebliche Modernisierungsrückstände aufweisen, die in halb- oder nicht demokratischen politischen Systemen mit großen sozialen Spannungen im Inneren organisiert sind und die eine Fülle spezieller Probleme und Konfliktlagen mit regionaler und internationaler Ausstrahlung aufwerfen.

Um dem Interesse der EU an Stabilität und wirtschaftlich-sozialer Modernisierung und Demokratisierung in Nachbarschaftsländern besser und nachhaltiger gerecht werden zu können, muss die ENP konzeptionell verbessert werden. Die Kommission wird Ende 2006 die Stärken und Schwächen der bisherigen ENP bilanzieren. Es ist zu erwarten, dass der Europäische Rat daraufhin der deutschen Präsidentschaft im Dezember 2006 das Mandat dafür erteilen wird, erste Schlussfolgerungen für die weitere Ausgestaltung der ENP zu formulieren. Neue Impulse für die ENP werden vermutlich auch jene Mitgliedstaaten unterstützen, die wie Polen, Ungarn oder die baltischen Länder für eine Beitrittsperspektive ihrer osteuropäischen Nachbarn eintreten und die ENP als Vehikel zur Beitrittsvorbereitung nutzen wollen. Die Bundesregierung sollte besonders auf Polen zugehen, um es, bei allen Ambivalenzen und unterschiedlichen Präferenzen hinsichtlich des Ergebnisses (»Mitgliedschaft oder Teilhabe«), für eine Politik der wirksamen Schritte zu gewinnen. Darüber hinaus muss ein neuer vertraglicher Rahmen für die

Beziehungen zu den Nachbarn vorbereitet werden, da im Jahre 2008 die erste Generation der Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) mit der Ukraine und Moldau auslaufen wird.

Die deutsche Präsidentschaft wird der östlichen Dimension der ENP besondere Aufmerksamkeit schenken. Das hat nicht nur mit den unmittelbaren Anforderungen zu tun, sondern auch damit, dass Deutschland wegen seiner Lage, seiner Geschichte und seiner jüngeren Politik umfassende und intensive Beziehungen zu Osteuropa unterhält. Das wird die nachfolgende portugiesische Präsidentschaft vermutlich wieder relativieren. Denn sie wird den Fokus wieder stärker auf die Mittelmeerregion ausrichten, wo gegenwärtig der Migrationsdruck aus Afrika, der Nahost-Konflikt und die brenzlige Lage im Irak die Tagesordnung bestimmen. In diesem Zusammenhang bieten sich die ENP (für die Mittelmeerländer) und die regional ausgerichtete Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP) als Grundlagen dafür an, auf konzeptioneller Ebene die überfällige Auseinandersetzung mit der wachsenden Islamisierung der arabischen Gesellschaften aufzugreifen. Die deutsche Präsidentschaft steht vor der direkten Aufgabe, die Aktionspläne mit den Mittelmeerländern weiter auszuarbeiten und umzusetzen.⁶⁰ Alle ENP-Länder des Mittelmeers, die dafür in Frage kommen, haben bereits Assoziierungsabkommen mit der EU geschlossen oder stehen in entsprechenden Verhandlungen.⁶¹ Besondere Initiativen und Aufgaben gegenüber den MEDA-Ländern hat die deutsche Ratspräsidentschaft nicht auf ihrer Nachbarschaftsagenda. Dagegen besteht ein großer Nachholbedarf in Osteuropa, weil die betroffenen Staaten allesamt über wenig ambitionierte und praktisch folgenlose PKA verfügen.

Die im Februar 2005 mit der Ukraine und der Moldau auf Grundlage der ENP vereinbarten Aktionspläne sehen eine dreijährige »Bewährungsphase« vor, um den »level of ambition« der Nachfolgeabkommen für die auslaufenden PKA anpeilen zu können. Die deutsche Präsidentschaft könnte sich für aufgewertete, »vertiefte Abkommen« einsetzen. Denjenigen Ländern, die derzeit oder auf Dauer keine Beitrittsperspektive haben, könnte dennoch ein attraktives und umfangreiches Angebot gemacht werden. Für eine solche **»Assoziierung neuen Typs«** bieten sich die folgenden Elemente an:

- **Institutionen**
 - Assoziierungsrat, Assoziierungsausschuss, Parlamentarischer Assoziierungsausschuss
 - Konditionierter Beobachterstatus in EU-Institutionen
 - *Option*: Teilnahme an einer gesamteuropäischen Aufgabenkonföderation

- **Wirtschaft und Handel**
 - Schrittweise asymmetrische Handelsliberalisierung einschließlich von Agrargütern und Dienstleistungen
 - Option: Schrittweise Schaffung einer Freihandelszone mit der EU/dem EWR und schrittweise Integration in den EU-Binnenmarkt
 - Finanzielle und technische Hilfspakete für wirtschaftliche Transformation (*economic governance* und *good governance*)
 - Investitionshilfen der EU und der Privatwirtschaft für Infrastrukturprojekte: Verkehr (besonders Schiene), Energie, Telekommunikation
 - Makroökonomische Kooperation (Währungspolitik, heterodoxe Entwicklungsstrategien jenseits des *Washington Consensus*)⁶²
- **Außen- und sicherheitspolitischer Dialog und Kooperation**
 - Möglichkeit der Assoziierung mit gemeinsamen Stellungnahmen und Aktionen im Rahmen der GASP
 - Teilnahme an gemeinsamen Missionen und Einsätzen
 - Politischer Dialog: Regelmäßig auf Minister-Ebene, hohe Beamte; darüber hinaus fallweise: Gipfel, informelle Treffen (Typ Gymnich); Teilnahme an GASP-Arbeitsgruppen, Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee
 - Gemeinsame Ratssitzungen zu spezifischen Themen
 - Themen: Regionale Sicherheit, Krisenmanagement, Nichtverbreitungspolitik, Bekämpfung des internationalen Terrorismus, Energiesicherheit
- **Innere Sicherheit**
 - Bekämpfung organisierter Kriminalität
 - Grenzsicherheit
 - Einwanderungspolitik
 - Rückführabkommen
 - Visapolitik
 - Kooperation mit Behörden und EU-Agenturen
- **Demokratieförderung und politischer Dialog**
 - Politische Konditionalitätsklausel
 - Vertiefter politischer Dialog im Rahmen der Assoziierungsinstitutionen zu den Themen *good governance*, Menschenrechte, Demokratie
 - Weitere politikfeldspezifische Themendialoge
 - Unterstützung beim Institutionenaufbau, insbesondere im Bereich des Gerichtswesens und der Justiz sowie generell der öffentlichen Verwaltung
 - Ausbau von TAIEX und *Twinning*-Aktivitäten
 - Systematische Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Vereinigungen und der Sozialpartner als Dialog- und Kooperationspartner

- Öffnung von EU Programmen, vor allem der Mobilitätsprogramme, und vereinfachtes Visaregime für Studierende und Lernende

- **Hilfe: Der Schwerpunkt sollte auf Maßnahmen gelegt werden**

- zur Verbesserung von *economic governance* und *good governance*
- zum Ausbau von Infrastruktur
- zur grenzüberschreitenden Kooperation und Verflechtung (siehe CEFTA)
- zur regionalen Entwicklung in den Ländern

Die vorgeschlagene Assoziierung neuen Typs sollte mehr bieten, als eine Freihandelsassoziiierung, aber weniger beziehungsweise anderes als eine Beitrittsassoziiierung. Im Mittelpunkt stünde die Entwicklung einer *Modernisierungs- und Stabilitätspartnerschaft*. Die Bundesregierung sollte die außen- und stabilitätspolitische Dimension der Beziehungen zu den osteuropäischen Ländern stärker betonen, als es die Kommission bisher getan hat. Der Stellenwert der GASP/ESVP ist in der Nachbarschaftspolitik sehr viel höher zu veranschlagen als in der »klassischen Erweiterungs politik«. Häufig jedoch verstellt die Entwicklung von der Erweiterungs- hin zur Nachbarschaftspolitik den Blick auf diese Interessen- und Machtkonstellationen. So steht die EU in Osteuropa auch in Konkurrenz zu Moskau und Washington, da die östlichen Nachbarschaftsländer an einem weltpolitischen »Krisenbogen« liegen. »Die Möglichkeiten, die die ENP bietet, schließen alles ein, außer den gleichberechtigten Mitentscheidungen in den Institutionen der EU.« So hat es sinngemäß der ehemalige Kommissionspräsident Romano Prodi ausgedrückt. Dennoch könnte mittelfristig, aufbauend auf den Erfahrungen des strukturierten Dialogs in den 1990-er Jahren, über einen an bestimmte Bedingungen geknüpften Zugang als Beobachter zu den EU-Institutionen nachgedacht werden.

