

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	9
<b>1. Die Bilanz</b>	
Die Bilanz der Europäischen Integration 2011 .....	13
<i>Werner Weidenfeld</i>	
Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte .....	23
<i>Cyril Gläser / Wolfgang Wessels</i>	
Welche Economic Governance für Europa? Die Vorschläge zur wirtschaftspolitischen Steuerung im Euroraum .....	37
<i>Henrik Enderlein</i>	
<b>2. Die Institutionen der Europäischen Union</b>	
Nach Lissabon: Auf der Suche nach einem neuen Gleichgewicht in der institutionellen Architektur der EU .....	47
<i>Wulf Reiners / Wolfgang Wessels</i>	
Europäisches Parlament .....	53
<i>Andreas Maurer</i>	
Europäischer Rat .....	63
<i>Gesa-Stefanie Brincker / Wolfgang Wessels</i>	
Rat der Europäischen Union .....	73
<i>Daniela Kietz</i>	
Europäische Kommission .....	81
<i>Udo Diedrichs</i>	
Gerichtshof .....	91
<i>Siegfried Magiera / Matthias Niedobitek</i>	
Europäische Zentralbank .....	101
<i>Martin Selmayr</i>	
Rechnungshof .....	113
<i>Siegfried Magiera / Isabel Stirn</i>	
Ausschuss der Regionen .....	117
<i>Otto Schmuck</i>	
<b>3. Die Innenpolitik der Europäischen Union</b>	
Agrar- und Fischereipolitik .....	123
<i>Christian Lippert</i>	
Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik .....	133
<i>Peter-Christian Müller-Graff / Friedemann Kainer</i>	
Beschäftigungs- und Sozialpolitik .....	141
<i>Peter Becker</i>	
Bildungspolitik .....	145
<i>Knut Diekmann</i>	
Binnenmarktpolitik .....	149
<i>Florian Baumann / Sebastian Schäffer</i>	
Energiepolitik .....	153
<i>Florian Baumann / Severin Fischer</i>	
Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik .....	159
<i>Jürgen Turek</i>	
Gesundheits- und Verbraucherpolitik .....	163
<i>Frank Schulz-Nieswandt / Remi Maier-Rigaud</i>	
Haushaltspolitik .....	169
<i>Ole Funke / Jan Seifert</i>	

Industriepolitik .....	179
<i>Armin Kummer</i>	
Kulturpolitik .....	183
<i>Otto W. Singer</i>	
Meerespolitik .....	187
<i>Gaby Umbach</i>	
Menschenrechtspolitik.....	189
<i>Gabriel N. Toggenburg</i>	
Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit.....	195
<i>Sebastian Müller / Christoph Gusy</i>	
Regionalpolitik .....	203
<i>Kathleen Toepel</i>	
Sportpolitik .....	211
<i>Jürgen Mittag</i>	
Umwelt- und Klimapolitik .....	213
<i>Gaby Umbach</i>	
Verkehrspolitik.....	217
<i>Sebastian Schäffer</i>	
Währungspolitik .....	221
<i>Werner Becker / Barbara Böttcher</i>	
Weltraumpolitik.....	227
<i>Jürgen Turek</i>	
Wettbewerbspolitik .....	229
<i>Henning Klodt</i>	
Wirtschaftspolitik.....	233
<i>Roland Döhrn / Wim Kösters</i>	
<b>4. Die Außenpolitik der Europäischen Union</b>	
Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe.....	243
<i>Isabelle Tannous</i>	
Europäische Nachbarschaftspolitik .....	251
<i>Barbara Lippert</i>	
Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.....	261
<i>Nadia Klein / Elfriede Regelsberger</i>	
Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik.....	271
<i>Daniel Göler / Mathias Jopp</i>	
Afrikapolitik .....	281
<i>Siegmar Schmidt</i>	
Asienpolitik .....	285
<i>Franco Algieri</i>	
Lateinamerikapolitik .....	289
<i>Udo Diedrichs</i>	
Nahost- und Mittelmeerpolitik .....	293
<i>Almut Möller</i>	
Südosteuropapolitik.....	301
<i>Franz-Lothar Altmann</i>	
Ukraine, Belarus, Republik Moldau und der südliche Südkaukasus .....	309
<i>Iris Kempe</i>	
Die EU und Russland .....	317
<i>Iris Kempe</i>	

Die EU und die USA.....	323
<i>Stephan Bierling / Herbert Maier</i>	
Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz .....	329
<i>Burkard Steppacher</i>	
<b>5. Die politische Infrastruktur</b>	
Nationale Parlamente .....	335
<i>Claudia Heffler</i>	
Europäische Parteien.....	341
<i>Johanna Schmidt-Jevtic</i>	
Kommunen in der Europäischen Union .....	347
<i>Katharina Eckert / Wolfgang Wessels</i>	
Die öffentliche Meinung .....	351
<i>Thomas Petersen</i>	
Lobbying und Interessenvertretung.....	359
<i>Robert Kaiser</i>	
Kirchen und Religionsgemeinschaften .....	363
<i>Matthias Belafi</i>	
<b>6. Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union</b>	
Belgien .....	371
<i>Matthias Chardon</i>	
Bulgarien.....	375
<i>Johanna Deimel</i>	
Bundesrepublik Deutschland .....	379
<i>Martin Große Hüttmann</i>	
Dänemark .....	389
<i>Julie Herschend Christoffersen</i>	
Estland.....	393
<i>Wim van Meurs</i>	
Finnland.....	395
<i>Kaisa Korhonen</i>	
Frankreich .....	401
<i>Joachim Schild</i>	
Griechenland .....	409
<i>Peter A. Zervakis</i>	
Irland .....	413
<i>Nicholas Rees</i>	
Italien.....	419
<i>Roman Maruhn</i>	
Lettland .....	427
<i>Detlef Henning</i>	
Litauen.....	429
<i>Kai-Olaf Lang</i>	
Luxemburg .....	431
<i>Wichard Woyke</i>	
Malta .....	433
<i>Heinz-Jürgen Axt</i>	
Die Niederlande .....	435
<i>Marij Leenders</i>	
Österreich .....	439
<i>Paul Luif</i>	

Polen.....	443
<i>Kai-Olaf Lang</i>	
Portugal .....	449
<i>Armando García Schmidt</i>	
Rumänien.....	453
<i>Anneli Ute Gabanyi</i>	
Schweden.....	457
<i>Markus Johansson / Daniel Naurin</i>	
Slowakei .....	463
<i>Kai-Olaf Lang</i>	
Slowenien .....	467
<i>Sabine Willenberg</i>	
Spanien .....	471
<i>Esther Barbé / Laia Mestres</i>	
Tschechische Republik.....	479
<i>Volker Weichsel</i>	
Ungarn .....	483
<i>Heiko Fürst</i>	
Vereinigtes Königreich.....	489
<i>David Allen</i>	
Zypern .....	499
<i>Heinz-Jürgen Axt</i>	
<b>7. Die Erweiterung der Europäischen Union</b>	
Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union.....	503
<i>Barbara Lippert</i>	
Island .....	511
<i>Burkard Steppacher</i>	
Kroatien .....	513
<i>Sinisa Kusic</i>	
Mazedonien .....	517
<i>Oliver Schwarz</i>	
Montenegro .....	519
<i>Mirela Isic</i>	
Türkei .....	521
<i>Günter Seufert</i>	
<b>8. Die EU und andere Organisationen</b>	
Die EU und der Europarat .....	529
<i>Anke Gimbal</i>	
Die EU und die NATO.....	535
<i>Hans-Georg Ehrhart</i>	
Die EU und die Vereinten Nationen.....	541
<i>Günther Unser</i>	
<b>9. Anhang</b>	
Bibliographie .....	551
<i>David Schäfer</i>	
Abkürzungen .....	571
Die Autoren .....	572

# Vorwort

Europa steht vor existenziellen Herausforderungen. Seit geraumer Zeit dominieren Krisenberichte die Oberfläche europapolitischer Berichterstattung – von den Turbulenzen der gemeinsamen Währung, über den fehlenden politischen Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion, bis hin zu den Zweifeln an der Wirksamkeit europäischer Außenpolitik. Und immer wieder wird die Frage nach der Handlungsfähigkeit Europas aufgeworfen, nach dessen Identität, demokratischer Legitimation und parlamentarischem Unterbau.

Erschüttert wurde die Glaubwürdigkeit von Tragfähigkeit und Zusammenhalt der europäischen Konstruktion durch die andauernde Wirtschafts- und Finanzkrise und die damit verbundenen Schwierigkeiten mehrerer Euro-Mitgliedstaaten. Es ist heute fraglich, ob die Identität Europas stark genug ausgeprägt ist, um diese Krise in gegenseitiger Solidarität zu bewältigen. Schließlich ist Europa der einzige Raum, in dem eine Währung auf einen politischen Gestaltungsrahmen im Sinne einer europäischen Wirtschaftsregierung verzichten muss. Und angesichts weiterer Trends der politischen Globalisierung – wie sie auch bei den Reaktionen auf den Reaktorunfall von Fukushima erkennbar wurden – gilt es nicht nur die Leistungsfähigkeit der Europäischen Union zu diskutieren, sondern auch die Zukunft der europäischen Staaten insgesamt einzubeziehen. Stehen hinter der Schimäre Eurokrise faktisch die nationalen Schuldenprobleme einzelner Mitgliedstaaten oder fehlt es tatsächlich an einer politischen Union wie den Vereinigten Staaten von Europa, deren Idee heute wieder verstärkt diskutiert wird?

Zentrale Themen des Jahrbuchs bilden die mit der Finanzkrise aufgeworfenen Fragen und das Ringen um europäische Antworten. Die Debatte um eine „europäische Wirtschaftsregierung“ bilanziert Henrik Enderlein für uns.

Das *Kapitel zu den Institutionen der EU* durchleuchtet die institutionelle Architektur der Europäischen Union. Den Verschiebungen in der institutionellen Balance nach den Reformen des Vertrags von Lissabon widmet sich in diesem Jahr einleitend ein eigener Beitrag. Doch die mit dem Vertrag von Lissabon geschaffenen Innovationen sind in allen Beiträgen präsent: etwa durch die Aufwertung des Europäischen Parlaments und der Einflussmöglichkeiten nationaler Parlamente, in Gestalt des Amtes eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rats, der Position der Hohen Vertreterin der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, des Europäischen Auswärtigen Dienstes und des Bürgerbegehrens.

Die einzelnen Beiträge des *Kapitels zur Innenpolitik* der Europäischen Union bieten Detailanalysen der Entwicklungen in einzelnen EU-Politikbereichen. Sei es bei der Umsetzung der Strategie Europa 2020 oder der Konkretisierung des neuen Mehrjährigen Finanzrahmens (2014-2020) – die Auswirkungen der Finanzkrise betreffen beinahe jeden Bereich europäischen Regierens von der Agrarpolitik bis zur Wirtschaftspolitik.

Im *Kapitel zur Außenpolitik der Europäischen Union* zeigt sich insbesondere angesichts des arabischer Frühlings und bei den Interventionen in Libyen, dass auch die mit den Vertragsreformen von Lissabon neu geschaffenen Strukturen an ihre Grenzen stoßen. Die Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes ändert dabei wenig an den bestehenden Vorbehalten der 27 Mitgliedstaaten gegenüber einer engeren Zusammenarbeit. Gleichzeitig zeigt sich in allen Beiträgen zu den EU-Beziehungen zu Afrika, Asien,

Lateinamerika, dem Nahen Osten und gegenüber den USA und Russland das Bemühen um ein gemeinsames, spezifisch europäisches Profil gegenüber anderen Weltregionen.

Die Notwendigkeit, den Erwartungen und Bedürfnissen der Bürger gerecht zu werden, offenbart sich im *Kapitel zur politischen Infrastruktur*. Die mit dem Vertrag von Lissabon aufgewerteten Mitgestaltungsmöglichkeiten der nationalen Parlamente werden ebenso analysiert wie etwa das Zusammenspiel der Europäischen Union mit den Städten und Gemeinden, dem sich ein neu aufgenommener Beitrag zu den Kommunen widmet.

Unsere Autorinnen und Autoren berichten im *Kapitel zur Europapolitik in den Mitgliedstaaten* über die Europapolitik sowie innen- und außenpolitischen Entwicklungen in den 27 EU-Ländern und reflektieren die Stimmung in der Bevölkerung gegenüber der Europäischen Union. Es ist illusionär, bei Strategiedebatten nur die EU-Ebene zu betrachten und dabei die Krisenlage der Mitgliedstaaten auszublenden. Schließlich sind die meisten Grundsatzprobleme staatlichen Handelns nicht durch die EU verursacht. Alle Mitgliedstaaten sind von der Schuldenproblematik einzelner EU-Staaten – es begann in Griechenland, dann fiel der Blick auf Irland, Portugal und Italien – betroffen und haben jeweils unterschiedliche Haltungen zu einer gemeinsamen europäischen Reaktion. Dies zeigt exemplarisch die slowakische Debatte, in der ein erstes Nein des Parlaments zur geplante Ausweitung des Euro-Rettungsschirms diesen sogar kurzfristig stoppte.

Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union sowie die Entwicklungen in den Beitrittskandidaten werden im *Kapitel zur Erweiterung der Europäischen Union* thematisiert. Das Kapitel umfasst mit Montenegro, das am 17. Dezember 2010 offiziell den Kandidatenstatus erhielt, einen weiteren Staat, der in die Europäische Union strebt. Weitere Beitrittskandidaten werden folgen, allen voran künftig wahrscheinlich auch Serbien.

Das *Kapitel zur EU und anderen Organisationen* informiert über das koordinierte Vorgehen der EU-Mitgliedstaaten in den Vereinten Nationen, die Kooperationsformen von EU und NATO sowie über die Arbeit des Europarates.

Eine umfangreiche Bibliographie, die in diesem Jahr von David Schäfer zusammengestellt wurde, rundet den Band ab.

In diesem Jahr erscheint das Jahrbuch der Europäischen Integration zum 31. Mal. Es ist uns daher eine besondere Freude, auf den Internetauftritt des Jahrbuchs der Europäischen Integration unter „[www.Wissen-Europa.de](http://www.Wissen-Europa.de)“ hinzuweisen. Durch die digitale Aufbereitung der Jahrbücher seit ihrem ersten Erscheinen 1980 stehen dort einem breiten Publikum drei Jahrzehnte europäischer Zeitgeschichte online zur Verfügung. Das Jahrbuch der Europäischen Integration ist ein Projekt des Instituts für Europäische Politik, das in Kooperation mit dem Centrum für angewandte Politikforschung der Universität München und dem Jean Monnet Lehrstuhl für Politische Wissenschaft an der Universität zu Köln verwirklicht wird. Ohne die großzügige Förderung des Projekts durch das Auswärtige Amt war und ist das Jahrbuch nicht realisierbar. Unser besonderer Dank gilt insbesondere den Autorinnen und Autoren, die das Jahrbuch über so viele Bände begleitet haben und deren großes Expertenwissen die solide Grundlage und das unverkennbare Profil des Jahrbuchs bildet. Isabelle Tannous danken wir herzlich, ohne ihre sachkundige Redaktion wäre die Realisierung dieses Projekts nicht möglich.

Werner Weidenfeld

Wolfgang Wessels

# **1. Die Bilanz**





# Die Bilanz der Europäischen Integration 2011

Werner Weidenfeld

Europa bietet eine dramatische Agenda. Der Kontinent ist mit etlichen tiefgreifenden, ja existenziellen Herausforderungen konfrontiert – von der Sicherung der gemeinsamen Währung, über die politische Umrahmung der Wirtschafts- und Währungsunion, bis hin zur Wirksamkeit europäischer Außenpolitik, ob in Nordafrika oder in Asien. Und immer wieder wird die Frage nach der Handlungsfähigkeit Europas aufgeworfen, nach demokratischer Legitimation und parlamentarischem Unterbau.

Krisenberichte dominieren seit geraumer Zeit die Oberfläche europapolitischer Berichterstattung. Dahinter stehen schwerwiegende Grundsatzfragen der Ordnung und Gestaltung Europas. Und dennoch hat die Europäische Union in einer breiten Agenda neue Fakten gesetzt, die wir uns zunächst vor Augen führen sollten:<sup>1</sup>

- Griechenland erhielt zur Abwendung einer staatlichen Insolvenz mehrere milliarden-schwere Hilfsprogramme.
- Der künftige EU-Rettungsfonds ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus) wurde beschlossen. Er soll von 2013 an mit 700 Milliarden Euro ausgestattet werden.
- Der EU-Gipfel beschloss im Juni 2011, dass der Italiener Mario Draghi ab 1. November 2011 als Nachfolger von Jean-Claude Trichet Präsident der Europäischen Zentralbank sein soll.
- Am 16. Dezember 2010 haben sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf eine Änderung der Europäischen Verträge geeinigt, um die Euro-Krise einzudämmen. Die Vertragsänderung besteht aus zwei Sätzen: „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus schaffen, der aktiviert wird, wenn dies unerlässlich ist, um die Stabilität der Euro-Zone als Ganzes zu sichern. Die Bewilligung finanzieller Hilfen wird unter strikte Bedingungen gestellt“.<sup>2</sup>
- Die Herabstufung der USA durch die Rating Agentur Standard & Poor's hat nicht nur in Amerika Ängste vor einem ökonomischen Niedergang ausgelöst, sondern auch in Europas Finanzkreisen Panik ausgelöst. Europas Börsen stürzten ab. Dass ausgerechnet China die USA zu mehr budgetärer Disziplin ermahnte, ließ Zweifel am Zukunftsprofil des gesamten Westens aufkommen. Der Präsident der Europäischen Zentralbank, Jean-Claude Trichet, sprach von der größten Krise seit dem Zweiten Weltkrieg.<sup>3</sup>
- Am 17. August 2011 einigten sich der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy und die deutsche Bundeskanzlerin auf den Vorschlag an die EU, eine Wirtschaftsregierung zu bilden.

---

1 Die Einzelheiten dazu sind im jeweiligen Kapitel des Jahrbuches zu finden.

2 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Zwei neue Sätze im Vertrag von Lissabon, EU-Gipfel beschließt neuen Euro-Krisenmechanismus/EZB verdoppelt Grundkapital, 17.12.2010, S. 1.

3 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Trichet. Größte Krise seit dem Zweiten Weltkrieg, 10.08.2011, S. 1.

- Am 1. Januar 2011 wuchs der Euro-Raum auf 17 Mitglieder. Estland führte den Euro ein.
- Am 6. September 2011 hat die Schweiz den Franken an den Euro gebunden und eine Untergrenze von 1,20 Franken als Mindestkurs des Franken zum Euro verkündet.
- Das Bundesverfassungsgericht hat am 7. September 2011 Klagen gegen den Euro-Rettungsschirm und die Griechenland-Hilfe abgewiesen. Ein Verstoß gegen die Verfassung liegt nicht vor. Allerdings forderten die Richter mehr parlamentarische Beteiligung bei Entscheidungen zu europäischen Finanzhilfen.
- Debatten gab es immer wieder über Grenzkontrollen im Schengen-Raum. Zu nationalen Maßnahmen war es zwischen Frankreich und Italien, sowie an den Grenzen Dänemarks gekommen. Diese Maßnahmen treffen den Symbolhaushalt Europas drastisch: Mit der Erfolgsgeschichte der Einigung Europas verbindet sich das Bild der Freizügigkeit als große Symbolik der Freiheit. Am 14. Juli 2011 haben die EU-Experten die umstrittenen dänischen Kontrollen an Grenzübergängen mit Deutschland und Schweden vor Ort inspiziert.
- Im November 2010 präsentierte die Europäische Kommission mit dem Strategiepapier „Energie 2020“ einen Entwurf für die energiepolitischen Prioritäten der Jahre 2011 bis 2020. Durch die Reaktorkatastrophe von Fukushima erhielt diese Problematik eine zusätzliche Dramatik.
- Die Europäische Union verabschiedete die Strategie „Europa 2020“, mit der sie langfristig ihre weltwirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit steigern will.
- Im Dezember 2010 beschloss die EU Montenegro den Kandidatenstatus zu verleihen. Diesen ergänzen Island, Türkei, Mazedonien.
- Rumänien und Bulgarien drängen in den Schengen-Raum.
- Im Juni 2011 wurde von der Europäischen Kommission das Ende der Beitrittsverhandlungen mit Kroatien verkündet. Im Jahr 2013 wird dann Kroatien das 28. Mitgliedsland der Europäischen Union.
- Mehr und mehr bannt die Debatte um den Haushaltsrahmen 2014 bis 2020 die Aufmerksamkeit der Europapolitiker.
- Zum 20jährigen Jubiläum der Vollendung des Binnenmarktes im Jahr 2012 versucht die Kommission mit der „Binnenmarktakte“ auf die aktuellen Herausforderungen zu reagieren, indem sie eine Vielzahl weiterer Rechtsakte verabschiedet.
- Am 20. August 2011 erregte die Meldung Aufmerksamkeit, dass ca. 20 Prozent der jüngeren Europäer ohne Arbeitsplatz sind. In allen EU-Staaten zusammen waren im Juni 2011 über fünf Millionen junge Menschen zwischen 15 und 24 Jahren erwerbslos. In Großbritannien, wo es zuletzt schwere Krawalle von überwiegend jungen Menschen gab, liegt die Jugendarbeitslosigkeit bei 19,6 Prozent. Dies sind noch rund sechs Prozentpunkte mehr als vor der Wirtschaftskrise. Schlusslicht ist mit Abstand Spanien. Dort ist mit 45,7 Prozent fast jeder zweite junge Mensch ohne Arbeit. Wegen der Lage auf dem Arbeitsmarkt und mangelnder Perspektiven hatten junge Menschen vor einigen Wochen eine Welle von Protesten gestartet. In Griechenland lag die Quote im März bei 38,5 Prozent. Deutschland hat die dritt niedrigste Jugendarbeitslosigkeit aller 27 EU-Staaten. Im Juni waren 9,1 Prozent oder 430.000 Menschen zwischen 15 und 24 Jahren ohne Job, teilte das Statistische Bundesamt mit. Nur in den Niederlanden

(7,1 Prozent) und in Österreich (8,2 Prozent) lag die Erwerbslosigkeit unter Jugendlichen niedriger, der EU-Schnitt betrug 20,5 Prozent.

- Ab Mai 2011 traten die Bestimmungen des Binnenmarktes zur Arbeitnehmerfreizügigkeit und Dienstleistungsfreiheit auch für Ost- und Mitteleuropäer in Deutschland in Kraft.
- Im Dezember 2010 einigten sich die EU-Organe auf die Regeln für die EU-Bürgerinitiative, die mit dem Lissabon-Vertrag eingeführt wurde. Danach können eine Million Bürger in mindestens sieben Staaten eine Initiative zur Änderung des EU-Rechts einbringen.
- Bei der Angleichung des Verbraucherschutzes wurden in der EU versteckte Zusatzgebühren bei Internetgeschäften und die automatische Verknüpfung eines Kaufs von Zug- und Flugtickets mit dem Abschluss spezieller Versicherungen verboten.
- Der Notruf 112 gilt nun europaweit. Mehr als 12 weitere Staaten haben diese Notrufnummer ebenfalls eingeführt. Das Europäische Parlament hat den 11. Februar zum jährlichen Euronotruf-Tag ausgerufen.
- Die Europäische Union wirft ein wachsames Auge auf die rechtsstaatliche Substanz der Mitgliedstaaten. Dies hat die Kommission nachdrücklich artikuliert bei der Behandlung der Roma in Frankreich und der Mediengesetzgebung in Ungarn.
- Anfang Juni 2011 äußerten sich etliche EU-Mitglieder verstimmt über den „deutschen Alleingang“ bei Atomkraft.<sup>4</sup>
- Auf die Transformation in Nordafrika – zunächst in Tunesien und Libyen, dann in Ägypten – reagierten die Mitglieder der Europäischen Union überrascht und – ebenso wie bei den anschließenden Tumulten in verschiedenen arabischen Ländern – ohne gemeinsame Strategie.
- Ein gemeinsamer Vorschlag Deutschlands und Schwedens für Einsparungen in der Rüstungspolitik fand im Dezember 2010 die Zustimmung der Verteidigungsminister. Der Vorschlag sieht vor, dass die EU-Länder ihre militärischen Fähigkeiten, auch ihre Waffensysteme bündeln.
- Polen, Deutschland und Frankreich haben die Bildung einer gemeinsamen EU-Battlegroup beschlossen. Die drei Staaten unterzeichneten am 5. Juli 2011 eine Vereinbarung, bis 2013 eine trinationale Einheit von 1700 Soldaten zur Teilnahme an der EU-Krisenreaktionstruppe aufzustellen.
- Im Juli 2011 hat die Hohe Beauftragte für Außen- und Sicherheitspolitik einen Bericht über die Stärkung der „Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ vorgelegt. Darin wird die Einrichtung eines eigenen Militär-Hauptquartiers gefordert. Ein erster Vorstoß war 2003 an der Ablehnung seitens Großbritanniens und der USA gescheitert. Dem zweiten Versuch wurden gute Realisierungschancen eingeräumt. Und dennoch legte Großbritannien ein Veto ein und stoppte damit die Initiative.

Hinter dieser vielfältigen europapolitischen Agenda, die leichthin ergänzbar wäre, steckt ein Bestand an schwerwiegenden Grundsatzfragen, die zu klären sind.<sup>5</sup> Es gibt kein Ding an sich – nur die Wahrnehmung davon. Alles ist Perzeption. Das gilt auch für die Europa-

---

4 Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung: Europäer verstimmt über „deutschen Alleingang“ bei Atom, 07.06.2011, S. 1.

5 Siehe dazu ua. an aktuellen Neuerscheinungen Werner Weidenfeld: Die Europäische Union, 2. Aufl., Paderborn 2011.

politik. Man könnte sich also zunächst zurückziehen auf die medialen Schlagzeilen als elementare Wahrnehmungsmuster:<sup>6</sup>

- Krise;
- Alptraum;
- Ratlosigkeit.

Wenn es um die deutsche Europapolitik im engeren Sinne geht, werden die Einschätzungen noch härter:

- „sprachlos, ziellos, mutlos“;<sup>7</sup>
- „ohne Außenpolitik“;<sup>8</sup>
- die außenpolitischen Partner fragen, „ob Deutschland überhaupt weiß, wohin es will.“<sup>9</sup>

### Reaktionen auf diesen Befund

Fragen wir die Träger der Verantwortung: Bundespräsident Christian Wulff fasst die Bilanz seiner bisherigen Amtszeit in den Satz: „Ich bin in Sorge um mein Europa.“<sup>10</sup> Eine lange Liste der Gründe für seine Sorge führt er an: Kommunikative Mängel; Entzug von Vertrauen; Aushöhlung des Parlamentarismus; Mangel an Transparenz. Und dann summiert Wulff: „Etwas grundsätzliches ist aus den Fugen geraten.“<sup>11</sup>

Bundestagspräsident Norbert Lammert nimmt die Sorge um den Parlamentarismus auf und warnt die Bundesregierung davor, Beschlüsse zur Ausweitung des Euro-Rettungsschirms im Eiltempo durchsetzen zu wollen: „Das Thema des europäischen Rettungsschirms ist so wichtig, dass der Bundestag nicht innerhalb weniger Tage mit der notwendigen Sorgfalt beraten und beschließen kann.“<sup>12</sup> Mit diesem Thema wird auch immer wieder das Bundesverfassungsgericht befasst.

Aus einer ganz anderen Perspektive kommt man zu ähnlichen Wahrnehmungen: Der Klassiker internationaler Machtanalyse, Joseph Nye, hat ein neues Standardwerk publiziert – „Macht im 21. Jahrhundert. Politische Strategien für ein Neues Zeitalter.“<sup>13</sup> Nye kommt zu dem Schluss, dass Europa von seinen Ressourcen her zurzeit weltpolitisch der einzige ernst zu nehmende Konkurrent der USA ist. Aber Europa fehlt die Fähigkeit zu einem strategischen Umgang mit seinen Ressourcen. Nyes hartes Urteil macht sich fest an der Abwesenheit von Strategiefähigkeit.<sup>14</sup>

---

6 Vgl. u. a. Kurt Kister, Europa als Alptraum?, in: Süddeutsche Zeitung, 13. Mai 2011, S. 4; Nikolas Busse, Überforderte Europäer in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 24.04.2011, S. 10; Reinhard Müller, Gemeinsam, aber wie? Die Europäische Union im Stresstest, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.05.2011, S. 8; Christoph R. Schiltz, Lebenslügen der Europäer, in: Die Welt, 26.05.2011, S. 3; Hans-Jürgen Moritz, Krise als Alltag, in: Focus Online, 24.06.2011; Stephan Speicher, Hat unser Kontinent eine Vorstellung von sich selbst?, in: Süddeutsche Zeitung, 15.02.2011, S. 14.

7 Spiegel online v. 17.07.2011.

8 Günther Nonnenmacher: Ohne Außenpolitik ins Abseits, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.05.2011, S. 1.

9 Guido Westerwelle zitiert in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.05.2011, S. 10.

10 Die Zeit v. 30.06.2011, S. 3.

11 Ebda.

12 Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 14.08.2011, S. 1.

13 Joseph Nye: Macht im 21. Jahrhundert, Politische Strategien für ein Neues Zeitalter, München 2011.

14 Vgl. auch Werner Weidenfeld: Doppelte strategische Ratlosigkeit – Deutschland und Europa, in: Europäische Rundschau, 2/2011, S. 9-15.

Der Philosoph Jürgen Habermas hat in seiner Rede an der Humboldt-Universität in Berlin<sup>15</sup> die Formel gebracht: Europa verharre in einer Schreckstarre, die jegliche Einigung wie eine Denkblockade verhindere.

Auf alle Vorwürfe, es fehle an Visionen und Ideen, gibt Angela Merkel eine Antwort: Man solle nun nicht die Lösung der Krise „mit einem spektakulärem Schritt“<sup>16</sup> erwarten. Damit hebt sie ab auf das, was die Bundesregierung beherrscht:

- situative Rationalität;
- Augenblicks-Management;
- Timing der Interessenverwebung;
- Fingerfertigkeit der Machttechnik.

Damit ist der Oberflächenbefund beschrieben – und die Kernkategorien der grundsätzlichen Herausforderungen liegen auf der Hand:

- Steigerung der Transparenz;
- Vertiefung der Parlamentarisierung;
- Stärkung der Legitimation;
- Ausbau der politischen Union;
- Dynamisierung der Strategiefähigkeit.

Es wäre naiv, nun einfach einen neuen Vertrag zu fordern. Aber man kann sehr vieles aus den Verwinkelungen des Lissabon-Vertrags noch bergen und ausschöpfen.<sup>17</sup> Und: Zu diesem Katalog gibt es eine ganze Reihe von aktuellen Anregungen:

Der Präsident der Europäischen Zentralbank Jean-Claude Trichet geht davon aus, dass wir „natürlich ein europäisches Finanzministerium haben“ werden.<sup>18</sup> Finanzminister Wolfgang Schäuble wünscht „die Direktwahl eines europäischen Präsidenten. Dann werden wir schon bei der ersten Wiederwahl ein sehr viel stärkeres europäisches Bewusstsein haben.“<sup>19</sup>

Die Erkenntnis, dass eine Währung von einem politischen Geltungsrahmen umgeben sein muss, existiert seit langem. Sie ist für den US-Dollar ebenso realisiert, wie für den Renminbi oder den Yen. Man muss nur nach Washington, Peking oder Tokio blicken. Nur die zweitwichtigste Reservewährung der Welt, der Euro, kommt bisher ohne aus. Das kann nur in Schönwetterzeiten gelingen.

Bereits bei den Verhandlungen um den Vertrag von Maastricht<sup>20</sup> wollte die Bundesrepublik Deutschland unbedingt die Politische Union. Aber die Bundesregierung zuckte dann zurück, als die französische Kultur der politischen Ökonomie zu dominant zu werden schien – und die politische Kraft der Bundesregierung von wichtigen Landtagswahlen in Anspruch genommen wurde. Die Angelegenheit wurde einem langfristigen Lernprozess überlassen, der uns heute noch immer bewegt.

Was gegenwärtig grundsätzlich anzupacken ist, erscheint vergleichbar mit der Problemfülle, die vor der Kreierung der Wirtschafts- und Währungsunion bedrückend war: „Eurosklrose“ war der Schlüsselbegriff für Katastrophenstimmungen und Untergangsszenarien Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre.

---

15 Die Welt, 18.06.2011, S. 25.

16 Süddeutsche Zeitung, 21.07.2011, S. 4.

17 Siehe u. a. Werner Weidenfeld (Hrsg.): Lissabon in der Analyse, Baden-Baden 2008;

18 Süddeutsche Zeitung, 23./24.07.2011, S. 23.

19 Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 31.07.2011, S. 27.

20 Werner Weidenfeld (Hrsg.): Maastricht in der Analyse, Gütersloh 1994.

### **Wie sollte Europa aus diesem tiefen Tal des Jammers gerettet werden?**

Führende Politiker suchten eine Antwort (François Mitterrand, Helmut Kohl). Dazu brauchte man einen strategischen Kopf (Jacques Delors). Der entwarf ein großes Konzept mit einem genauen Zeitplan und versorgte die Öffentlichkeit mit einer Fülle von Daten, Erklärungen und Deutungen. Der Orientierungsbedarf wurde gestillt.