Der erlahmende Erweiterungswille und die eingeschränkte Aufnahmefähigkeit sowie eklatante Defizite bei der Beitrittsreife potenzieller Mitglieder sollten die EU zu einer zugkräftigen Nachbarschaftspolitik insbesondere gegenüber Osteuropa und dem Südkaukasus veranlassen. Das Herzstück der bilateralen Beziehungen sollte, als Nachfolgeabkommen zu den ab 2008 auslaufenden Partnerschafts- und Kooperationsabkommen, die oben beschriebene »Assoziierung neuen Typs« sein. Widerstände gegen das Assoziierungsangebot kommen vor allem aus Frankreich. Paris befürchtet, dass für die osteuropäischen Nachbarn von der »Assoziierung« ein Rutschbahneffekt in Richtung zu einer europäischen Perspektive und Beitrittsoption ausgehen wird. Die Kommission und der Rat folgen diesen Vorbehalten und sprechen von »Partnerschaft«, ohne dass es erkennbare substanzielle Unterschiede

zwischen dem anvisierten »vertieften Abkommen« und einer Assoziierung gäbe.

Die vorgeschlagene Modernisierungs- und Stabilitätsassoziiierung könnte langfristig durch die Gründung einer neuen Organisation ergänzt werden: Die Union baut zusammen mit assoziierten Ländern Osteuropas eine eigene Entscheidungsstruktur auf. Für die Organisation bietet sich der Name »Gesamteuropäische Aufgabekonföderation« an.⁶³

Nach dem vorgeschlagenen Modell der »Assoziierung neuen Typs« gäbe es für die Nachbarn bei der Vorbereitung und Implementierung nur ein »Opt-in«, nicht aber bei der Entscheidungsfindung in der Union. Diesem Manko will ja die Aufgabekonföderation gerade durch eine neue Entscheidungsstruktur außerhalb der EU begegnen. Auf der anderen Seite wäre ein Konstrukt wie die »Assoziierung plus Aufgabekonföderation« eine Rückfalloption für Kandidaten, deren Beitrittsverhandlungen nicht erfolgreich verlaufen. Insofern müssen solche Überlegungen immer auch mit Blick auf die Türkei oder auf Länder des Westlichen Balkans angestellt werden, selbst wenn mit diesen nach Artikel 49 EUV über eine Mitgliedschaft verhandelt werden soll oder bereits verhandelt wird.

Natürlich wird es dem deutschen Vorsitz kaum gelingen, den Europäischen Rat zur Entscheidung über die Einrichtung einer Aufgabekonföderation zu bewegen. Das ist auch erst mal gar nicht so wichtig. Vorläufig geht es darum, einerseits einen neuen Vertragsrahmen abzustecken und andererseits Wege aus dem Dilemma zwischen der in außenpolitischer Hinsicht gebotenen und vielfach erwarteten Fortführung des Erweiterungsprozesses und den europapolitischen Notwendigkeiten einer Konsolidierung ihrer Grundlagen aufzuzeigen. Die EU kann sich Luft verschaffen, indem sie Schneisen schlägt für neue Arrangements, die nicht auf dem Beitrittsartikel 49 EUV, sondern auf der Assoziierung nach Art. 310 EGV aufbauen.

Die 27 EU-Staaten werden sich nicht so schnell zu einer kollektiven Zustimmung zur Erweiterung über die bekannten Kandidaten hinaus durchringen. Aber es wird der EU enorm schwer fallen, auf Dauer das Nein durchzuhalten. Je zugkräftiger, je attraktiver Alternativen werden, desto geringer wird der Erweiterungsdruck.

Die EU wird ohne Zweifel eine zentrale Rolle für die Stabilität und die Transformation der Ukraine und anderer osteuropäischer Länder spielen. Die Union hat ein Interesse an der Demokratisierung, wirtschaftlichen Entwicklung und Modernisierung der Nachbarn. Diese ordnungspolitischen Ziele wird die EU aber auch ohne das Angebot der Mitgliedschaft erreichen müssen. Deshalb ist sie gerade in Osteuropa auf eine intensivierte und zugleich selbstbewusste Nachbarschafts-

politik angewiesen und muss ein kluges »Erwartungs-Management« betreiben.

3. Eine strategische Partnerschaft – Russland

Die Bundesregierung sieht 2007 ein »Fenster der Gelegenheit«, um die Beziehungen zu Russland, neben der EU die stärkste Regionalmacht auf dem Kontinent, in einen tragfähigen Gesamtrahmen zu stellen und mit Hilfe einer langfristig angelegten Zusammenarbeit auf zentralen Politikfeldern zu unterfüttern.

November 2007 wird das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (PKA) mit Russland auslaufen. 2007 übernimmt Deutschland den Vorsitz der G8, was die Möglichkeiten zum Dialog weiter vergrößert. Im Dezember 2007 und März 2008 stehen Duma- und Präsidentschaftswahlen an, die für die Entwicklung Russlands zwischen Demokratisierung, Öffnung und Autoritarismus bedeutsam werden. Die Intensivierung der Europäischen Nachbarschaftspolitik wird die EU in eine stärkere Konkurrenz zu Russland im postsowjetischen Raum bringen. Deshalb ist das Signal für eine kooperative und nicht auf bloße Eindämmung setzende Politik der EU gegenüber Moskau wichtig. Ziel ist es, Russland unumkehrbar in einer kooperativen und möglichst integrativen gesamteuropäischen Ordnung zu verankern.

Ebenso wie Frankreich, das Vereinigte Königreich und Italien hat sich Deutschland in der EU nachdrücklich für eine strategische Partnerschaft mit Russland stark gemacht. Im Mittelpunkt steht die sicherheitspolitische Kooperation im umfassenden Sinne. Deutschland will besondere Akzente bei der energiepolitischen Zusammenarbeit und beim Zusammenwirken von Produzenten-, Transit- und Abnehmerstaaten setzen. Die EU soll ein verlässliches internationales Regelwerk initiieren, weil es nicht ausreichend erscheint, sich alleine auf die Ratifizierung der Energie-Charta zu verlassen. In dieser Hinsicht haben Russland und Zentralasien besonderes Gewicht. Die Kombination von Hochtechnologien auf Seiten der EU und die enormen, oft noch unerschlossenen Energievorräte in Russland bildet eine hervorragende Basis für eine Energiepartnerschaft, in der die EU die im »Aktionsplan Energie« beschriebene Absicht, Effizienztechniken zu entwickeln, umsetzen könnte.⁶⁴

Innerhalb der EU ist dieser Kurs allerdings nicht unumstritten. Besonders kritisch sind die neuen ostmitteleuropäischen Mitgliedstaaten. Generell bestehen deutliche Differenzen zwischen den EU-Ländern und Russland, dessen Wertebasis und politische Grundordnung reichlich Anlass zu kritischen Anmerkungen geben. Zudem wird Putins außen- und machtpolitische

Instrumentalisierung der »Energie« für eine dominante Stellung gegenüber den postsowjetischen Staaten und Nachbarländern mit wachsender Sorge betrachtet. Die von Außenminister Steinmeier vorgeschlagene Politik der Verflechtung im Rahmen einer neu formulierten europäischen Ostpolitik zielt darauf ab, dass sich die gesellschaftliche Pluralisierung und Liberalisierung sowie die Demokratisierung der politischen Ordnung als positive Nebeneffekte der Kooperation und Verflechtung über einen mittleren Zeitraum hin in Russland einstellen werden. Das gemeinsame Interesse an Stabilität und regionaler wie globaler Sicherheit ist vorrangig. Kritiker dieses Ansatzes in der EU fordern eine zumindest gleichgewichtigeren und auch weniger etatistische Konzeption der strategischen Partnerschaft. Die EU solle die Wertedifferenzen stärker thematisieren und damit im Zweifel auch eine Regression statt einer Intensivierung von Kooperation und Verflechtung in Kauf nehmen. So treten Polen und die baltischen Staaten für eine Politisierung und strengere Konditionalität in der EU-Russlandpolitik ein. Tatsächlich ist bisher die »strategische Partnerschaft« der EU mit Russland, auch wegen der politischen Konkurrenz zu den bilateralen Beziehungen einiger großer Mitgliedstaaten zu Moskau, wenig substanziell. Die unterschiedlichen Einschätzungen und Präferenzen müssen in der EU austariert und bei der Aushandlung von konkreten Vereinbarungen und Verträgen kooperativ bearbeitet werden. Auch innerhalb der Bundesregierung werden unterschiedliche Akzente gesetzt. In jedem Fall ist die Bundesregierung gut beraten, die Anliegen der zumeist kleineren neuen Mitgliedstaaten frühzeitig zu sondieren und einzubinden.

Das Nachfolgeabkommen zum PKA mit Russland wird auf den Vereinbarungen über die »Vier gemeinsamen Räume« aufbauen: Der Raum der Wirtschaft, der Raum der inneren Sicherheit, der Freiheit und des Rechts, der Raum der äußeren Sicherheit und der Raum der Forschung, Kultur und Bildung. Eine Freihandelszone gehört zu den mittelfristigen Zielen der EU-Russland-Kooperation. Auf den Gebieten der Wissenschaft, Forschung und Bildung sowie der gesellschaftlichen und menschlichen Kontakte soll die Zusammenarbeit erweitert und intensiviert werden. Die EU sollte ihr Interesse an einer gleichgewichtigeren Entwicklung und Konkretisierung der Verpflichtungen und Kooperationsziele in den vier Räumen formulieren. Neben die Bezugspunkte Energiesicherheit und Kampf gegen den internationalen Terrorismus sollten weitere Themen der *global governance* treten, wie Kooperationsangebote (ggf. auch auf längere Sicht im Rahmen der ESVP) zur Lösung eingefrorener Konflikte (im Kaukasus: Transnistrien, Nagorny Karabach, Südossetien,

Abchasien) sowie politische Fragen mit Blick auf die Entwicklung der Demokratie in Russland.

4. Zentralasien – ein umfassender Ansatz

Bislang lagen die überwiegend autoritär von Clans und Oligarchen geführten moderat-islamischen Staaten Zentralasiens Kasachstan, Usbekistan, Kirgisistan, Tadschikistan oder Turkmenistan weniger im Blickfeld der EU. Aus wirtschafts- und sicherheitspolitischen Gründen wächst jedoch das Interesse der EU an dieser Region. Die vergleichsweise gute Reputation der EU als nicht-interventionistische Macht in einer ressourcenreichen und strategisch umkämpften Region ist ein Vorteil bei der Verfolgung des europäischen Interesses an Zentralasien als Gas- und Ölexporteur, aber auch als Stabilitätsfaktor in einer konfliktreichen Nachbarregion.

Es bieten sich gleich mehrere Anknüpfungspunkte für eine neue Etappe in den Beziehungen an. Bereits im Juli 2005 hat die EU mit Jan Kubis einen Sonderbeauftragten für Zentralasien ernannt und damit signalisiert, mehr Präsenz zeigen und eine aktivere Rolle in der Region spielen zu wollen. Diese Aktivitäten sind punktuell schon von der niederländischen und österreichischen Präsidentschaft vorbereitet bzw. aufgegriffen worden. Die deutsche Präsidentschaft will sich nun um einen konsistenteren strategischen Ansatz bemühen.

2006 läuft die Regionalstrategie der Kommission für Zentralasien aus.⁶⁵ Mit allen Staaten außer Turkmenistan und Tadschikistan sind PKAs in Kraft getreten, jedoch sind die Länder ausgesprochen schwierige Partner für die EU.⁶⁶ Die bietet über TACIS technische Hilfe auf den Gebieten regionaler Kooperationen wie Transport, Energie, Innen- und Justizpolitik, Kampf gegen Drogen, Grenz- und Umweltschutz, bei der Armutsbekämpfung sowie der Förderung von Handel und Investitionen.⁶⁷

Die »europäische Ostpolitik« könnte sich also zusätzlich zur geplanten Intensivierung der ENP einschließlich des Südkaukasus und zusätzlich zur Russland-Politik der EU auch auf Zentralasien erstrecken. Vor allem wegen der Schlüsselstellung Russlands wäre ein umfassender und kohärenter Ansatz an dieser Nahtstelle zum Nahen und Mittleren Osten, zu Afghanistan, zum Iran und zur Türkei vordringlich. Außerdem hat die Europäische Sicherheitsstrategie die Bedeutung der Stabilität und der Verhinderung von Krisen und Konflikten in diesen Regionen herausgestellt. Das neue Großthema »Energieaußenpolitik« bietet angesichts des Energiereichtums des kaspischen Raums eine erste thematische Fokussierung, reicht aber nicht aus. Darüber hinaus sollten Handel und wirtschaftliche Kooperationen und Verflechtungen stärker thematisiert wer-

den. Die ökonomischen Beziehungen müssten mit Blick auf die anderen Akteure in der Region – neben Russland sind das China, Indien, die Türkei und die USA – von einem regelmäßigen politischen Dialog begleitet werden, damit die Krisen- und Konfliktprävention sowie die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und des Drogenhandels durch eine multilaterale Kooperation wirkungsvoll angegangen werden können. Das wiederum dient der Stabilität. Das von der EU initiierte Programm zum Grenzmanagement und zur Drogenbekämpfung (BOMCA/CADP) sowie die Förderung von Maßnahmen zur Sicherheitssektorreform sind praktische und konzeptionelle Anknüpfungspunkte. Deutschland ist neben dem Vereinigten Königreich als einziges EU-Land in allen Staaten Zentralasiens diplomatisch vertreten. Das ist eine gute Voraussetzung, einen neuen Anlauf für einen stetigen politischen Dialog zu unternehmen. Perspektivisch sollte die EU die Gesamtheit ihrer zivilen Instrumente anbieten, um die Kooperation in der Region zu fördern und im Sinne der *good governance* die Modernisierung von Staat und Gesellschaft in den Ländern Zentralasiens zu stärken. Allerdings sollte sich die EU auf eine länderspezifische und langfristige Strategie einstellen. Insgesamt kommt es während der deutschen Präsidentschaft darauf an, Zentralasien auf den Radarschirm der EU zu holen und auch im Hinblick auf die neue Regionalstrategie für die nächsten Jahre überzeugende Schwerpunkte zu setzen. Die sollen die sicherheits- und entwicklungspolitischen Ziele verbinden und darüber hinaus für die Sichtbarkeit der EU in der Region sorgen.

5. Global Governance

Die EU wird sich mehr und mehr der Notwendigkeit bewusst, ihre globale Gestaltungsmacht zu stärken und ihr Profil den Herausforderungen der Globalisierung anzupassen. Dazu sind einerseits enge und verlässliche transatlantische Beziehungen notwendig. Andererseits resultieren ihre Kapazitäten auch aus der weltweiten Anerkennung als internationale Verhandlungs- und Zivilmacht, aus ihrer Rolle als »zweite westliche Stimme«. Die hat die Aufgabe, antiwestliche Weltbilder zu relativieren sowie Verzerrungen und Feindbilder zu korrigieren. Die EU verfügt somit über ein »moralisches Kapital«, das sie zu einem legitimen globalen Akteur und attraktiven Partner macht. Ziel der EU ist es, »eine Weltordnung zu fördern, die auf einer verstärkten multilateralen Zusammenarbeit und einer verantwortungsvollen Weltordnungspolitik beruht« (Art. III-292, (2 h) VVE). Die EU wird als erfolgreicher Transformationshelfer in Mittel- und Osteuropa betrachtet und sie könnte diese Rolle auch gegenüber

anderen Großräumen und Regionen weiter ausbauen. Darüber hinaus sieht sich die EU selbst als ein Laboratorium der *global governance*, als Modell, dem andere nacheifern sollen und das sie weltweit stärker zur Geltung bringen will (vgl. Art. III-292 (1) VVE). Ihrer Attraktivität, besonders im Nachbarschaftsraum, stehen jedoch auch Schwächen gegenüber, die sowohl ihre getriebene Strahlkraft als Handels- und Wirtschaftsmacht wie auch ihr gesellschaftlich-politisches oder zivilisatorisches Modell betreffen.

Als aufstrebende Mächte sind Indien und China auf dem Wege, die Machtkonfiguration der G8 nachhaltig in Richtung einer multipolaren Weltordnung mit alternativen Ordnungsvorstellungen gegenüber denen des Westens zu verändern. Für die EU kommt es darauf an, diese beiden Mächte so weit wie möglich für ihr Konzept des effektiven Multilateralismus zu gewinnen und Gegenentwürfe an der Stelle einzudämmen, wo sie mit dem Streben nach nachhaltiger wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratisierung in Konflikt stehen. Das heißt auch, dass die EU sich um ihren Einfluss auf und ihre Attraktivität für mittlere Mächte (besonders in Lateinamerika) sorgen muss. Ihre entwicklungspolitische Vormachtsstellung ist etwa in Afrika nicht mehr konkurrenzlos. Die Gipfeltreffen vor allem mit China, Indien und Japan sowie der EU-ASEAN-Dialog sind über die jeweils konkrete wirtschaftlich-politische Agenda hinaus durchaus als strategisch wichtige Veranstaltungen zu verstehen. Die intensivierten Partnerschaften mit Regionalmächten sollten die internationalen Organisationen wie die Vereinten Nationen, den Europarat und, etwa in Bezug auf Zentralasien, die OSZE aufmerksam nutzen und mit einbeziehen.

Auf zahlreichen Gebieten der globalen Energie- und Klimapolitik (Kyoto, Kampf gegen den Klimawandel und seine Folgen) muss die EU europäische und globale Regelwerke nachhaltig gestalten. Sie muss bereit sein, Kosten zu tragen, etwa durch den Abbau des Agrarprotektionismus und durch die Umorientierung von fossilen Energieträgern hin zu Erneuerbaren Energien. Die deutsche Präsidentschaft sollte die Anschlussregelung zu Kyoto, die 2010 fällig sein wird, durch Konsultationen vorbereiten. Das neue Leitbild der Energieeffizienz und die Entwicklung Erneuerbarer Energien sind am ehesten mit Hilfe einer »Politik des erfolgreichen Beispiels« in den EU-Mitgliedstaaten auf Dauer durchzusetzen. Die EU kann so auf internationaler Ebene und in den internationalen Organisationen als Vorreiter auftreten. Auf den G8-Treffen müssen für eine zukunftsfähige Energiepolitik Impulse gesetzt werden.