Wenn man diese Erfahrung auf die Gegenwart überträgt, dann sind präzise Schlussfolgerungen zu ziehen: Es gilt einen strategischen Entwurf zu liefern. Dieser Plan muss die anstehenden Schlüsselfragen beinhalten:

- Legitimation;
- Transparenz;
- Führungsarchitektur;
- politische Gestaltungsrahmen der Wirtschafts- und Währungsunion;
- weltpolitische Mitverantwortung;
- differenzierte Integration.<sup>21</sup>

Die politische Führung muss dies mit großem Kraft- und Zeitaufwand vermitteln. Die Europapolitik bedarf der Orientierung, sonst beginnt sie wieder infantil und wiederholt die alten Fehler.

### **Die Agenda existentieller Zukunftsfragen ist unübersehbar**

Das bewegende Thema „Sicherheit“ stellt sich mit völlig anderer Dringlichkeit. Das alte Schema des Abschreckungsprinzips ist ausgehebelt. Die Bedrohung wird viel differenzierter, schwerer kalkulierbar und multidimensionaler – eine neue Art globaler Vernetzung, größerer Mobilität, höherer Geschwindigkeit technologischen Wandels und neuer mythologischer Zuspitzung hat ein Webmuster von Risiken entstehen lassen, auf die die Politik strategische Antworten erarbeiten muss, wenn die Chance auf Überlebensfähigkeit gestärkt werden soll.

Bisher taucht die Politik vor den dramatischen Veränderungen der Demographie in geradezu peinlicher Form ab. Man fürchtet punktuelle Unpopularität. Die Zahl der älteren Menschen nimmt in ganz Europa, nicht nur in Deutschland, drastisch zu, der Anteil der jüngeren Menschen nimmt parallel ab. Die Organisation des Arbeits- und Soziallebens aber folgt immer noch der Logik des 19. Jahrhunderts. Damals waren Menschen wegen ihres harten Arbeitslebens in Landwirtschaft, Handwerk, Bergbau, verbunden mit schlechten Ernährungsformen, sehr früh körperlich verbraucht. Entsprechend wurden die Regelungen des Ruhestandes organisiert. Heute aber bleiben die Menschen bis ins hohe Alter arbeitsfähig – sie werden aber künstlich, gleichsam wie im 19. Jahrhundert, aus dem Arbeitsmarkt entfernt. Die Politik kennt zwar die Schärfe der Daten, wagt sich aber an wirkliche Lösungen nicht heran.

Ein ähnlicher Befund gilt für das Thema Energieversorgung. Europa ist der größte Energieimporteur der Welt. Es kann kleine Leistungen aus Norwegen, bescheidene Angebote regenerativer Energie und begrenzte Atomstrom-Angebote nutzen. Das eigentliche Energie-Paket aber muss von außen geliefert werden. Im Wesentlichen handelt es sich um Länder in Krisenregionen oder machtbewusste Akteure ohne Stabilitätsgarantie. In Europa werden künftig nur die Lichter brennen, wenn es sich auf ein global angelegtes gemein-

---

21 Werner Weidenfeld/Josef Janning: Das neue Europa, Strategien differenzierter Integration, Petersberg 1996.

sames Konzept der Energiesicherung verständigt. Bisher ist davon wenig zu spüren. Unter dem Druck der Not wird es irgendwann erfolgen – hoffentlich nicht zu spät.

Europa trägt als eine Weltmacht im Werden natürlich eine große weltpolitische Mitverantwortung. Gleichgültig, ob es sich um das globale Finanzthema oder den Klimawandel handelt, ob um Migration oder ethnologische Konflikte – keine Weltmacht kann solche Herausforderungen allein bewältigen. Jede Macht braucht dazu strategische Partnerschaften. Bis heute wird man sich jedoch vergeblich auf die Suche nach solchen Partnerschaften Europas mit Indien, China, Brasilien machen müssen. Nicht einmal mit Blick auf die USA oder Russland lassen sich wirkliche strategische Profile ausmachen. Die europäische Ebene verzeichnet also einerseits einen Bedeutungsgewinn – andererseits aber unterscheidet sie sich in nichts vom Erosionsprozess der politischen Kultur in den Mitgliedstaaten. Hier wie dort besteht dringlicher Bedarf an Strategie, Zukunftsbild und Botschaft – aber hier wie dort wird nur punktuell, situativ und sprunghaft agiert. Auch für Europa liegt es auf der Hand: Das Grundmuster des Politischen muss sich ändern.

Eine vitale transnationale Demokratie setzt auch voraus, dass sich die EU-Bürger mit dem politischen System identifizieren und europäische Politik demokratisch legitimieren – etwa durch den Wahlakt zum Europäischen Parlament, vor allem aber in einer lebhaften öffentlichen Auseinandersetzung zu europäischer Politik. Europapolitik wirkt nach innen in die Mitgliedstaaten hinein – und trotzdem ist sie noch immer kein selbstverständlicher Bestandteil nationaler, geschweige denn transnationaler Debatten. Europa ist nach wie vor ein artifizieller Nebenschauplatz. Obwohl die daraus resultierende Akzeptanz- und Legitimationskrise der Europäischen Union bereits seit langer Zeit schwelte, wurden die politischen Entscheidungsträger erst dann alarmiert, als die Nachricht vom Scheitern der Referenden in Frankreich und den Niederlanden kam und ein substanzieller und notwendiger Reformschritt in der Systementwicklung der Europäischen Union über Nacht blockiert wurde. Es liegt aus diesem Grund im wohlverstandenen Eigeninteresse der Union, die Unterstützung des Bürgers für die Europäische Politik durch geeignete politische Kommunikation wieder zu gewinnen.

Das Thema europäische Integration muss zum integralen und selbstverständlichen Bestandteil politischer Debatten in den Mitgliedstaaten werden. Die Abschottung der nationalen von der europäischen Ebene im politischen Diskurs muss aufgehoben werden, denn sie entspricht im Mehrebenensystem nicht mehr der Realität. Dazu ist Lernen und Umdenken erforderlich, nicht nur für die Bürger, sondern auch unter den nationalen politischen Entscheidungsträgern. Gelingt dies nicht, so besteht die Gefahr, dass Politik zwar zunehmend auch auf europäischer Ebene gemacht wird, aber dabei abgekoppelt bleibt von der Legitimation der Bürger. Anders formuliert: Der Bürger muss den politischen Entscheidungsträgern auch ein Mandat für ihre Politik in der Europäischen Union geben. Und dies vermag er nur, wenn der Europapolitik ein größerer Raum in den tagespolitischen Debatten eingeräumt wird und eine Rückkopplung zur täglichen Lebenswelt der Bürger stattfindet. Erst dann können die Bürger Europa als Teil ihrer eigenen Umwelt begreifen und zum Bezugspunkt ihrer eigenen Standortbestimmung machen.

Um die Symptome der Akzeptanz- und Legitimationskrise der Europäischen Union zu beseitigen, gibt es keinen Königsweg. Vielmehr ist ein Bündel von Maßnahmen erforderlich, das seine Wirkung erst mittel- und langfristig zeigt. Doch jede Aktion kann ihre volle Wirkung nur dann entfalten, wenn sie unter einem einheitlichen Code formuliert wurde. Im Kern fehlt Europa dafür nicht nur das operative Zentrum, es fehlt vor allem ein strategi-

ches Denken. Die großen Mächte Europas haben allesamt ihre weltpolitische Komponente eingebüßt. Keiner dieser Staaten hat den Führungswillen entwickelt, den nationalen Verlust seines weltpolitischen Horizonts nun europäisch zu kompensieren. Das Defizit an strategischem Denken erweist sich so als eigentliche Achillesferse Europas.

### **Weiterführende Literatur**

- Gabriele Abels/Annegret Eppler/Michéle Knodt (Hrsg.): Die EU-Reflexionsgruppe „Horizont 2020-2030“. Herausforderungen und Reformoptionen für das Mehrebenensystem, Baden-Baden 2010.
- Olaf Asbach: Europa – Vom Mythos zur Imagined Community?, Hannover 2011.
- Annegret Bendiek/Heinz Kramer (Hrsg.): Globale Außenpolitik der Europäischen Union. Interregionale Beziehungen und „strategische Partnerschaften“, Baden-Baden 2009.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Europa wagen, Gütersloh 2010.
- Ulrich Beck/Edgar Grande (Hrsg.): Varieties of second modernity: extra-European and European experiences and perspectives in: *The British Journal of Sociology*, 3/2010, S. 409-443.
- Roland Bieber/Wolfgang Knapp (Hrsg.): Recht der Europäischen Union, 2. Aufl., Baden-Baden 2010.
- Katrin Böttger: Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Akteure und Koalitionen, Baden-Baden 2010.
- Thomas P. Boje/Martin Potucek (Hrsg.): Social Rights, Active Citizenship and Governance in the European Union, Baden-Baden 2011.
- Gesa-Stefanie Brincker/Mathias Jopp/Lenka Anna Rovná (Hrsg.): Leitbilder for the Future of the European Union. Dissenting Promoters of Unity, Baden-Baden 2011.
- Esra Bulut Aymat (Hrsg.): European Involvement in the Arab-Israel Conflict, Paris 2010.
- Christian Calliess: Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon: Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht, Tübingen 2010.
- CEPS/Egmont/EPC (Hrsg.): The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations, Brüssel 2010.
- Richard Corbett, Francis Jacobs, Michael Shackleton (Hrsg.): The European Parliament. 8. Aufl., London 2011.
- Doris Dialer/Eva Lichtenberger/Heinrich Neisser (Hrsg.): Das Europäische Parlament. Institutionen, Vision und Wirklichkeit. Innsbruck 2011.
- Udo Diedrichs u.a. (Hrsg.): Europe Reloaded. Differentiation or Fusion?, Baden-Baden 2011.
- Magnus Enzensberger: Sanftes Monster Brüssel oder Die Entmündigung Europas, Berlin 2011.
- Ismail Ermagan (Hrsg.): Die Europäische Union und der Beitritt der Türkei. Positionen türkischer Parteien und der Parteien im Europäischen Parlament, Berlin 2010.
- Joschka Fischer: „I am not convinced“. Der Irak-Krieg und die rot-grünen Jahre, Köln 2011.
- Jean François-Poncent: Quai d'orsai 37. Erinnerungen und Betrachtungen für heute und morgen. Aus dem Französischen von Hermann Kusterer, Bonn 2010.
- Helmut P. Gaisbauer: Nizza oder Tod! Zur negativen Dialektik von Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union von Nizza bis Lissabon, Baden-Baden 2010.
- Michael Gehler: Europa. Ideen, Institutionen, Vereinigung, München 2010.
- Klaus Hänsch: Kontinent der Hoffnungen. Mein europäisches Leben, Bonn 2010.
- Martin Hüfner: Rettet den Euro! Warum wir Deutschland und Europa neu erfinden müssen, Hamburg 2011.
- Waldemar Hummer (Hrsg.): Die Finanzkrise aus internationaler und österreichischer Sicht. Vom Rettungspaket für Griechenland zum permanenten Rettungsschirm für den Euro-Raum, Innsbruck 2011.



- Georg Kristian Kampfer: Die Europäische Union auf dem Weg zu einem Bundesstaat? Von der föderalen Struktur der Europäischen Union und der Europäisierung der Außenpolitik, Baden-Baden 2010.
- Ludger Kühnhardt: Europa: Innere Verfassung und Wende zur Welt. Standortbestimmungen der Europäischen Union, Baden-Baden 2010.
- Olaf Leibe (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden 2010.
- Jo Leinen/Jan Kreutz: Die Zukunft Europas. Für eine demokratische und soziale EU, Baden-Baden 2011.
- Christoph Leitl/Günter Verheugen (Hrsg.): Europa? Europa! –Wo liegt die Zukunft unseres Kontinents?, Baden-Baden 2011.
- Julia Lieb/Martin Kremer: Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven, in: *integration*; 3/2010, S. 195-208.
- Ernst Majonica: Das politische Tagebuch 1958-1972, Düsseldorf 2011.
- Andreas Marchetti/Claire Demesmay: Der Vertrag von Lissabon. Analyse und Bewertung, Baden-Baden 2010.
- Hartmut Marhold: Von der Währungsunion zur (gescheiterten) Konstitutionalisierung der Europäischen Union – zehn Jahre Systemreform, ein Kapitel Integrationsgeschichte (1999-2008) in: *integration*, 1/2011, S. 3-23.
- Carlo Masala/Stephan Stetter (Hrsg.): Was die EU im Innersten zusammenhält. Debatten zur Legitimität und Effektivität supranationalen Regierens, Baden-Baden 2011.
- Gregor Mayer/Bernhard Odehnal: Aufmarsch. Die rechte Gefahr aus Osteuropa. Mit einem Geleitwort von Paul Lendvai, Salzburg 2010.
- Jürgen Mittag (Hrsg.): 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament (1979-2009). Europawahlen und EP in der Analyse, Baden-Baden 2011.
- Jürgen Mittag/Janosch Steuer: Politische Parteien in der EU, Stuttgart 2010.
- Alina Mungiu-Pippidi/Wim van Meurs: Ottomans into Europeans. State and Institution Building in South-East Europe, London 2010.
- Gisela Müller-Brandeck Bocquet/Carolin Rüger: Zehn Jahre Hoher Vertreter – Lehren für die EU-Außen- und Sicherheitspolitik in: *integration*, 1/2011, S. 24-41.
- Gisela Müller-Brandeck-Bocquet/Carolin Rüger (Hrsg.): The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects, Baden-Baden 2011.
- Gisela Müller-Brandeck-Bocquet u.a.: Deutsche Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel, 2. akt. u. erw. Aufl., Wiesbaden 2010.
- Dieter Nohlen/Philip Stöver (Hrsg.): Elections in Europe, Baden-Baden 2010.
- Christian Pfeiffer: Interessenvertretung amerikanischer Unternehmen bei den Institutionen der Europäischen Union, Berlin 2010.
- Christian Ranacher/Markus Frischhut: Handbuch Anwendung des EU-Rechts mit Judikatur (EuGH, VfGH, VwGH, OHG), Wien 2009.
- Edmund Ratka: Deutschland und die Mittelmeerunion. Europäische Außenpolitik im nationalen Interesse, in: *Weltrends* 76/2011, S. 81-90.
- Peter Schmitt-Egner: Handbuch Europäische Identität, Baden-Baden 2011.
- Heinrich Schneider: Europas Identität (gestern) – Europas Krise (heute): ein Themenwechsel als Indiz für einen Paradigmenwandel in: *integration*, 1/2011, S. 42-62.
- Reiner Schulze/Manfred Zuleeg/Stefan Kadelbach (Hrsg.): Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 2. Aufl., Baden-Baden 2010.
- Hans-Werner Sinn/Kai Carstensen: Ein Krisenmechanismus für die Eurozone, Sonderausgabe des ifo Schnelldienst, München 2010.
- Uta Stäsche: Die Entscheidungsproduktivität des Europäischen Rates. Rechtliche und empirische Untersuchung vom Europäischen Währungssystem bis zum Vertrag von Lissabon; Berlin 2011.
- Eckart D. Stratenschulte (Hrsg.): Das europäische Meer: Die Ostsee als Handlungsraum, Berlin 2011.

- Gaby Umbach: *Intent and Reality of the European Employment Strategy. Europeanisation of National Employment and Policy Making?*, Baden-Baden 2009.
- Václav Klaus: *Europa?*, Augsburg 2011.
- Marcel Viëtor: *Energiesicherheit für Europa. Kernenergie und Erdgas als Brückentechnologien*, Baden-Baden 2011.
- Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A bis Z*, 12. Aufl., Baden-Baden 2011.
- Werner Weidenfeld: *Die Europäische Union*, 2. Aufl., Paderborn 2011.
- Werner Weidenfeld: *Europa! Identität und Perspektive des Kontinents*, in: *WeltTrends*, Zeitschrift für internationale Politik, September/Oktober 2011, S. 5-9.
- Werner Weidenfeld: *Europa – Ein Kontinent auf der Suche nach seiner Identität*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Heft 2/2011, S. 297-303.
- Werner Weidenfeld: *Doppelte strategische Ratlosigkeit – Deutschland und Europa*, in: *Europäische Rundschau* 2/2011, S. 9-15.
- Werner Weidenfeld: *Europa in der Krise – ohne Gegenstrategie* in: *Gazette*, 3/2011, S. 55-57.
- Werner Weidenfeld: *Die ratlose Dame Europa*, in: *Financial Times Deutschland*, 10.11.2010.
- Werner Weidenfeld: *Hat die Unterscheidung zwischen Strategie und Politik eine Relevanz für die Analyse der EU?*, in: Eckart D. Stratenschulte/Floran H. Setzen (Hrsg.), *Der europäische Fluß: Die Donau und ihre Region als Strategieraum*, Berlin 2011, S. 29-35.
- Simone Weske: *Europapolitik im Widerspruch. Die Kluft zwischen Regierenden und Regierten*, Wiesbaden 2011.
- Franz-Ulrich Willeke: *Deutschland, Zahlmeister der EU. Abrechnung mit einer ungerechten Lastenverteilung*, München 2011.
- Harald Zschiedrich (Hrsg.): *Wirtschaftliche Zusammenarbeit in Grenzregionen. Erwartungen – Bedingungen – Erfahrungen*, Berlin 2011.

# Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte

Cyril Gläser / Wolfgang Wessels<sup>1</sup>

Die wissenschaftliche Debatte um die Europapolitik wurde 2010/2011 insbesondere durch externe Schocks der Eurokrise sowie durch vielfältige Anstöße aus einer pluralistischen europäischen Landschaft zur Forschung und Lehre geprägt.

Die andauernde Wirtschafts- und Finanzkrise und die damit verbundenen Turbulenzen um mehrere Euro-Mitgliedstaaten lösten neben zeitnahen Analysen und Empfehlungen, die mit Gewinn von Think Tanks und in einer Vielzahl von Zeitungsartikeln vorgelegt wurden,<sup>2</sup> auch kontroverse Grundsatzdiskussionen insbesondere um die Zukunft der Eurozone und letztlich auch der Europäischen Union als Ganzes aus.<sup>3</sup> Ausgehend von dramatischen Entscheidungen der politischen Führung im Europäischen Rat mit erheblichen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Auswirkungen für EU und Mitgliedstaaten<sup>4</sup> setzten sich zahlreiche Beiträge kontrovers mit der Funktionsweise der Wirtschafts- und Währungsunion als nicht optimale Währungszone auseinander.<sup>5</sup> In das Zentrum der öffentlichen Debatte rückten mit Vorschlägen zu einer ‚europäischen Wirtschaftsregierung‘ Grundfragen der weiteren Integrationsgestaltung.<sup>6</sup> Auch die Diskussion um die Rolle Deutschlands<sup>7</sup> sowie des deutsch-französischen Tandems<sup>8</sup> erlebte eine erneute Konjunktur.

Angesichts weiterer Trends der politischen Globalisierung, wie sie auch während der globalen Reaktionen auf den Reaktorunfall von Fukushima erkennbar wurden,<sup>9</sup> und der wirtschaftlichen, rechtlichen und politischen Europäisierung, gilt es nicht nur und vielleicht nicht einmal primär die Leistungsfähigkeit und Legitimität der EU zu diskutieren, sondern die Zukunft der europäischen Staaten.<sup>10</sup> Es ist illusionär und ungeeignet, bei Strategiedebatten den Scheinwerfer nur auf die Europäische Ebene zu lenken und dabei die Krisenlage der Mitgliedstaaten auszublenden. Zu befürchten sind Fehlschlüsse, die Ursache-Wirkungszusammenhänge zu sehr vereinfachen. Schließlich sind die meisten Grundsatprobleme staatlichen Handelns nicht durch die EU verursacht.

Mit Blick auf die Anstöße aus dem politischen Umfeld ist zu erwarten, dass das Engagement europäischer Staaten und der EU bei den Revolutionen des arabischen Frühlings

---

1 Für Zuarbeit danken wir Frau Birte Windheuser.

2 Vgl. u.a. die Sonderseiten von Breughel, CEPS, FES, Fondation Schuman und SWP, sowie die Dossiers von Die Zeit, FAZ, FTD, Spiegel und Süddeutsche.

3 Vgl. u.a. Amato et al 2011; Grossmann/Leblond 2011; Hentges/Platzer 2011; Hufeld 2011; Winkler 2011. Für weitere Beiträge zur Zukunftsdebatte vgl. u.a. Brincker/Jopp/Rovná 2011; Leinen/Kreutz 2011; Leitl/Verheugen 2011.

4 Vgl. Weidenfeld in diesem Band sowie u.a. Ludlow 2010.

5 Vgl. u.a. Seidel 2010; Echinard/Labondance 2011; Katsikas 2011; Mercier/Papadia 2011. Vgl. auch zu Diskussionen um Möglichkeiten von EU-Steuern oder verstärkter lohnpolitischer Koordinierung: Begg 2011; Hallerberg 2011; Pusch et al 2011; Rixen/Uhl 2011.

6 Vgl. u.a. Bernard-Reymond/Yung 2010; Collignon 2010; Ersil 2011; Trichet 2011. Mehr zu den Diskussionen u.a. in Wessels 2009.

7 Vgl. u.a. Bendiek/Lippert/Schwarzer 2011; Guérot/Hénard 2011; Morisse-Schilbach 2011; Paterson 2011.

8 Vgl. u.a. Cole 2008; Paterson 2008; Demesmay/Marchetti 2010; Schild 2010; 2011; Marchetti 2011.

9 Vgl. u.a. Fischer 2011.

10 Vgl. dazu auch u.a. Dreier/Graf/Hesse 2011.

und insbesondere bei den Interventionen in Libyen Gegenstand intensiver Forschungen werden wird.<sup>11</sup> Die umfassende Diskussion um den Status der EU als eigenständiger autonomer Akteur und insbesondere um die Ausprägungen einer Rolle als wie auch immer zu charakterisierender „power“, wird durch eine breite Vielfalt von Fallstudien angereichert werden können. Die Grenzen der EU als „Macht“ werden wahrscheinlich deutlicher zu Tage treten als die eher indirekten Auswirkungen als „strukturelle Macht“<sup>12</sup>. Der Befund wird auch zur kritischen Bilanz der außenpolitischen EU-Doktrin eines „effektiven Multilateralismus“ herangezogen werden können.<sup>13</sup>

Zu beobachten ist weiterhin eine hohe Vitalität der laufenden europapolitischen Debatte. Zu den häufig genutzten übergreifenden Stichworten wissenschaftlicher Arbeiten gehören „modes of (economic) governance“<sup>14</sup>, „EU multi-level system“<sup>15</sup>, „normative power“<sup>16</sup>, „Europäisierung“<sup>17</sup>, „Demokratie(-defizit)“<sup>18</sup>, „Europäische Identität“<sup>19</sup>, „Europäische Öffentlichkeit“<sup>20</sup> und „Euro-Skeptizismus“<sup>21</sup>.

Die Anstöße aus dem ‚europäischen Raum für Forschung und Bildung‘ sorgen für vielfältige Schwerpunkte der akademischen Agenden. Von den meisten Projekten des 6. Rahmenforschungsprogramms (RFP) der EG liegen inzwischen die Ergebnisse vor und auch die Forschungen der Projekte des 7. RFP bereichern bereits die Diskussion.<sup>22</sup> Schon in intensiver Planung befindet sich das zum 1. Januar 2014 startenden Nachfolgeprogramm „Horizon 2020“. Am 29. Juni 2011 hat die Europäische Kommission ihren Vorschlag für den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (2014-2020) präsentiert und dabei 80 Mrd. Euro für das neue Rahmenprogramm für Forschung und Innovation vorgesehen. Erste Eckpunkte sind dabei eine Reorganisation und Zusammenlegung der gegenwärtigen Finanzierungsinstrumente für Forschung und Innovation, um eine stärkere Anknüpfung an definierte Politikziele zu erwirken und die Durchführungsverfahren zu vereinfachen. Zudem soll die Finanzierung von Forschung und Innovation auf drei in der Strategie Europa 2020 fest verankerten Säulen aufbauen: Exzellenz in der Wissenschaftsbasis, Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen sowie Marktführerschaft und Wettbewerbsfähigkeit. Der Fortbestand der bisherigen Eigenständigkeit der sozial-, wirtschafts- und geisteswissenschaftlichen Forschung ist dabei im künftigen Forschungsrahmenprogramm noch nicht gesichert.<sup>23</sup>

Selbstverständlich prägen auch Binnenentwicklungen der beteiligten Disziplinen die wissenschaftliche Diskussion. So legten beispielsweise Historiker grundlegende Arbeiten

---

11 Vgl. bereits u.a. Adebahr/Möller 2011; de Vasconcelos 2011; Göler/Jopp 2011, Koenig 2011; Menon 2011; Posener 2011; Schuhmacher 2011.

12 Strange 1989. Vgl. dazu ebenfalls Keukeleire 2004; Keukeleire/MacNaughtan 2008.

13 Vgl. u.a. Lazarou/Edwards/Hill/Smith 2010.

14 Vgl. u.a. Diedrichs/Reiners/Wessels 2011a; 2011b; Rhodes/Heritier 2011.

15 Vgl. u.a. Heinelt/Knodt 2011; Lasalle 2010.

16 Vgl. u.a. Tocii 2008; Whitman 2010; de Zutter 2010.

17 Vgl. u.a. Flockhart 2010; Gawrich/Melnykovska/Schweickert 2010; Conway/Patel 2010; Scott 2010; Schimelfennig 2010; Clark/Jones 2011; Moumoutzou 2011.

18 Vgl. u.a. Neyer 2010; Borrás/Ejrnaes 2011; Fossum/Menéndez 2011.

19 Vgl. u.a. Risse 2010; Lucarelli/Cerutti/Schmidt 2011; Schneider 2011.

20 Vgl. u.a. Koopmans/Statham 2010; Meyer 2010; Harmsen/Schild 2011; Pernice 2011; Toshkov 2011.

21 Vgl. u.a. De Wilde/Trenz/Michailidou 2010; Boomgarden/Schuck/Elenbaas/Vreese 2011; Lubbers/Jaspers 2011; Lubbers/Scheepers 2010.

22 Für einen Überblick sowie aktuelle Informationen zu den Projekten vgl. <http://cordis.europa.eu/citizens/>; [http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/ssh/home_en.html).

23 Vgl. dazu die Aktivitäten und insb. das Positionspapier von NET4SOCIETY, <http://www.net4society.eu/public/green-paper-2013.php>.

vor, die als Fundgrube zahlreicher Informationen und Anregungen auch für die übrigen Disziplinen dienen können.<sup>24</sup>

Die Vitalität der Debattenlandschaft wird auch durch neue europaweite Foren und Netzwerke belegt. Exemplarisch soll hier auf die Initiative von zehn Think Tanks zu einem „Annual Brussels Think Tank Dialogue“, auf ein Bloggingportal, das über 850 Weblogs zu europäischen Themen bündelt,<sup>25</sup> sowie auf ein interdisziplinäres Netzwerk von 67 Partnerinstitutionen zur Forschung und Lehre zum Lissabon-Vertrag verwiesen werden.<sup>26</sup>

### **Grundlagentexte: Rüstzeug und Anstöße für Lehre und Forschung**

Anzuzeigen sind erneut eine Reihe von Übersichts- und Einführungspublikationen. Neben Neuerscheinungen<sup>27</sup> dokumentieren weitere Auflagen von Standardwerken für die Lehre, dass das Themenfeld „Europäische Integration“ breit und differenziert aufbereitet wird.<sup>28</sup> Dabei werden die Neuauflagen weiterhin größtenteils von Einführungen in die Neuerungen des Lissabon-Vertrags bestimmt. Daneben finden sich aktuelle Darstellungen der theoretischen Diskussion. So zu den politischen Theorien der Europäischen Integration<sup>29</sup>, den „Research Agendas in EU Studies“<sup>30</sup>, einer Neubewertung von Scharpfs Modell der „joint-decision trap“<sup>31</sup>, oder speziell zu sozialwissenschaftlichen bzw. soziologischen Perspektiven<sup>32</sup>.

### **Nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags: Wirkungsanalysen der Vertragspraxis**

Mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags erfordert das geschriebene Vertragswort nun Wirkungsanalysen der Vertragspraxis. Kontroverse Beiträge diskutieren die Auswirkungen von Vertragsänderungen für die einzelnen Institutionen.<sup>33</sup>

Ein zentrales Thema der politischen wie akademischen Debatte ist Zustand und Entwicklung des institutionellen Gleichgewichtes. Wie bei jeder Vertragsänderung stellt sich mit dem Vertrag von Lissabon die Frage nach Gewinnern und Verlierern der geänderten institutionellen Architektur.<sup>34</sup> Angesichts der gestärkten Rolle des Europäischen Rates in Reaktion auf die Finanz- und Schuldenkrise und des Auftretens seines neu eingerichteten ständigen Präsidenten<sup>35</sup> wird diese Debatte besonders angeregt geführt. Die Kontroverse um eine „Unionsmethode“, wie von Kanzlerin Merkel ins Spiel gebracht, hat die Diskussion zusätzlich angeheizt.<sup>36</sup>

---

24 Vgl. u.a. Conway/Patel 2010; Gaisbauer 2010; Kaiser/Varsori 2010; Loth 2010; Meyer 2010; Seidel 2010; Marhold 2011; Mittag 2011; Pichler 2011.

25 Siehe <http://www.bloggingportal.eu/>. Vgl. dazu auch den Videoblog des CEUR, <http://ceur.ceu.hu/videoS>.

26 Erasmus Academic Network: LISBOAN – Linking Interdisciplinary Integration Studies by Broadening the European Network, <http://www.lisboan.net/>.

27 Vgl. Franzius/Mayer/Neyer 2010; Kaiser/Varsori 2010; Knill/Tosun 2010; McCormick 2010; Lelieveldt/Princen 2011; Magone 2011; Nowak 2011.

28 Vgl. Nugent 2010; Bache/George/Bulmer 2011; Häberle 2011; Hix/Hoyland 2011; Moussis 2011; Weidenfeld 2011; Weidenfeld/Wessels 2011.

29 Vgl. Neyer/Wiener 2010. Speziell zur Fusionsthese: Diedrichs/Faber/Tekin/Umbach 2011.

30 Nugent/Paterson/Egan 2010.

31 Vgl. Falkner 2011.

32 Vgl. Gehler/Vietta 2010; Immerfall/Therborn 2010; Rowell/Mangenot 2010; Favell/Guiraudon 2011.

33 Vgl. u.a. Jacqué 2010; Monar 2010b; Piris 2010.

34 Vgl. u.a. Piris 2010: 235-237. Vgl. dazu auch Dinan 2010; 2011.

35 Vgl. u.a. Wessels/Traguth 2010; Wessels 2010; Howorth 2011; Puetter 2011; Wessels 2012.

36 Merkel 2010. Vgl. zur ausgelösten Diskussion u.a. de Schoutheete 2011; Ponzano 2011; Van Campenhout 2011.

Neben Analysen der Neuerungen des Lissabon-Vertrags liegt ein Schwerpunkt Institutionen-zentrierter Studien auf Analysen der inter- sowie intrainstitutionellen Entscheidungsprozesse.<sup>37</sup>

So untersuchen mehrere Studien das Abstimmungsverhalten im Rat der EU<sup>38</sup>, bzw. interne Spannungen und Abläufe des Europäischen Parlaments<sup>39</sup> sowie der Kommission<sup>40</sup>. Ein weiterer Forschungsschwerpunkt ist das Zusammenspiel zwischen Rat und Parlament im Gesetzgebungsprozess, charakterisiert als „bicameral politics“ oder „bicameral bargaining“.<sup>41</sup>

Bereits durch die Neuerungen von Lissabon in den akademischen Fokus gerückt, haben die aktuellen Entwicklungen die Rufe nach einer stärkeren Einbindung der nationalen Parlamente und damit das Interesse an entsprechenden Analysen verstärkt. Eine Vielzahl aktueller Studien untersucht die Auswirkungen der neuen Rechte und Möglichkeiten der nationalen Parlamente und bietet Einschätzungen ihrer neuen Funktion im EU-System.<sup>42</sup>

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund aktueller Reformdebatten ist die Bestandsaufnahme der bisherigen Europawahlforschung im Sammelband von Mittag besonders aufschlussreich.<sup>43</sup> Kontinuierlich wissenschaftlich begleitet werden weiterhin die jeweiligen EU-Präsidentschaften.<sup>44</sup>

Im Kontext von Institutionen sind auch weitere Akteursgruppen zu untersuchen. Vor dem Hintergrund der im Zusammenhang mit dem Lissabon-Vertrag intensiv diskutierten Aspekte Demokratie und Legitimität bilden Arbeiten zum Thema europäische Zivilgesellschaft einen Forschungsschwerpunkt. Liebert und Trenz führen in ihrem Sammelband die konzeptionellen, normativen sowie empirisch-analytischen Grundlagen der Forschung zur „Europäischen Zivilgesellschaft“ zusammen.<sup>45</sup> Neben der überarbeiteten Neuauflage des Standardwerkes von Greenwood<sup>46</sup> befassen sich eine ganze Reihe weiterer Studien mit Einfluss, Strategien und Charakteristiken von Interessengruppen auf EU Ebene.<sup>47</sup>

Einen intensiv bearbeiteten Schwerpunkt bildet die Außenpolitik der EU, in der Sprache des Lissabon-Vertrags ‚das auswärtige Handeln‘. Eine umfassende Darstellung und Analyse bietet die überarbeitete Neuauflage des Standardwerkes von Hill und Smith.<sup>48</sup> Eine zeitnahe Einschätzung der EU-Außenpolitik bietet die neu initiierte und im jährlichen Turnus geplante „European Foreign Policy Scorecard“.<sup>49</sup> Eine fokussierte systematische Analyse des Hohen Vertreters als zentrales Amt im Rahmen der GASP-Governance unter-

---

37 Vgl. u.a. Sonderband *West European Politics 2011: Linking Inter- and Intra-institutional Change in the European Union*.