G. Erwartungsmanagement: Die Schlüsselfunktion Deutschlands

Die Völker, Regierungen und Parlamente der EU-Mitgliedstaaten, die EU, ihre Organe und Institutionen sowie deren internationale Partner schauen mit besonderen Erwartungen nach Berlin. Deutschland ist ein großes Land, das zumindest nominal die notwendigen materiellen und personellen Ressourcen zur Verfügung stellen kann, um die vielfältigen Management-, Leitungs-, Koordinierungs- und Repräsentationsaufgaben eines Vorsitzes im Ratssystem der EU zu erfüllen. Die innenpolitischen Voraussetzungen für eine führende Rolle sind derzeit günstiger als in anderen großen EU-Staaten wie Frankreich oder Großbritannien, deren Handlungsspielräume durch Führungswechsel und innenpolitische Krisen eingeschränkt werden. Es verwundert daher nicht, dass die Mitgliedstaaten von Deutschland bis zum Ende der Ratspräsidentschaft »belastbare Vorschläge« für die Gestaltung der verfahrenen Lissabon-Strategie, den weiteren Umgang mit dem Verfassungsvertrag sowie mit den bekannten und voraussichtlichen Bewerbern um die Mitgliedschaft in der EU erwarten.

1. Verhandlungsprozesse anregen

Die Sichtbarkeit und die Aufgaben der Ratspräsidentschaft haben über die Jahrzehnte beständig zugenommen. Der Ratsvorsitz ist mit einer Fülle von Funktionen konfrontiert. Unterstützt vom Ratssekretariat muss Deutschland die Ratsgeschäfte auf allen Arbeitsebenen lenken und steuern. Die Regierung muss nahezu 4.000 ministerielle und andere Ausschuss- und Arbeitsgruppensitzungen während der sechsmonatigen Amtszeit planen, organisieren und leiten und die Union gegenüber Drittstaaten vertreten. Gemessen wird der Vorsitz in der Öffentlichkeit vor allem an seiner Fähigkeit, der Agenda der EU neue Impulse einzuhauchen, die Verhandlungen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten zu steuern und zwischen ihnen zu vermitteln, um letztendlich so oft wie möglich einen Konsens herbeizuführen.

Der Ratsvorsitz verfügt über eine Fülle von Instrumenten, um Verhandlungsprozesse zu steuern und eine Reihe von Möglichkeiten, Informationen über den Verhandlungsspielraum der einzelnen Regierungen zu erhalten. Regierungen legen aus strategischen Gründen nur einen Teil ihrer Verhandlungsposition offen. Erst bilaterale Gespräche mit den Regierungen geben dem Vorsitz einen Einblick in den – meist größeren – Verhandlungsspielraum der Akteure. Auf dieser Grundlage kann der Vorsitz Kompromissvorschläge erarbei-

ten, Verhandlungspakete vorschlagen und gegebenenfalls den Kooperationswillen durch die Verflechtung mehrerer Verhandlungsdossiers befördern. Zudem kann er den Verhandlungsprozess strategisch steuern, indem er Anzahl, Häufigkeit, Zeitpunkt, Format und Agenda der Arbeitssitzungen sowie den Zeitpunkt der Abstimmungen festlegt. Er kann einzelne Dossiers besonders fördern, andere schlicht ignorieren und in die nächste Präsidentschaft »schieben«.

Eine kluge Präsidentschaft wird immer den Mittelweg zwischen engen nationalen Interessen und europäischen Kompromissen suchen. Je nach innenpolitischer Lage wird sie dabei über mehr oder weniger Handlungsspielraum verfügen. Für die Bundesregierung stellt sich die Ausgangssituation in zweierlei Hinsicht kompliziert dar. Erstens spiegelt sich die Ressortautonomie darin wieder, dass einzelne Ministerien eigenständige Projekte entwickeln und diese frühzeitig und nicht immer widerspruchsfrei gegenüber den Brüsseler Organen vertreten. Und zweitens gilt auch während des Vorsitzes, dass die Länder ihre eigenen Vorstellungen über die europapolitischen Prioritäten entwickeln. Sie tragen sie dann vor allem in denjenigen Politikfeldern selbstbewusst nach außen, in denen der Bund keine oder nur konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten geltend machen kann. Von den europäischen Regierungen, dem Parlament und der Kommission werden Präsidentschaften letztendlich an ihrer Organisationsfähigkeit sowie ihrem Vermittlungs- und Impulsgebertalent bewertet. Zu Hause jedoch müssen sie sich daran messen lassen, inwieweit sie die einmalige Chance des Vorsitzes genutzt haben, nationale Belange durchzusetzen. Diese Erwartungen bringen die Bundesregierung in ein Dilemma. Fängt sie innerstaatliche Interessens- und Kompetenzkonflikte in »nationale« Positionen auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners ein und präsentiert diese als Vorsitz im größeren, europäischen Zusammenhang, dann sind die eigenen Wünsche oftmals nur zum Preis der erneuten Infragestellung des schwierig ausgehandelten, nationalen Konsens' veränderbar. Häufig ist die Bundesregierung aber angesichts einer Gemengelage aus 26 anderen, mitgliedstaatlichen und verschiedenen institutionellen Positionen zur Anpassung nationaler Belange gezwungen. Will Deutschland beweglich und als Vorsitz anerkannt bleiben, muss es demnach auf eigenständige Profile weitgehend verzichten. Eine Lösung für dieses Dilemma ergibt sich letztlich nur aus der Begründung neuer Verhandlungsprozesse. Die »Erfindung« der Konventsmethode während der letzten Präsidentschaft 1999 war hierfür ein Paradebeispiel. Anders: Deutschlands Vorsitzrolle unterscheidet sich von der anderer Staaten vor allem darin, dass es weniger um den Abschluss von Vorhaben als um die

Verständigung auf belastbare Verhandlungskontexte und -korridore sowie komplexe, eher langfristige Prozesse zur Lösung von Konflikten geht.

2. Die Verfassungsfrage

Die deutsche Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 fällt in eine kritische Phase der europäischen Integrationsgeschichte. Zum 50. Jahrestag der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft kann eine erfolgreiche Bilanz gezogen werden. Gleichwohl muss den Herausforderungen der Globalisierung und des Wandels der geostrategischen Lage Europas Rechnung getragen werden. Sicher: Die Europäische Gemeinschaft hat Krieg und Totalitarismus auf dem europäischen Kontinent überwunden, aber ihre 50-jährige Funktion als Motor und Garant für Frieden, Wohlstand und soziale Sicherheit muss sie unter veränderten Rahmenbedingungen erneut begründen. Gefordert ist eine nachvollziehbare, über die Grenzen der EU hinaus wirkende Strategie der wirtschaftlichen und finanzpolitischen Integration und Kooperation, der Freizügigkeit und der Herstellung von innerer wie äußerer Sicherheit.

Die Vorbehalte gegen die europäische Integration haben im Laufe der vergangenen Jahre, seit den Verhandlungen um den Maastrichter Vertrag, stark zugenommen. Diese Kritik und Skepsis gründet nicht nur in den wahrgenommenen, angenommenen und effektiven Folgen der technologischen Revolution, der Globalisierung und des internationalen Wettbewerbs, sondern auch in der nicht weiter problematisierten Anti-Europa-Rhetorik der nationalen Eliten. Solange Regierungen und Parlamente nicht offen eingestehen, dass sie es selbst waren und sind, die mit der Schaffung eines europäischen Binnenmarktes die Beschränkung ihrer eigenen Handlungsspielräume beschlossen haben, solange sie jede unliebsame Richtlinie der EU so darstellen, als entscheide hier ein nicht kontrollierbarer Leviathan, der einfach so über sie gekommen sei, solange wird das Projekt der EU einer Situation unterworfen, die den Bürgern, Staaten und Institutionen mehr schadet als nutzt. Die EU braucht mehr Demokratie, Wirksamkeit, Effizienz, Kohärenz. Sie braucht aber vor allem mehr Wahrhaftigkeit ihrer Akteure, wenn es darum geht, die Globalisierung zu erschließen und ihre Risiken zu steuern.

Deutschland muss während seiner Ratspräsidentschaft die Krise im Integrationsprozess als Auftrag und Ansporn begreifen, um das europäische Projekt nach innen und außen zu justieren. Der Leitgedanke sollte dabei sein, dass die Europäer ihre Interessen in der Welt nur gemeinsam und unter Rückgriff auf gemeinsame Institutionen erfolgreich wahren können, die

dem europäischen Gemeinwohl verpflichtet sind und dementsprechend entscheiden. Das Vertrauen der kritischen Eliten und Bürger in das europäische Projekt kann nur dann zurückgewonnen werden, wenn die europäischen Institutionen ihre Handlungsfähigkeit gegenüber den Herausforderungen einer heterogenen EU-Gesellschaft sowie der Globalisierung der Produktion von Waren, Dienstleistungen und Risiken unter Beweis stellen. Für die Präsidentschaft bedeutet das nicht weniger, als den bewussten Einsatz der Gesamtheit aller Instrumente, die den Mitgliedsstaaten und den EU-Organen zur Verfügung stehen, um Integration und Kooperation in einer Phase der Verunsicherung voranzutreiben. Hierzu bedarf es einer ehrlichen Verständigung über die Ziele und Aufgaben, die Zuständigkeiten und die Grenzen der erweiterten Union. Nicht nur der Grundsatz der Subsidiarität muss beachtet werden, sondern auch der Grundsatz der Solidarität muss geachtet werden, um die Bürgerinnen und Bürger an der europäischen Politik und ihrer Fortentwicklung zu beteiligen.

Ausgehend von diesen Überlegungen sollte sich die deutsche Ratspräsidentschaft für die wirtschaftliche und soziale Modernisierung Europas, die Stärkung des europäischen Freiheits-, Rechts- und Sicherheitsraums, für eine aktive europäische Friedenspolitik in der Welt und für das weitere Vorgehen im europäischen Verfassungsprozess einsetzen.

Vor dem Hintergrund der intensivierten Debatte über die Ratifizierung des VVE sollte die Zeit nicht länger damit verschwendet werden, dass ohne jedwede Verständigung auf einen Prüfmaßstab und ohne Offenlegung der eigenen Ziele konzeptionslos über die Zukunft Europas diskutiert wird. Wenn es die deutsche EU-Ratspräsidentschaft als Priorität ansieht, den VVE wieder auf den Weg der Ratifizierung zu bringen, könnte das 50-jährige Jubiläum der EG Ende März 2007 zur Verabschiedung einer feierlichen Erklärung und »Globalisierungsstrategie« im Sinne der oben dargelegten Elemente genutzt werden. Mit den Niederlanden und Frankreich, die derzeit von einer erneuten Ratifizierung absehen, sollten offen die Chancen zur Rettung des VVE diskutiert werden. Zwar werden sich die Akteure beider Staaten bis zu den Wahlen im November 2006 und im Frühjahr 2007 nicht auf verbindliche Aussagen festlegen lassen. Dennoch sollte versucht werden, bei ihnen eine vorsichtige, für andere Ergebnisse offene Grundhaltung in der Frage des VVE zu wecken – und insbesondere darauf hinzuwirken, dass sich in beiden Ländern die kritische Selbstreflexion sowohl über die eigene Rolle in der EU wie auch über die Kosten der Schwächung der EU durch das eigene Verhalten intensiviert.

Geht auch 2007 das Rosinenpicken weiter und sollten einzelne Reformelemente des VVE umgesetzt werden, so müsste ein gemeinsamer Vorstoß der »Freunde des VVE« die Wiederbelebung des Ratifizierungsprozesses begleiten, um den Vertrag insgesamt zu retten. Allerdings müssen dabei die möglichen Szenarien nüchtern bewertet werden: Eine Strategie der Konfrontation mit den »Nein«-Ländern oder Noch-Nicht-Ratifizierern kann dazu führen, dass die »Freunde des VVE« nach einem erneuten Vorstoß in eine Situation geraten, in der im besten Fall zwanzig Länder zugestimmt haben, zwei nach wie vor ablehnen und drei Länder abwarten. Der politische Handlungsspielraum der Freunde wäre in dieser Konstellation gering: Weder ist es im deutschen Interesse, Frankreich zu einem Austritt aus EU und EWU zu drängen, um mit dem geschrumpften Kern der Befürworter den VVE umzusetzen. Noch ist zu erwarten, dass sich die mutmaßlichen fünf Nicht-Ratifizierer politisch dazu drängen lassen, ihre Position zu ändern. Ein derartiger Vorstoß hat also nur einen Sinn, wenn sich die Lage der Nicht-Ratifizierer dergestalt ändert, dass sie ihr Eigeninteresse am VVE neu entdecken. Oder wenn die Freunde zu der Überzeugung gelangen, dass im Ernstfall ein Vorgehen mit einer reduzierten Mitgliederzahl wünschenswerter ist, als der Verzicht auf den Verfassungsvertrag.

Diese Optionen müssen eindeutig bewertet werden, um daraus Handlungsstrategien abzuleiten. Geschieht dies nicht und wird, wie im Vorfeld des französischen Referendums, erneut der Maxime gefolgt, dass »nicht sein kann, was nicht sein darf«, verhindert die Fixierung auf den Verfassungsvertrag, dass Alternativen entwickelt und geprüft werden. Lässt man die Umsetzung des unveränderten Verfassungsvertrags als einzige annehmbare Handlungsoption zu, mag man damit das Filetieren für einige Zeit aufhalten. Scheitert diese Strategie aber, was ja angesichts der gegenwärtigen Konstellation der Haltungen zum VVE nicht unwahrscheinlich ist, wird sich die dann notwendig werdende Diskussion über Alternativen jahrelang ausdehnen. Die EU bliebe somit in ihrer Stagnation gefangen und würde im globalen Maßstab wertvolle Jahre verspielen.

An diesem Dilemma wird deutlich, wie dringend zwischen den 27 Regierungen die jeweils eigenen und gemeinsamen Motivlagen geklärt werden müssen. Ohne diese Klärung droht für das zweite Jahr im Post-Nein-Zeitalter eine ähnlich zerfaserte und unexplizite Diskussion wie im ersten Jahr der Denkpause.

3. Aufnahmefähigkeit der EU

Unabhängig vom Ausgang der Verfassungsfrage gilt: *Die EU muss sich konsolidieren.* Nach der unzureichend kommunizierten Großerweiterung der EU 2004/07 verlangsamt sich das Erweiterungstempo. Die internen Reformen müssen nachgeholt und das Wirtschaftswachstum in EU-Kernländern wieder gestärkt werden. Unter deutschem Vorsitz muss deshalb auf die beliebte symbolische Politik, wie etwa im Falle Kroatiens ein Zieldatum zu nennen, verzichtet werden, weil sie nur unnötigen Zugzwang schafft und die Glaubwürdigkeit der Prinzipien »Konsolidierung« und auch der »Konditionalität« untergräbt.

Die Aufnahmefähigkeit der EU sollte als ein dynamisches Konzept verstanden und vermittelt werden. Auch wenn die EU bereits einen hohen Grad der Integrations- und Kooperationsdichte erreicht hat, bleibt sie aus Gründen des inneren Zusammenhalts und der Notwendigkeit, auf externe Herausforderungen zu reagieren, eine Gemeinschaft im Wandel. Diesen Anforderungen sollte auch das Konzept der Aufnahmefähigkeit entsprechen. Anders als die Kopenhagener Beitrittskriterien, die das widerspiegeln, was rechtlicher und praktischer Acquis in der Union war, versteht sich die Definition der Aufnahmekapazität unter den Mitgliedern nicht von selbst.

Zentrales Anliegen deutscher Europapolitik sollte es sein, innerhalb der EU und gegenüber potenziellen Kandidaten die Aufnahmefähigkeit der EU (die ohnehin jeder Mitgliedstaat, das EP und die Kommission nach eigenen Vorstellungen interpretieren wird) als legitimen Gesichtspunkt bei der Entscheidung über die Eröffnung, im Verlauf und beim Abschluss von Beitrittsverhandlungen zu berücksichtigen. Deutsche Europapolitiker müssen sich ferner die Frage stellen, ob das Leitbild der immer engeren Union noch durchsetzbar ist. Wenn nicht, dann sind auch Werte wie Solidarität (Stichworte Halbzeitbewertung und Politikreformen) oder Einheit der Rechtsgemeinschaft in einem neuen Licht zu sehen.

Die Aspekte »politische, institutionelle, finanzielle Funktionsfähigkeit und Zusammenhalt, Perspektive der Vertiefung der Integration, Erweiterungstempo, öffentliche Meinung« wurden vom Europäischen Rat im Juni 2006 genannt und sind sinnvoll. Sie können aber nicht in eine mechanische Checkliste gebracht und wie die Beitrittskriterien abgefragt werden. Der politische Ermessensspielraum muss für alle Entscheider gewahrt bleiben. Aus deutscher Sicht ist, wenn man die Mikro- und Kleinstaaten des Westlichen Balkans als die nächsten wahrscheinlichen Anwärter auf die Mitgliedschaft vor Augen hat, kurzfristig vor allem die Ausgestaltung der Institutionen und der Verfahren in den Vorder-

grund der Debatte über die Funktions- und Handlungsfähigkeit der EU im Zuge der Erweiterung zu stellen.

Aus Gründen der Verlässlichkeit können die Mitgliedstaaten jedoch klarstellen, welche Reformen beziehungsweise welchen Integrations- und Kohärenzstand sich die EU abverlangt, bevor neue Beitrittsanträge geprüft werden. Das Damoklesschwert der Beitrittsanträge kann jedoch nur durch eine Änderung des Primärrechts in Art. 49 EUV beziehungsweise des VVE aus der Welt geschafft werden.