38 Vgl. u.a. Dehousse/Delocche-Gaudez 2011; Plechanovová 2011; Veen 2011.

39 Vgl. u.a. Crespy/Gajewska 2010; Hoyland 2010; Slapin/Proksch 2010; Costello 2011; Rasmussen/Toshkov 2011; Ripoll Servent 2011.

40 Vgl. u.a. Ellinas/Suleiman 2011; Suvarierol 2011.

41 Vgl. u.a. Hagemann/Hoyland 2010; Rasmussen 2011; Hertz/Leuffen 2011.

42 Vgl. u.a. Sprungk 2010; Gröning von Thüna 2010; Mellein 2011; Raunio 2011; Kaczyski 2011; Kiiver 2011; de Ruiter 2011; Miklin/Crum 2011. Vgl. auch das Forschungsprojekt OPAL-Studying the role of National Parliaments in the EU after the Lisbon Treaty.

43 Mittag 2011. Vgl. dazu auch Oelbermann/Pukelsheim 2011.

44 Vgl. u.a. Lang 2011; Major/Wassenberg 2011; Vida 2011; Inotai 2010; Miles 2010; Benes/Karlas 2010; Heywood 2011; Drieskens 2011; Welttrends 2011.

45 Liebert/Trenz 2011. Zur tatsächlichen Rolle der Zivilgesellschaft in der EU-Governance vgl. Kohler-Koch/Quittkat 2011.

46 Greenwood 2011.

47 Vgl. u.a. Berkhout/Lowery 2010; Busch 2010; Klüver 2010; Marshall 2010; Wonka/Baumgartner/Mahoney/Berkhout 2010; Kowalsky/Scherrer 2011.

48 Hill/Smith 2011.

49 European Council on Foreign Relations 2011.

nehmen Brandeck-Bocquet und Rüger in ihrem Sammelband zur „Dekade Solana“, der durch einen Vergleich mit dem ersten Jahr seiner Nachfolgerin Ashton sinnvoll ergänzt wird.<sup>50</sup> Eine Vielzahl vorgelegter Studien und Analysen diskutiert Aufbau, Funktion, Rolle und Identitäten des neu geschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienstes sowie dessen Auswirkungen auf die Außenpolitik der EU.<sup>51</sup>

Analysen des zivil-militärischen Krisenmanagements der EU<sup>52</sup> werden ergänzt durch Studien weiterer Aspekte der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.<sup>53</sup>

Der Erweiterungsprozess allgemein<sup>54</sup> und die Frage des Türkei-Beitritts im Besonderen<sup>55</sup> stehen wieder im Mittelpunkt zahlreicher wissenschaftlicher Beiträge. Die Mittelmeerunion und ihre im Arabischen Frühling offensichtlich gewordenen Defizite<sup>56</sup> regen ebenso eine wissenschaftliche Analyse an wie die Östliche Partnerschaft<sup>57</sup> sowie die spezifische Situation auf dem westlichen Balkan.<sup>58</sup>

Für den Themenbereich des Raums der Freiheit der Sicherheit und des Rechts stellt Monar eine grundlegende und umfassende Analyse der institutionellen Dimension vor. Sein Sammelband stellt die Dynamik institutionellen Wandels und seiner Auswirkungen auf Politikgestaltung heraus.<sup>59</sup>

Eine Fülle an Studien und Analysen diskutiert die Migrations- und Grenzpolitik der EU anhand unterschiedlicher theoretischer und thematischer Perspektiven und Schwerpunkte.<sup>60</sup>

### Ein Blick in Grundlagendebatten: Die Rolle der EU als internationaler Akteur

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Entwicklungen im arabischen Raum sowie der Reaktionen der EU darauf, hat die Debatte um Akteursqualität, Rolle und ‚Macht‘ der EU weiterhin Hochkonjunktur. Die grundlegende Frage nach einer Einordnung als „actor“ bzw. „player“ im internationalen System wird inzwischen weitestgehend bejaht. Die zahlreichen Versuche einer weitergehenden Charakterisierung bilden eine anregende Vielfalt von Konzepten mit phantasievollen Bezeichnungen, die in Ihrer Fülle aber auch den Eindruck von Kakophonie hinterlassen können.<sup>61</sup> „Civilian power“<sup>62</sup>, „Normative power“<sup>63</sup>, „Soft power“<sup>64</sup>, „Ethical Power“<sup>65</sup>, „Structural power“<sup>66</sup>, „Structural foreign policy“<sup>67</sup>,

50 Brandeck-Bocquet/Rüger 2011a; 2011b; Vgl. auch Howorth 2011.

51 Vgl. u.a. Drieskens 2010; Lefèbvre/Hillion 2010; Lieb/Kremer 2010; Rothacher 2010; Weiss 2010; Balfour/Ojanen 2011; Carta 2011; Comelli/Matarazzo 2011; Cuadernos Europeos de Deusto 2011; Gross/Rotta 2011.

52 Vgl. u.a. Gross/Juncos 2010; Peen Rodt 2011.

53 Vgl. u.a. Norheim-Martinsen 2010; Bickerton/Irondelle/Menon 2011.

54 Vgl. u.a. Inglis 2010; Ilonszki 2010; Tamazian/Melikyan 2010; Heidbreder 2011; Lippert 2011.

55 Vgl. u.a. Ugur 2010; Cakir 2011; Gerhards/Hans 2011; Tocci 2011.

56 Vgl. u.a. Khatib 2010; Borchardt 2011; Cardwell 2011; Demmelhuber/Marchetti 2011; Ratka 2011.

57 Vgl. u.a. Christou 2011; Costea 2011; IPG 2011. Siehe dazu auch Böttger/Falkenhain 2011; Dellecker/Gomart 2011; Warkotsch 2011.

58 Vgl. u.a. Schwarz 2010; Gross/Rotta 2011; Kentrotis 2011; Trauner 2011.

59 Monar 2010a. Vgl. Dazu auch Kaunert 2010; Monar 2011.

60 Vgl. u.a. Hansen/Hager 2010; Carmel/Cerami/Papadopoulos 2011; Dijstelbloem/Meijer 2011; Lazaridis 2011; Menz 2011; Sieveking 2011; Zaiotti 2011.

61 Vgl. darüber hinaus u.a. Orbie 2008; Majone 2009; Bindi 2010; Kratochvil/Cibulkova/Benik 2011; Zielonka 2011.

62 Vgl. u.a. Duchêne 1972; 1973; Maull 1990. Für eine aktuelle Diskussion vgl. u.a. Orbie 2006; Têlo 2006.

63 Vgl. u.a. Manners 2002; 2006. Für eine aktuelle Diskussion vgl. auch u.a. Laidi 2008; Tocci 2008; de Zutter 2010; Whitman 2010.

64 In Anlehnung an Nye 1990; 2004. Vgl. dazu ua Hill 2010.

65 Aggestam 2008. Vgl. auch u.a. Nunes 2011.

66 Strange 1989.

67 Keukeleire 2004; Keukeleire/MacNaughtan 2008.

„Capitalistic superpower“<sup>68</sup>, „EU as hegemon“<sup>69</sup>, „Market power Europe“<sup>70</sup>, „EU as empire“<sup>71</sup>, „Super power but not superstate“<sup>72</sup>, „Quiet superpower“<sup>73</sup>, „Small power“<sup>74</sup>, „Integrative power“<sup>75</sup> und „Risk averse actor“<sup>76</sup>.

Ein durchgängige Schlüsselfrage ist dabei die nach der ‚Macht‘ der EU und letztlich die ewige Frage der Politikwissenschaft: wie wird ‚Macht‘ definiert und an welchen überprüfbareren Indikatoren gemessen. Oftmals finden sich Bezüge auf klassische Machtbegriffe wie ‚Empire‘, aber selbst dabei werden häufig unterschiedliche Verständnisse der Begriffe deutlich.

Besonders hilfreich sind solche Konzeptualisierungen, wenn sie mit grundlegenden Theorien internationaler oder europäischer Politik verknüpft werden. In jedem Fall ist diese Debatte, selbst angesichts sehr akademischen Stils und Begrifflichkeiten, von hoher Politikrelevanz und eine wichtige Grundlage für politische ‚Doktrinen‘ wie ‚effective multilateralism‘.

### Weiterführende Literatur

- Adebahr, Cornelius/Möller, Almut (2011): Putting a face to Europe in North Africa: why the EU needs a special representative to respond to the Arab Spring, in: DGAPanalyse kompakt 5, 20 June.
- Aggestam, Lisbeth (Hrsg.) (2008): The EU as an Ethical Power, *International Affairs*, 84(1), S. 1-11.
- Amato, Giuliano et al (2011): „Für eine engere politische Union“, Offener Brief europäischer Wissenschaftler innen und Politiker innen, in: Die Zeit, 23. Juni 2011, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2011-06/offener-brief-griechenland-europa>.
- Bache, Ian/George, Stephan/Bulmer, Simon (2011): *Politics in the European Union*, Oxford.
- Balfour, Rosa/Ojanen, Hanna (2011): Does the European External Action Service Represent a Model for the Challenges of Global Diplomacy?, IAI Working Papers 11 | 17, July 2011, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiwpl1117.pdf>.
- Becker-Alon, Shira (2011): *The Communitarian Dimension of the European Union's Common Foreign and Security Policy*, Baden-Baden.
- Begg, Ian (2011): An EU Tax: Overdue Reform or Federalist Fantasy?, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07819.pdf>.
- Bendiek, Annegret/Lippert, Barbara/Schwarzer, Daniela (Hrsg.) (2011): *Entwicklungsperspektiven der EU – Herausforderungen für die deutsche Europapolitik*, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011\\_S18\\_bdk\\_lpt\\_swd\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S18_bdk_lpt_swd_ks.pdf).
- Beneš, Vít/Karlas, Jan (2010): The Czech Presidency, in: *JCMS*, Volume 48, Annual Review, S. 69–80.
- Bengtsson, Rikard (2010): *The EU and the European security order: interfacing security actors*, London.
- Berkhout, Joost/Lowery, David (2010): The changing demography of the EU interest system since 1990, in: *European Union Politics*, September 2010 11, S. 447-461.
- Bernard-Reymond, Pierre/Young, Richard (2010): *Rapport d'information sur la gouvernance économique européenne*, Bericht für den Französischen Senat, Paris.
- Bickerton, Chris J./Irongelle, Bastien/Menon, Anand (Hrsg.) (2011): *Security Cooperation beyond the NationState: The EU's Common Security and Defence Policy*, in: *JCMS*, Vol. 49, Iss. 1, S. 1-21.
- Bieling, Hans-Jürgen (2010). *Die Globalisierungs- und Weltordnungspolitik der Europäischen Union*, Wiesbaden .
- Bindi, Federiga (2010): *Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Washington.

---

68 Galtung 1973.

69 Vgl. u.a. Bieling 2010.

70 Damro 2010.

71 Zielonka 2007. Vgl. dazu auch Münkler 2005; Morris 2011.

72 Blair 2000.

73 Moravcsik 2002; 2009.

74 Toje 2010; 2011.

75 Koops 2011.

76 Laidi 2010.



- Blair, Tony (2000): Speech to the Polish Stock Exchange, Warsaw 6 October 2000, [http://www.cvce.eu/content/publication/2005/1/17/f8c765d9-ad33-4ce3-bf8e-7dd6d01141d7/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2005/1/17/f8c765d9-ad33-4ce3-bf8e-7dd6d01141d7/publishable_en.pdf).
- Boomgaarden, Hajo G./Schuck, Andreas R.T./Elenbaas, Matthijs/De Vreese, Claes H. (2011): Mapping EU attitudes: Conceptual and empirical dimensions of Euroscepticism and EU support, in: *European Union Politics*, June 2011, S. 241-266.
- Borchardt, Ulrike (2011): Das Scheitern der EU-Mittelmeerpolitik, in: *Friedensgutachten*, Berlin, S. 61-75.
- Borrás, Susana/Ejrnæs, Anders (2011): The legitimacy of new modes of governance in the EU: Studying national stakeholders' support, in: *European Union Politics*, March 2011, S. 107-126.
- Böttger, Katrin/Falkenhain, Mariella (2011): The EU's policy towards Azerbaijan: what role for civil society?, SPES Policy Paper, June 2011.
- Brincker, Gesa-Stafanie/Jopp, Mathias/Rovná, Lenka Anna (2011): Leitbilder for the Future of the European Union, Baden-Baden.
- Busch, Klaus (Hrsg.) (2010): *Wirtschaftliche und soziale Integration in der Europäischen Union: Handlungsräume für korporative Akteure*, Baden-Baden.
- Camel, Emma/Cerami, Alfio/Papadopoulos, Theodoros (Hrsg.) (2011): *Migration and welfare in the new Europe: social protection and the challenges of integration*, Bristol.
- Cardwell, Paul James (2011): EuroMed, European Neighbourhood Policy and the Union for the Mediterranean: Overlapping Policy Frames in the EU's Governance of the Mediterranean, in: *JCMS*, Vol. 49, Iss. 2, S. 219-241.
- Carta, Caterina (2011): *The European Union Diplomatic Service. Ideas, Preferences and Identities*, Routledge.
- Christou, George (2011): Multilateralism, Conflict Prevention, and the Eastern Partnership, in: *European Foreign Affairs Review*, Vol. 16, Iss. 2, S. 207-225.
- Clark, Julian/Jones, Alun (2011): 'Telling Stories about Politics': Europeanization and the EU's Council Working Groups, *JCMS*, Vol. 49, Iss. 2, S. 341-366.
- Cole, Alistair (2008): Franco-German Relations: From Active to Reactive Co-operation, in: Hayward, Jack (Hrsg.): *Leaderless Europe*, Oxford, S. 147-166.
- Collignon, Stefan (2010): Democratic Requirements for a European Economic Government, *International Policy Analysis*, FES, Dezember.
- Conway, Martin/Patel, Kiran Klaus (Hrsg.) (2010): *Europeanization in the Twentieth Century. Historical Approaches*, Basingstoke.
- Costea, Simion (2011): EU-Ukraine Relations and the Eastern Partnership: Challenges, Progress and Potential, in: *European Foreign Affairs Review* Vol. 16, Iss. 2, S. 259-276.
- Costello, Rory (2011): Does bicameralism promote stability? : Inter-institutional relations and coalition formation in the European Parliament, in: *West European Politics*, 34 (January 2011) 1, S. 122-144.
- Crespy, Amandine/Gajewska, Katarzyna (2010): New Parliament, New Cleavages after the Eastern Enlargement? The Conflict over the Services Directive as an Opposition between the Liberals and the Regulators, in: *JCMS*, Vol. 48, Iss. 5, S. 1185-1208.
- Cuadernos Europeos de Deusto (2011): Sonderheft El Servicio Europeo de Acción Exterior, 44/2011.
- Damro, Chad (2010): Market power Europe: EU externalisation of market-related policies, MERCURY E-paper No. 5, [http://www.mercury-fp7.net/fileadmin/user\\_upload/E-paper\\_no5\\_2010](http://www.mercury-fp7.net/fileadmin/user_upload/E-paper_no5_2010).
- De Vasconcelos, Alvaro (Hrsg.) (2011): *The Arab democratic wave: how the EU can seize the moment*, ISS Report, No. 5, Paris, [http://www.Iss.europa.eu/uploads/media/The\\_Arab\\_Democratic\\_Wave\\_-\\_how\\_the\\_EU\\_can\\_seize\\_the\\_moment.pdf](http://www.Iss.europa.eu/uploads/media/The_Arab_Democratic_Wave_-_how_the_EU_can_seize_the_moment.pdf).
- De Zutter, Elisabeth (2010): Normative power spotting: an ontological and methodological appraisal, in: *Journal of European Public Policy*, 17(8), S. 1106-1127.
- Dehousse, Renaud/Deloche-Gaudez, Florence (2011): Fusion at Work: Voting in the Council of Ministers, in: Diedrichs, Udo/Faber, Anne/Tekin, Funda/Umbach, Gaby (Hrsg.): *Europe Reloaded Differentiation or Fusion?*, Baden-Baden, S. 288-300.
- Dellecker, Adrian./Gomart, Thomas (2011): *Energy Security and Foreign Policy*, New York.
- Demesmay, Claire/Marchetti, Andreas (Hrsg.) (2010): *La France et l'Allemagne face aux crises européennes*, Pessac.
- Demmelhuber, Thomas/Marchetti, Andreas (2011): Die Union für das Mittelmeer: Ambitionen und Realität – eine ernüchternde Zwischenbilanz der französisch-ägyptischen Präsidentschaft, in: *integration* 2/2011, S. 132-147.
- Diedrichs, Udo/Faber, Anne/Tekin, Funda/Umbach, Gaby (Hrsg.) (2011): *Europe Reloaded. Differentiation or Fusion?*, Baden-Baden.
- Diedrichs, Udo/Reiners, Wulf/Wessels, Wolfgang (2011a): *The Dynamics of Change in EU Governance*, Cheltenham.

- Diedrichs, Udo/Reiners, Wulf/Wessels, Wolfgang (2011b): New Modes of Governance, Policy Developments and the Hidden Steps of EU Integration, in Adrienne Héritier/Martin Rhodes (Hrsg.): *New Modes of Governance in Europe, Governing in the Shadow of Hierarchy*, Basingstoke, S. 19-47.
- Dijstelbloem, Huub/Meijer, Albert (Hrsg.) (2011): *Migration and the new technological borders of Europe*, Basingstoke.
- Dinan, Desmond (2010): Institutions and Governance: A New Treaty, a Newly Elected Parliament and a New Commission, in: *JCMS*, Vol. 48, Annual Review, S. 95-118.
- Dinan, Desmond (2011): Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis, in: *JCMS*, Vol. 49, Annual Review, S. 103-121.
- Dreier, Horst/Graf, Friedrich Wilhelm/Hesse, Joachim Jens (Hrsg.)(2011): *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Baden Baden.
- Drieskens, Edith (2011): Ceci n'est pas une présidence: The 2010 Belgian Presidency of the EU, in: *JCMS*, Vol. 49, Annual Review, S. 91-102.
- Drieskens, Edith/Schaik, Louise van (Hrsg.) (2010): *The European External Action Service: preparing for success*, Netherlands Institution of International Affairs 'Clingendael', Clingendael Paper No. 1, [http://www.clingendael.nl/publications/2011/20110200\\_clingendael\\_paper\\_1](http://www.clingendael.nl/publications/2011/20110200_clingendael_paper_1).
- Duchêne, Francois (1972): Europe's role in world peace, in: Mayne, Richard (Hrsg.): *Europe tomorrow. Sixteen Europeans look ahead*, London, S. 32-47.
- Duchêne, Francois (1973): The European Community and the Uncertainties of Interdependence, in: Kohnstamm, Max/Hager, Wolfgang (Hrsg.): *A Nation Writ Large? Foreign-Policy Problems before the European Community*, Basingstoke, S. 1-21.
- Echinard, Yann/Labondance, Fabien (2011): La politique monétaire européenne: entre principes et pragmatisme, in: *Revue du Marche commun et de l'Union européenne*, S. 174-178.
- Economist, The (2011): The Euro crisis. A second wave, <http://www.economist.com/node/18836230>.
- Ellinas, Antonis A./Suleiman, Ezran N. (2011): Supranationalism in a Transnational Bureaucracy: The Case of the European Commission, in: *JCMS*, Vol. 49, Iss. 5, S. 923-947.
- Emre Kadir, Amargan (Hrsg.) (2011): *Fifty years of EU-Turkey relations: a Sisyphean story*, London.
- Ersil, Wilhelm (2011): Eine Wirtschaftsregierung für die Europäische Union, *WeltTrends*, Spezial 2.
- European Council on Foreign Relations (2011): *European Foreign Policy Scorecard 2010*, [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR\\_SCORECARD\\_2010\\_PDF.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_SCORECARD_2010_PDF.pdf).
- Falkner, Gerda (Hrsg.) (2011): *The EU's Decision Traps. Comparing Policies*, Oxford.
- Favell, Adrian/Guiraudon, Virginie (Hrsg.)(2011): *Sociology of the European Union*, Basingstoke.
- Fischer, Severin (2011): Nach Fukushima: Nukleare Sicherheit europäisieren, *SWP-Aktuell* 21.
- Flockhart, Trine (2010): Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space, *JCMS*, Vol. 48, Iss. 4, S. 787-810.
- Fossum, John Erik/Menéndez, Agustín José (2011): *The Constitution's Gift: A Constitutional Theory for a Democratic European Union*, Lanham.
- Franzius, Claudio/Mayer, Franz/Neyer, Jürgen (2010): *Strukturfragen der Europäischen Union*.
- Gaisbauer, Helmut P. (2010): *Nizza oder der Tod! : Zur negativen Dialektik von Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union von Nizza bis Lissabon*, Baden-Baden.
- Galtung, Johan (1973): *The European Community: A Superpower in the Making*, London.
- Gawrich, Andrea/Melnykovska, Inna/Schweickert, Rainer (2010): Neighbourhood Europeanization through ENP: The Case of Ukraine, in: *JCMS*, Vol. 48, Iss. 5, S. 1209-1235.
- Gehler, Michael/Vietta, Silvio (Hrsg.) (2010): *Europa, Europäisierung, Europäistik : neue wissenschaftliche Ansätze, Methoden und Inhalte*, Wien.
- Gerhards, Jürgen/Hahns, Silke (2011): Why not Turkey? Attitudes towards Turkish Membership in the EU among Citizens in 27 European Countries, in: *JCMS*, Vol. 49, Iss. 4, S. 741-766.
- Göler, Daniel/Jopp, Mathias (2011): L'Allemagne, la Libye et l'Union européenne, in: *Politique Étrangère*, Vol. 76, No 2, S. 488-513.
- Greenwood, Justin (2011): *Interest Representation in the European Union*, 3rd ed., Basingstoke.
- Gröning-von Thüna, Sebastian (2010): Die neuen Begleitgesetze zum Vertrag von Lissabon aus Sicht des Deutschen Bundestages – offene Fragen und neue Herausforderungen, in: *integration* 4/2010, S. 312-333.
- Gross, Eva/Juncos, Ana (Hrsg.) (2010): *EU Conflict Prevention and Crisis Management, Roles, Institutions, and Policies*, New York.
- Gross, Eva/Rotta, Alessandro (2011): *The EEAS and the Western Balkans*, IAI Working Papers 11/2011, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1115.pdf>.
- Grossman, Emiliano/Leblond, Patrick (2011): European Financial Integration: Finally the Great Leap Forward?, in: *JCMS*, Vol. 49, Iss. 2, S. 413-435.

- Guérot, Ulrike/Hénard, Jacqueline (Hrsg.) (2011): What does Germany think about Europe?, European Council on Foreign Relations, [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR36\\_GERMANY.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR36_GERMANY.pdf).
- Häberle, Peter (2011): Europäische Verfassungslehre ,7., aktualisierte u. erweiterte Auflage, Baden-Baden.
- Hagemann, Sara/Høyland, Bjørn (2010): Bicameral Politics in the European Union, in: JCMS, Vol. 48, Iss. 4, S. 811-833.
- Hallerberg, Mark (2011): Fiscal federalism reforms in the European Union and the Greek crisis, in: European Union Politics, March 2011, S. 127-142.
- Hansen, Peo/Hager, Sandy Brian (2010): The politics of European citizenship: deepening contradictions in social rights and migration policy, New York/Oxford.
- Harmsen, Robert/Schild, Joachim (Hrsg.) (2011): Debating Europe: The European Parliament Elections 2009 and Beyond, Baden-Baden.
- Heidbreder, Eva G. (2011): The Impact of Expansion on EU Institutions: The Eastern Touch on Brussels, New York.
- Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle (Hrsg.) (2011): Policies within the EU Multi-Level System. Instruments and Strategies of European Governance, Baden-Baden.
- Hentges, Gudrun/Platzer, Hans-Wolfgang (Hrsg.) (2011): Europa – quo vadis? Ausgewählte Problemfelder der europäischen Integrationspolitik, Wiesbaden.
- Hertz, Robin/Leuffen, Dirk (2011): Too big to run? Analysing the impact of enlargement on the speed of EU decision-making, in: European Union Politics, Juni 2011, S. 193-21.
- Heywood, Paul M. (2011): Spain's EU Presidency: Ambitions beyond Capacity?, in: JCMS, Vol. 49, Annual Review, S. 77-89.
- Hill, Christopher/Smith, Michael (Hrsg.) (2011): International Relations and the European Union, 2. Auflage, Oxford.
- Hill, Christopher (2010): Cheques and balances: the European Union's soft power strategy, in: Parmer, Inderjeet/Cox, Michael (Hrsg.): Soft power and US foreign policy: theoretical, historical and contemporary perspectives, London, S. 182-198.
- Hix, Simon/Høyland, Bjørn (2011): The Political System of the European Union, 3. Auflage, Basingstoke.
- Howorth, Jolyon (2011): The 'New Faces' of Lisbon: Assessing the Performance of Catherine Ashton and Herman van Rompuy on the Global Stage?, in: European Foreign Affairs Review, Vol. 16, Iss. 3, S. 303-323.
- Høyland, Bjørn (2010) : Procedural and party effects in European Parliament roll-call votes, in: European Union Politics, December 2010, S. 597-613.
- Hufeld, Ulrich (2011): Zwischen Notrettung und Rüttschwur: der Umbau der Wirtschafts- und Währungsunion in der Krise, in: integration 2/2011, S. 117-131.
- Ilonszki, Gabriella (Hrsg.) (2010): Perceptions of the European Union in new member states: a comparative perspective, London.
- Immerfall, Stefan/Therborn, Göran (Hrsg.) (2010): Handbook of European societies: social transformations in the 21st century, New York.
- Inglis, Kirstyn (2010): Evolving practice in EU enlargement: with case studies in agri-food and environment law, Leiden.
- Inotai, András (2010): Anmerkungen zur ungarischen EU-Ratspräsidentschaft, in: Südosteuropa 4/2010, S. 620-632.
- IPG (2011): Debatte über Östliche Partnerschaft: Die Sicht aus den ÖP-Ländern, der EU und Russland, Heft 3/2011.
- Jacqué, Jean Paul (2010): Der Vertrag von Lissabon – neues Gleichgewicht oder institutionelles Sammelurium?, in: integration 2/2010, S. 103-116.
- James, Scott (2010): Adapting to Brussels: Europeanization of the core executive and the "strategic-projection" model, in: Journal of European Public Policy, 6/2010, S. 818-835.
- Kaczyski, Piotr/Maciej (2011): Paper Tigers or Sleeping Beauties? National Parliaments in the Post-Lisbon European Political System, CEPS Special Reports, Februar 2011.
- Kaiser, Wolfram/Varsori, Antonio (Hrsg.) (2010): European Union History. Themes and Debates, Basingstoke.
- Katsikas, Dimitrios (2011): An Assessment of the European Financial Reform Process: Accomplishments, Failures and Future Challenges, ELIAMEP Thesis 2/2011.
- Kaunert, Christian (2010): European internal security: towards supranational governance in the area of freedom, security and justice, Manchester.
- Kentrotis, Kyriakos D. (2011): Die Balkanpolitik der Europäischen Union, in: ZFAS: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik 4 (1), S. 43-52.

- Keukeleire, Stephen (2004): Structural Foreign Policy and Structural Conflict Prevention, in: Wouters, Jan/V. Kronenberger, Vincent (Hrsg.): The European Union and Conflict Prevention. Legal and Policy Aspects, Den Haag, S. 151-172.
- Keukeleire, Stephen/MacNaughtan, Jennifer (2008): The Foreign Policy of the European Union, Basingstoke
- Khatib, Kamleh (2010): The Union for the Mediterranean: views from the Southern shores, in: The International Spectator, 45 (3), S. 41-50.
- Kiiver, Philipp (2011): The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe, in: European law review, 1/2011, S. 98-108.
- Klüver, Heike (2010): Lobbying in the European Union: interest group influence on policy formulation, Mannheim.
- Knill, Christoph/Tosun, Jale (2010): Politikgestaltung in der Europäischen Union. Die Entstehung und Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, Baden Baden.
- Koenig, Nicole (2011): The EU and the Libyan Crisis: In Quest of Coherence?, IAI Working Papers 11/2011, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1119.pdf>.
- Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine (2011): Die Entzauberung partizipativer Demokratie: Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance, Frankfurt/Main.
- Koopmans, Ruud/Statham, Paul (Hrsg.) (2010): The making of a European public sphere: media discourse and political contention, New York.
- Koops, Joachim Alexander (2011): The European Union as an integrative power: assessing the EU's "Effective Multilateralism" with NATO and the United Nations, Brüssel.
- Kowalsky, Wolfgang/Scherrer, Peter (Hrsg.) (2011): Gewerkschaften für einen europäischen Kurswechsel. Das Ende der europäischen Gemütlichkeit, Münster.
- Kratchovil, Petr/Cibulková, Petra/Beník, Michal (2011): The EU as a 'Framing Actor': Reflections on Media Debates about EU Foreign Policy, in: JCMS, Vol 49, Iss. 2, S. 391-412.
- Laidi, Zaki (2008): EU foreign Policy in a Globalized World, Normative Power and Social Preferences, London.
- Laidi, Zaki (2010): Is Europe a risk averse actor?, in: European Foreign Affairs Review 15 (4), S. 411-426.
- Lang, Kai-Olaf (2011): Polens Vorsitz im Rat der EU: Zuversicht in Zeiten der Krise, SWP-Aktuell 2011/A 38, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A38\\_lng\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A38_lng_ks.pdf).
- Lassalle, Marine de (2010): Multilevel governance in practice: actors and institutional competition shaping EU regional policy in France, in: French Politics, 8, S. 226-247.
- Lazaridis, Gabriella (Hrsg.) (2011): Security, insecurity and migration in Europe, Farnham.
- Lazarou, Elena/Edwards, Geoffrey/Hill, Christopher/Smith, Julie (2010): The Evolving 'Doctrine' of Multilateralism in the 21st Century, MERCURY E-paper No. 3, February 2010, [http://www.mercury-fp7.net/fileadmin/user\\_upload/E-paper\\_no3\\_fin\\_2010.pdf](http://www.mercury-fp7.net/fileadmin/user_upload/E-paper_no3_fin_2010.pdf).
- Lefèbvre, Maxime/Hillion, Christophe (2010): The European External Action Service: towards a common diplomacy?, in: European Policy Analysis, 6/2010, [http://www.sieps.se/sites/default/files/642-2010\\_6epa](http://www.sieps.se/sites/default/files/642-2010_6epa).
- Leinen, Jo/Kreutz, Jan (2011): Die Zukunft Europas: Für eine demokratische und soziale EU, Baden-Baden.
- Leitl, Christoph/Verheugen, Günther (2011): Europa? Europa!, Baden Baden.
- Lelieveldt, Herman/Princen, Sebastiaan (2011): The Politics of the European Union, Cambridge.
- Lieb, Julia/Kremer, Martin (2010): Der Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes: Stand und Perspektiven, in: integration 3/2010, S. 195-208.
- Liebert, Ulrike/Trenz, Hans-Jörg (Hrsg.) (2011): The new politics of European civil society, London.
- Lippert, Barbara (2011): EU-Erweiterung: Das Restprogramm, in: Bendiek, Annegret/Lippert, Barbara/Schwarzer, Daniela (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik, SWP-Studien 18/2011, S. 118-129.
- Lubbers, Marcel/Jaspers, Eva (2011): A longitudinal study of euroscepticism in the Netherlands: 2008 versus 1990, in: European Union Politics, 12/2011, S. 21-40.
- Lubbers, Marcel/Scheepers, Peer (2010): Divergent trends of euroscepticism in countries and regions of the European Union, in: European Journal of Political Research, No. 49, S. 787-817.
- Lucarelli, Sonia/Cerutti, Furio/Schmidt, Vivien (Hrsg.) (2011): Debating Political Identity and Legitimacy in the European Union, London.
- Ludlow, Peter (2010): In the Last Resort. The European Council and the Euro Crisis, Spring 2010, Euro-comment Briefing Note Vol. 7, Nr. 7/8.
- Magone, José M. (2011): Contemporary European politics: a comparative introduction, London.
- Majone, Giandomenico: (2009) Europe as a Would-be-World-Power: The EU at Fifty, Cambridge.

- Major, Claudia/Wassenberg, Florian (2011): Polens ambitionierte GSPV-Agenda, SWP-Aktuell 2011/A 34, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A34\\_mjr\\_wsb\\_kS.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2011A34_mjr_wsb_kS.pdf).
- Manners, Ian (2002): Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in: JCMS, Vol. 40, Iss. 2, S. 235-258.
- Manners, Ian (2006): Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads, in: Journal of European Public Policy, 13(2), S. 182-199.
- Marchetti, Andreas (2011): Leadership by credibility: Franco-German visions of the future of the Union, ZEI Discussion Paper No. C205.
- Marhold, Hartmut (2011): Von der Währungsunion zur (gescheiterten) Konstitutionalisierung der Europäischen Union – zehn Jahre Systemreform, ein Kapitel Integrationsgeschichte (1999-2008), in: integration 1/2011, S. 3-23.
- Marshall, David (2010): Who to lobby and when: Institutional determinants of interest group strategies in European Parliament committees, in: European Union Politics, 11/2010, S. 553-575.
- Mauß, Hans W. (1990): Germany and Japan: The New Civilian Powers, in: Foreign Affairs, Vol. 69, No. 5, S. 91-106.
- McCormick, John (2010): Europeanism, Oxford.
- Mellein, Christine (2011): Die Rolle von Bundestag und Bundesrat in der Europäischen Union, in: Europarecht, Beiheft, 1, Baden-Baden, S. 13-65.
- Menon, Anand (2011): European defence policy from Lisbon to Libya, in: Survival, Vol. 53, No. 3, S. 75-90.
- Menz, Georg (2011): Stopping, Shaping and Moulding Europe: TwoLevel Games, Nonstate Actors and the Europeanization of Migration Policies, in: JCMS, Vol. 49, Iss. 2, S. 437-462.
- Mercier, Paul/Papadia, Francesco (2011): The Concrete Euro. Implementing Monetary Policy in the Euro Area, Oxford.
- Merkel, Angela (2010): Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, Brügge, 2. 11.2010, <http://ebookbrowse.com/rede-merkel-europakolleg-bruegge-pdf-d59684916>.
- Meyer, Jan-Henrik (2010): The European Public Sphere. Media and Transnational Communication in European Integration 1969–1991, Stuttgart.
- Michele Comelli, Michele/Matarazzo, Raffaello (2011): Rehashed Commission Delegations or Real Embassies? The EU Delegations after Lisbon, IAI Working Papers 11, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1123.pdf>.
- Miklin, Eric/Crum, Ben (2011): Inter-Parliamentary Contacts of Members of the European Parliament. Report of a Survey, RECON Online Working Paper 2011/08.
- Miles, Lee (2010): The Swedish Presidency, in: JCMS, Vol. 48, Annual Review, S. 81-93.
- Mittag, Jürgen (Hrsg.) (2011): 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament (1979-2009). Europawahlen und EP in der Analyse, Baden Baden.
- Monar, Jörg (2010b): The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon, in: European Commission Directorate-General for Education and Culture: The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of leading policy-makers, academics and journalists, Brüssel.
- Monar, Jörg (2011): Justice and Home Affairs, in: JCMS, Volume 49, Annual Review, S. 145-164.
- Monar, Jörg (Hrsg.) (2010a): The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice, Brüssel.
- Moravcsik, Andrew (2002): The Quiet Superpower, in: Newsweek (Atlantic Edition), 17 June.
- Moravcsik, Andrew (2009): Europe: The quiet superpower, in: French Politics, Vol. 7, No. 3/4, S. 403-422.
- Morisse-Schilbach, Melanie (2011): »Ach Deutschland!« Greece, the Euro Crisis, and the Costs and Benefits of Being a Benign Hegemon, in: IPG 1/2011, S. 26-41.
- Morris, Ian (2011): Wer regiert die Welt? Warum Zivilisationen herrschen oder beherrscht werden, Frankfurt (Main).
- Moumoutzis, Kyriakos (2011): Still Fashionable Yet Useless? Addressing Problems with Research on the Europeanization of Foreign Policy, in: JCMS, Vol. 49, Iss. 3, S. 607-629.
- Moussis, Nicholas (2011): Access to the European Union: Law, economics, policies, 19. Auflage, Rixensart.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela/Rüger, Carolin (Hrsg.) (2011a): The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects, Baden-Baden.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela/Rüger Carolin (2011b): Zehn Jahre Hoher Vertreter – Lehren für die EU-Außen- und Sicherheitspolitik nach Lissabon, in: integration 1/2011, S. 24-41.
- Münkler, Herfried (2005): Imperien. Die Logik der Weltherrschaft – vom Alten Rom bis zu den Vereinigten Staaten, Berlin.

- Naurin, Daniel/Rasmussen, Anne (Hrsg.) (2011): Linking Inter- and Intra-institutional Change in the European Union, West European Politics, Issue 1, Special Issue.
- Neill Nugent (2010): The Government and Politics of the European Union, 7. Auflage, Basingstoke.
- Neyer, Jürgen (2010): Justice, Not Democracy: Legitimacy in the European Union, in: JCMS, Vol. 48, Iss. 4, S. 903-921.
- Norheim-Martinsen, Per M. (2010): Beyond Intergovernmentalism: European Security and Defence Policy and the Governance Approach, in: JCMS Vol. 48, Iss. 5, S. 1351-1365.
- Nowak, Carsten (2011): Europarecht nach Lissabon, Baden-Baden.
- Nugent, Neill/Paterson, William E./Egan, Michelle P. (2010) (Hrsg.): Research Agendas in EU Studies: Stalking the Elephant, Houndsmills.
- Nunes, Isabel Ferreira (2011): Civilian, normative, and ethical power Europe: role claims and EU discourses, in: European Foreign Affairs Review, Vol. 16, Iss. 1, S. 1-20.
- Nye, Joseph S. (1990): Bound to lead: the changing nature of American power, New York.
- Nye, Joseph S. (2004): Soft Power. The means to success in world politics, New York.
- Oelbermann, Kai-Friederike/Pukelsheim, Friedrich (2011): Future European Parliament Elections: Ten Steps Towards Uniform Procedures, in: ZSE 1/2011, S. 9-28.
- Orbie, Jan (2006): Civilian power Europe. Review of the original and current debates, in: Cooperation and conflict, 41(1), S. 123-128.
- Orbie, Jan (2008): Europe's global role, in: Orbie, Jan (Hrsg.): Europe's Global Role: External Policies of the European Union, Aldershot.
- Paterson, William E. (2008): Did France and Germany Lead Europe? A Retrospect, in: Hayward, Jack (Hrsg.): Leaderless Europe. Oxford, S. 89-110.
- Paterson, William E. (2011): The reluctant hegemon? Germany moves centre stage in the European Union, in: JCMS, Vol. 49, Iss. 1, S. 57-75.
- Peen Rodt, Annemarie (2011): Taking Stock of EU Military Conflict Management, in: JCER, Vol. 7, No. 1, S. 41-60.
- Pernice, Otto (2011): Europa vermitteln im Diskurs, Baden-Baden.
- Pichler, Peter (2011): Acht Geschichten über die Integrationsgeschichte. Zur Grundlegung der Geschichte der europäischen Integration als ein episodisches historiographisches Erzählen, Innsbruck.
- Piris, Jean-Claude (2010): The Lisbon Treaty. A Political and Legal Analysis, Cambridge.
- Plechanovová, Bla (2011): The EU Council enlarged: North-South-East or core-periphery?, in: European Union Politics, März 2011, S. 87-106.
- Ponzano, Paolo (2011): Méthode communautaire ou méthode intergouvernementale: une querelle sans intérêt?, in: Les brefs de Notre Europe Nr. 23, Februar 2011.
- Posener, Alan (2011): "Arabischer Frühling"? Europäischer Herbst?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 39/2011, S. 57-62.
- Puetter, Uwe (2011): Europe's deliberative intergovernmentalism – the role of the Council and European Council in EU economic governance, in: Journal of European Public Policy, online seit 08.09.2011.
- Pusch, Toralf/Götz, Ralf/Ohl, Kay/Fink, Uwe/Sterkel, Gabriele (2010): Lohnpolitische Koordinierung in der Eurozone. Ein belastbares Konzept für mehr makroökonomische Stabilität?, <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=07931&ty=pdf>.
- Rasmussen, Anne (2011): Early conclusion in bicameral bargaining: Evidence from the co-decision legislative procedure of the European Union, in: European Union Politics, Jg. 12, S. 41-64.
- Rasmussen, Anne/Toshkov, Dimiter (2011): The Inter-institutional Division of Power and Time Allocation in the European Parliament, in: West European Politics, Vol. 34, S. 71-96.
- Ratka, Edmund (2011): Deutschland und die Mittelmeerunion : Europäische Außenpolitik im nationalen Interesse, in: WeltTrends, Jg. 19, S. 81-90.
- Raunio, Tapio (2011): The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System, in: Journal of European Integration, Vol. 33, Iss. 3, S. 303-321.
- Rhodes, Martin/Heritier, Adrienne (Hrsg.) (2011): New Modes of Governance in Europe, Basingstoke.
- Ripoll Servent, Ariadna (2011): Co-decision in the European Parliament: Comparing Rationalist and Constructivist Explanations of the Returns Directive, in: JCER, Vol 7, No1, S. 3-22.
- Risse, Thomas (2010): A community of Europeans?: Transnational identities and public spheres, Ithaca/N.Y.
- Rixen, Thomas/Uhl, Susanne (2011): Unternehmensbesteuerung europäisch harmonisieren! Was zur Eindämmung des Steuerwettbewerbs in der EU nötig ist, FES Internationale Politikanalyse, September, <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=08462&ty=pdf>.
- Rothacher, Albrecht (2010): The Lisbon Treaty and the Start of the European External Action Service: Options and Problems, in: EUI Review, Spring 2010.

- Rowell, Jay/Mangenot, Michel (Hrsg.) (2010): A political sociology of the European Union. Reassessing constructivism, Manchester.
- Ruiter, Rik de (2011): The National Parliamentary Arena and Methods of Open Coordination: Explaining the Frequency of OMC-related Executive-legislature Interactions, in: JCER, Vol. 7, No. 1, S. 101-119.
- Schild, Joachim (2010): Mission Impossible? The Potential Franco-German Leadership in the Enlarged EU, in: JCMS, Vol. 48, Iss. 5, S. 1367-1390.
- Schild, Joachim (2011): Quel leadership franco-allemand en matière de gouvernance économique européenne?, in: Annuaire Français des Relations Internationales Vol. XII/2011, La Documentation Française/Bruylant, S. 493-510.
- Schimmelfennig, Frank (2010): Europeanisation beyond the Member States, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften, 3/2010, S. 319-339.
- Schneider, Heinrich (2011): Europas Identität (gestern) – Europas Krise (heute): ein Themenwechsel als Indiz für einen Paradigmenwandel?, in: integration 1/2011, S. 42-62.
- Schoutete, Philippe de (2011): Mode de décision dans l'Union, in: Les brefs de Notre Europe Nr. 24, März 2011.
- Schumacher, Tobias (2011): The EU and the Arab Spring: Between Spectatorship and Actorness, in: Insight Turkey, Vol. 13, Iss. 3, S. 107-119.
- Schwarz, Oliver (2010): Erweiterung als Überinstrument der Europäischen Union? Zur Europäisierung des westlichen Balkans seit der EU-Osterweiterung, Baden Baden.
- Seidel, Martin (2010): Aktuelle Probleme der europäischen Währungsunion, in: integration 4/2010, S. 334-349.
- Seidel, Katja (2010): The Process of Politics in Europe. The Rise of European Elites and Supranational Institutions, Basingstoke.
- Sieveking, Klaus (Hrsg.) (2011): Wechselwirkungen von Migration und Integration im europäischen Mehrebenensystem, Rechts- und sozialwissenschaftliche Beiträge, Baden Baden .
- Slapin, Jonathan B./Proksch, Sven-Oliver (2010): Look who's talking: Parliamentary debate in the European Union, in: European Union Politics, September 2010, S. 333-357.
- Sprungk, Carina (2010): Ever More or Ever Better Scrutiny? Analysing the Conditions of Effective National Parliamentary Involvement in EU Affairs, in: European Integration online Papers (EIoP), Vol. 14, Artikel 02.
- Strange, Susan (1989): Towards a Theory of Transnational Empire, in: Czemipiel, Ernst-Otto/Rosenau, James N. (Hrsg.): Global Changes and Theoretical Challenges. Approaches to World Politics for the 1990s, Lexington, S. 161-176.
- Suvarierol, Semin (2011): Everyday cosmopolitanism in the European Commission, in: Journal of European Public Policy, 18 (2), S. 181-200.
- Tamazian, Artur/Melikyan, Davit N. (2010): An Empirical Assessment of Economic and Political Challenges of European Union Accession, in: JCMS, Vol. 48, Iss. 5, S. 1391-1408.
- Télo, Mario (2006): Europe: a Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order, Basingstoke.
- Tocci, Nathalie (2011): Turkey's European Future: Behind the Scenes of America's Influence on EU-Turkey Relations, New York/London.
- Tocci, Nathalie (Hrsg.) (2008): Who Is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and Its Global Partners, Brüssel.
- Toje, Asle (2010): The European Union as a small power: after the post-Cold War, Basingstoke.
- Toje, Asle (2011): The European Union as a Small Power, in: JCMS, Vol 49, Iss. 1, S. 43-60.
- Toshkov, Dimiter (2011): Public opinion and policy output in the European Union: A lost relationship, in: European Union Politics, June 2011, S. 169-191.
- Trauner, Florian (2011). The Europeanisation of Western Balkans: EU Justice and Home Affairs in Croatia and Macedonia, Manchester.
- Trichet, Jean Claude (2011): Speech on receiving the Karlspreis 2011, Aachen, 2.6.2011, <http://www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110602.en.html>.
- Ugur, Mehmet (2010): Open-Ended Membership Prospect and Commitment Credibility: Explaining the Deadlock in EU-Turkey Accession Negotiations, in: JCMS, Vol. 48, Iss. 4, S. 967-991.
- Van Campenhout, Roger (2011): La Chancelière Angela Merkel et son 'Discours de la Méthode'. Méthode communautaire, méthode intergouvernementale ou méthode de l'Union?, in: News UEF, July 2.
- Veen, Tim (2011): The dimensionality and nature of conflict in European Union politics: On the characteristics of intergovernmental decision-making, European Union Politics, 201:12, S. 65-86.

- Vida, Krisztina (2011): The Hungarian Presidency of the EU Council in a Nutshell, IWE Short Notice on current developments of the European Union No. 29.
- Warkotsch, Alexander (2011): The European Union and Central Asia, London.
- Weidenfeld, Werner (2011): Die Europäische Union, 2. aktual. Aufl., Stuttgart.
- Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (2011) (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration, 12. Aufl., Baden Baden.
- Weiss, Stephanie (2010): Europas Auswärtiger Dienst: Viel Lärm um nichts, spotlight europe 2010/05.
- Welttrends. Zeitschrift für internationale Politik (2011): Polen regiert Europa, Nr. 78.
- Wessels, Wolfgang (2009): Der Europäische Rat als Wirtschaftsregierung. Zur französisch-deutschen Kontroverse, in Knoll, Bodo/Pitlik, Hans (Hrsg.): Entwicklung und Perspektiven der Europäischen Union. Festschrift für Rolf Caesar, Baden Baden.
- Wessels, Wolfgang (2010): A new top? The Lisbon provisions for the permanent President of the European Council, Salzburg Papers on European Integration 2-10, <http://www.uni-salzburg.at/pls/portal/docs/1/1213179.pdf>.
- Wessels, Wolfgang (2012, im Erscheinen): The European Council, London.
- Wessels, Wolfgang/Traguth, Thomas (2010): Der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates: ‚Herr‘ oder ‚Diener‘ im Haus Europa?, in: integration 4/2010, S. 297-311.
- Whitman, Richard, (Hrsg.) (2010): Normative power Europe: Empirical and theoretical perspectives, Basingstoke.
- Wiener, Antje/Diez, Thomas (Hrsg.) (2009): European Integration Theory, 2. Aufl., Oxford.
- Wilde, Pieter de/Trenz, Hans-Jörg/Michailidou, Asimina (2010): Contesting EU Legitimacy: The Prominence, Content and Justification of Euroscepticism during 2009 EP Election Campaigns, in: RECON Online Working Papers No. 22.
- Winkler, Heinrich August (2011): Eine verstärkte «Politische Union» in Europa, in: EU-Info 17.07.2011, <http://www.eu-info.de/dpa-europaticker/192220.html>.
- Wonka, Arndt/Baumgartner, Frank, R./Mahoney, Christine/Berkhout, Joost (2010): Measuring the size and scope of the EU interest group population, in: European Union Politics, September 2010, S. 463-476.
- Zaiotti, Ruben (2011): Cultures of border control: Schengen and the evolution of European frontiers, Chicago.
- Zielonka, Jan (2007): Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union, Oxford.
- Zielonka, Jan (2011): The EU as an International Actor: Unique or Ordinary?, in: European Foreign Affairs Review, Vol. 16, Iss. 3, S. 281-301.

### Links

- bruegel: Publications on the Euro-area crisis: <http://www.bruegel.org/publications/publication-listing/topic/41-the-euro-area-debt-crisis/>.
- CEPS: Research Area Economic Policy, <http://www.ceps.eu/research-areas/economic-policy>.
- Financial Times Deutschland: Themendossier Euro, <http://www.ftd.de/thema/euro>.
- Fondation Robert Schuman: Understanding the Economic and Financial Crisis, <http://www.robert-schuman.eu/tout-comprendre-sur-la-crise-financiere.php?lang=en>.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ): Themendossier Europa auf dem Weg in die Transferunion, <http://www.faz.net/s/Rub3ADB8A210E754E748F42960CC7349BDF/Tpl~Ecommon~SThemenseite.html>.
- Friedrich-Ebert-Stiftung: Analysen zur Finanzkrise, [http://www.fes.de/inhalt/in\\_finanzkrise\\_publ.htm](http://www.fes.de/inhalt/in_finanzkrise_publ.htm).
- LISBOAN: Linking Interdisciplinary Integration Studies by Broadening the European Network, <http://www.lisboan.net>.
- OPAL: Studying the role of National Parliaments in the EU after the Lisbon Treaty, <http://opal.maasterplan.de>.
- Spiegel Online: Themendossier Euro-Krise, [http://www.spiegel.de/thema/euro\\_krise\\_2010/](http://www.spiegel.de/thema/euro_krise_2010/).
- Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP): Themendossier Finanz- und Schuldenkrise, Kapitel „Die Eurozone“, <http://www.swp-berlin.org/de/swp-themendossiers/finanz-und-schuldenkrise/die-eurozone.html>.
- Süddeutsche Zeitung: Themendossier Schuldenkrise in Europa, [http://www.sueddeutsche.de/thema/Schuldenkrise\\_in\\_Europa](http://www.sueddeutsche.de/thema/Schuldenkrise_in_Europa).
- Zeit, Die: Themendossier Von der Finanz- zur Euro-Krise, <http://www.zeit.de/themen/wirtschaft/finanzkrise/index>.



# Welche Economic Governance für Europa? Die Vorschläge zur wirtschaftspolitischen Steuerung im Euroraum

Henrik Enderlein

Die Schuldenkrise im Euroraum hat die Steuerungsstrukturen und institutionellen Rahmenbedingungen europäischer Wirtschaftspolitik nachhaltig verändert. Was im Frühjahr 2010 noch als regional begrenzte „Griechenlandkrise“ begonnen hatte, war ein Jahr später bereits eine der tiefsten Krisen in der Geschichte der europäischen Integration und führte zu einer breiten Debatte über die Überlebensfähigkeit der gemeinsamen Währung. Dabei stand die bereits seit den frühen 1990er Jahren gestellte Frage im Vordergrund, ob eine Vielzahl nationaler Finanzpolitiken mit einer einzigen Geldpolitik in Einklang gebracht werden können. Der Maastricht-Vertrag hatte diese Frage noch mit der weithin bekannten Kombination aus Defizitregeln, Schuldentragfähigkeitsanalyse, Sanktionsmechanismen und der „No-Bailout-Klausel“ (keine Rettung überschuldeter Staaten) beantwortet. Doch in der Krise wurde deutlich, dass ein Land, das sich nicht an die Defizit- oder Schuldenregeln gehalten hatte, keine harten Sanktionen fürchten musste und auch die No-Bailout-Klausel keine direkte Anwendung finden würde.<sup>1</sup> Die Entscheidung für bilaterale Kredite an Griechenland vom 2. Mai 2010 sowie die Einrichtung des europäischen Stabilisierungsmechanismus („Euro-Rettungsschirm“) vom 9. Mai 2010 sind eindeutige Landmarken auf dem Weg zu einer neuen institutionellen Ausgestaltung des gemeinsamen Währungsraums.

Die Frage nach Form und Typus dieses neuen institutionellen Rahmens bleibt gleichwohl bis dato unbeantwortet. Nur einen Namen gibt es bereits: Der Anglizismus „Economic Governance“ ist mittlerweile auch im Deutschen weit verbreitet als Stellvertreterkonzept für ein noch nicht ausgearbeitetes Regelwerk, das weder eine Wirtschaftsregierung im Sinne klassischer nationaler Wirtschaftspolitik beschreibt, noch an der reinen Regel- und Sanktionslogik des Maastricht-Vertrags festhält. Bundesfinanzminister Schäuble verwendet den Begriff im Deutschen explizit.<sup>2</sup> In der europapolitischen Debatte wurde er spätestens durch die Benennung einer Arbeitsgruppe bekannt, die im März 2010 von den Staats- und Regierungschefs eingesetzt wurde und ab Mai unter der Leitung des Präsidenten des Europäischen Rats, Herman van Rompuy, ihre Arbeit aufnahm: die so genannte „Task Force on Economic Governance“ (in der offiziellen Übersetzung ins Deutsche bezeichnet als „Arbeitsgruppe Wirtschaftspolitische Steuerung“).

In einer gemeinsamen Erklärung der Staats- und Regierungschefs vom 25. März 2010 ist das erste Mandat der Arbeitsgruppe wie folgt beschrieben: „Künftig müssen die Überwachung von wirtschaftlichen Risiken und Haushaltsrisiken und die Instrumente zu deren Prävention, darunter das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, verstärkt werden.

---

1 Auf die juristische Frage, inwieweit der EU-Rettungsschirm den Art. 125 Abs. 1 AEUV tatsächlich verletzt, wird hier nicht eingegangen.

2 Vgl. Spiegel, 33/2011, S. 28.

Darüber hinaus benötigen wir einen soliden Rahmen zur Krisenbewältigung, der dem Grundsatz der eigenen Haushaltszuständigkeit der Mitgliedstaaten Rechnung trägt. Wir ersuchen den Präsidenten des Europäischen Rates, in Zusammenarbeit mit der Kommission eine aus Vertretern der Mitgliedstaaten, dem turnusmäßig wechselnden Vorsitz und der EZB bestehende Task Force einzusetzen, die dem Rat vor Ende dieses Jahres die zur Erreichung dieses Ziels erforderlichen Maßnahmen unterbreitet und dabei alle Möglichkeiten zur Stärkung des Rechtsrahmens sondiert.<sup>43</sup>

Der Europäische Rat billigte die Ergebnisse der Arbeitsgruppe am 29. Oktober 2010: „Durch die Umsetzung dieses Berichts wird es uns möglich sein, die Finanzdisziplin zu stärken, die Überwachung der Wirtschaftspolitik auszuweiten, die Koordinierung zu vertiefen und einen soliden Rahmen für das Krisenmanagement sowie stärkere Institutionen zu schaffen.“<sup>44</sup> Angesichts dieses eindeutigen Optimismus müssen drei Fragen gestellt werden: (1) Was enthalten die Vorschläge der „Van-Rompuy-Taskforce“? (2) Welche anderen Maßnahmen begleiten diese Vorschläge? (3) Sind die Maßnahmen allgemein geeignet, um eine stabile Währungsunion zu garantieren?

### **Ergebnisse der Arbeitsgruppe Wirtschaftspolitische Steuerung**

Die „Van-Rompuy-Taskforce“, der neben dem Vorsitzenden alle 27 EU Finanzminister sowie Vertreter der EU-Kommission (Olli Rehn), der Eurogruppe (Jean-Claude Juncker) und der EZB (Jean-Claude Trichet) angehörten, legte am 21. Oktober 2011 ihren Abschlussbericht vor. Darin wird ein schwieriger Balanceakt versucht. Einerseits suggeriert der Bericht, dass die ursprüngliche Maastricht-Konstruktion der Währungsunion weiterhin bestünde und der dort angelegte Regelrahmen nur verstärkt werden müsse – insbesondere sei eine Änderung der Verträge nicht notwendig. Andererseits konstatiert der Bericht, dass „grundlegende Veränderungen“ notwendig seien, „die dem Grad an wirtschaftlicher und finanzieller Integration, der durch die Währungsunion und den Binnenmarkt bereits erreicht wurde, angemessen sein müssen.“<sup>45</sup> Dass in dem Dokument eine grundlegende Veränderung ohne eine Änderung der Verträge gefordert wird, mag auf den ersten Blick paradox erscheinen, erschließt sich aber aus dem politischen Kontext: Vertragsänderungen waren von vornherein als Instrument ausgeschlossen, weil die Staats- und Regierungschefs mitten in der Krise keine langwierige Debatte über Vertragsänderungen für möglich hielten, ganz zu schweigen von den nationalen Ratifikationsprozessen. Deshalb musste sich die Taskforce auf Vorschläge beschränken, die über sekundäre Rechtsvorschriften umgesetzt werden konnten.

Weil die existierende Vertragsgrundlage im Vordergrund stand, orientieren sich die Vorschläge der Taskforce unmittelbar an den auch vor der Krise bestehenden Instrumenten.

– *Präventiver Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts*: Hier wird nur eine marginale Veränderung vorgeschlagen. Nach der Frühwarnung der Kommission muss der Rat innerhalb von einem Monat Stellung nehmen. Ansonsten soll das Verfahren unverän-

---

3 Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets vom 25. März 2010, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/113566.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/113566.pdf).

4 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/117499.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/117499.pdf).

5 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/10/st15/st15302.de10.pdf>.

dert bleiben. Im Falle einer Warnung wird eine verzinsliche Einlage angeregt, wenn innerhalb von fünf Monaten keine Kurskorrektur von Seiten des Defizitlands erfolgt.

- *Korrektiver Arm des Stabilitäts- und Wachstumspakts:* Hier werden schnellere und auch härtere Sanktionen vorgeschlagen (unverzinsliche Einlagen, Geldbußen). Zentral ist jedoch der Vorschlag der Taskforce, Entscheidungen im Rat nach einer Empfehlung der Kommission mit der so genannten „umgekehrten qualifizierten Mehrheit“ zu treffen, d.h. eine Entscheidung gilt als getroffen, wenn sie nicht von einer qualifizierten Mehrheit abgelehnt wird.
- *Makroökonomische Überwachung:* In diesem Bereich des Berichts sind die wichtigsten Neuerungen enthalten. Die Arbeitsgruppe erkennt an, dass der alte Warnmechanismus mit seiner Fokussierung auf Defizite und Schulden nicht weit genug reichte, weil er viele Bereiche der realwirtschaftlichen Divergenz im Euroraum nicht erkennen konnte. Die Bewertung soll nun anhand einer Reihe makroökonomischer Indikatoren erfolgen („Scorecard“), die Ungleichgewichte innerhalb des Euroraums früher anzeigen können. Falls ein Land keine ausreichenden Maßnahmen ergreift, um die jeweiligen Fehlentwicklungen zu korrigieren, regt die Arbeitsgruppe Sanktionen an.

Nach langen Verhandlungen stimmten sowohl das Europäische Parlament als auch der Rat im September und Oktober 2011 einem Gesetzespaket zu, das die Vorschläge der Taskforce umsetzt. Das Paket aus sechs Elementen, das oft als „Six-Pack“ bezeichnet wird, enthält die sekundären Rechtsvorschriften, die von Rat und teilweise vom Parlament verabschiedet werden mussten (vier Elemente im Mitentscheidungsverfahren). Die drei genannten Teilbereiche werden also spätestens im Frühjahr 2012 umgesetzt sein.

### **Weitere Vorschläge zur wirtschaftspolitischen Steuerung im Euroraum**

Die Arbeit der Taskforce war eng auf die drei beschriebenen Bereiche fokussiert. Da sich die Krise im Euroraum auch nach der Verabschiedung des Van-Rompuy-Berichts fortsetzte und der Ruf nach wirtschaftspolitischer Steuerung im Euroraum immer lauter wurde, veröffentlichte die EU-Kommission im Frühjahr 2011 ein Memorandum, das viele der zuvor diskutierten Elemente zu einer Stärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung zusammenfasste und etwas gewagt mit dem Titel „EU-Wirtschaftsregierung“ überschrieben war.<sup>6</sup> Die Zusammenfassung des Dokuments ist eindeutig: „Die EU und ihre Mitgliedstaaten haben eine Reihe wichtiger Beschlüsse gefasst, die die wirtschafts- und haushaltspolitische Koordinierung für die EU insgesamt und insbesondere für den Euroraum verstärken werden. Das bisherige Ungleichgewicht zwischen den beiden Bestandteilen der EU-Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) wird damit korrigiert. Die Beschlüsse werden dafür sorgen, dass die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik besser miteinander abstimmen – was sich in der Krise als unabdingbar erwiesen hat. Infolgedessen werden die voneinander abhängigen Volkswirtschaften der EU künftig besser in der Lage sein, einen Wachstums- und Beschäftigungskurs einzuschlagen. Dies ist ein wichtiger Schritt nach vorne.“

Bemerkenswert am Schritt der EU-Kommission, viele Maßnahmen unter dem Oberbegriff „Wirtschaftsregierung“ zu bündeln, ist die Tatsache, dass in dieser Liste sowohl

---

<sup>6</sup> EU-Wirtschaftsregierung: ein großer Schritt in die richtige Richtung. MEMO/11/364. 31. Mai 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/364&format=HTML&aged=0&language=de>.

langfristige strukturpolitische Maßnahmen auftauchen, als auch die kurzfristigen Elemente der Krisenpolitik (Euro-Rettungsschirm, der geplante europäische Stabilitätsmechanismus ESM). Das Papier der EU-Kommission ist ein Sammelsurium völlig unterschiedlicher Ansätze und Vorgehensweisen. Der Oberbegriff ist also stark irreführend: Eine echte inhaltliche Diskussion über die Komponenten einer europäischen „Wirtschaftsregierung“ hat es bislang nicht gegeben.

Neben den im Six-Pack umgesetzten Maßnahmen enthält das Paket „Wirtschaftsregierung“ der EU-Kommission folgende Zusatzelemente.

- Strategie Europa 2020: In einer Mitteilung der EU-Kommission vom März 2010 wurde dieser schon lange vor der EU-Schuldenkrise geplante grundsätzliche Zielekatalog als „Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ vorgelegt. Er bezieht sich auf viele Teilbereiche der Wirtschaftspolitik, insbesondere Forschung und Entwicklung, Klimaschutz und Energie, Bildung sowie Armut und Arbeitsmarktpolitik. Es ist nicht erkennbar, warum dieser Plan Teil einer Wirtschaftsregierung für den Euro-Raum sein soll.
- Euro Plus Pakt: Weil die Strategie Europa 2020 vor dem Hintergrund der Krise im Euroraum als Grundlage einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik im Euroraum nicht ausreichend sein konnte, haben die Euro-Länder plus sechs weitere Länder (Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien) sich auf zusätzliche Reformen geeinigt, die vor allem auf Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, öffentliche Haushalte und Stabilität des Finanzsektors ausgerichtet sind.<sup>7</sup> Einen Großteil der Maßnahmen hatte Deutschland im Vorfeld der Einigung auf den Euro Plus Pakt unter dem Titel „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“ verbreitet. Die in diesem Paket angeregten Maßnahmen passen insgesamt besser unter den Titel „Wirtschaftsregierung“. Allerdings ist hervorzuheben, dass alle Maßnahmen nur Empfehlungscharakter haben und damit keinerlei Verpflichtung für die Unterzeichner besteht, diese Maßnahmen auch umzusetzen. Es kann also keine Rede von der Komponente einer tatsächlichen Europäischen Wirtschaftsregierung sein.
- Europäisches Semester: Schon in der Frühphase der EU-Schuldenkrise schlug die EU-Kommission im Frühjahr 2010 vor, die Finanz- und Wirtschaftspolitiken des jeweils kommenden Haushaltsjahres bereits im Frühjahr abzustimmen. Aus Sicht der EU-Kommission sollte das europäische Semester sowohl eine besser Einhaltung der Stabilitäts- und Wachstumspakts ermöglichen als auch eine direktere Diskussion über die Ziele von Europa 2020. Die Theorie dieses Ansatzes könnte überzeugen, werden doch die beiden Dimensionen der Wirtschaftspolitik (Finanz- und Strukturpolitik) im europäischen Semester zusammengefasst auf EU-Ebene debattiert. Dass dies auch in der Praxis gelingt, ist zu bezweifeln. Eine erste Studie zur Umsetzung im Frühjahr 2011 kommt zu skeptischen Ergebnissen.<sup>8</sup>

---

7 Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24./25. März 2011, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf)

8 Mark Hallerberg, Benedicte Marzinotto und Guntram Wolff: „How effective and legitimate is the European Semester?“, Bruegel, September 2011, <http://www.bruegel.org/download/parent/599-how-effective-and-legitimate-is-the-european-semester-increasing-the-role-of-the-european-parliament/file/1458-how-effective-and-legitimate-is-the-european-semester-increasing-the-role-of-the-european-parliament/>.

- Sicherung der Stabilität des Euroraums: Seit der Entscheidung über die Griechenlandhilfen wurden mehrere weitere Maßnahmen getroffen, die die EU-Kommission auflistet und den gesamten Euro-Rettungsschirm abdecken. Da es sich hier primär um kurzfristige Krisenlösungsinstrumente handelt, ist nicht klar zu sehen, wie sich diese Elemente in die Anreizstrukturen einer langfristig stabilen Economic Governance integrieren. Vor allem die Details zum langfristigen Stabilitätsmechanismus ESM waren im Herbst 2011 immer noch offen. Der EU-Gipfel vom 26. Oktober 2011 führte noch einmal weitreichende Veränderungen in die dann existierende Struktur der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität EFSF ein, die erst frühestens zum Jahresende 2011 zur Umsetzung vorliegen können und deren Überführung in den späteren ESM unklar sind.
- Finanzsektor: Da im Zuge der Krise auch die Finanzmarktstabilität des Euroraums immer wieder in den Vordergrund rückte (vor allem durch Schwierigkeiten im Bankensektor), listet die EU-Kommission auch die Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung, der europäisch koordinierten Finanzaufsicht, zu Eigenkapitalvorschriften, sowie Stress-test für Banken auf. Auch hier handelt es sich nicht um geplante Elemente einer europäischen Wirtschaftsregierung, sondern um Reaktionen auf die Finanzmarkt- und Schuldenkrise, die teilweise auch aus dem G20-Prozess hervorgehen.