Die wirtschaftliche Stärke und der soziale Zusammenhalt bestimmen weitgehend die Aufnahmefähigkeit der EU. Ein Europa mit hohem Wachstum, Vollbeschäftigung und einer gerechten Einkommensverteilung wäre – wie in der Vergangenheit – auch offener für seine Nachbarn und die Welt. Daher sollte die EU aufhören, ihre Wirtschaftspolitik unter den falschen Imperativ der Wettbewerbsfähigkeit zu stellen, sondern selbstbewusst durch eine koordinierte Geld-, Fiskal- und Einkommenspolitik die Nachfrage im Binnenmarkt stärken.

Der Aufholprozess der ärmeren Mitgliedstaaten darf nicht durch überzogene Stabilitätserwartungen abgewürgt werden. Ein baldiger Beitritt zur Eurozone muss mit realen Aufwertungsprozessen durch höhere Inflation und Wechselkursanpassung vereinbar sein. Die Mechanismen des horizontalen »Finanzausgleichs« zwischen stark wachsenden und stagnierenden Staaten und Regionen müssen verbessert werden.

Gleichzeitig ist der Wettbewerb innerhalb der Union so zu regulieren, dass er dazu beiträgt, Produktivität und Innovation zu stimulieren, statt die Nachfrage durch Lohndruck, Sozialabbau und Schwächung der Staatsfinanzen lahm zu legen. Steuerharmonisierung statt Steuerkonkurrenz ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Der EU-Haushalt ist langfristig von der Bestandssicherung zur Modernisierungsförderung umzuorientieren. Die Energiepolitik sollte sich nicht an einem potenziell konfliktträchtigen Rennen um Monopolzugänge zu Rohstoffquellen beteiligen, sondern unabhängig von Preisschwankungen konsequent auf Einsparung, Energieeffizienz sowie neue Technologien und erneuerbare Energieformen setzen.

4. Neuer Schwung für die Nachbarschaftspolitik

Die Sichtbarkeit der Präsidentschaft ist traditionell im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik sehr hoch, da der Vorsitz die Außenvertretung der EU wahrnimmt, oft in der Konstellation einer Troika. Darüber hinaus ist gerade da, wo Ereignisse die Tagesordnung bestimmen, rasche Reaktion, Vermittlertätigkeit und Initiative der Präsidentschaft gefordert.

Über Routineaufgaben und die Befassung mit Krisenherden und Krisenmanagement hinaus gibt es eine Reihe konzeptioneller Fragen, zu denen die deutsche Präsidentschaft einen Beitrag leisten kann. Dazu zählen die Beziehungen zu den Nachbarn im Süden und Osten. Der Europäischen Nachbarschaftspolitik fehlt jedoch der Schwung, mehr noch, es fehlt ein schlüssiges und anerkanntes Konzept. Zudem stehen die Beziehungen zu Russland wegen des auslaufenden PKA und der deutschen Präsidentschaft in der G8 auf der Tagesordnung. In beiderlei Hinsicht kann die Bundesregierung Initiativen für eine europäische Ostpolitik einleiten.

In der Bündelung von militärischen und zivilen Komponenten der ESVP und dem großen zivilen Potenzial liegt, auch mit Blick auf den globalen Gestaltungswillen der EU als internationaler Akteur, gegenüber anderen Mächten wie den USA oder China ein komparativer Vorteil, der als Markenzeichen der Union profiliert werden sollte.

Im Zusammenhang mit der Intensivierung der Nachbarschaftspolitik sollte die deutsche Präsidentschaft dahingehend initiativ werden, die Elemente eines aufgewerteten »vertieften Abkommens« vorzuzeichnen. Die Assoziierungsbeziehungen sind bereits heute nicht mehr nur auf Handel und Wirtschaft bezogen. Sie schließen spätestens seit den Europaabkommen der frühen 1990-er Jahre mit den mittel- und osteuropäischen Ländern auch den politischen Dialog, die intensive Kooperation und teilweise sogar die Integration im Bereich der Innen- und Justizpolitik – Stichwort Schengen im Falle Norwegen und Island – sowie die Zusammenarbeit und gemeinsame Aktionen bei der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ein. Die Assoziierung wurde und wird begleitet von finanziellen Anreizen sowie politischen Konditionen und setzt damit aufbauend auf den Erfahrungen der Heranführungsstrategie für die ostmittel- und südosteuropäischen Länder Anreize für Transformation. Die Politik der Assoziierung ermöglicht es, ein Geben und Nehmen zur Grundlage der Beziehungen zu machen. So kann der Acquis entsprechend den Interessenlagen übertragen oder aber nur modifiziert angewandt werden. Die in diesem Papier vorgeschlagene Modernisierungs- und Stabilitätsassoziiierung könnte darüber hinaus langfristig durch eine neue Organisation ergänzt werden: Ziel wäre die Bildung einer eigenständigen Entscheidungsstruktur zwischen der Union und den assoziierten Ländern Osteuropas nach dem Modell der vom ehemaligen Präsidenten des Europäischen Parlaments, Klaus Hänsch, bereits 1992 vorgeschlagenen »Gesamteuropäischen Aufgabenkonföderation«. ⁶⁸ Sie könnte zu einer offenen und starken Union beitragen.

Abkürzungsverzeichnis

ASTV	Ausschuss der Ständigen Vertreter	ILO	International Labour Organisation
BEPG	Broad Economic Policy Guidelines	IWF	Internationaler Währungsfonds
BIP	Bruttoinlandsprodukt	MEDA	Mesures d'accompagnement
BOMCA/CADAP	Border Management and Drug Action Programs for Central Asia	MOK	Methode der offenen Koordinierung
CEFTA	Central European Free Trade Area	OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
EAD	Europäischer Auswärtiger Dienst	PJZS	Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen
EFTA	European Free Trade Association	PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
EG	Europäische Gemeinschaft	RAA	Rat für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft	RFSR	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
EIT	European Institute of Technology	SAA	Stabilisierungs- und Assoziationsabkommen
EMP	Euro-Mediterrane Partnerschaft	SEEC	South-East European Cooperation Process
ENP	Europäische Nachbarschaftspolitik	SitCen	Situation Centre
ESS	Europäische Sicherheitsstrategie	TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik	TAIEX	Technical Assistance Information Exchange Office
EUV	Vertrag über die Europäische Union	USD	United States Dollar
EU	Europäische Union	VN	Vereinte Nationen
EuGH	Europäischer Gerichtshof	VVE	Vertrag über eine Verfassung für Europa
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	WTO	World Trade Organisation
EZB	Europäische Zentralbank		
EUROJUST	Europäische Justizbehörde in Den Haag		
EUROPOL	Europäische Polizeibehörde in Den Haag		
FLEGT	Forest Law Enforcement, Governance and Trade		
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU		