Insgesamt ist aus der Betrachtung der Maßnahmen, die neben den Vorschlägen zu Economic Governance der Van-Rompuy-Taskforce entstanden sind, die Schlussfolgerung zu ziehen, dass es kein in sich schlüssiges Konzept zu einer „Wirtschaftsregierung“ für den Euroraum gibt, das nicht einmal ein klares Konzept für „Economic Governance“ vorliegt. Viele der Ad-Hoc Maßnahmen, die im Zuge der Krise oft unter hohem Zeitdruck ausgearbeitet und verabschiedet wurden, sind im Nachhinein als Elemente einer „Wirtschaftsregierung“ deklariert worden.

### **Welche Economic Governance für Europa?**

Die Krise des Frühjahrs 2010 hat schonungslos offengelegt, welche Konstruktionsfehler die Währungsunion in ihrer bisherigen Form aufweist. Der Wunsch vieler EU-Mitgliedsländer, eine gemeinsame Währung zu teilen, ohne gleichzeitig interne Stabilisierungsmechanismen oder eine weitreichende Koordinierung auch der Finanzpolitiken akzeptieren zu müssen, hat sich als kaum realisierbar erwiesen. Der Grund dafür ist nicht primär in den verfehlten Politiken einzelner Mitgliedstaaten zu suchen, sondern in der bisherigen Architektur des Währungsraums. Zwar haben sich einzelne Länder nicht an die gemeinsamen Stabilitätsregeln gehalten, aber es sind ja gerade nicht nur diese Länder, die inzwischen als Schwachpunkte im Euroraum gelten: Spanien und Irland haben die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts vor der Krise respektiert. Nun stehen sie plötzlich als Defizitländer im Fokus. Länder wie Deutschland, Österreich, Frankreich und die Niederlande haben das Regelwerk in der Vergangenheit nicht respektiert, gehören heute aber zu den Stabilitätsländern im Euroraum.

Es ist also nicht der gerade aus deutscher Perspektive oft kritisierte Mangel an „Stabilitätskultur“, der als einzige Erklärung für die Krise herangezogen werden sollte. Dementsprechend dürfte eine Verschärfung von Stabilitätsregeln, wie sie in der Debatte um Economic Governance im Vordergrund stand, nicht ausreichen, um in der Zukunft ähnliche Krisen zu verhindern.

Die Auslöser dieser Krise liegen nur oberflächlich in den wirtschaftspolitischen Verfehlungen einzelner Mitgliedstaaten. Der eigentliche Grund dafür, dass die Krise im Euroraum in dieser Form stattfinden konnte, ist die Architektur des Euroraums selbst. Was ist in den ersten zehn Jahren der Währungsunion geschehen? Die wohl wichtigste Beobachtung betrifft die starke Divergenz von Wachstums- und Inflationsentwicklungen. Die Europäische Zentralbank (EZB) setzt einen Zinssatz für den Durchschnitt der Eurozone fest. Die Geldpolitik ist damit für alle Mitgliedsländer, deren zyklische Position vom Durchschnitt des Euroraums abweicht, nicht angemessen. In den ersten zehn Jahren haben sich so zwei Blöcke herausgebildet. Ein Niedriginflationsblock mit hohen Realzinsen, eher niedrigen Wachstumsraten und geringer Beschäftigung – vor allem Deutschland. Und ein anderer Block mit hoher Inflationsentwicklung, sehr niedrigen oder negativen Realzinsen, hohen Wachstumsraten und fast Vollbeschäftigung – Spanien, Irland und Portugal, teilweise auch Griechenland. Die Geldpolitik kann offensichtlich nichts dafür tun, diese beiden Blöcke zusammenzuführen. Die EZB macht die richtige Politik für ein Land, das nicht existiert.

Die Konsequenzen aus der Beschreibung zyklischer Divergenzen im Euroraum leiten direkt über zur Beschreibung der Krise selbst. Als sich in den Hochwachstumsländern die konjunkturelle Boomphase recht plötzlich und massiv in eine Rezession umkehrte, sahen sich die betroffenen Staaten mit einer Refinanzierungsherausforderung konfrontiert, die kaum noch zu bewältigen war. Beispiel Spanien und Irland: Obwohl die Schuldenquoten als Anteil des Bruttoinlandsprodukts in beiden Ländern vor dem Ausbruch der Krise deutlich unter dem Maximalwert des EU-Regelrahmens lagen, waren diese Länder wegen der stark sinkenden Wachstumsquoten kaum noch in der Lage, die eigene Schuldenlast zu tragen (in beiden Ländern vor allem wegen des Bankensystems). An den Finanzmärkten wurde diese Schwierigkeit direkt durch noch höhere Zinsen beantwortet, die wiederum eine gefährliche Zins-Defizitspirale in Gang setzten. Ein ähnliches Szenario trifft auf Italien und Portugal zu, auch wenn beide Länder bereits im Vorfeld der Krise mit der Haushaltskonsolidierung zu kämpfen hatten und gegen beide Länder einige Jahre vor der Krise bereits Defizitverfahren von der EU-Kommission ausgelöst worden waren.

Griechenland nimmt in diesem Kontext eine Sonderposition ein. Der Schuldenstand der hellenischen Republik hatte schon vor der eigentlichen Staatsschuldenkrise einen Rekordwert in Europa erreicht. Die nicht korrekt kommunizierte Position der Haushaltspolitik trug zur Skepsis gegenüber der griechischen Wirtschaftspolitik bei. Deshalb war es nachvollziehbar, dass griechische Staatsanleihen seit der Jahreswende 2009/2010 stetig an Wert verloren und die Zinslast im Frühjahr 2010 innerhalb kürzester Zeit rasant anwuchs. Es wäre aufgrund dieser Sonderposition Griechenlands durchaus zu vertreten gewesen, das Land noch vor dem Ausbruch der eigentlichen Krise gesondert zu behandeln. Auch wenn Spekulationen müßig erscheinen müssen: Eine sehr frühe und schnelle Restrukturierung griechischer Staatsschulden noch im Februar oder März 2010 hätte wahrscheinlich sogar zur Stabilisierung des Euroraums beigetragen. Als Ende März dann aber der Druck auf den Euro deutlich zugenommen hatte und sich das griechische Staatsschuldenproblem in einen europäischen Flächenbrand auszuweiten drohte, war die Rettung des Landes unvermeidbar. Weil aber auch diese Rettung nur zögerlich verkündet und umgesetzt wurde, setzte eine Spekulationswelle auch gegen andere ehemalige Hochwachstumsländer ein.

Der Euroraum stand zu diesem Zeitpunkt vor der Wahl, das Risiko von Staatsbankrotten nicht nur in Griechenland, sondern eben auch in Spanien, Portugal und Irland, unter Umständen sogar in Italien in Kauf zu nehmen und damit die Überlebensfähigkeit des Euro direkt aufs Spiel zu setzen, oder eine zentrale Regel des Maastrichter-Vertrags weitgehend zu lockern: die so genannte No-Bailout-Klausel, also das Verbot, dass die Gemeinschaft oder einzelne Staaten für Staatsschulden anderer Staaten haften. Im Mai 2010 fiel dann die Entscheidung für den großen EU-Rettungsschirm. Aus ökonomischer Sicht war der EU-Rettungsschirm das richtige Signal zum richtigen Zeitpunkt. Die Kombination aus einer selbst für Kapitalmarktteilnehmer unvorstellbar hohen Summe von insgesamt 750 Milliarden Euro und einer offen angekündigten, aber in der Umsetzung versteckten Marktstabilisierung durch direkte Interventionen der Europäischen Zentralbank erreichte in einem ersten Schritt den gewünschten Effekt.

Das Problem der aktuellen Krise in Europa ist aber, dass es unterlassen wurde, die mittel- bis langfristigen Projekte in Angriff zu nehmen, als noch Zeit dafür war. Stattdessen hangelt sich die Politik nun von kurzfristiger Antwort zu kurzfristiger Antwort. Die Griechenlandrettung und der EU-Rettungsschirm waren im spezifischen Kontext der Krise im Frühjahr 2010 richtig. Aber inzwischen ist erstens klar, dass die Griechenland-Rettung eine Umschuldung griechischer Staatsschulden nicht verhindern konnte. Es ist zweitens nicht sicher, dass im Fall einer erneut angespannten Finanzmarktsituation die angekündigten Mittel aus dem EU-Rettungsschirm auch immer so fließen würden, wie es jetzt ange-dacht ist (die Diskussionen um Italien im Herbst 2011 sind hier eindeutig). Und es ist drittens nicht davon auszugehen, dass die weiter oben beschriebene Architektur einer Economic Governance im Euroraum in den kommenden Jahren stabiler sein wird als im zurückliegenden Jahrzehnt.

Welche Alternative gibt es? Eine Auflösung der Währungsunion oder das Ausscheiden einzelner Länder ist unmöglich. Ein Rückschritt zu nationalen Währungen wäre ökonomisch töricht für alle Länder des Euroraums, weil durch die Wiedereinführung beispielsweise der Drachme die Schuldenlast Griechenlands ja weiter in Euro bestehen würde und noch viel höher ausfallen würde. Allein die konkrete Debatte über das Ausscheiden einzelner Länder würde aber auch zu massiven Problemen auf den europäischen Finanz- und Kapitalmärkten führen, insbesondere in den betroffenen Ländern: Bis zur Umsetzung des Währungswechsels würde der Euro ja im betroffenen Land verfügbar bleiben – und nach der Umsetzung weiterhin gesetzliches Zahlungsmittel im Rest des Euroraums. Die Einwohner eines Landes, das zu einer eigenen Währung zurückkehren wollte, würden ihre Ersparnisse innerhalb kürzester Zeit in Euro umwandeln. Der resultierende Ansturm auf das nationale Bankensystem würde zwangsläufig zum Zusammenbruch führen („bank run“). Auch aus juristischer Sicht wäre eine solche „Lösung“ wohl nicht möglich: Die Konstruktion der Währungsunion ist ja gezielt darauf ausgerichtet, dass Kapital nicht mehr einem einzelnen Land zugeordnet werden kann. Welche heutigen Euroschulden wären denn in Drachmenschulden umzuwandeln? Welche Aktiva wären Euroaktiva? Eine juristische Antwort auf diese Fragen scheint kaum möglich. Beim Bargeld ist eine Trennung definitiv ausgeschlossen.

Europa bleibt also nur die Flucht nach vorn. Die bisher weit verbreitete Idee, ein gemeinsamer Währungsraum könne ohne eine gemeinsame Wirtschaftspolitik existieren, hat sich als Trugschluss erwiesen. Wenn Europa Krisen wie diejenige des Jahres 2010 in

Zukunft vermeiden will, dann muss die europäische Komponente in der Wirtschaftspolitik maßgeblich gestärkt werden. Dies betrifft vor allem die EU-Kommission.

Die EU-Kommission muss wohl als echte Steuerungsinstanz nationaler Wirtschaftspolitiken gestärkt werden. Anstatt sich fast ausschließlich auf Defizit- und Schuldendaten zu konzentrieren, muss sie die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedsländer aus einer viel breiteren Perspektive bewerten und Variablen wie das Steueraufkommen, die Konsumquote, die Sparquote, den Außenhandel oder den Arbeitsmarkt in die Bewertung mit einbeziehen. Dies kann aber nur gelingen, wenn die Kommission wieder eine unabhängige politische Instanz wird und ihre politischen Aufgaben ernst nimmt. Eine Vertragsänderung wäre für diese Neuausrichtung der Aufgaben der EU-Kommission übrigens nicht notwendig. Artikel 121 des EU-Vertrags sieht schon heute vor, dass die Kommission die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer sehr breit überwacht. Nur hat die Kommission diese Möglichkeiten in der Vergangenheit nicht ausreichend genutzt. Die Anregung von EZB-Präsident Jean-Claude Trichet, einen europäischen Finanzminister zu schaffen, zeigt die notwendige Richtung an.<sup>9</sup>

Eine Randbemerkung: Wer darauf verweist, dass sich in Europa am Ende immer nur die nationalen Interessen durchsetzen und die europäische Ebene keine Rolle spielt, der irrt. Würden nationale Regierungen immer nur das enge nationale Interesse verfolgen, dann hätten wir den europäischen Integrationsprozess nicht erlebt. Europa hat immer wieder Stärke bewiesen und Entwicklungen vorangetrieben, mit denen niemand gerechnet hat. Der Euro war Mitte der Achtziger Jahre noch undenkbar. Es geht auch nicht darum, der EU-Kommission Rechte zuzusprechen, die hierarchisch über den nationalen Parlamenten stehen. Eine solche Struktur würde Europa in eine klassische Föderation verwandeln. Dafür ist es noch zu früh. Die Kommission muss über die Öffentlichkeit politischen Druck ausüben und auf diesem Weg erreichen, dass Europa sich in Richtung eines optimalen Währungsraums entwickelt. Nur dann kann der Weg zu einer stärkeren wirtschaftspolitischen Integration gelingen.

Die Euro-Krise ist eine Krise der Europäischen Union und des europäischen Projekts. Der Euro ist ein zentraler Bestandteil dessen, was in Europa in den vergangenen Jahrzehnten aufgebaut worden ist. Wenn der Euro scheitert, dann droht auch das europäische Projekt insgesamt zu scheitern. Anstatt die Kehrtwende zu einem Europa der Nationalstaaten und der nationalen Währungen anzutreten, muss eine Economic Governance entstehen, die die gemeinsame Währung funktionsfähig macht. Souveränitätstransfers bei der Währung sind nur der Anfang der Souveränitätsabgabe, die auch in anderen Bereichen vorgenommen werden müssen. Nationale Souveränität endet, wenn nationale Solvenz endet. Damit dieser Schritt gelingen kann, sind Vertragsänderungen mittelfristig wohl unumgänglich. Im Kern geht es aber nicht nur um Vertragsänderungen oder neue Regeln. Viel wichtiger ist eine ausgeprägte europäische Ausrichtung in den Regierungen der Mitgliedsländer. Ohne den gemeinsamen Willen, das europäische Projekt weiter zu treiben, wird es scheitern. Diese Schlussfolgerung ist in der aktuellen Debatte zu Economic Governance noch nicht zu erkennen.

---

9 Jean-Claude Trichet: „Europa voranbringen – Institutionen stärken. Rede zur Entgegennahme des Internationalen Karlspreises 2011“, [http://www.karlspreis.de/preistraeger/2011/rede\\_von\\_jean\\_claude\\_trichet.html](http://www.karlspreis.de/preistraeger/2011/rede_von_jean_claude_trichet.html).



## **2. Die Institutionen der Europäischen Union**



# Nach Lissabon: Auf der Suche nach einem neuen Gleichgewicht in der institutionellen Architektur der EU

Wulf Reiners / Wolfgang Wessels

Die Verträge von Lissabon haben die institutionelle Architektur des EU-Systems wesentlich verändert. Einerseits haben sie Tendenzen der letzten Jahrzehnte nachhaltig fortgeschrieben – so etwa die Stärkung der Rechte des Europäischen Parlaments, die Ausdehnung der Anwendungsbereiche für die Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im Rat der EU oder die Vertragskonformitätsprüfung durch den Gerichtshof der Europäischen Union, andererseits haben die Verträge neue Verfahren und Institutionen eingeführt, wie z.B. die verstärkte Rolle nationaler Parlamente, die Europäischen Bürgerinitiative, die Position eines ständigen Präsidenten im Europäischen Rat, den Europäischen Auswärtigen Dienst oder den Posten der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.<sup>1</sup>

Vor diesem Hintergrund ist sowohl für die politische als auch die akademische Debatte die Frage von besonderem Interesse, ob und gegebenenfalls in welche Richtung sich das „institutionelle Gleichgewicht“ durch diese Änderungen verschoben hat oder verschieben kann, wobei für das Konzept des „institutionellen Gleichgewichts“ sowohl rechtliche als auch politische Perspektiven heranzuziehen sind. Realanalysen des Vertragstextes und der Praxis werden landläufig unter Verwendung des Begriffspaares „supranational“ und „intergouvernemental“ angestellt. Dabei wird diskutiert, ob das neue Vertragswerk eher als Sieg der gemeinschaftlichen, übernationalen Elemente des EU-Systems wie der Europäischen Kommission oder des Europäischen Parlament zu verstehen ist, oder ob das zwischenstaatliche, auf mitgliedstaatliche Souveränität ausgelegte Wesen der EU gestärkt wurde, das sich am deutlichsten in Form des Europäischen Rats zeigt. Die deutsche Bundeskanzlerin hat der Debatte mit ihrer Brügger Rede einen weiteren Impuls gegeben, indem sie unter dem Stichwort „Unionsmethode“ für „eine Mischung aus Gemeinschaftsmethode und koordinierendem Handeln der Mitgliedstaaten“ und „[a]bgestimmtes solidarisches Handeln – jeder in seiner Zuständigkeit, alle für das gleiche Ziel“ warb.<sup>2</sup>

Eine systematische Auswertung der Lissabonner Vertragstexte schlussfolgert, dass der Europäische Rat und das Europäische Parlament als Gewinner gelten können.<sup>3</sup> Diese Textinterpretation führt zu der Frage nach den Veränderungen im inter-institutionelle Zusammenspiel. Im Folgenden wird – aufbauend auf einzelnen Beiträgen des Jahrbuches – der Versuch unternommen, die Entwicklungen in einer Gesamtschau zu beurteilen und mögliche Entwicklungen in Hinblick auf das institutionelle Gleichgewicht zu identifizieren.

- 
- 1 Für eine Übersicht zu den Veränderungen durch den Vertrag von Lissabon vgl. z.B. Andreas Hofmann / Wolfgang Wessels: Der Vertrag von Lissabon ein tragfähige und abschließende Antwort auf konstitutionelle Grundfragen?, in: *integration* 1/2008, S. 4-20.
  - 2 Vgl. die Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, 02.11.2010, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/11/2010-11-02-merkel-bruegge.html>.
  - 3 Vgl. Jörg Monar: The European Union's institutional balance of power after the Treaty of Lisbon, in: Europäische Kommission (Hrsg.): *The European Union after the Treaty of Lisbon – Visions of leading policy-makers, academics and journalists*, Brüssel 2011, S. 1-22, hier: S. 20, [http://ec.europa.eu/education/jean-monnet/doc/ecsai10/monarb\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/jean-monnet/doc/ecsai10/monarb_en.pdf).

## **Achtzehn Monate Vertrag von Lissabon – Potentiale und Realitäten**

Die erste Bilanz achtzehn Monate nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon fördert überraschende Ergebnisse zu Tage. Während sich einige Institutionen zügig an die neuen Rahmenbedingungen anpassen konnten oder mussten, und andere wiederum beinahe unverändert weiter agieren konnten, befindet sich mancher Mitspieler noch in einer Findungsphase.

Das Europäische Parlament (EP) haben die konstitutionellen Architekten durch den Lissabonner Vertrag mit zahlreichen zusätzlichen Kompetenzen ausgestattet. Dass es willens und fähig war, diese von Anfang an kraftvoll zu nutzen, zeigte bereits die Ablehnung des Interimsabkommens zur Übertragung von Bankdaten an die USA (SWIFT) gut zwei Monate nach Inkrafttreten des neuen Vertrags.<sup>4</sup>

Intensiv hat sich das EP bemüht, die neuen Vertragsmöglichkeiten extensiv zur Stärkung der eigenen Rechte auszubauen – so bei der Gestaltung des Europäischen Auswärtigen Dienstes und bei den Delegierten und Durchführungsakten.<sup>5</sup> Einen wesentlichen, in der Presse weniger beachteten Beitrag lieferte das EP bei der Verabschiedung des Economic Governance Pakets, einer zentralen Strategie der EU, um zukünftig krisenhafte Entwicklungen der Mitgliedstaaten in der Eurozone zu vermeiden. Mit Blick auf die Aufgabenverteilung zwischen den Ebenen hat das EP damit die Befugnisse der EU-Organe zu Lasten der Rechte nationaler Parlamente verstärkt. Die Erfolge des EP sind auf den ersten Blick wenig spektakulär, aber sie werden nachhaltig wirken.

Aufgrund von Überlegungen des EP zu den 2012 anstehenden Beschlüssen über die Höhe der Eigeneinnahmen und zu Schwerpunkten des mehrjährigen Finanzrahmens der EU sowie der Reaktionen zu der von Merkel propagierten Unionsmethode sind erhebliche Konflikte zwischen dem EP und dem Europäischen Rat zu erwarten.

Die Rolle der Europäischen Kommission galt durch das neue Vertragswerk insbesondere gegenüber dem Parlament und dem Europäischen Rat als formal geschwächt. Tatsächlich konnte die Kommission insbesondere im Rahmen der Bemühungen zur Bewältigung der Wirtschafts- und Finanzkrise keine starke Position für sich geltend machen. Sie war in so kritischen Bereichen wie der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) oder den so genannten Euro-Bonds nicht nur von einer Meinungsführerschaft weit entfernt, vielmehr hatte sie angesichts zahlreicher intergouvernementaler Vereinbarungen und Aktivitäten gegen einen massiven Bedeutungsverlust zu kämpfen. So musste sich die Kommission mit einem nicht immer glücklich agierenden Präsidenten an der Spitze im vergangenen Jahr besonders auf ihre institutionelle Selbstbehauptung konzentrieren.<sup>6</sup>

Im Angesicht mangelnder Durchschlagskraft gegen Defizitsünder in der Eurozone erhielt sie jedoch auch signifikante zusätzliche Aufgaben. So kommt ihr einerseits im Rahmen des Euro-Plus-Paktes und dem Europäischen Semester eine wichtige Rolle bei der Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung und der Kontrolle nationaler Haushalte zu.<sup>7</sup> Außerdem werden ihr im Rahmen des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) und der EFSF wichtige Funktionen eingeräumt.<sup>8</sup> Der Europäische Stabilitätsme-

---

4 Vgl. Jörg Monar: The Rejection of the EU-US SWIFT Interim Agreement by the European Parliament: A Historic Vote and its Implications, in: *European Foreign Affairs Review*, 15(2), 2010, S. 143-151.

5 Vgl. Andreas Maurer: Europäisches Parlament, in diesem Band.

6 Vgl. Udo Diedrichs: Europäische Kommission, in diesem Band.

7 Vgl. Europäische Kommission: MEMO/11/382 und KOM(2011) 400 endg., Brüssel, 07.06.2011.

8 Vgl. EFSF-Rahmenabkommen, 7.6.2010, [http://www.efsf.europa.eu/attachments/efsf\\_framework\\_agreement\\_en.pdf](http://www.efsf.europa.eu/attachments/efsf_framework_agreement_en.pdf).

chanismus (ESM), der im Juli 2013 an die Stelle von EFSM und EFSF treten soll, beauftragt die Kommission mit diesen Tätigkeiten dauerhaft.<sup>9</sup>

Darüber hinaus erhält die Kommission ab dem 01.04.2012, wenn das neue direktdemokratische Element der europäischen Bürgerinitiative zur Verfügung steht, weitere Aufgaben im Politikzyklus.<sup>10</sup> Die Bürgerinitiative gibt den Bürgern das Recht, die Kommission zu einem Vorschlag für einen Rechtsakt aufzufordern, wie es auch dem Rat (Art. 241 AEUV) und dem Parlament (Art. 225 AEUV) zur Verfügung steht, sofern gewisse formale Voraussetzungen erfüllt werden. Hierzu zählt die Anforderung, dass die Initiative von mindestens einer Million Bürgern aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten (d.h. derzeit sieben) unterstützt wird, wobei eine bestimmte Mindestanzahl an Bürgern für jedes Mitgliedland erreicht werden muss.<sup>11</sup> Als Adressat der Initiative wird die Kommission auf den politischen Druck reagieren müssen, der im Zuge einer Initiative entstehen kann, und ihre Funktion im Verfahren genau definieren. Präsentiert sie sich als passives Scharnier, das das Begehren an die Legislativorgane ungefiltert weiterreicht, droht eine (weitere) Abschwächung ihres Initiativmonopols und ein Machtverlust in Bezug auf das politische Agenda-Setting. Verfolgt sie hingegen einen kontrollierenden Ansatz, indem sie die Initiativen zurückhält oder in ihren Vorschlägen stark modifiziert, läuft sie Gefahr, sich Fragen nach der Legitimität ihres Handelns auszusetzen.<sup>12</sup>

Im Gegensatz zum uneinheitlichen Bild der Kommission, die trotz des mittelfristigen Zugewinns wichtiger Aufgaben im vergangenen Jahr eine Schwächung ihrer Position hinnehmen musste, konnte der Europäische Rat auch nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags seine Rolle als zentrales Entscheidungsgremium der EU insbesondere in Krisensituation bestätigen. Mit dem zunächst auf zweieinhalb Jahre gewählten Präsidenten, ist bei ihm zudem eine neue Position angesiedelt, die für das institutionelle Gefüge von besonderem Gewicht ist. Artikel 15 EUV sieht unterschiedliche Aufgaben für diese neue Position vor, die vom Sitzungsleiter und -vorbereiter über den „ehrliehen Makler“ bis hin zum EU-Repräsentanten auf internationaler Bühne reichen.<sup>13</sup> Der erste Amtsträger, Herman van Rompuy, hat seine Rolle bislang vor allem als Moderator, Unterstützer und Manager des Spitzenclubs angelegt, der ohne die Entwicklung eines scharfen eigenen und außenwirksamen Profils die Möglichkeiten institutioneller und prozeduraler Art zu nutzen wusste. An den Schlussfolgerungen der Gipfel wird deutlich, wie das Gremium unter dem Vorsitz van Rompuy's zwar eine weite Spanne unterschiedlicher Themenfelder behandelte, sich letztlich jedoch vordringlich mit der Euro-, Wirtschafts- und Finanzkrise beschäftigte. Während es nicht gelang, in Reaktion auf den arabischen Frühling die EU als Ganzes und den Europäischen Rat im Besonderen als signifikante außenpolitische Kraft zu präsentieren, konnten bei der Bearbeitung der wirtschafts- und finanzpolitischen Herausforderungen der ausgeprägte Führungsanspruch unterstrichen werden.

Zur Stärkung der außenpolitischen Handlungsfähigkeit haben die Vertragsarchitekten von Lissabon neben der Schaffung eines ständigen Vorsitzenden des Europäischen Rates auch der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik eine erheblich

---

9 Vgl. Treaty establishing the European Stability Mechanism (ESM), 11.07.2011, <http://consilium.europa.eu/media/1216793/esm%20treaty%20en.pdf>.

10 Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative, Straßburg, 16.02.2011.

11 Die jeweiligen Mindestzahlen werden im Anhang I der Verordnung aufgeführt. Sie entsprechen der Anzahl der im jeweiligen Mitgliedstaat gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments, multipliziert mit 750. Vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011, Art. 7 (2).

12 Vgl. Andres Auer: European Citizens' Initiative, in: European Constitutional Law Review, 1/2005, S. 79-86.

13 Vgl. Gesa Brincker / Wolfgang Wessels: Europäischer Rat, in diesem Band.

erweiterte Rolle zugewiesen, die unter anderem die Vizepräsidentschaft der Kommission und die Leitung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) umfasst. Da die erste Amtsträgerin Catherine Ashton jedoch mit Schwierigkeiten zu kämpfen hatte, in ihr Amt zu finden, verfügt die im Vertrag angelegte institutionelle Veränderung auch nach achtzehn Monaten noch über ungenutztes Entfaltungspotential. Zumindest ist es dank ihrer zurückhaltenden Rolleninterpretation gelungen, das Zusammenspiel mit van Rompuy trotz überlappender Kompetenzbereiche weitgehend konfliktfrei verlaufen zu lassen und die institutionell angelegten Spannungen nicht aufbrechen zu lassen.<sup>14</sup>

In Bezug auf den EAD konzentrierte sich Ashton darauf, zentrale strukturelle und personelle Entwicklungen wie die Festlegung seiner Funktionsweise und die Auswahl von Spitzenposten einzuleiten. Befürchtungen, dass ein Übergewicht an Kommissionspersonal in der kritischen Anfangsphase das Gesamtgefüge zu Gunsten eines besonders starken Einflusses der Kommission formen könnte, bewahrheiteten sich dabei nicht. Dies zeigt nicht zuletzt die bevorzugte Besetzung von Führungspositionen durch Diplomaten der Mitgliedstaaten. Da der EAD seine Geschäfte erst zum Beginn des Jahres 2011 aufgenommen hat und noch in einer komplexen Aufbauphase steckt, konnten sich Machtverschiebungen innerhalb des EU-Systems durch die neue, eigenständige Institution noch nicht klar zeigen. Am Beispiel des Budgets, das teilweise dem Haushaltsverfahren unterliegt und teilweise aus EU-Programmen zur Zusammenarbeit mit Drittländern besteht, über die die Kommission verfügt, zeigen sich jedoch bereits die zahlreichen institutionellen Einflüsse und das Potential für Spannungen nicht nur innerhalb des EAD, sondern auch zwischen EAD und Kommission.<sup>15</sup>

Durch die zwei neu gestalteten Führungspositionen wird die Rolle des rotierenden Vorsitzes des (Minister-)Rats beschränkt: Da der Rat für Auswärtige Angelegenheit durch Ashton, der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, geleitet und der Europäische Rat durch den ständigen Präsidenten, van Rompuy, gelenkt wird, hat die halbjährliche Präsidentschaft durch die Regierungen der Mitgliedstaaten an Gewicht verloren.

Der Lissabonner Vertrag hat zudem die Rolle und die interne Funktionsweise des Rats nachhaltig verändert. Mit der Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens muss der Rat auf die Positionen des EP eingehen – auch in sensiblen Bereichen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Der „Rat für Allgemeine Angelegenheiten“ (jetzt getrennt vom „Rat für Auswärtige Angelegenheiten“) hat sich angesichts der weiteren Zunahme des politischen Gewichts des Europäischen Rats immer mehr zur einfachen Vorbereitungsstufe dieses Spitzengremiums, wobei er die zentralen Konfliktpunkte häufig unbehandelt lässt. Auch die Arbeiten von Fachministerräten können zunehmend durch Beschlüsse des Europäischen Rats bestimmt werden. So hat sich in der Krise der Eurozone der Rat für Wirtschaft zunehmend zur Vollzugskammer für die politischen Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs entwickelt.

Sollte dem Gerichtshof der Europäischen Union eine Rolle bei der Überwachung von Verstößen gegen den europäischen Stabilitätspakt zugeschrieben werden, könnten sich über den Weg der Finanzpolitik noch weitere institutionelle Verschiebungen ergeben.<sup>16</sup> Dies wäre auch der Fall, sobald der Ausschuss der Regionen oder nationale Parlamente durch das Mittel der Subsidiaritätsklage von ihren neuen Kompetenzen Gebrauch machten. Dass in einigen Mitgliedstaaten das Verfahren zur Subsidiaritätsklage noch nicht etabliert wurde,

---

14 Vgl. Nadia Klein / Elfriede Regelsberger: Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, in diesem Band.

15 Ebd.

16 Vgl. Euractiv: Merkel: Stabilitätspakt-Überwachung durch EuGH, 24.08.2011, <http://www.euractiv.de/finanzplatz-europa/artikel/merkel-starkere-rolle-des-eugh-bei-stabilitatpakt-005277>.

verdeutlicht jedoch, dass die nationalen Parlamente ihrer neuen potentiellen Rolle als „virtuelle dritte Kammer“ bislang noch mit Zurückhaltung begegnen. Noch stärker sind die nationalen Parlamente gefordert, Möglichkeiten zu entwickeln, um von ihren neu zugestandenen Rechten auch umfassend Gebrauch machen zu können.<sup>17</sup>

Der Europäischen Zentralbank fiel in den vergangenen 18 Monaten, obwohl der Vertrag von Lissabon die sie betreffenden Bestimmungen ohne wesentliche Änderungen beibehielt, (unfreiwillig) eine zentrale Rolle im Zuge der europäischen Schulden- und Finanzkrise zu. Sie bewies sich als handlungsfähige Kraft, die mit dem Programm für Wertpapiermärkte und Sondermaßnahmen schneller auf die Finanzmärkte wirken konnte, als es nationalen Regierungen möglich war. Auch wenn ihr Eingreifen nur vorübergehender Natur sein sollte bis weiterreichende finanzpolitische Lösungen für die Probleme gefunden werden konnten, führte ihre Mitwirkung zum Beispiel beim Maßnahmenpaket zur Konsolidierung der italienischen Staatsfinanzen zu einer nachhaltigen Stärkung ihrer Position im EU-System. Darüber hinaus wird erwartet, dass die EZB eng in die Strukturen der momentan diskutierten europäischen Wirtschaftsregierung eingebunden wird und durch die geplante Reform der Wirtschafts- und Währungsunion zusätzlich im Bereich der Finanzaufsicht gestärkt wird.<sup>18</sup>

### **Der Wandel institutioneller Machtverhältnisse**

Die Übersicht zu Neuerungen und Aktivitäten in der EU seit dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags zeigt, dass das institutionelle Zusammenspiel erheblichen Veränderungen unterworfen ist. Eine klare Einordnung in die klassischen Kategorien intergouvernemental und supranational wird dabei zunehmend schwierig, da Tendenzen sowohl einer Intergouvernementalisierung als auch einer Supranationalisierung beobachtbar sind. In der gelebten Vertragspraxis zeigt sich vor allem, dass mit den Übereinkünften des Europäischen Rats zur Bewältigung der Finanzkrise trotz der stützenden Maßnahmen der EZB, eine Verschiebung der Entscheidungsinstanz weg von den Gemeinschaftsorganen stattgefunden hat. Ausgehend von dieser Bestandsaufnahme zeichnen sich mehrere Möglichkeiten für zukünftige Kooperationen und Konfliktlinien zwischen den Institutionen ab:

#### *Szenario 1: Der Europäische Rat an der Spitze der institutionellen Pyramide*

Bei diesem Szenario steht der Europäische Rat in der Hierarchie über den anderen Organen im EU-System, denen lediglich die Rolle der Agenten bzw. „Diener“ des Europäischen Rats zukommt. Er übernimmt die Rolle des „Integrationsmotors“ als alleiniges Führungsgremium, ebenso die Bestimmung der politischen Agenda. Die Kommission entspricht einem technokratisch angelegten Generalsekretariat, wie es in konventionellen internationalen Organisationen besteht. Die Gemeinschaftsmethode wird sekundär zur Umsetzung vorangegangener politischer Entscheidungen des Europäischen Rats. Diesem Verständnis zufolge verstärkt sich die insbesondere seit der Griechenlandkrise dominante Tendenz seitens des Europäischen Rates, das Heft des Handelns auch im politischen Tagesgeschäft in Händen zu halten.

#### *Szenario 2: Die Gemeinschaftsmethode im Zentrum des institutionellen Zusammenspiels*

Ein zweites Szenario sieht die zum „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ aufgewertete Gemeinschaftsmethode im Zentrum des institutionellen Zusammenspiels, sodass Kommission, Parlament und Rat die Schlüsselakteure im EU-System darstellen. Während sich dieses Kooperationsmuster über die Gesetzgebung hinaus auch auf andere Bereiche wie z.B.

---

17 Vgl. Claudia Heffler: Nationale Parlamente, in diesem Band.

18 Vgl. Martin Selmayr: Europäische Zentralbank, in diesem Band.

die Handelspolitik erstreckt, kommt dem Europäischen Rat nur noch selten die Rolle der Letztentscheidungsinstanz zu, wenn er als *deus ex machina* besonderen Notsituationen meistern hilft. Diesem Modell folgend darf erwartet werden, dass der Europäische Rat nach Überwindung der kritischen Phase der Wirtschafts- und Finanzkrise zugunsten eines stabilen Zusammenwirkens der anderen EU-Institutionen in den Hintergrund tritt.

### *Szenario 3: EP und Europäischer Rat als Konkurrenten im institutionellen Wettbewerb*

Einem dritten Modell zufolge werden sich Europäisches Parlament und Europäischer Rat als Gegenpole im EU-System positionieren, die in ständigem Konkurrenzkampf um die politische Ausrichtung und Führung stehen. Die Europäische Kommission befindet sich in diesem Spannungsfeld zwischen einem intergouvernementalen und einem supranationalen Pol in der Mitte des institutionellen Zusammenspiels, um aus einer vermittelnden Scharnierposition heraus das System funktionsfähig zu halten. Vor dem Hintergrund der institutionellen Stärkung beider Akteure durch den Lissabonner Vertrag werden die anstehenden Entscheidungen zur Eigeneinnahme und zur mehrjährigen Finanzplanung der EU Aufschluss darüber geben, inwieweit sich vertragstextliche Anlagen tatsächlich zu einem realen Szenario des „bipolaren“ institutionellen Wettbewerbs verdichten lassen.

### *Szenario 4: Gleichzeitige Entwicklung verschiedener Szenarien in unterschiedlichen Politikfeldern*

Schließlich ist auch eine gleichzeitige Entwicklung aller drei skizzierten Modelle des Gleichgewichts denkbar, wobei diese je nach Politikfeld unterschiedlich ausbalanciert sind. So könnte das institutionelle Zusammenspiel einerseits in einer Verstärkung des Dreiklangs aus Kommission, Parlament und Rat, beispielsweise im Bereich der Handelspolitik, münden, während andererseits der Europäische Rat in der wirtschaftspolitischen Koordinierung eine über Notsituationen hinausgehende Führungsrolle einnimmt, und im Bereich des EU-Haushalts ein Ringen zwischen Parlament und Europäischem Rat als dauerhafte Gegenspieler die Regel wird.

In einem System der Gewaltenteilung aus ‚checks and balances‘ ist eine fortdauernde Mischung von Wettbewerb um Macht und Einfluss der Institutionen mit gleichzeitiger Notwendigkeit zur Zusammenarbeit, so zwischen den Präsidenten des Europäischen Rats und der Kommission sowie zwischen Europäischem Rat und Parlament zu erwarten. Die Veränderungen der Lissabonner Verträge haben Anstöße gegeben, die noch nicht zu einem neuen, eingefahrenen Gleichgewicht geführt haben. Wie die Brügger Rede der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel zeigt, werden die Entscheidungsträger Auseinandersetzungen in und zwischen den Institutionen nicht aus dem Weg gehen.

## **Weiterführende Literatur**

Centre for European Policy Studies (CEPS)/Royal Institute for International Relations EGMONT and European Policy Centre (EPC): *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*. Joint Study, Brüssel 2010, [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_1150\\_epc\\_egmont\\_ceps\\_-\\_treaty\\_of\\_lisbon.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1150_epc_egmont_ceps_-_treaty_of_lisbon.pdf).

Jean Paul Jacqu e: *Der Vertrag von Lissabon – neues Gleichgewicht oder institutionelles Sammelsurium?*, in: *integration* 2/2010, S. 103-116.

Jörg Monar: *The European Union’s institutional balance of power after the Treaty of Lisbon*, in: *Europäische Kommission (Hrsg.): The European Union after the Treaty of Lisbon – Visions of leading policy-makers, academics and journalists*, Brüssel 2011, S. 1-22, [http://ec.europa.eu/education/jean-monnet/doc/ecs10/monarb\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/jean-monnet/doc/ecs10/monarb_en.pdf).



# Europäisches Parlament

Andreas Maurer

Die Beratung und Verabschiedung mehrerer Umsetzungs- und Konkretisierungsaufträge des Lissabonner Vertrages, die Aushandlung parlamentsinterner Verfahren zur effektiven Realisierung der mit dem Lissabonner Vertrag gewonnenen Rechte und Pflichten im Bereich der internationalen Handels- und Abkommenspolitik, die Annahme des Maßnahmenpakets zur Reform der Europäischen Wirtschafts- und Währungspolitik („Six-Pack“), und die Konsolidierung der Beziehungen zu den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten bildeten deutliche Schwerpunkte der parlamentarischen Arbeit im Zeitraum 2010 bis 2011. Am 16. Februar 2011 nahm das Parlament die mit dem Rat in erster Lesung ausgehandelte Verordnung über die Europäische Bürgerinitiative an.<sup>1</sup> Hierbei konnten sich Parlament und Rat auf einen Kompromiss zur Mindestzahl von Unterschriften einigen. Diese müssen nun aus mindestens einem Viertel der EU-Mitgliedsstaaten kommen. Die erforderliche Anzahl in jedem Mitgliedstaat errechnet sich dabei aus den Sitzen im Europäischen Parlament, multipliziert mit dem Faktor 750. Für Deutschland liegt die Mindestunterschriftenzahl somit bei 74.250. Am 11. Mai 2011 verabschiedete das Parlament den Beschluss zur Interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem EP und Kommission über die Schaffung eines gemeinsamen Transparenzregisters sowie entsprechende Änderungen seiner Geschäftsordnung an.<sup>2</sup>

Politisch äußerst kontrovers stellte sich die Ende September 2011 erzielte Einigung auf das „Economic Governance-Paket“ („Six-Pack“, Rehn-Vorschläge) dar. Dieses Paket besteht aus zwei Verordnungen zu den Rahmenbedingungen über den Abbau von volkswirtschaftlichen Ungleichgewichten,<sup>3</sup> sowie drei Verordnungen und einer Richtlinie zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts und zur Verbesserung der Transparenz bei der Übermittlung und Verarbeitung mitgliedstaatlicher Haushaltsdaten.<sup>4</sup> Die Schlussabstimmungen über alle sechs Maßnahmen verliefen überaus knapp, weil sich die S&D-Fraktion entweder der Stimme enthielt oder aber gegen die jeweiligen Texte stimmte. Im Kern kritisierten die Sozialdemokraten die zu starke Fokussierung des „Six-Pack“ auf Haushaltskorrekturen zu

---

1 Vgl. Verordnung (EU) Nr. 211/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 2011 über die Bürgerinitiative, in: ABl. L 065 vom 11.03.2011 S. 1-22; Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Dezember 2010 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative (KOM(2010)0119 – C7-0089/2010 – 2010/0074(COD)).

2 Vgl. Beschluss des Europäischen Parlaments vom 11. Mai 2011 zu dem Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über ein gemeinsames Transparenzregister (2010/2291(ACI)); und Beschluss des Europäischen Parlaments vom 11. Mai 2011 zu der Änderung der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments infolge der Einrichtung eines gemeinsamen Transparenz-Registers des Europäischen Parlament und der Kommission (2010/2292(REG)).

3 Vgl. den Bericht „Ferreira“ zur Verordnung über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte (KOM(2010)0527–C7-0301/2010–2010/0281(COD)), abgestimmt mit 554 Ja- gegen 90 Nein-Stimmen bei 21 Enthaltungen und den Bericht „Haglund“ zur Verordnung über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum (KOM(2010)0525–C7-0299/2010– 2010/0279(COD)) mit 394 Ja- gegen 63 Nein-Stimmen bei 206 Enthaltungen.

Lasten von Wachstum und Beschäftigung. In Koalition mit Kommission und einigen gewichtigen Euro-Staaten konnte die Parlamentsmehrheit durchsetzen, dass Finanzminister von einmal abgemahnten Ländern zu Anhörungen vor das EP geladen werden. Zudem erreichte das EP die Regel, dass die Kommission bei der Suche nach Ursachen makroökonomischer Instabilität nicht nur Länder mit Handelsbilanzdefiziten, sondern auch solche mit Handelsbilanzüberschüssen, überprüft. Die Kommission muss somit auch die Möglichkeit in Betracht ziehen, dass leistungsstarke Länder Mitverursacher haushaltspolitischer Instabilität sind und somit zu Reformen aufgefordert werden können. Darüber hinaus erreichte das EP die formelle Kodifizierung des „Europäischen Semesters“, die Schaffung eines klaren Rechtsrahmens für die Kontrolle von nationalen Reformprogrammen, die Einführung einer Geldstrafe von bis zu 0,2% des BIP für verfälschte Statistiken zu Defizit- und Schuldendaten, und Sanktionen in Form einer zinspflichtigen Einlage in Höhe von 0,1% des BIP für Mitglieder der Eurozone, die den Empfehlungen zur Behebung von makroökonomischen Unausgewogenheiten nicht nachkommen.

### Systemfortbildung jenseits der Vertragsreform

Zur Erfüllung der im Lissabonner Vertrag normierten Umsetzungsaufträge erarbeitete das Parlament in einer dreistufigen Serie von Initiativentschlüssen und Rahmenverordnungen ein konzeptionelles Gerüst, entlang dessen weitergehende Vorschläge formuliert werden: Ein erstes Paket umfasste die Entschließung vom 13. Januar 2009 zu den Perspektiven für den Ausbau des Dialogs mit den Bürgern im Rahmen des Vertrags von Lissabon<sup>4</sup>, die Entschließungen vom 7. Mai 2009 zu den neuen Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments bei der Umsetzung des Vertrags von Lissabon,<sup>5</sup> zur Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten im Rahmen des Vertrags von Lissabon<sup>6</sup>, und zu den Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf die Entwicklung des institutionellen Gleichgewichts der Europäischen Union,<sup>7</sup> sowie schließlich die Entschließung vom 11. Mai 2011 zur Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon.<sup>8</sup> Ein

---

4 Vgl. den Bericht „Wortmann-Kool“ zur Verordnung über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (KOM(2010)0526–C7-0300/2010–2010/0280(COD)) mit 354 Ja- gegen 269 Nein-Stimmen bei 34 Enthaltungen, den Bericht „Feio“ zur Verordnung des Rates über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (KOM(2010)0522–C7-0396/2010–2010/0276(CNS)) mit 363 Ja- gegen 268 Nein-Stimmen bei 37 Enthaltungen, den Bericht „Goulard“ zur Verordnung über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum (KOM(2010)0524–C7-0298/2010–2010/0278(COD)) mit 352 Ja- gegen 237 Nein-Stimmen bei 67 Enthaltungen, und den Bericht „Ford“ zur Richtlinie des Rates über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten (KOM(2010)0523–C7-0397/2010–2010/0277(NLE)) mit 442 Ja- gegen 185 Nein-Stimmen bei 40 Enthaltungen.

5 Entschließung vom 13. Januar 2009 zu den Perspektiven für den Ausbau des Dialogs mit den Bürgern im Rahmen des Vertrags von Lissabon (2008/2067(INI)).

6 Entschließung vom 7. Mai 2009 zu den neuen Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments bei der Umsetzung des Vertrags von Lissabon (2008/2063(INI)).

7 Entschließung vom 7. Mai 2009 zu der Entwicklung der Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und den nationalen Parlamenten im Rahmen des Vertrags von Lissabon (2008/2120(INI)).

8 Entschließung vom 7. Mai 2009 zu der Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf die Entwicklung des institutionellen Gleichgewichts der Europäischen Union (2008/2073(INI)).

9 Entschließung vom 11. Mai 2011 zu der Entwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2010/2299(INI)).

zweites, stärker auf Vorschläge der Kommission reagierendes und unmittelbarer legislativ wirkendes Paket umfasst die Entschließung vom 12. November 2009 zu den übergangsweise geltenden haushaltstechnischen Verfahrensleitlinien im Hinblick auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon,<sup>10</sup> die im März 2010 verabschiedete Entschließung über die Auswirkungen des Vertrags von Lissabon auf den interinstitutionellen Gesetzgebungsprozeß,<sup>11</sup> die Entschließung vom 5. Mai 2010 zu den Auswirkungen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon auf die laufenden interinstitutionellen Beschlussfassungsverfahren,<sup>12</sup> und die Entschließung vom 7. Juni 2011 zu den internationalen Luftverkehrsabkommen im Rahmen des Vertrags von Lissabon.<sup>13</sup> Das dritte Paket betrifft schließlich rechtlich verbindliche Maßnahmen, die den Übergang vom ehemaligen EG-Vertrag zu den Regeln des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Hierunter fallen die fünf so genannten „Omnibus“-Verordnungen vom 18. Juni (Teile I und II), 23. September (Teil III), 16. Dezember 2008 (Teil IV) und 24. November 2009 (Teil V) zur Anpassung einiger Rechtsakte an den Ratsbeschluss (2006/512/EG) im Hinblick auf das so genannte Regelungsverfahren mit Kontrolle im Rahmen der Komitologie, die in diesem Zusammenhang verabschiedete Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Mai 2010 zur legislativen Befugnisübertragung (2010/2021(INI))<sup>14</sup> und die anschließend mit Rat und Kommission bis Februar 2011 in erster Lesung ausgehandelte Verordnung zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren.<sup>15</sup>

### **Parlamentarische Kontrolle der delegierten und Durchführungsrechtsakte**

Grundlegend für die künftige Ordnung und Organisation der Gesetzgebungsakte der EU ist die Einigung, die Parlament und Rat bis Anfang 2011 zum Transfer des ehemaligen Systems der Komitologie in das Normengerüst der delegierten Rechtsakte und der Durchführungsrechtsakte erzielt haben. Die mit dem Lissabonner Vertrag eingeführten Normkategorien der delegierten Rechtsakte (Artikel 290 AEUV) und Durchführungsrechtsakte (Artikel 291 AEUV) unterscheiden sich entsprechend der vom Gesetzgeber erlaubten Regelungsdichte, dem Handlungsspielraum, über den die Kommission als zentrale Umsetzungsinstanz gegenüber den Mitgliedstaaten verfügt, und den Kontrollrechten des EP und des Rates, die Typ und Verfahren der Umsetzung in jedem Basisrechtsakt vereinbaren. So können Rat und Parlament die Kommission ermächtigen, delegierte Rechtsakte nach Artikel 290 AEUV zu erlassen, die den Basisrechtsakt „in nicht wesentlichen Punkten“ ergänzen oder ändern, wobei EP und Rat der Kommission die Delegation jederzeit entziehen oder gegen einen Entwurf für einen delegierten Rechtsakt Einspruch erheben können. In

10 Entschließung vom 12. November 2009 zu den übergangsweise geltenden haushaltstechnischen Verfahrensleitlinien im Hinblick auf das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009/2168(INI)).

11 Entschließungsantrag vom 17.3.2010 (PE439.720v01-00 / B7-0221/2010) gemäß Artikel 58 und 59 der Geschäftsordnung zu den Auswirkungen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon auf die laufenden interinstitutionellen Beschlussfassungsverfahren (KOM(2009)0665 – „Omnibus“).

12 Entschließung vom 5. Mai 2010 zu den Auswirkungen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon auf die laufenden interinstitutionellen Beschlussfassungsverfahren (KOM(2009)0665) – „Omnibus“.

13 Entschließung vom 7. Juni 2011 zu dem internationalen Luftverkehrsabkommen im Rahmen des Vertrags von Lissabon (2010/2207(INI)).

14 Entschließung vom 5. Mai 2010 zur legislativen Befugnisübertragung (2010/2021(INI)).

15 ABl. L 055 vom 28/02/2011 S. 13-18.

beiden Fällen reicht es aus, wenn eines der beiden Gesetzgebungsorgane einen entsprechenden Veto- oder Entzugsbeschluss fasst. Durchführungsrechtsakte erlässt die Kommission dagegen auf der Grundlage von Artikel 291 AEUV dann, wenn für die Umsetzung eines Basisrechtsakts einheitliche Bestimmungen erforderlich sind.

Den Verhandlungen über die Umsetzung der beiden Normtypen gingen die eingangs zitierten Interimsvereinbarungen in Form so genannter Omnibus-Akte voraus. Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit über die Fortgeltung von Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen, die Umsetzungsbefugnisse an die Kommission auf der Grundlage des Komitologie-Beschlusses von 2006 übertragen,<sup>16</sup> nahmen Parlament und Rat somit zunächst Anpassungen bestehender Rechtsvorschriften an das „Regelungsverfahren mit Kontrolle“ vor. Dieses Verfahren verlieh dem Parlament ein Vetorecht gegenüber den Vorschlägen der Kommission, die diese den jeweiligen Komitologie-Ausschüssen übermittelte. Im nächsten Schritt unterbreitete die Kommission im Dezember 2009 eine Mitteilung über die Umsetzung von Artikel 290 AEUV, der Basisnorm über die delegierten Rechtsakte. Hierzu ist kein verbindlicher, horizontaler Rechtsakt erforderlich; Parlament und Rat können unmittelbar auf den Vertragsartikel rekurrieren und in jedem Einzelfall den Geltungsbereich, den Inhalt, Zeiträume und weitere Modalitäten einer Befugnisübertragung an die Kommission festlegen. Gleichwohl hielten es Parlament und Kommission für notwendig, dass sich alle beteiligten Organe vorab auf einen allgemeinen Rahmen für diese Befugnisübertragungen verständigen. Konkret forderte das EP bereits im Mai 2009, „dass sich die Institutionen auf eine Standardformulierung für derartige Delegationen einigen, die von der Kommission selbst regelmäßig in Gesetzesvorschläge eingefügt werden könnte“.<sup>17</sup> Auf der Grundlage der Kommissionsmitteilung und der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Mai 2010 zur legislativen Befugnisübertragung (2010/2021(INI))<sup>18</sup> einigten sich die Organe auf ein so genanntes „Common Understanding“, dass unverbindliche Standardformulierungen in Form von Musterartikeln beinhaltet. Die Konferenz der Präsidenten des Parlaments billigte diese Vereinbarung am 3. März 2011. Im Anschluss an die Übermittlung des Parlamentstextes leitete die ungarische Ratspräsidentschaft allen mitgliedstaatlichen Delegationen den Text am 14. April 2011 weiter.<sup>19</sup> Das Parlament sicherte seine institutionellen Interessen an der Umsetzung von Artikel 290 AEUV frühzeitig im Rahmenabkommen vom 20. Oktober 2010 ab.<sup>20</sup> Hierin verpflichtete das EP die Kommission auf die Bestimmung Nr. 15, nach der die Kommission das Parlament an Ausschusssitzungen zuzulassen hat, in der mitgliedstaatliche Vertreter als „Sachverständige“ über die Ausübung der Delegation nach Artikel 290 AEUV beraten. Konkret sieht das Rahmenabkommen vor, dass auch „Sachverständige“ des Parlaments auf dessen

---

16 Vgl. Beschluss des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (1999/468/EG), geändert durch den Beschluss 2006/512/EG, ABl. L 200 vom 22.7.2006, S. 11.

17 Vgl. Punkt 68 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Mai 2009 zu den neuen Aufgaben und Zuständigkeiten des Parlaments bei der Umsetzung des Vertrags von Lissabon.

18 Entschließung vom 5. Mai 2010 zur legislativen Befugnisübertragung (2010/2021(INI)).

19 Rat der Europäischen Union: Dokument Nr. 8753/1/11: Vereinbarung – Delegierte Rechtsakte, Brüssel, 14. April 2011. REV 1.

20 Beschluss des Europäischen Parlaments vom 20. Oktober 2010 zur Revision der Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission (2010/2118(ACI))

Antrag zu entsprechenden Sitzungen der Kommission eingeladen werden können; ein Anhang Nr. 1 legt hierzu die Einzelheiten fest. Obgleich der Rat diese Regelung unge-  
wohnt laut kritisierte,<sup>21</sup> hat es in der bisherigen Praxis der delegierten Rechtsakte und ihrer  
hierzuhinberufenen Ausschüsse keine merklichen Probleme bezüglich der Parlamentsin-  
formation und –beteiligung gegeben. Selbst in den bis 2009 vollständig gegenüber dem  
Parlament abgeschotteten Bereichen der Handels- und internationalen Abkommenspolitik  
ist die Kommission dazu übergegangen, Einladungen zu entsprechenden Ausschusssitzun-  
gen an die Parlamentsgremien auszusprechen. Der politisch wie rechtliche Status des  
„Common Understanding“ ist allerdings umstritten. Die Vereinbarung stellt kein „Interin-  
stitutionelles Abkommen“ entsprechend Artikel 295 AEUV dar, sondern eher eine infor-  
melle Verabredung über ein „Formulierungsangebot“, dessen Autorenschaft nebulös  
bleibt. Hintergrund hierfür sind teilweise heftig verlaufene Auseinandersetzungen zwi-  
schen den Vorsitzenden der Parlamentsausschüsse, da sich einige der Fachausschüsse  
durch Vorabsprachen des federführenden Rechtsausschusses mit Rat und Kommission  
übergangen fühlten.

### **Paketgeschäfte zwischen Gesetzgebung und Exekutivkontrolle**

Schwieriger als die Vereinbarung zu den delegierten Rechtsakten verlief die Ausein-  
setzung über die Verordnung zur Umsetzung von Artikel 291 AEUV. Die Kommission  
unterbreitete ihren Entwurf im März 2010.<sup>22</sup> Im Kern schlug sie vor, dass sie in allen Fällen  
eines Durchführungsakts von einem Ausschuss unterstützt wird, dem sie vorsitzt und der  
sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Im Unterschied zum Komitologie-  
system mit vier Ausschusstypen, die sich vor allem im Hinblick auf ihre Einspruchsrechte  
gegenüber der Kommission unterschieden, sollten nun nur noch zwei Ausschussverfahren  
gelten: Im „Beratungsverfahren“ sollte der Ausschuss über keine besonderen Vetorechte  
gegenüber der Kommission verfügen; im „Prüfverfahren“ sollte dagegen eine qualifizierte  
Mehrheit der Vertreter der Mitgliedstaaten die Vorschläge der Kommission abwehren und  
einen „Berufungsausschuss“ anrufen können, der über die Auffassungsunterschiede berät.  
Für die Vorbereitung der ersten Lesung des Verordnungstextes im Parlament war erneut  
der Rechtsausschuss federführend. Stellungnahmen formulierten die Ausschüsse für aus-  
wärtige Angelegenheiten, Entwicklung, internationalen Handel, Wirtschaft und Währung,  
Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit, Binnenmarkt und Ver-  
braucherschutz, Verkehr und Fremdenverkehr, regionale Entwicklung, Landwirtschaft und  
ländliche Entwicklung, Fischerei, bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und konstituti-  
onelle Fragen. Der den weiteren interinstitutionellen Verhandlungsverlauf prägende  
Konflikt zeichnete sich frühzeitig ab, da die Ausschüsse für Entwicklung, internationalen  
Handel, regionale Entwicklung, Landwirtschaft, und Fischerei die von der Kommission  
vorgeschlagene Auflistung derjenigen Politikbereiche, in denen das Prüfverfahren zur  
Anwendung kommen sollte, ersatzlos strichen. Sie vertraten die Ansicht, das Parlament  
und Rat in jedem Basisrechtsakt selbstständig entscheiden sollten, ob die Kommission im  
Beratungsverfahren oder im Prüfverfahren Durchführungsmaßnahmen vorschlagen und

---

21 Conseil de l'Union Européenne, Avis du Service Juridique: Résolution du 9 février 2010 du Parlement européen sur un futur accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission pendant la législature 2009-2014, Doc. No. 7149/10, Bruxelles, 4 mars 2010.

22 Vgl. KOM/2010/0083 endg. – COD 2010/0051.

verabschieden darf. Der Handelsausschuss begründete seine Ablehnung der Liste zudem mit dem Argument, dass mitgliedstaatliche Einspruchsrechte im Prüfverfahren gegen die Sachlogik eines Politikbereichs stünden, der in die ausschließliche Zuständigkeit der Union fällt. Tatsächlich ist schwer nachzuvollziehen, warum alleine die Zuordnung eines Basisrechtsakts zu einem Politikfeld den Ausschlag dafür geben soll, dass sämtliche Stufen der Durchführung in nur einem Verfahren verabschiedet werden sollen, in dem ein Veto der mitgliedstaatlichen Vertreter die abschließende Entscheidung blockiert.

Der Konflikt zwischen Parlament und Rat sowie zwischen dem Rechts- und Handelsausschuss spitzte sich Ende 2010 zu, da die Verhandlungen über die Verordnung zur Umsetzung der bilateralen Schutzklausel des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Korea genau an dieser Frage festgefahren waren.<sup>23</sup> Die Ratspräsidentschaft vertrat unter dem Druck einiger stark vom Außenhandel profitierenden Staaten den Standpunkt, dass für die Umsetzung der einzelnen Verfahrensschritte beim Erlass handelspolitischer Schutzvorkehrungen weder delegierte noch Durchführungsrechtsakte, sondern der Rückgriff auf spezifische Schutzverfahren notwendig seien, die vor der Herausbildung des Komitologiesystems geschaffen wurden und den Mitgliedstaaten sowie dem Rat weitgehende Veto- und Entscheidungsrechte zu Lasten der Exekutivbefugnisse der Kommission zugestehen.<sup>24</sup> Der Parlamentsausschuss für internationalen Handel kam dagegen zur Auffassung, dass zur „Umsetzung der bilateralen Schutzklausel [...] einheitliche Rahmenbedingungen für vorläufige und endgültige Schutzmaßnahmen, Überwachungsmaßnahmen sowie die Einstellung einer Untersuchung oder eines Verfahrens ohne Maßnahmen“ erforderlich sind, die sich an Artikel 291 AEUV zu orientieren hätten. Im Vorgriff auf die Umsetzungsverordnung zu Artikel 291 AEUV sah der Bericht zur ersten Lesung zudem eine Abschichtung der Verfahrensarten im Hinblick auf die verschiedenen Phasen vor, die zur Verabschiedung einer Schutzmaßnahme führen. Für beobachtende und vorläufige Maßnahmen sollten dementsprechend „nur“ Beratungsverfahren gelten, während zur Verabschiedung endgültiger Schutzmaßnahmen das Regelungs- bzw. neue Prüfverfahren angewendet werden sollten. Der Handelsausschuss versuchte somit, auf der Grundlage von Artikel 291 AEUV eine verfahrenspolitische Entsprechung zur längst eingeübten Eskalationsleiter handelspolitischer Schutzmaßnahmen zu begründen. Von einer Einigung über diese Frage machte der Handelsausschuss sodann sein Votum über das Freihandelsabkommen mit Südkorea selbst abhängig. Im Ergebnis generierte der Ausschuss somit die Zielparame- ter des übergeordneten „Tauschgeschäfts“ im Hinblick auf die Verordnung zur Umsetzung von Artikel 291 AEUV. Der Rat wurde gezwungen, von der fast 50-jährigen Praxis der Verabredung besonderer Umsetzungsregeln in der Handelspolitik Abschied zu nehmen und diesen Bereich in das nach Lissabon normierte System der Artikel 290 und 291 AEUV zu überführen. Da mit Ausnahme Italiens alle EU-Staaten ein schnelles Inkrafttreten des Handelsabkommens mit Südkorea befürworteten, gaben sie der belgischen Ratspräsident-

---

23 Vgl. Protokoll der Plenarsitzung vom 6. September 2010 – Straßburg; TOP 16. Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Umsetzung der bilateralen Schutzklausel des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Korea [KOM(2010)0049 – C7-0025/2010 – 2010/0032(COD)] – Ausschuss für internationalen Handel. Berichtersteller: Pablo Zalba Bidegain (A7-0210/2010).

24 Vgl. z.B. die Verfahren in der Verordnung (EG) Nr. 260/2009 des Rates vom 26. Februar 2009 über die gemeinsame Einfuhrregelung (kodifizierte Fassung), ABl. L 84 vom 31.3.2009, S. 1.

schaft grünes Licht für einen Kompromiss. Im Dezember 2010 verständigten sich Parlament und Rat schließlich auf die Artikel-291-Verordnung.<sup>25</sup>

Entgegen der Bedenken einiger Fachausschüsse des Parlaments bleibt es demnach bei der nicht weiter begründeten Auflistung von Politikfeldern, die im Grundsatz dem „Prüfverfahren“ zugeschlagen werden: Es wird nun herangezogen beim Erlass von Durchführungsmaßnahmen für EU-Programme, im Bereich der Agrar- und Fischereipolitik, der Handels-, Umwelt- und Steuerpolitik und bei Maßnahmen zur Sicherheit oder dem Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen. Das „Beratungsverfahren“ wendet die Kommission in allen anderen Bereichen sowie in begründeten Ausnahmefällen in den Politikfeldern des Prüfverfahrens an. Die Handelspolitik ist somit vollständig dem System des Artikels 291 AEUV unterworfen worden. Allerdings gelten für einen Übergangszeitraum Ausnahmebestimmungen: Erstens muss der Berufungsausschuss bei der Annahme multilateraler Schutzmaßnahmen immer eine positive Stellungnahme mit qualifizierter Mehrheit annehmen. Und zweitens kann der Berufungsausschuss seine Stellungnahmen im Falle der Verabschiedung von Antidumpingmaßnahmen 18 Monate lang mit der einfachen Mehrheit seiner Mitglieder abgeben. Mit diesem Kompromiss in der Hand konnten schließlich auch die Verhandlungen zur Schutzklauselverordnung des Freihandelsabkommens mit Südkorea abgeschlossen werden. Und obgleich die Artikel-291-Verordnung das Beratungsverfahren für die Handelspolitik grundsätzlich ausschließt, war der Rat bereit, die vom EP vorgenommene Absichtung der einzelnen Phasen hin zur Verabschiedung einer Schutzmaßnahme in Beratungs- und Prüfverfahren zu akzeptieren.<sup>26</sup>

### Vorsichtige Schritte zu einem neuerlichen Konvent

Für die Einführung eines einheitlichen Europawahlverfahrens ist nach Artikel 223 AEUV ein einstimmiger Beschluss des Rates mit Zustimmung des Parlaments sowie anschließender Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten erforderlich. Zuletzt verabschiedete das Parlament am 12. Juni 2002 einen entsprechenden Beschluss über die Einführung eines einheitlichen Wahlverfahrens mit einer Mehrheit von 399 gegen 111 Stimmen. Zentrale Elemente des Wahlbeschlusses waren (1) die Formulierung des Grundsatzes der Verhältniswahl mit der fakultativen Zulassung von Vorzugsstimmen auf der Grundlage von Listen in jedem Mitgliedstaat, (2) das Verbot von Doppelmandaten im Europäischen Parlament und in einem nationalen Parlament, und (3) die den Mitgliedstaaten zugestandene Option zur Einrichtung von Wahlkreisen unter der Bedingung, dass sie das Verhältniswahlssystem nicht in Frage stellen. Im weiteren Entscheidungsverfahren – auf der Grundlage des Parlamentsentwurfs entscheidet der Rat einstimmig, wobei das EP dem Beschluss mit der qualifizierten Mehrheit seiner Mitglieder zustimmen muss – lehnte der Rat jedoch den bereits seit 1998 in die Diskussion gebrachten Vorschlag des Parlaments<sup>27</sup> ab, 10% der Gesamtzahl

---

25 Vgl. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Dezember 2010 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Regeln und Grundsätze, nach denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren (KOM(2010)0083 – C7-0073/2010 – 2010/0051(COD))

26 Verordnung (EU) Nr. 511/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 zur Umsetzung der bilateralen Schutzklausel des Freihandelsabkommens zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten und der Republik Korea, ABl. L 145 vom 31.5.2011, S.19-27.