Anmerkungen

- 1 Council Guide, Vol. 1, Presidency Handbook, 1996, S. 5.
- 2 Website Finnish Presidency, 2000.
- 3 Ludlow, Peter: »The 1998 UK Presidency: A view from Brussels«, *Journal of Common Market Studies*.
- 4 Die Arbeitsweise des Rates in einer erweiterten Union – Bericht der vom Generalsekretär des Rates eingesetzten Arbeitsgruppe (Trumpf/Piris – Bericht), Press Release: Brussels, 10. März 1999, Nr: 2139/99.
- 5 Ebenda.
- 6 Ebenda.
- 7 Vgl. Intervention de Nicolas Sarkozy devant Friends of Europe et la Fondation Robert Schuman, 8 Septembre 2006, Bruxelles.
- 8 Vgl. »Europa hat noch keine gemeinsame Stimme«, Pöttering fordert gemeinsame Energiepolitik in der EU, Deutschlandfunk, 23. März 2006, http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/482488/, »Neuer Schub für die EU-Verfassung«, Staatsminister Gloser: Text bleibt in der Substanz erhalten, Deutschlandfunk, 16. Juni 2006, http://www.dradio.de/dlf/sendungen/interview_dlf/510889/, Prioritäre Anliegen der Länder im Rahmen der deutschen Ratspräsidentschaft, Anlage zum Umlaufbeschluss der Europaministerkonferenz der Länder, 7. Juni 2006. »Steinmeier will ›politische Substanz‹ der EU-Verfassung«, Münchener Merkur, 23. Juli 2006, <http://www.merkur-online.de/nachrichten/politik/aktuell/art297,670592.html?fCMS=a5eb991e047eba2fd0bb2eda4ba7f9c9>, Rede von Bundesaußenminister Steinmeier in der Haushaltsdebatte des Deutschen Bundestags, 6. September 2006, <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2006/060906-Bundestag,navCtx=21928.html>.
- 9 Vgl. Jacques Derrida, Das andere Kap – Die vertagte Demokratie. Zwei Essays zu Europa, Frankfurt am Main 1992.
- 10 Joachim Würmeling, »Die Tragische: Zum weiteren Schicksal der EU-Verfassung«, in: Andreas Maurer/Dietmar Nickel (Hg.), Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation, Baden-Baden 2005, S. 268; Armin Schäfer, »Verfassung und Wohlfahrtsstaat: Sozialpolitische Dilemmas der europäischen Integration«, in: Internationale Politik und Gesellschaft, (2005) 4, S. 120–141.
- 11 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel), Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Anhang I: Haager Programm, Brüssel, 4./5.12.2004, S. 9–33.
- 12 Vgl. Beschluss des Rates über die Anwendung des Verfahrens des Artikels 251 [EGV] auf bestimmte Bereiche, die unter Titel IV des Dritten Teils dieses Vertrags fallen, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 396/45, vom 31.12.2004.
- 13 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel), Europäische Sicherheitsstrategie, Brüssel, 12.12.2003.
- 14 Gemeinsame Aktion 2004/551/GASP des Rates vom 12. Juli 2004 über die Einrichtung der Europäischen Verteidigungsagentur, OJ 2004, L 245/17.
- 15 Rat der Europäischen Union, Rahmenbeschluss zur Terrorismusbekämpfung, 13.6.2002, Dok.-Nr. 2002/475/JI.
- 16 Rat der Europäischen Union, Beschluss über die Anwendung besonderer Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit bei der Bekämpfung des Terrorismus gemäß Artikel 4 des Gemeinsamen Standpunktes 2001/931/GASP, 19.12.2002, Dok.-Nr. 2003/48/JI.
- 17 Erstes gemeinsames EU-Präsidentschaftsprogramm der Innenminister für den Zeitraum 1. Januar 2007 bis 30. Juni 2008 entwickelt, Bundesministerium des Inneren, Pressemitteilung, 2. Oktober 2006, http://www.bmi.bund.de/cdn_028/nn_662928/Internet/Content/Nachrichten/Pressemitteilungen/2006/10/Praesidentschaftsprogramm__Innenminister.html.
- 18 Nicht zuletzt waren beide bisherigen Direktoren deutsche Staatsangehörige.
- 19 »Die Fähigkeit der Union, neue Mitglieder aufzunehmen, dabei jedoch die Stoßkraft der europäischen Integration zu erhalten, stellt ebenfalls einen sowohl für die Union als auch für die Beitrittskandidaten wichtigen Gesichtspunkt dar«; Europäischer Rat Kopenhagen, 21.–22. Juni 1993, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, S. 13.
- 20 Vgl. andererseits die Resolution des Europäischen Parlaments zur europäischen Nachbarschaftspolitik vom 19.01.2006, A6–0399/2005, worin das EP die Absorptionskapazität als Kriterium qualifiziert, insbesondere Punkt H.
- 21 Vgl. COM (2005): The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan D for Democracy, Dialogue and Debate 494 final (Oct. 2006), abrufbar unter: http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/com_2006_212_en.pdf. (letzter Zugriff: 27.06.06), S. 5–6.
- 22 Vgl. COM (2006): Enlargement, Two Years After: An Economic Evaluation, Bureau of European Policy Advisers and the Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Occasional Paper, Nr. 24, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_papers/2006/ocp24en.pdf (letzter Zugriff: 27.06.06), S. 6–25.
- 23 Vgl. European Commission: Enlargement, Two Years After: An Economic Evaluation, S. 11 und dies.: Eurobarometer Nr. 65, Brüssel, Juli 2006, S. 26.
- 24 Vgl. Europäische Kommission: Eurobarometer Spezial 251: Die Zukunft Europas, Brüssel, Mai 2006, hier insbesondere S. 54–57.
- 25 Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 15./16. Juni 2006, insbesondere Punkt 53, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/de/ec/90120.pdf (letzter Zugriff: 27.06.06).
- 26 Vgl. die Resolution des Europäischen Parlaments zur europäischen Nachbarschaftspolitik vom 19.01.2006, A6–0399/2005, Punkt H, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+TA+P6-TA-2006-0028+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN> (letzter Zugriff: 28.06.06).

- 27 Vgl. European Parliament resolution on the Commission's enlargement strategy paper 2005, 16.03.2006, (A6-0025/2006), Punkt 5, abrufbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0096+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN> (letzter Zugriff: 28.06.06).
- 28 »Ich denke, es geht um nicht mehr und nicht weniger, als dass wir der historischen Begründung der Europäischen Union eine Neubegründung hinzufügen«, erklärte die Bundeskanzlerin Angela Merkel in ihrer Regierungserklärung zur Europapolitik am 11. Mai 2006 vor dem deutschen Bundestag, 35. Sitzung, Plenarprotokoll 16/35, 2889B, hier S. 2890. »Europa muss heute nicht neu erfunden, aber neu gedacht werden. Was ist unser Ziel und unsere Aufgabe heute? Welche Gestalt soll Europa im Jahr 2030 annehmen? Welche Vision von Europa können wir jungen Menschen heute anbieten?«, so der Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier in seiner Rede »Europa neu denken« anlässlich des 35-jährigen Gründungsjubiläums der Heinz-Schwarzkopf-Stiftung, Berlin, 30.08.2006.
- 29 Vgl. Europäische Kommission: Monitoring-Bericht über den Stand der Beitrittsvorbereitungen Bulgariens und Rumäniens, KOM(2006) 549 endg., Brüssel, 26.9.2006, insbesondere S. 3–7.
- 30 Vgl. MEMO/06/347 »Begleitmaßnahmen für den Beitritt Bulgariens und Rumäniens«, Brüssel, 26.9.2006, abrufbar unter: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/06/347&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (letzter Zugriff: 29.09.2006).
- 31 Vgl. Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union, Protokoll zum Vertrag von Nizza, Art. 4 2 (1).
- 32 Rat der Europäischen Union: Erweiterung: Türkei. Erklärung der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Mitgliedstaaten, Brüssel, den 22. September 2005, 12541/05 (Presse 243), abrufbar unter: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/misc/86319.pdf (letzter Zugriff: 28.06.06).
- 33 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 16.6.2006, Punkt 56; Gemeinsame Presseerklärung EU/Westbalkan, Salzburg, 11.3.2006, Punkt 2, abrufbar unter: http://www.ue2006.at/de/News/Press_Releases/March/1103EUWesternBalkansStatement.html (letzter Zugriff: 18.07.2006).
- 34 Vgl. gemeinsame Presseerklärung EU/Westbalkan, 11.3.2006, Punkt 2; Rat der Europäischen Union: Erweiterung – Schlussfolgerungen des Rates, Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, 2700. Tagung, Mitteilung an die Presse, 14960/05 (Presse 317), Brüssel, 12.12.2005, S. 8–9; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 16.6.2006, Punkt 56; Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 10255/1/05, Brüssel, 16./17.6.2005, Punkte 41–44.
- 35 Vgl. Mitteilung der Europäischen Kommission: Strategiepapier zur Erweiterung, KOM(2005) 561 endg., Brüssel, 09.11.2005, S. 11–12; generell Mitteilung der Kommission: Der Westliche Balkan auf dem Weg in die EU: Konsolidierung der Stabilität und Steigerung des Wohlstandes, KOM(2006) 27 endg., Brüssel, 27.7.2006.
- 36 Bezug genommen wird auf den Europäischen Rat von Helsinki im Dezember 1999, vgl. Europäische Kommission: Strategiepapier 2005 zur Erweiterung, S. 12.
- 37 Vgl. Carl Bildt: The EU needs a bolder Balkan strategy, CER Bulletin, February/March 2006, issue 46, abrufbar unter: http://www.cer.org.uk/articles/46_bildt.html (letzter Zugriff: 27.6.06), der sich für eine Überholspur ausspricht, Absätze 4 und 9.
- 38 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Brüssel, 16.6.2006, S. 21 und ebenda: Anlage II, Erklärung zu den westlichen Balkanstaaten, S. 25.
- 39 Vgl. Eurobarometer 64: S. 29–31.
- 40 Vgl. Eurobarometer 65: S. 26–28.
- 41 Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CSU und SPD: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit, 11.11.2005, abrufbar unter: http://www.spd.de/servlet/PB/show/1589444/111105_Koalitionsvertrag.pdf (letzter Zugriff: 20.06.2006), S. 129.
- 42 Ebenda.
- 43 Vgl. Eurobarometer Nr. 65, S. 26–28. Dies bestätigend in der Spezialausgabe des Eurobarometers zur EU-Erweiterung, Europäische Kommission: Eurobarometer-Spezial 255, Nr. 65.2, Juli 2006.
- 44 Vgl. z.B. die positive wirtschaftliche Bilanz der Kommissionsstudie COM (2006): Enlargement, Two Years After: An Economic Evaluation, Bureau of European Policy Advisers and the Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Occasional Paper, Nr. 24, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_papers/2006/ocp24en.pdf (letzter Zugriff: 27.06.06).
- 45 Innerhalb der EU-25 befürworten 39 % der Befragten einen Beitritt der Türkei, 48 % sprechen sich dagegen aus. Vgl. Eurobarometer Spezial 255, 65.2: Attitudes towards European Union Enlargement, Juli 2006, S. 71 (Durchführung der Umfrage: März bis Mai 2006).
- 46 Vgl. hierzu das Statement von Olli Rehn: »Europe cannot take a sabbatical«, in: Financial Times, 7.4.2006.
- 47 Eine ähnliche Position vertritt die SPÖ in ihrem europäischen Wirtschaftsprogramm vom März 2006 (http://www.rennerinstitut.at/download/texte/europ_wirtschaftsprogramm_2006-03-20.pdf)
- 48 Paul Krugmann: Competitiveness: A Dangerous Obsession, in: Foreign Affairs, Vol. 73 (1994), No. 2, S. 28–45
- 49 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/01/pdf/sta-tappx.pdf>
- 50 Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon) 23. und 24. März 2000 (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/de/ec/00100-r1.d0.htm)
- 51 Vgl. Die Herausforderung annehmen. Die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, Bericht der Hochrangigen Sachverständigengruppe unter Vorsitz von Wim Kok, Brüssel,