27 Angenommen am 15. Juli 1998; ABl. C 292 vom 21.9.1998.

der Sitze nach dem Verhältniswahlssystem auf der Grundlage von Listen eines einzigen EU-Wahlkreises zu wählen. In Weiterverfolgung dieses Ratsbeschlusses vom 25. Juni und 23. September 2002<sup>28</sup> verabschiedete der Ausschuss für Konstitutionelle Fragen am 28. April 2011 einen neuen, weitreichenden Bericht (Berichterstatter Duff) über „einen Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments.“<sup>29</sup> Der Entwurf zielt erneut darauf ab, einen transnationalen Wahlkreis für 25 MdEP zu etablieren, die mit einer Zweitstimme gewählt werden sollen. Die transnationalen Listen sollten sich „aus Kandidaten aus mindestens einem Drittel der Staaten zusammensetzen [...]; jeder Wähler würde zusätzlich zu seiner Stimme für die nationale oder regionale Liste eine Stimme für die EU-weite Liste abgeben können; die Abgabe von Stimmen für den EU-Wahlkreis [sollte] im Einklang mit dem geschlossenen proportionalen Listensystem erfolgen; und die Sitze würden ohne Mindestschwelle nach dem D'Hondt-Verfahren verteilt“.<sup>30</sup> Von der Schaffung einer EU-Liste erhoffen sich Abgeordnete seit langem die Abkehr von der Organisation nationaler Nebenwahlen („second-order elections“<sup>31</sup>), einen stärker an europäischen Themen orientierten Wahlkampf und damit letztlich eine höhere Wahlbeteiligung. Zudem schlägt der Ausschuss unter anderem vor, (1) in den bevölkerungsreichen Staaten territoriale Wahlkreise auf regionaler Basis einzuführen, (2) die Möglichkeit einzuräumen, durch die Abgabe von Vorzugsstimmen die von den Parteien aufgestellten Reihenfolgen ihrer Liste zu ändern, (3) eine regelmäßige Überprüfung der Verteilung der 751 Parlamentssitze während jeder Wahlperiode des Parlaments rechtzeitig vor den nächsten Wahlen vorzunehmen, um den in Artikel 14(2) AEUV niedergelegten Grundsatz der degressiven Proportionalität strikter zu beachten, (4) den Zeitplan für die Wahlen auf ein Wochenende zu verkürzen, um die Wahl attraktiver zu machen, und (5) die Wahlen von Juni auf Mai vorzuverlegen, um so die anschließende Wahl des Kommissionspräsidenten und die Investitur der neuen Kommission zu beschleunigen. Ursprünglich sah der Zeitplan des Parlaments eine abschließende Plenardebatte und Abstimmung für den 7. Juli 2011 vor. Tatsächlich wurde der Bericht jedoch an den Konstitutionellen Ausschuss zurückverwiesen, da umstritten blieb, ob die Schaffung eines EU-Wahlkreises für 25 Sitze zu Lasten der mitgliedstaatlichen Plätze gehen oder durch die Erhöhung der Gesamtsitzzahl erfolgen soll.

Ungeachtet dieses Streits deuten die einzelnen Reformvorschläge darauf hin, dass ihre Realisierung nur auf dem Wege eines ‚Verfahrensmix‘ zu bewerkstelligen ist: Eine etwaige Neuverteilung der 751 Sitze vor den nächsten Wahlen im Jahre 2014 macht einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates auf der Grundlage eines Vorschlags und mit der Zustimmung des Parlaments erforderlich. Auch die neuen Verfahrenselemente zur Europawahl ließen sich über einen einstimmigen Beschluss des Rates auf Vorschlag und mit

---

28 Vgl. ABl. L 283 S. 1.

29 Bericht vom 28. April 2011 (PE 440.210v01-00 / A7-0176/2011) über einen Vorschlag zur Änderung des Akts vom 20. September 1976 zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (2009/2134(INI)).

30 Vgl. Ebenda., Punkt 2. des Entschließungsantrags.

31 Vgl. Karlheinz Reif/Hermann Schmitt: Nine national second-order elections: A systematic framework for the analysis of European election results, in: European Journal of Political Research, Vol. 8, Nr. 1/1980, S. 3-44; Andreas M. Wüst/Markus Tausendpfund: 30 Jahre Europawahlen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 23/2009, S. 3-9.



Zustimmung des Parlaments ins Werk setzen. Dieses besondere Gesetzgebungsverfahren könnte dann in Form einer Änderung des Direktwahlakts von 1976 angenommen werden. Aus Gründen der Transparenz wäre jedoch die vom Berichterstatter selbst vorgebrachte Alternative zu bedenken, ein neues Protokoll zum AEUV über das Wahlverfahren einzuführen, das die den Direktwahlakt ersetzen würde. Ohnehin impliziert die Einführung einer EU-weiten Liste für 25 zusätzliche Abgeordnete eine Änderung des Artikels 15(2) AEUV und die Revision des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen. Hierzu wäre ein ordentliches Vertragsänderungsverfahren nach Artikel 48(2ff) AEUV notwendig. Aufgrund der mit dem Wahlrecht verknüpften Eingriffe in das Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten böte sich die Durchführung eines der Regierungskonferenz vorgelagerten Konvents an. Schließlich hat die Änderung des Direktwahlakts nicht alleine unmittelbare Auswirkungen auf die mitgliedstaatlichen Wahlordnungen, sondern auch auf die Beziehungen zwischen Europäischen und mitgliedstaatlichen Parteien und den EU-Haushalt. Politisch wäre ein Konvent sinnvoll, um eine breit in die europäischen Gesellschaften ausstrahlende Debatte über Sinn und Nutzen der Europawahlen im Kontext der empirischen Daten zur Wahlenthaltung, zu Rolle und Funktionen kleinerer, „single-issue“-Parteien einschließlich der mitgliedstaatlichen Regeln zu Sperrklauseln zu initiieren. Letztlich ginge es darum, in allen 27 Wahlbürgerschaften eine überfällige, sachlich fundierte Diskussion über die Kernparameter einer Parlamentsreform zu starten, an der sich nicht nur EU-Organe und mitgliedstaatliche Regierungen, sondern auch Vertreter politischer Parteien, der Wissenschaft, Wahlbeamten, nichtstaatliche Organisationen beteiligen sollten.

Für die einzelnen Schritte von der Einberufung eines Konvents über dessen Abhaltung, einer anschließenden Regierungskonferenz, nationalen Ratifizierungen und Zustimmungsv erfahren des EP bis hin zum Beschluss über die neue Verteilung der Sitze veranschlagt der Berichterstatter etwa vier Jahre. Angesichts der Erfahrungen mit den beiden zurückliegenden Vertragsreformen (Nizza, Lissabon) scheint diese Strecke sehr optimistisch bemessen. Geht man davon aus, dass sich das EP bis Anfang 2012 zur Verabschiedung des Berichts und seiner Empfehlungen durchringt, wäre mit dem Inkrafttreten einer entsprechenden Parlaments- und Wahlrechtsreform frühestens in der Startphase der kommenden, achten Legislaturperiode 2014-2019 zu rechnen. Die „Erstanwendung“ der Europawahlreform im Sommer 2014 wird somit verfehlt. Ginge es dem Parlament „nur“ um die Aktualisierung des Direktwahlakts für die nächsten Wahlen, dann müssten sich seine Reformvorstellungen auf diejenigen Elemente konzentrieren, die ohne eine Änderung des Vertrages auskommen. Dem seit Jahren gehegten Wunsch nach Einführung eines EU-Wahlkreises könnte dabei wohl kaum entsprochen werden. Da sich aber auch auf anderen Feldern der Bedarf für eine grundlegendere Revision der Verträge abzeichnet (Titel VII [Steuerliche Vorschriften] und VIII [Wirtschafts- und Währungspolitik] AEUV im Hinblick auf die Frage der Begründung einer Finanztransaktionssteuer und stärkerer Durchgriffsrechte im Defizitverfahren, Titel XI AEUV und EURATOM-Vertrag im Hinblick auf die Frage der Energiesolidarität und des etwaigen Ausstiegs aus der Atomenergie) und sich überdies der Wunsch nach übergreifenden Transaktionsgeschäften und Reformen zu den im Protokoll über die Übergangsbestimmungen vorgesehenen Änderungen im Stimmengewichtungssystem des Rates zu den „Stichtagen“ 1.11.2014 und 31.3.2017 und des in Artikel 17(5) EUV niedergelegten Reformauftrags zur Verkleinerung des Kommissionskollegiums abzeichnen, scheint es ratsamer, den Zeitplan für einen Konvent zur grundlegenden Überarbeitung des Lissabonner und des EURATOM-Vertrages auf das

Zieldatum 2019 hin zu planen. Auch vom Parlament hängt somit ab, wie die nächsten Schritte auf dem Weg der Fortbildung des EU-Systems geplant werden: Setzt sich das Ziel einer tiefgreifenderen Wahlrechtsreform am Ende durch, dann kommen die Abgeordneten nicht umhin, sich eingehend und frühzeitig mit den anderen, sich gegenwärtig abzeichnenden Fragen einer Vertragsanpassung auseinanderzusetzen.

### **Weiterführende Literatur**

Gabriele Abels (Hrsg.): Auf dem Weg zum Mehrebenenparlamentarismus? Funktion von Parlamenten im politischen System der EU, Baden-Baden 2011.

Richard Corbett/Francis Jacobs/Michael Shackleton: The European Parliament, 9. Aufl. London 2010.

Cees van der Eijk/Hermann Schmitt/Eliyahz V. Sapir: Die politischen Konsequenzen der niedrigen Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2009, in: Politische Vierteljahresschrift, Vol. 51, Nr. 4/2010, S. 605-617.

Daniela Kietz/Peter Slominski/Andreas Maurer/Sonja Puntcher Riekmann (Hrsg.): Interinstitutionelle Vereinbarungen in der Europäischen Union. Wegbereiter der Verfassungsentwicklung, Baden-Baden 2010.

Jürgen Mittag (Hrsg.): 30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament (1979-2009). Europawahlen und EP in der Analyse, Baden-Baden 2011.

Nils Ringe: Who Decides, and How?: Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament, New York, Oxford University Press USA 2011.

Bruno de Witte/Alexander Trechsel/Dragana Damjanovic/Elin Hellquist/Josef Hien/Paolo Ponzano: Legislating after Lisbon. New Opportunities for the European Parliament, EUDO Report; 2010/01, European University Institute, Florence 2011, <http://www.eui.eu/Projects/EUDO/Documents/EUDO1web.pdf>.

# Europäischer Rat

Gesa-Stefanie Brincker / Wolfgang Wessels

Die Institution Europäischer Rat hat in den letzten Jahren eine entscheidende vertragsrechtliche Aufwertung erfahren. Er ist nun nicht mehr ein Gremium außerhalb der Gemeinschaftsarchitektur, sondern in den institutionellen Rahmen (Art. 13 EUV) überführt worden. Dieser Schritt auf dem Weg zu einem neuen System von ‚checks‘ und ‚balances‘ kann kontrovers bewertet werden: Durch die Überführung kann der ‚Club‘ nationaler Führungspersonlichkeiten nun als ein Rat auf oberster Ebene ‚vergemeinschaftet‘ werden oder, in einer alternativen Sicht, können die Staats- und Regierungschefs stattdessen ihre neue Position nutzen, um die intergouvernementale Methode zu stärken und auf diese Weise das institutionelle Dreieck zwischen Europäischer Kommission, Europäischem Parlament und Ministerrat zu unterlaufen. Diese Diskussion hat Bundeskanzlerin Merkel mit ihrer Propagierung einer „Unionsmethode“ in Abgrenzung bzw. Ergänzung zur konventionellen Gemeinschaftsmethode angeregt. Ihr Kernsatz führte zu einer Kontroverse mit Vertretern der Gemeinschaftorthodoxie: „Auch der Europäische Rat [ist] ein Teil der Europäischen Union; er ist ein Organ der Europäischen Union. Die Mitgliedstaaten sind konstitutive Teile der Europäischen Union und nicht ihre Kontrahenten [...]. Lasst [sie] uns gemeinsam als Europa verstehen – die Mitgliedstaaten genauso wie die Vertreter des Europäischen Parlaments“<sup>1</sup>.

Auch in 2010/2011 hat der Europäische Rat zentrale Bausteine des EU-Systems und wesentlicher Politikfelder der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union (EU) nachhaltig geprägt. Die Mitglieder des Europäischen Rates, die Staats- und Regierungschefs der EU-Staaten sowie die Präsidenten der Europäischen Kommission und des Europäischen Rates selbst haben im Rahmen ihrer sieben Gipfeltreffen bedeutsame Beschlüsse getroffen. Ein charakteristisches Merkmal war erneut eine Fokussierung auf Maßnahmen, die der Überwindung der Euro-Krise galten. Eine besondere Rolle spielte dabei das französisch-deutsche Tandem. Zwar hat der Europäische Rat seinen Anspruch auf Führung der Union in Krisensituationen erneut bestätigt, doch über die wirtschaftspolitische Wirksamkeit seiner teilweise weitreichenden Entscheidungen wird umfassend und kontrovers diskutiert.

*Übersicht: Ausgewählte Termine des Europäischen Rates in 2010/2011*

## **I. Offizielle Sitzungen des Europäischen Rates**

16. September 2010, 28./29. Oktober 2010, 16./17. Dezember 2010, 4. Februar 2011, 24./25. März 2011, 23./24. Juni 2011

## **II. Sondertreffen des Europäischen Rates**

11. März 2011

## **III. Ausgewählte Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Eurozone**

11. März 2011, 16. Mai 2011, 20. Juni 2011

*Quelle: Website des Europäischen Rates, eigene Zusammenstellung.*

---

1 Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. Akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, Brügge, 2. November 2010.

Neben der Eurokrise als beherrschendes Thema hat der Europäische Rat weitere Vereinbarungen getroffen – so beispielsweise zu den Beitrittsverhandlungen mit Kroatien, zu den Ereignissen nach dem Erdbeben in Japan wie auch zur Wahl des Präsidenten der Europäischen Zentralbank. Keine Führungskraft hat der Europäische Rat bei den europäischen Reaktionen auf die Revolution in den arabischen Staaten des Mittelmeerraums und insbesondere bei den militärischen Maßnahmen einiger Mitgliedstaaten gegen Libyen entwickeln können.

### **Fokussierung auf die Eurokrise in 2010 und 2011**

Im Zentrum ihrer Aktivitäten haben die Staats- und Regierungschefs erneut kontinuierlich wirtschaftspolitische Fragen behandelt, ausgelöst durch deren Dringlichkeit und der anhaltenden Eurokrise. Ein bemerkenswerter Aspekt in diesem Kontext ist eine noch stärkere Entwicklung des Europäischen Rates hin zu einer „economic governance“<sup>2</sup>, deren Lenkung der Präsident Van Rompuy übernommen hat. Die thematische Schwerpunktlegung der Gipfeltreffen im Untersuchungszeitraum legt diese Entwicklung erneut nahe. Allerdings ist mittlerweile auch eine mögliche Entstehung einer ausschließlichen Wirtschaftsregierung der Euro-Mitgliedstaaten ebenso zu beobachten.

Andere Themen gerieten demgegenüber im Untersuchungszeitraum zunehmend in den Hintergrund. Der Energiegipfel in der ersten Jahreshälfte ist zwar zu einer festen Institution geworden. Die Beschäftigung des Europäischen Rates mit Energiepolitik, insbesondere Energieeffizienz und Versorgungssicherheit ist damit garantiert, doch weitere anvisierte Themen wie Migration und Asyl wurden nur grundlegend diskutiert, einige Reformen vertagt. Die Ereignisse in Japan und Pakistan überschatteten die Gipfeltreffen, die EU organisierte humanitäre Unterstützung.

*Tabelle: Übersicht wichtiger Themen des Europäischen Rates 2010 und 2011*

<p><b>Europäischer Rat, 16. September 2010</b> Gipfel in Anwesenheit der 27 Außenminister</p> <p><b>Auswärtiges</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– außenpolitische Agenda der EU im kommenden Halbjahr</li> <li>– strategische Partnerschaften der EU mit Drittstaaten: Gipfeltreffen mit China, Korea, ASEAM, Ukraine, Russland</li> </ul> <p><b>Wirtschaft, Finanzen, Euro</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Zwischenbericht der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ (Task Force unter Leitung von Präsident Van Rompuy)</li> </ul> <p><b>Sonstiges</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausweisungspraxis von Roma-Gruppen aus Frankreich</li> <li>– Erklärung zu Überschwemmungen: Pakistan</li> <li>– Erklärung zum Nahost-Friedensprozess: Zwei-Staaten-Lösung</li> </ul>
<p><b>Europäischer Rat, 28./29. Oktober 2010</b></p> <p><b>Wirtschaft, Finanzen, Euro</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Europäisches Semester, SWP, WWU: Ergebnisse der Arbeitsgruppe „Wirtschaftspolitische Steuerung“ gebilligt</li> <li>– Diskussion zum EU-Haushalt ab 2013</li> <li>– Nachbereitung G20-Gipfeltreffen in Seoul: Baseler Vereinbarung zur globalen Finanzstabilität</li> </ul> <p><b>Auswärtiges</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Vorbereitung Klimakonferenz in Cancún</li> <li>– Vorbereitung Gipfeltreffen mit Drittländern</li> </ul>

2 Siehe beispielsweise „Remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council, following the second meeting of the Task force on economic governance“, European Council President Press release, Brüssel, 7. Juni 2010, PCE 118/10.

<b>Europäischer Rat, 16./17. Dezember 2010</b>
<b>Institutionen</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Vertragsänderung zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) – Ergänzung des Artikel 136 EUV</li> </ul> <b>Wirtschaft, Finanzen, Euro</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Modalitäten bei der Ausgestaltung des ESM</li> <li>– Gesetzgebungsvorschläge zur wirtschaftspolitischen Steuerung</li> <li>– Europa-2020-Strategie für Beschäftigung und Wachstum: Begrüßung der Fortschritte</li> </ul> <b>Sonstiges</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Sachstandbericht über die Beziehungen der EU zu ihren Partnern von Hoher Vertreterin für die EU-Außenbeziehungen</li> <li>– Montenegro: Status Bewerberland</li> <li>– Klimagipfel in Cancún: positive Bewertung der Ergebnisse</li> </ul>
<b>Europäischer Rat, 4. Februar 2011: „Energie-Gipfel“</b>
<b>Energiepolitik</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Maßnahmen für mehr Energiesicherheit und Energieeffizienz</li> <li>– Integration europäischer Energiemarkt inklusive Modernisierung Energieinfrastruktur</li> <li>– Investitionen in erneuerbare Energiequellen</li> </ul> <b>Auswärtiges</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Außenbeziehungen: mehr Kohärenz in bilateralen EU-Beziehungen zu den wichtigsten Erdgaserzeuger-, Transit und Verbraucherländern; u.a. Partnerschaft zu Russland</li> </ul> <b>Wirtschaft, Finanzen, Euro</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Maßnahmen zur nationalen Haushaltskonsolidierung</li> </ul> <b>Sonstiges</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Europäische Forschungsagenda: Vollendung des Europäischen Forschungsraums bis 2014</li> </ul>
<b>Europäischer Rat, 24./25. März 2011: „Frühjahrgipfel“</b>
<b>Wirtschaft, Finanzen, Euro</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Europäisches Semester: mehr Selbstverpflichtung der Mitgliedstaaten, Europa-2020-Strategie-Fortschreibung, Haushaltskonsolidierung und Strukturreform</li> <li>– Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung</li> <li>– Euro-Plus Pakt: Maßnahmenpakete zur Stabilisierung des Euro (Eurozone plus)</li> <li>– Wiederherstellung „eines gesunden Bankensektors“</li> <li>– Legislativvorschläge der Europäischen Kommission zur Euro-Stärkung</li> <li>– ESM: nur als Ultima-Ratio im Krisenfall, mit Einstimmigkeit, mit Beteiligung IWF</li> </ul> <b>Auswärtiges</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Atomkatastrophe in Japan: Stresstests für Atomkraftwerke in EU beschlossen</li> <li>– Nordafrika: Aufstockung finanzieller Hilfen zur Förderung demokratischer Prozesse</li> <li>– Reform der südlichen Partnerschaft</li> </ul>
<b>Europäischer Rat, 23./24. Juni 2011</b>
<b>Wirtschaft, Finanzen, Euro</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Europäisches Semester: Durchführung; Strategie Europa 2020: Konsolidierung</li> <li>– Wirtschaftspolitische Koordinierung: 6 Gesetzgebungsvorschläge verabschiedet</li> <li>– Euro-Plus-Pakt</li> <li>– Regulierung des Bankensektors</li> <li>– Neues Investitionsprogramm für Griechenland</li> <li>– Ernennung neuer EZB-Präsident Mario Draghi</li> </ul> <b>Justiz, Inneres</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Reform des Schengener Abkommens</li> <li>– Überprüfung der Migrationspolitik und Grenzsicherheit geplant</li> </ul> <b>Auswärtiges</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Reform südliche Nachbarschaftspolitik</li> </ul> <b>Sonstiges</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Beschluss über EU-Beitritt Kroatiens für 2012</li> </ul>

Quelle: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, eigene Zusammenstellung.

Die Tagesordnungen der oben genannten, für ein Jahr im Vergleich zu den vorangegangenen Jahren ungewöhnlich zahlreichen Sitzungen dokumentieren im Untersuchungszeitraum von September 2010 bis August 2011 erneut die fast alle Politikbereiche umfassende Bandbreite der Aktivitäten, welche von den nationalen Spitzenpolitikern angegangen worden sind.

### **Krisenbewältigung und Entscheidungen zum Euro – Auf dem Weg zur Wirtschaftsregierung?**

Die Treffen der Staats- und Regierungschefs standen im Zeichen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise, die mittlerweile den Zusammenhalt der Eurozone gefährdete. Zahlreiche Gipfel im Untersuchungszeitraum wurden von Treffen zwischen den Regierungen Deutschlands und Frankreichs vorbereitet und durch Gespräche, beispielsweise mit dem griechischen Premierminister Papandreou sowie den Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission, ergänzt. Zudem einigte sich der Europäische Rat auf zahlreiche Vorschläge, die vielfach von der Eurogruppe im Vorfeld der Gipfeltreffen vorbereitet worden waren.

#### *Die ‚Van Rompuy-Task Force‘*

Darüber hinaus hatten die Staats- und Regierungschefs bereits im März 2010 eine so genannte „Task-Force“ ins Leben gerufen, die unter Leitung von Präsident Van Rompuy tagte und dem Europäischen Rat im Oktober des Jahres seine Vorschläge übermittelte. Van Rompuy hatte bereits zu Beginn seiner Amtszeit einen Anspruch auf Übernahme der Koordinierung des Themenblocks Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich gemacht und wurde dann im Sommer 2011 von der französischen Regierung sogar als potentieller Kandidat für das Amt eines Euro-Ratspräsidenten gehandelt;<sup>3</sup> ein Amt, das es in dieser Form bislang noch nicht gibt, das jedoch im Kontext einer Euro-Wirtschaftsregierung geschaffen werden müsste.

Die Ergebnisse der Van Rompuy Task-Force, die vom Europäischen Rat in der Folgezeit nach Veröffentlichung diskutiert und teilweise umgesetzt wurden, beinhalten unter anderem die Zielformulierung einer Europäischen Wirtschaftsregierung oder einfacher der wirtschaftspolitischen Steuerung („economic governance“). Weiterhin werden die bessere Überwachung der nationalen Schuldenstände, strengere fiskalische Disziplin oder ein robusterer Krisenmechanismus gefordert.<sup>4</sup> So unterstreicht Van Rompuy „balanced budgets are not a goal in themselves. We take these measures because fiscal sustainability creates confidence and lays the basis for economic growth and jobs.“<sup>5</sup> Mehr Koordinierung insbesondere innerhalb der Eurozone soll über bereits existierende Mechanismen, ihre bessere Nutzung oder Reform erzielt werden, als Beispiel sei der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) genannt. Der Präsident des Europäischen Rates erhofft sich über die Stärkung nationaler und europäischer Institutionen eine tiefgreifendere und unabhängige Analyse der nationalen Fiskalgegebenheiten. Bemerkenswert ist zudem, dass der Bericht die Reform des Artikels nach dem ‚vereinfachten Vertragsänderungsverfahren‘ in die Debatte einbrachte.

Das repräsentativ mit Vertretern aller EU-Regierungen sowie europäischer Institutionen besetzte Gremium erwies sich als sinnvolles Format um den Staats- und Regierungschefs eine Richtschnur vorzugeben. Somit einigten sich diese dann auch in der Folge auf ein umfangreiches Maßnahmenpaket zur Krisenbewältigung.

---

3 Vgl. Joint letter from Nicolas Sarkozy, President of the Republic, and Angela Merkel, Chancellor of Germany, to Herman Van Rompuy, President of the European Council, Paris, 17. August 2011.

4 Vgl. Task Force to the European Council: Strengthening Economic Governance in the EU, Final Report, Brüssel, 21. Oktober 2010.

5 Van Rompuy, Herman: Remarks by the President of the European Council, following the last meeting of the Task force on economic governance, PCE 230/10, Luxemburg, 18. Oktober 2010, S. 2.

*Das Europäische Semester*

Auf seinem Märzgipfel 2011 bekräftigte der Europäische Rat die auch von Van Rompuy bevorzugte Durchführung des Europäischen Semesters mit folgenden Zielsetzungen: Haushaltskonsolidierung und Strukturreform mittels „Wiederherstellung solider Staatshaushalte“, „mehrjährige Konsolidierungspläne“, „Korrektur schädlicher und anhaltender makroökonomischer Ungleichgewichte“ sowie die Reform der Arbeitsmärkte zur Senkung der Arbeitslosigkeit.<sup>6</sup> Seit 2011 müssen die EU-Mitgliedstaaten ihre mittelfristige Haushalts- und wirtschaftspolitische Planung vorlegen, die dann von Kommission und Rat geprüft wird sowie abschließend beim Europäischen Rat in länderspezifische Empfehlungen mündet. Eine jährliche Gesamtbewertung nationaler und EU-Fortschritte soll die wirtschaftliche und fiskalische Entwicklung erleichtern.

*Der Euro in der Krise: Griechenland nur der Anfang?*

Der Europäische Rat beschäftigte sich weiterhin durchgängig mit der Frage, mittels welcher Maßnahmen das Verschuldungsdesaster Griechenlands, dann jedoch auch die defizitäre Haushaltssituation in Irland, Spanien und Portugal überwunden werden, und die Eurozone insgesamt stabilisiert werden könnte. In intensiven Debatten zwischen den Staats- und Regierungschefs wurden sogar die Kosten- und Nutzen eines Austritts aus der Eurozone für Staaten wie Griechenland debattiert, doch letztlich als keine echte Alternative wieder verworfen. Im Juni 2011 gab es erneut eine Erklärung zur Griechenlandkrise, welche die Unterstützung des Europäischen Rates für die griechische haushalts- und strukturpolitische Agenda zum Ausdruck brachte.<sup>7</sup> Kommissionspräsident Barroso schlug auf dem Junigipfel zudem vor, Griechenland mehr technische Unterstützung zur richtigen Verwendung der Strukturmittel zu kommen zu lassen und die Co-Finanzierungsrate für das Land zu senken. Abschließend forderte der Europäische Rat die griechische Opposition nachdrücklich auf, dem nationalen Sparpaket, das unter anderem stark umstrittene Steuererhöhungen enthält, zuzustimmen.

Interessant ist in diesem Kontext, dass erneut ein Vorschlag der Finanzminister der Eurogruppe, in diesem Fall für einen ‚Pakt für den Euro‘ übernommen wurde.<sup>8</sup> Es schlossen sich weitere Mitgliedstaaten an: Dänemark, Rumänien, Bulgarien, Polen, Lettland und Litauen. „In dem Pakt wird der Schwerpunkt vor allem auf die Bereiche gelegt, die in die einzelstaatliche Zuständigkeit fallen und die für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und die Vermeidung schädlicher Ungleichgewichte von entscheidender Bedeutung sind.“<sup>9</sup>

*Eurogruppe und Wirtschaftsregierung*

Der Europäische Rat selbst hatte in 2010 betont, dass „insbesondere was die haushaltspolitische Überwachung sowie eine umfassendere Überwachung der Wirtschaftspolitik angeht [...] die Verstärkung der wirtschaftspolitischen Koordinierung [...] eine wesentliche und dringende Priorität“ darstellt.<sup>10</sup> Van Rompuy schlug deshalb vor „the first result is that the European Council becomes something like the ‘gouvernement économique’ of the Union, as some would call it. Or the place for ‚economic governance‘, as others prefer. The financial and economic crisis obliges us to take steps on this road.“<sup>11</sup> Die Schaffung einer

6 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 24./25. März 2011, S. 2-3.

7 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 23./24. Juni 2011, S. 6.

8 Vgl. Schlussfolgerungen der Eurogruppe, 11. März 2011, Anlage I.

9 Ebd., S. 5.

10 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Brüssel 17. Juni 2010, S. 4.

11 Van Rompuy, Herman: Address to the Collège d'Europe, Bruges, 25 February 2010.

Wirtschaftsregierung<sup>12</sup> wie sie hier von Van Rompuy unter dem Dach des Europäischen Rates als Ziel vorgegeben wurde oder auch im Bericht der Reflexionsgruppe über die Zukunft der EU 2030 unter Leitung von Felipe González Márquez gefordert ist,<sup>13</sup> hat die Staats- und Regierungschefs auch in 2011 weiter intensiv beschäftigt.

Die Variante der Übertragung der Leitung der Wirtschaftskoordinierung an den Europäischen Rat wie hier gefordert<sup>14</sup> käme zwar jenen Staaten entgegen, die nicht der Eurozone angehören, doch mittlerweile wird eine exklusivere Wirtschaftsregierung ebenfalls debattiert. Denn im Untersuchungszeitraum hat die Eurogruppe bei ihren Gipfeltreffen entscheidende Weichenstellungen und Vorschläge erarbeitet, die zahlreich vom Europäischen Rat aufgegriffen wurden. Der Versuch, auch jene EU-Mitgliedstaaten in die Maßnahmen-Pakete einzubeziehen, die nicht der Eurozone angehören, zeigt, dass die Eurogruppe sich zu einer Wirtschaftsregierung weiterentwickeln könnte. Dies manifestiert sich in dem Vorschlag vom August 2011 für eine Euro-Wirtschaftsregierung von Präsident Sarkozy und Bundeskanzlerin Merkel.<sup>15</sup> Somit ist Merkel umgeschwenkt und befürwortet inzwischen eine europäische wirtschaftliche Steuerung, die nach französischem Vorschlag nur von den Mitgliedern der Eurogruppe übernommen würde. Wie bei dem Verhältnis des ECOFIN Rates zu dem der Finanzminister der Eurozone könnte der Europäische Rat damit zumindest in diesem Politikfeld zu einem nachgeordneten Gremium werden.

### **Auswärtiges Handeln der Union**

Stellungnahmen des Europäischen Rates zu Ereignissen und Entwicklungen des internationalen Systems gehören zu den üblichen Aktivitäten dieses Gremiums. Eine besondere Initiative war, dass der Präsident für September 2010 „eine außerordentliche Tagung des Europäischen Rates angekündigt (hatte), an der die Minister für auswärtige Angelegenheiten teilnehmen werden, um darüber zu beraten, wie sich die Union mit ihren strategischen Partnern besser über globale Fragen austauschen kann.“<sup>16</sup> Augenscheinlich galt es, Schwächen in der Koordinierung außenpolitischer Aktivitäten zu begegnen.

Vor dem Hintergrund zahlreich bevorstehender EU-Gipfel mit China, den USA, Russland, der Ukraine, der Republik Korea, Indien oder den ASEAN Staaten, wie auch dem G-20 Treffen in Seoul, vereinbarte der Europäische Rat sich zukünftig stärker im Vorfeld zu koordinieren. Mit der Zielsetzung „aktiv ihre strategischen Interessen (zu) verfolgen“<sup>17</sup> soll die Union auf Basis des Vertrags von Lissabon und der Europäischen Sicherheitsstrategie ihre Möglichkeiten besser ausschöpfen. Einmal pro Jahr wird das Gremium folglich eine entsprechende Bestandsaufnahme vornehmen.<sup>18</sup> Die Hoffnung neue Impulse setzen zu können, wurde jedoch schnell durch sich überschlagende Ereignisse in der südlichen Nachbarschaft und Naturkatastrophen in Japan oder Pakistan überschattet. Erneut galt es ad-hoc Krisenmanagement zu betreiben.

---

12 Vgl. u.a. Wessels, Wolfgang: Der Europäische Rat als Wirtschaftsregierung. Zur französisch-deutschen Kontroverse, in: Bodo Knoll / Hans Pitlik (Hrsg.): Entwicklung und Perspektiven der Europäischen Union. Festschrift für Rolf Caesar, Baden-Baden 2009.

13 Vgl. Bericht der Reflexionsgruppe an den Europäischen Rat über die Zukunft der EU 2030: Projekt Europa 2030, Herausforderungen und Chancen, Mai 2010.

14 Ebd., S. 19.

15 Vgl. Joint letter from Nicolas Sarkozy, President of the Republic, and Angela Merkel, Chancellor of Germany, to Herman Van Rompuy, President of the European Council, Paris, 17. August 2011.

16 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 26. März 2010, S. 10.

17 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 16. September 2010, S. 3.

18 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 16./17. Dezember 2010, S. 3.