3. November 2004; Sapir, André (2004) *An Agenda for a Growing Europe – The Sapir Report*, Oxford
- 52 Vgl. Marius R. Busemeyer, Christian Kellermann, Alexander Petring & Andrej Stuchlik: *Politische Positionen zum Europäischen Wirtschafts- und Sozialmodell – eine Landkarte der Interessen*, Bonn (FES) 2006
- 53 Damit sind die Komponenten der Staatsausgaben gemeint, die antizyklisch wachsen und schrumpfen, wie etwa die Ausgaben für Arbeitslose.
- 54 Vgl. Sebastian Dullien und Daniela Schwarzer »Eurozone unter Hochspannung: Die regionalen Konjunkturzyklen in der Währungsunion müssen stabilisiert werden« *SWP-Aktuell* 2005/A 21, Mai 2005.
- 55 Vgl. EU-Kommission (2001): *Einheit Europas. Solidarität der Völker. Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*, Brüssel; EU-Kommission (2004): *Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*, Brüssel; Michael Dauderstädt und Lothar Witte (2001): *Cohesive Growth in the Enlarging Euroland*, Bonn (FES); Daniel Tarschys, (2003): *Reinventing Cohesion. The Future of European Structural Policy*, Stockholm (SIEPS)
- 56 Europäische Kommission: *Europa in der Welt – Praktische Vorschläge für mehr Kohärenz, Effizienz und Sichtbarkeit*, Mitteilung der Kommission an den Europäischen Rat vom Juni 2006, KOM(2006) 278 endg., Brüssel, 8.6.2006.
- 57 Vgl. Udo Diedrichs und Mathias Jopp 2005: *Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nach dem Verfassungsvertrag: Innovationen, Experimente, Impulse*, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hrsg.) 2005: *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa*, Baden-Baden, S. 343–366.
- 58 Vgl. Stefanie Flechtner: *Hauptsache im Einsatz? Zur Konzeption der europäischen Sicherheitspolitik*, FES Internationale Politikanalyse, Juni 2006.
- 59 *Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CSU und SPD: Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit*, 11.11.2005, abrufbar unter: http://www.spd.de/servlet/PB/show/1589444/111105_Koalitionsvertrag.pdf (letzter Zugriff: 20.06.2006), S. 129.
- 60 Mit Israel, Jordanien, der Republik Moldau, Marokko, der Palästinensischen Autonomiebehörde, Tunesien und der Ukraine wurden bereits Aktionspläne vereinbart. Die Aktionspläne mit Armenien, Aserbaidschan, Ägypten, Georgien sowie Libanon sind in Ausarbeitung.
- 61 Mit Libyen wurde noch kein Assoziierungsabkommen verhandelt. Im Rahmen der EMP hat Libyen einen Beobachter-Status. In Syrien steht die Ratifizierung eines AA kurz bevor.
- 62 Vgl. Michael Dauderstädt (Hg.): »Towards a Prosperous Wider Europe. Macroeconomic Policies for a Growing Neighborhood« Bonn (FES) 2005
- 63 Begriff und Ausgangsidee in Anlehnung an den Bericht von Hänsch für den Institutionellen Ausschuss des Europäischen Parlaments »Über die Gestaltung und Strategie der Europäischen Union im Hinblick auf ihre Erweiterung und Schaffung einer gesamteuropäischen Ordnung« vom 21.05.1992, A3.0189/92 (Bericht Hänsch). Eine ausführlichere Argumentation zum Konzept der gesamteuropäischen Aufgabenkonföderation findet sich bei Barbara Lippert: *Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste Nachbarschaftspolitik der EU*, in: *integration* 02/2006, S. 149–157.
- 64 Vgl. Europäische Kommission: *Grünbuch. Eine europäische Strategie für nachhaltige, wettbewerbsfähige und sichere Energie* KOM(2006) 105 endg., Brüssel, 8.3.2006, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_de.pdf#search=%22Energierategie%20Eu%22 (letzter Zugriff: 29.9.2006).
- 65 Vgl. Europäische Kommission: *Strategy Paper 2002–2006 & Indicative Programme 2002–2004 for Central Asia*, Brüssel, 30. Oktober 2002, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ceeca/rsp2/02_06_en.pdf (letzter Zugriff: 29.9.2006). Ein neues Strategiepapier für den Zeitraum 2007–2013 ist in Ausarbeitung.
- 66 Im Fall von Tadschikistan wurde ein Handels- und Kooperationsabkommen geschlossen (TCA).
- 67 Strategiepapier Zentralasien, S. 31.
- 68 Begriff und Ausgangsidee in Anlehnung an den Bericht von Hänsch für den Institutionellen Ausschuss des Europäischen Parlaments »Über die Gestaltung und Strategie der Europäischen Union im Hinblick auf ihre Erweiterung und Schaffung einer gesamteuropäischen Ordnung« vom 21.05.1992, A3.0189/92 (Bericht Hänsch). Eine ausführlichere Argumentation zum Konzept der gesamteuropäischen Aufgabenkonföderation findet sich bei Barbara Lippert: *Assoziierung plus gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Plädoyer für eine selbstbewusste Nachbarschaftspolitik der EU*, in: *integration* 02/2006, S. 149–157.

Ausgewählte Veröffentlichungen des Referats „Internationale Politikanalyse“

Jo Leinen

Die Kosten der Nicht-Verfassung
Politik-Info, November 2006

Winfried Veit

Avantgarde und Europäische Nachbarschaftspolitik.
Für ein Europa der konzentrischen Kreise
Europäische Politik, November 2006

Michael Ehrke

Ungarische Unruhen –
ein Symptom der zentraleuropäischen Beitrittskrise?
Politik-Info, Oktober 2006

Henning Klodt

Schreckgespenst Arbeitsplatzexport –
Auslandsinvestitionen und inländischer Arbeitsmarkt
Politik-Info, September 2006

Busemeyer, Kellermann, Petring, Stuchlik

Politische Positionen zum Europäischen Wirtschafts-
und Sozialmodell – eine Landkarte der Interessen
[also available in English]
Europäische Politik, August 2006

Heinz-J. Bontrup

Keynes wollte den Kapitalismus retten.
Zum 60. Todestag von Sir John Maynard Keynes
Globalisierung und Gerechtigkeit, August 2006

Katja Lass

Die Gesundheitsreform in den Niederlanden
– ein Vorbild für Deutschland?
Politik-Info, August 2006

Michael Dauderstädt

Euroland: Zutritt für Arme verboten?
Politik-Info, Juni 2006

Arbeitskreis Europa

Gesamteuropäische Aufgabenkonföderation: Neuer
Schwung für die Nachbarschaftspolitik der EU
Politik-Info, Juni 2006

Stefanie Flechtner

Hauptsache im Einsatz? Zur Konzeption der
europäischen Sicherheitspolitik
Frieden und Sicherheit, Juni 2006

Arbeitskreis Europa

Bessere Rechtsetzung – das neue Mantra?
Politik-Info, April 2006

Stefan Collignon

Europa reformieren – Demokratie wagen
Europäische Politik, April 2006

Helmut Kuhne

Die wachsende Europa-Skepsis der Deutschen - Ursa-
chen und Dimensionen im europäischen Vergleich
Europäische Politik, April 2006

Anthony Giddens

Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells
Europäische Politik, März 2006

Michael Dauderstädt

Sind unsere Löhne zu hoch? Schlaflose Nächte in der
Basarökonomie
Globalisierung & Gerechtigkeit, Februar 2006

Winfried Veit

Was bleibt vom französischen Modell?
Europäische Politik, Februar 2006

AG Europäische Integration

Die EU braucht eine neue Wirtschaftspolitik!
- Auftakt zur Debatte - (also available in English)
Europäische Politik, Januar 2006

Matthes Buhbe & Boris Makarenko

Das Parteiensystem Russlands - Grundlagen und
Entwicklungsszenarien
*Europäische Politik | Politikinformation Osteuropa,
Januar 2006*

**Diese und weitere Texte
sind online verfügbar:**

<http://www.fes.de/internationalepolitik>

Bestellungen bitte an:

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
z.Hd. Ursula Müller
D – 53170 Bonn

E-Mail: info.ipa@fes.de
Tel.: +49 (228) 883-212
Fax: +49 (228) 883-625

Internationale Politikanalyse
Abt. Internationaler Dialog
Friedrich-Ebert-Stiftung
D-53170 Bonn

Internet: www.fes.de/internationalepolitik
E-Mail: info.ipa@fes.de

Redaktion: Klaus W. Schmidt

ISBN 10: 3-89892-580-3
ISBN 13: 978-3-89892-580-8