*Klima- und Energiepolitik, die Folgen des Erdbebens in Japan*

Ausgewählte internationale Ereignisse beschäftigen den Europäischen Rat auf seinen Gipfeltreffen. Im Vorfeld der Klimakonferenz in Cancún unterstrich der Europäische Rat beispielsweise, dass die Union auch weiterhin ihre Vorreiterrolle beibehalten solle. Eine Prüfung der Reduzierung um mehr als die anvisierten 20 Prozent sei ebenso vorgesehen wie die Unterstützung regionaler Initiativen gegen den Klimawandel (z. B. Mittelmeerinitiative).<sup>19</sup> Auf seinem so genannten Energiegipfel im Februar 2011 verabschiedete der Europäische Rat dann zahlreiche Maßnahmen, welche die Investitionen in Energieeffizienz und die Wettbewerbsfähigkeit steigern, die Energieversorgungssicherheit verbessern und Nachhaltigkeit unterstützen sollen. All dies vor der Maßgabe einer Förderung erneuerbarer Energiequellen und CO<sub>2</sub>-armer Technologien.<sup>20</sup>

Unter dem Eindruck der Atomkatastrophe in Japan, vereinbarte der Europäische Rat zusätzlich so genannte „Stresstests“ für in der EU angesiedelten Atomkraftwerke. Die Kommission wurde ersucht, die Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Sicherheit kerntechnischer Anlagen bis Ende 2011 zu überprüfen und die Mitgliedstaaten aufgefordert, „die Richtlinie über die Sicherheit kerntechnischer Anlagen vollständig“ umzusetzen.<sup>21</sup>

*Späte EU-Reaktionen auf den ‚Arabischen Frühling‘*

Obwohl sich die Ereignisse in Nordafrika, beginnend mit Protesten gegen das autoritäre Regime in Tunesien, bereits seit Dezember 2010 überschlugen, nahm der Europäische Rat erst im Februar 2011 eine Erklärung zu Ägypten und der nordafrikanischen Region an. Diese verurteilt die dort vorherrschende Gewalt und begrüßt demgegenüber die Demokratisierungsbestrebungen. Die Hohe Vertreterin wurde zudem ersucht, ein Maßnahmenpaket zur Unterstützung des Wandels und zur Bereitstellung humanitärer Hilfe zu schnüren. Alle Maßnahmen sollten dabei in Einklang mit den Zielen der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Union für den Mittelmeerraum überprüft bzw. angepasst werden.<sup>22</sup>

Ausführlicher beschäftigte sich dann erst sehr spät der Märzgipfel 2011 mit den Abläufen im Kontext des ‚Arabischen Frühlings‘, die sich mittlerweile bis nach Jemen und Libyen ausgeweitet hatten. Erneut verurteilen die Staats- und Regierungschefs „die fortwährende gewaltsame und brutale Repression des [(dortigen)] Regimes gegen das eigene Volk“.<sup>23</sup> Sie bekräftigen ihren Willen zur Zusammenarbeit mit den sich vor Ort neu entwickelnden Institutionen sowie den Vereinten Nationen, der Arabischen Liga und der Afrikanischen Union. Die Vorschläge beziehen sich primär auf die kurzfristige Bereitstellung humanitärer und finanzieller Hilfe, fordern jedoch auch mit Blick auf eine langfristige Perspektive den Gesamtansatz zur Migration und die laufenden Hilfsprogramme für die Länder des Mittelmeerraums entsprechend anzupassen.<sup>24</sup>

Dann, im Juni 2011, nahm der Europäische Rat eine gesonderte Erklärung zur südlichen Nachbarschaft an. Sie basiert auf einer langfristig anvisierten Reform der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP). Vor dem Hintergrund der Ereignisse in Nordafrika sind zunächst Mobilitätsmaßnahmen mit Tunesien, Ägypten und Marokko geplant. Die Zivilgesellschaft soll verstärkt in Transformationsprozesse einbezogen werden, nationale

19 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 28./29. Oktober 2010, S. 4.

20 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 4. Februar 2011, S. 3f.

21 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 24./25. März 2010, S. 11.

22 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 4. Februar 2011, Anlage II, S. 15.

23 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 24./25. März 2011, S. 7.

24 Vgl. ebd., S. 9.

Aktionspläne künftig klarere Vorgaben erhalten. Die Staats- und Regierungschefs begrüßten die Reformen in Ägypten, Tunesien, Marokko, Jordanien und Algerien. Sie verurteilten demgegenüber die Gewaltmaßnahmen des Gaddafi-Regimes in Libyen. Bis 2013 soll die ENP zusätzlich 1,2 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt bekommen, mittels derer die wirtschaftlichen und politischen Transformationsprozesse unterstützt werden.<sup>25</sup>

Doch zuletzt ist es dem Gremium dennoch nicht gelungen, eine einheitliche und prominente Position im Kontext der außenpolitisch ausgesprochen relevanten Demokratiebewegungen des ‚Arabischen Frühlings‘ zu entwickeln oder den gewaltsamen Niederschlagungen von Regimegegnern wirkungsvoll zu begegnen. Auch im Rahmen der militärischen Angriffe auf das Gaddafi-Regime in Libyen fehlte eine einheitliche Position.

#### *Erweiterung, Migration und Asyl*

Im Juni 2011 begrüßten die Staats- und Regierungschefs einen baldigen EU-Beitritt Kroatiens, wohingegen das Thema eines EU-Beitrittskandidaten, der in den letzten Jahren häufig auf der Tagesordnung stand, nicht behandelt wurde: die Türkei. Die Entwicklung in Island wurde ebenfalls nicht gesondert vom Europäischen Rat erwähnt.

Der Europäische Rat verabschiedete die Donau-Strategie, ein Prestige-Projekt der ungarischen Regierung, die zu diesem Zeitpunkt die EU-Ratspräsidentschaft inne hatte. Wie bereits im Kontext der Östlichen Partnerschaft werden auch bei dieser Initiative die regionalen Akteure verstärkt in die Implementierung der Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur, Umwelt, Energiesicherheit und wirtschaftlichen Entwicklung einbezogen.<sup>26</sup>

Weiterhin hatte Präsident Van Rompuy für den Juni-Gipfel das Thema Migration, insbesondere die Kooperation mit Drittstaaten, auf die Agenda gesetzt, das kurzfristig um eine Diskussion rund um das Schengener Abkommen ergänzt wurde. Alleingänge wie jener von Dänemark, das kurzfristig seine Grenzkontrollen wieder einführte, sollten in Zukunft vermieden werden. Der Schengener Evaluationsmechanismus sollte verschärft und damit auch nach Beitritt Verstöße geahndet werden können,<sup>27</sup> eine Regelung, die für Bulgarien und Rumänien greifen könnte. Wie diese Evaluierung statt finden soll, bleibt jedoch noch zu klären.

Unter dem Eindruck der Migrationsschübe aus Afrika, einigten sich die Staats- und Regierungschefs darauf, die Europäische Grenzsicherung bis 2013 mittels mobiler Grenzschutzteams, einer stärkeren Verbindlichkeit von Unterstützungszusagen anderer Mitgliedstaaten und einem besseren Einbezug von der Grenzschutzagentur FRONTEX zu reformieren. Die Kommission wurde beauftragt, eine Mitteilung zur Solidaritätsbekundung mit jenen Mitgliedstaaten, welche unter besonderem Migrationsdruck stehen, zu entwerfen. Das noch stark umstrittene gemeinsame Europäische Asylsystem soll bis 2012 stehen.<sup>28</sup>

#### **Fazit: Das institutionelle Gleichgewicht nach Lissabon – Machtverschiebungen durch den Europäischen Rat und den Vollzeitpräsidenten**

Die relevanten Artikel des Vertrag von Lissabon (Artikel 13 und 15 EUV) zum Europäischen Rat haben Änderungen des rechtlichen Status herbeigeführt: Als Organ der EU ist er nun in die vertragsrechtliche Architektur der Union eingebettet. Weiterhin formulieren die Lissabonner Verträge Regelungen zu den Entscheidungsverfahren, eine begrenzte Ausweitung der vertraglich fixierten Aufgaben und Funktionen für die Entwicklung des EU-

---

25 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, 23./24. Juni 2011, Annex, S. 11f.

26 Vgl. ebd., S. 13.

27 Vgl. ebd., S. 8.

28 Vgl. ebd., S. 9ff.

Systems sowie für zentrale Bereiche der Politikgestaltung. Der Vertrag hat dabei bisher schon ausgeübte Funktionen in rechtliche Bestimmungen gegossen. Jedoch decken die allgemeinen Vorgaben des Artikel 15(1) und weitere Artikel die bisherige reale Aufgabenwahrnehmung dieses Schlüsselorgans nicht vollständig ab. Zu erwarten ist, dass die Staats- und Regierungschefs auch weiterhin die zentralen politischen Beschlüsse zum EU-Beitritt weiterer Staaten sowie zu den Eigenmitteln der Union und zum mehrjährigen Finanzrahmen treffen werden, auch wenn der Europäische Rat in den einschlägigen Vertragsartikeln nicht als Entscheidungsorgan aufgeführt wird.

Mit den neuen Bestimmungen der Lissabonner Verträge ist die Diskussion über die tatsächlich ausgeübte und die wünschenswerte Rolle des Europäischen Rats in der EU-Architektur indes noch nicht beendet. Vielmehr wird die Debatte über seine Position im institutionellen Gleichgewicht – auch im Lichte der währungspolitischen Krisensitzungen – verstärkt geführt. Die Brügger Rede der Bundeskanzlerin hat dieser Debatte einen weiteren Anstoß gegeben: ihre Betonung der Unions-Methode wird von EP-Abgeordneten wie auch Brüsseler Beamten weniger als intergouvernementale Ergänzung, sondern vielmehr als Alternative zur supranationalen Gemeinschaftsmethode verstanden. Die Aktivitäten und Übereinkünfte des Europäischen Rats zur Bewältigung der Finanzkrise können als eine erneute Verschiebung der eigentlichen Entscheidungsinstanz weg von Gemeinschaftsorganen verstanden werden. Die Kommission bzw. deren Präsident ist durch die Übernahme des Mandats für die Arbeitsgruppe „wirtschaftspolitische Steuerung“ durch den Europäischen Ratspräsidenten geschwächt. Diese Entscheidung des Europäischen Rates ist damit anders ausgefallen als jene im Falle der Arbeitsgruppe zur Vorbereitung der Währungsunion 1988, die von dem damaligen Kommissionspräsidenten Delors geleitet wurde.

Der „Allgemeine Rat“ ist zwar eine Stufe zur Vorbereitung des Europäischen Rats, behandelt zentrale Konfliktpunkte des Spitzengremiums jedoch häufig nicht. Der ECOFIN Rat wiederum wird zunehmend zur Vollzugskammer für die politischen Beschlüsse der Staats- und Regierungschefs. Das Europäische Parlament, obwohl grundsätzlich mit den Lissabonner Verträgen in seinen Rechten gestärkt, ist bisher nicht zum Verhandlungspartner des Führungsgremiums geworden. In dieser Sicht nimmt der Europäische Rat, wie schon häufig in der Geschichte der europäischen Integration, nun mit den Vertragsneuerungen sowie dem gezeigten Führungsanspruch in der Eurokrise zunehmend die Stellung eines Präsidenschaftsorgans an der Spitze einer institutionellen Hierarchie ein, und nicht jene eines Rates auf höchster Ebene.

Von besonderem Interesse im Kontext dieser Entwicklung ist, wie der zunächst auf zweieinhalb Jahre gewählte Präsident des Europäischen Rates, eine der zentralen Veränderungen des Vertrags, seine zugeschriebenen Aufgaben wahrgenommen hat. Gemäß Artikel 15(6) EUV und der Geschäftsordnung des Europäischen Rats vom 1. Dezember 2009 übernimmt der Präsident mehrere Aufgaben. Eine wesentliche Verantwortung liegt in der Sitzungsleitung: Er übernimmt den „Vorsitz bei den Arbeiten des Europäischen Rats und gibt ihnen Impulse“ (Art. 15(6a) EUV). Dieses Recht ermöglicht ihm, den Ablauf der Sitzungen zu organisieren und je nach Verhandlungskonstellation zu dynamisieren.

Die Vorbereitung der Sitzungen soll in Zusammenarbeit mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission auf der Grundlage der Arbeiten des Rates Allgemeine Angelegenheiten erfolgen (Art. 15(6b) EUV). Eine zentrale Rolle soll er als „ehrlicher Makler“ übernehmen, „der Zusammenhalt und Konsens im Europäischen Rat“ fördern soll. Ohne eigene nationale Interessen soll er als integrativer Moderator bzw. Mediator bei Interessendivergenzen und Konflikten vermitteln. Eine der zentralen Erwartungen an den Vorsitz des Europäischen Rates

war seit seiner Gründung neben den üblichen Aufgaben der Verfahrenslenkung, insbesondere bei der Vorbereitung der Treffen des Europäischen Rates, die Wahrnehmung der Rolle eines ‚ehrlichen Maklers‘ im Club der nationalen Spitzenpolitiker sowie deren Führung in Zeiten des Krisenmanagements. Der erste Amtsinhaber Herman Van Rompuy hat sein Rollenverständnis zwischen den Polen eines ‚(aktiven) Präsidenten‘ und ‚eines (reinen) Sitzungsleiters‘ angelegt („the two extreme role models should be discarded: the permanent President is not meant to be a President, nor is he meant to be only a chairman“<sup>29</sup>). Es ist ein Spannungsverhältnis zwischen ‚Herr‘, ‚Manager‘ und ‚Diener‘<sup>30</sup> des Europäischen Rats erkennbar; eine Brüsseler Sprachregelung spricht von ‚neither dictator nor spectator but facilitator‘.

Van Rompuys tatsächliche Rolle ist wesentlich von seinem Geschick abhängig, Herausforderungen an die EU im Kreise nationaler Führungspersönlichkeiten produktiv anzugehen. Er fand sich schnell in die ihm von den Staats- und Regierungschefs zugeordneten Funktion: als Initiator und Lenker der Verhandlungen mit wirtschafts- und finanzpolitischem Schwerpunkt. Verbunden mit dem Wunsch nach mehr Koordinierung der nationalen Problemlösungsansätze berief Van Rompuy Sondertreffen des Europäischen Rates ein. Weder mit Kommissionspräsident Barroso noch mit der rotierenden Präsidentschaft ergaben sich die zum Teil erwarteten, offen ausgetragenen Konflikte, doch hinter den Kulissen existieren auch weiterhin Unklarheiten und Kompetenzrängeleien. Die Außenrepräsentation in Themenfeldern, die laut den Verträgen in die Kompetenz der geteilten Zuständigkeiten fallen, wird zwar nicht synergetisch in sinnvoller Arbeitsteilung, doch pragmatisch von Kommissionspräsident Barroso und EU-Präsident Van Rompuy gemeinsam wahrgenommen.<sup>31</sup> Dies trägt zwar nicht zur geforderten besseren Sichtbarkeit der EU auf der internationalen Bühne bei und befördert zudem nicht die Idee des ‚Sprechens mit einer Stimme‘, doch kann diese Doppelrepräsentation der EU zumindest Kompetenz-Konflikte zwischen den beiden Präsidenten verhindern (so beispielsweise auf dem Klimagipfel in Kopenhagen 2009 oder dem G-20 Gipfeltreffen in Toronto 2010).

Ein Zwischenbefund weist auf eine Rolle als tatkräftiger Manager bzw. facilitator des Europäischen Rats, der die institutionellen und prozeduralen Möglichkeiten geschickt nutzt, ohne nach zu starken eigenen Profil zu streben. Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für Van Rompuy hängt von seiner Fähigkeit ab, ob es ihm gelingen wird, das französisch-deutsche Führungsduo zu unterstützen und gleichzeitig diese enge Kooperation, im Kreise der anderen Mitglieder, nicht als Vormacht oder als ein Direktorium der ‚Großen 2‘ erscheinen zu lassen.

### Weiterführende Literatur

Monar, Jörg: The European Union’s institutional balance of power after the Treaty of Lisbon, in: Commission, European (Hrsg.), *The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of leading policy-makers, academics and journalists*, Brüssel 2011, S. 60-89.

Wessels, Wolfgang: The European Council – Beyond the Traditional View Towards a Fusion, in: *Mélanges en l’honneur de Jean Paul Jacqué*, Paris 2010.

Wessels, Wolfgang/Traguth, Thomas: Der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates: ‚Herr‘ oder ‚Diener‘ im Haus Europa?, in: *integration* 4/2010, S. 297-311.

---

29 Van Rompuy, Herman: Speech at the „Klausurtagung“ of the CSU Landesgruppe Wildbad Kreuth, 7. Januar 2010.

30 Wessels/Traguth, a.a.O..

31 Vgl. u.a. Peadar ó Broin, Daniel Gros, Piotr Maciej Kaczynski: A post-mortem on the European Council, in: *Politics and Institutions*, CEPS Commentaries, 2. November 2010.

# Rat der Europäischen Union

Daniela Kietz

Im Jahr 2010 fanden erstmalig durchgängig die neuen Rechtsgrundlagen des Lissabonner Vertrages Anwendung auf den europäischen Rechtsetzungsprozess. Dabei kam es punktuell zu einer Reihe von öffentlichkeitswirksamen Auseinandersetzungen und Machtproben zwischen dem durch den neuen Vertrag maßgeblich gestärkten Europäischen Parlament und dem in vielerlei Hinsicht geschwächten Rat der EU. Insgesamt ging der Übergang zu Lissabon jedoch nicht mit einer Beeinträchtigung der Rechtsetzung einher. Entgegen der öffentlichen Wahrnehmung einer zuerst in einer Verfassungs-, dann in einer Wirtschafts- und Verschuldungskrise erstarrten, handlungsunfähigen Europäischen Union stieg die Gesetzgebungsaktivität über die letzten 10 Jahre. Bereits auf der Basis der komplexen Verfahrensregeln des Nizza Vertrages waren die EU-Institutionen in einer um 12 Mitglieder erweiterten EU prinzipiell entscheidungsfähig und bleiben es auch auf Grundlage des Lissabonner Vertrages.

## Rechtsetzung

Die Sitzungshäufigkeit des Rats im Jahr 2009 entsprach mit 72 formalen Treffen dem Trend der vorangegangenen Jahre mit durchschnittlich 75 Zusammenkünften.<sup>1</sup> Mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages am 1. Dezember 2009 tagt der Rat in zehn statt bisher neun Zusammensetzungen. Der bisherige Rat „Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen“ tritt offiziell getrennt in zwei Formationen „Allgemeine Angelegenheiten“ und „Auswärtige Angelegenheiten“ zusammen. Zwar überlässt der Vertrag die Festlegung der Liste der Ratsformationen an sich dem Europäischen Rat, schreibt aber erstmals die Bildung dieser zwei Formationen vor.

Im Jahr 2010 fanden erstmalig durchgängig die neuen Verfahrensregeln des Lissabonner Vertrages Anwendung auf die europäische Rechtssetzung. Der Vertrag hatte nicht nur die qualifizierte Mehrheitsregel für Ratsabstimmungen, sondern auch die Verfahren der Zustimmung und der Mitentscheidung – nunmehr zusammen mit der Mehrheitsregel im Rat das „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ – auf eine Reihe neuer Politikbereiche ausgeweitet und in diesen Fällen das Europäische Parlament zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat erhoben. Seit 1. Dezember 2009 unterliegen etwa weite Teile der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit in Strafsachen, legale Zuwanderungsfragen, die Handelspolitik sowie die beiden kostenintensivsten EU-Politiken, nämlich die Kohäsions- und Agrarpolitik, dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Zudem wird im Bereich des Auswärtigen Handelns der Einfluss des Parlaments maßgeblich dadurch gestärkt, dass alle internationalen Abkommen seiner Zustimmung bedürfen, die in Politikfeldern angesiedelt sind, in denen das Parlament EU-intern Mitentscheidungsrechte besitzt.

---

<sup>1</sup> Berechnung auf Grundlage der Pressemitteilungen des Rates unter: <http://www.consilium.eu>. Hinzu kommt eine Reihe informeller Tagungen und Videokonferenzen, die nicht offiziell dokumentiert werden.

In anderen Worten fast alle brisanten Handelsabkommen und Abkommen im sensiblen Bereich der Justiz- und Innenpolitik.

Mit Blick auf die Rechtsetzung stellen sich für das Jahr 2010 damit Fragen nach den Auswirkungen dieser Reformen. Erhöht die Ausweitung der Mehrheitsregel durch effizientere Entscheidungsverläufe im Rat die Rechtsetzungstätigkeit des Rates? Oder führt nicht vielmehr der Übergang von der Konsultation des Europäischen Parlamentes zur Mitentscheidung und Zustimmung zu verstärkten Konflikten zwischen Rat und Parlament und mündet in Verzögerungen des Rechtsetzungsprozesses? Letzteres war in vergleichbaren Situationen in der Vergangenheit, etwa beim Übergang zum Mitentscheidungsverfahren in weiten Teilen der Asyl- und Migrationspolitik im Jahr 2004, zumindest für einen Übergangszeitraum der Fall gewesen.

Der Rat verabschiedete im Jahr 2010 – teils zusammen mit dem Europäischen Parlament – im Mitentscheidungsverfahren 630 Rechtsakte, davon 174 Verordnungen, 55 Richtlinien und 354 Beschlüsse und Entscheidungen sowie 47 sonstige Rechtsakte (Einordnung nach den Kategorien der Eurlex-Datenbank unter [www.eurlex.europa.eu](http://www.eurlex.europa.eu)). Gegenüber dem Vorjahr war die Rechtsetzungsaktivität des Rates insgesamt somit weitgehend stabil (siehe Tabelle 1). Innerhalb der einzelnen Kategorien ergeben sich jedoch traditionell Schwankungen. Die Rechtsetzungsaktivität des Rates war das gesamte letzte Jahrzehnt über von deutlichen Schwankungen geprägt, unter anderem durch die fortwährenden Änderungen der rechtlichen Grundlagen der EU und durch die Beitritte von 12 Mitgliedstaaten. Die Jahre 2003, 2004 und 2006 wiesen einen deutlichen Anstieg auf, der vor allem durch die Rechtsanpassungen und Aktualisierungen im Zuge des Beitritts der neuen Mitgliedstaaten in den Jahren 2004 und 2007 ausgelöst wurde. Im Jahr 2006 kurbelte die Umsetzung des Mehrjährigen Finanzrahmens (2007-2013) die Rechtsetzungsaktivität an. Schließlich war im Jahr 2008 ein besonderer Anstieg bei den Richtlinien und Verordnungen zu verzeichnen, der zum großen Teil auf die Anpassung bestehender Rechtsakte an die Vorgaben der Komitologiereform des Jahres 2006 zurückging.

Während die Zahl der Verordnungen 2010 vergleichsweise stabil blieb, ist bei den Richtlinien ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen. Dieser wird durch einen Mehrjahrsvergleich jedoch teilweise relativiert. Im Vorjahr wurde eine außergewöhnlich hohe Zahl an Richtlinien verabschiedet. Dies ging insbesondere auf die anhaltenden Bemühungen der Kommission zur Kodifizierung *bestehenden* EU-Rechts zurück. Im Rahmen ihrer Agenda für bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau soll dadurch eine höhere Transparenz und Zugänglichkeit des EU-Rechts für Anwender und Bürger gewährleistet werden.<sup>2</sup> Bei Kodifizierungen wird entweder ein Rechtsakt und alle seine Änderungsrechtsakte oder auch alle Rechtsakte aus einem Sachbereich in einem einzigen, neu vom Gesetzgeber zu erlassenden Rechtsakt zusammengefasst.<sup>3</sup> Dabei handelt es sich vorrangig um Richtlinien. 2008 hatte die Kommission 47 Vorschläge für Rechtsakte zur Kodifizierung von EU-Recht vorgelegt, die hauptsächlich im darauffolgenden Jahr angenommen wurden. In den Jahren 2009 und 2010 war bereits ein Rückgang auf jeweils nur noch 16 Kodifizierungsinitiativen zu ver-

---

2 Siehe Mitteilung der Kommission, Dritte Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union, KOM(2009) 15 endgültig.

3 Beispielsweise Richtlinie 2009/79/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 13. Juli 2009 über die Halteinrichtung für Beifahrer von zweirädrigen Kraftfahrzeugen (Kodifizierte Fassung), ABl. 2009 L 201, S. 29.

zeichnen.<sup>4</sup> Darüber hinaus kam es im Jahr 2010 in den Politikbereichen zu Verzögerungen bei der Rechtsetzung, die vom Übergang in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren oder das Zustimmungsverfahren betroffen waren. In diesen Feldern mussten alle bei Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages am 1. Dezember 2009 laufenden Rechtssetzungsverfahren abgebrochen und neu in den Entscheidungsprozess eingebracht werden, um nach den neuen Verfahrensregeln verhandelt zu werden.

Die Zahl der in der Mehrzahl allein vom Rat verabschiedeten „Beschlüsse und Entscheidungen“ nahm im Jahr 2010 weiter zu, während die vage betitelte Kategorie „sonstige Rechtsakte“ im Vergleich zu den Vorjahren stark rückläufige Zahlen aufweist. Letztere Kategorie beherbergt sehr unterschiedliche Arten von Rechtsakten. Das Sachgebiet mit der höchsten Anzahl an Dossiers in dieser Kategorie ist die Wirtschafts- und Währungspolitik (etwa die Stellungnahmen des Rates zu den jährlich aktualisierten Stabilitätsprogrammen der Mitgliedstaaten im Rahmen der wirtschaftspolitischen Koordinierung). Der Schwund in der Kategorie „sonstige Rechtsakte“ erklärt sich vor allem durch die Lissabonner Reformen der Rechtsinstrumente. In der Vergangenheit wurden hier die in der ehemaligen zweiten und dritten Säule der EU verabschiedeten Akte aufgeführt wie die „Gemeinsamen Aktionen“ und „Gemeinsamen Standpunkte“ in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) oder die in der polizeilichen und justitiellen Zusammenarbeit erlassenen Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse. Letzte wurden mit Inkrafttreten der Lissabonner durch reguläre Verordnungen und Richtlinien ersetzt, während die neuen GASP-„Beschlüsse“ über „Standpunkte“ und „Aktionen der EU“ in der Kategorie „Beschlüsse und Entscheidungen“ geführt werden.

Es bleibt festzuhalten, dass der Übergang zu den Lissabonner Regeln im ersten Jahr grundsätzlich keine Auswirkungen auf die Quantität der Rechtsetzung insgesamt hat. Punktuell kam es zu einer Reihe von öffentlichkeitswirksamen Auseinandersetzungen und Machtproben zwischen dem durch den neuen Vertrag maßgeblich gestärkten Europäischen Parlament und dem in vielerlei Hinsicht geschwächten Rat der EU. Wegmarken dieses Konfliktes waren beispielsweise die Ablehnung des SWIFT-Abkommens durch das Europäische Parlament im Februar 2010 oder das Zerren um Einfluss auf den Aufbau des neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes im ersten Halbjahr 2010.<sup>5</sup>

---

4 Siehe die Arbeitsdokumente der Europäischen Kommission zu den von ihr in den Jahren 2008 – 2010 angenommene Initiativen unter [http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/atwork/programmes/index_de.htm).

5 Siehe dazu Kietz, Daniela/von Ondarza, Nicolai: D. Kietz /N. von Ondarza, Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments, SWP-Aktuell 57/2010, [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=7310](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=7310); Kietz, Daniela/von Ondarza, Nicolai: Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit. In einer konfliktgeladenen Umbruchphase deuten sich weitreichende Machtverschiebungen in den EU-Ratsstrukturen an, SWP-Aktuell 29/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik, <http://www.swp-berlin.org>; Ondarza, Nicolai: Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. April 2011.; Dauvergne, Alain: The Treaty of Lisbon: Assessment and Prospects, Study by Notre Europe, Oktober 2011, <http://www.notre-europe.eu/en/axes/visions-of-europe/works/publication/the-treaty-of-lisbon-assessment-and-prospects-as-of-summer-2011>.

Tabelle 1: Entwicklung der Rechtssetzungsaktivität des Rates 2000-2009

Jahr	Sekundärrechtsakte des Rates	davon Verordnungen	davon Richtlinien	davon Beschlüsse/ Entscheidungen	davon sonstige Rechtsakte
2000	521	193	44	217	67
2001	526	155	58	218	95
2002	544	165	52	217	110
2003	627	191	64	254	118
2004	661	225	52	313	71
2005	537	138	36	251	112
2006	631	208	65	253	105
2007	581	151	23	283	124
2008	669	189	67	280	133
2009	649	166	97	281	105
2010	630	174	55	354	47

Quelle: Eigene Berechnung nach [www.eurlex.europa.eu](http://www.eurlex.europa.eu).

Trotz der Überführung weiterer Politikfelder durch den Vertrag von Lissabon in das nunmehr so genannte „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“ verzeichnete die Zahl der im Mitentscheidungsverfahren vom Europäischem Parlament und Rat gemeinsam beschlossenen Rechtsakte 2010 einen leichten Rückgang. Mit 150 Mitentscheidungsakten lag sie dennoch weiterhin auf hohem Niveau (siehe Tabelle 2) und sollte nicht als Bruch mit dem Mehrjahrestrend der Zunahme von Mitentscheidungsakten gewertet werden. Dies gilt um so mehr, als dass es, wie erwähnt, durch den Übergang in das ordentliche Gesetzgebungsverfahren oder das Zustimmungsverfahren in einigen Politikbereichen zu Verzögerungen bei der Rechtsetzung kam.

Tabelle 2: Anzahl der in Mitentscheidung beschlossenen Rechtsakte 2000-2009

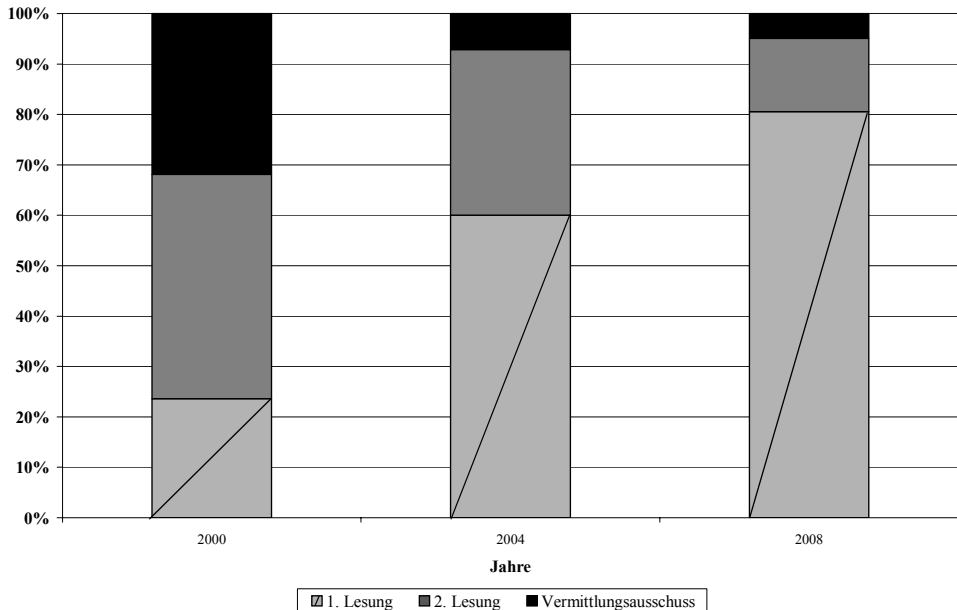
Jahr	Mitentscheidungs dossiers	Jahr	Mitentscheidungs dossiers
2000	65	2006	108
2001	72	2007	59
2002	88	2008	133
2003	101	2009	163
2004	93	2010	150
2005	58		

Quelle: Eigene Berechnung nach [www.eurlex.europa.eu](http://www.eurlex.europa.eu).



Der Großteil dieser Rechtsakte wird bereits in erster Lesung beschlossen (siehe Graphik 1). Wurden in den Jahren 2000 bis 2003 durchschnittlich nur 29 Prozent der Dossiers in erster Lesung angenommen und 49 Prozent in zweiter Lesung, waren es 2004 bereits 60 Prozent in erster Lesung. 2008 lag dieser Anteil bei rund 81 Prozent und nur noch 15 Prozent der Dossiers wurden in zweiter Lesung verabschiedet. Der Anteil der im Vermittlungsausschuss angenommenen Akte hatte sich in den letzten Jahren auf zwischen fünf und sechs Prozent stabilisiert. 2010 wurde erstmals kein einziger Rechtsakt im Vermittlungsausschuss verabschiedet.

Graphik 1: Beschlussfassung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren



Quelle: Gesamtberichte über die Tätigkeit der EU 2000-2008.

Für lediglich 109 der vom Rat 2010 (mit)beschlossenen 630 Rechtsakte veröffentlichte der Rat in seinen Monatsprotokollen detaillierte Abstimmungsergebnisse. Damit liegt der ‚Transparenzwert‘ der Abstimmungen, d.h. der Anteil der Rechtsakte für die Abstimmungsergebnisse veröffentlicht werden, bei nur 17 Prozent und damit deutlich unter den Werten der letzten Jahre. Über die letzten Jahre hatte der Rat zunehmend die Ergebnisse seiner Abstimmungen veröffentlicht. Zuletzt lag der Wert im Jahr 2009 bei 39 Prozent (2008 40 Prozent; 2007 28 Prozent; 2006 32 Prozent; 2005 24 Prozent). Der niedrige Wert erklärt sich teils dadurch, dass der Rat in der Tendenz regelmäßig die Abstimmungsergebnisse für die Verabschiedung von Verordnungen und – der 2010 rückläufigen Anzahl von – Richtlinien veröffentlicht, dies jedoch weniger regelmäßig für die 2010 besonders hohe Anzahl an Beschlüssen und Entscheidungen erfolgt. Dies sagt jedoch nichts über die Bedeutung der verschiedenen Normkategorien aus. Viele Beschlüsse regeln wichtige und politisch sensible Themen, etwa in der GASP. Unter Demokratie- und Transparenzgesichtspunkten stellt der niedrige Wert einen deutlichen Rückschritt dar.

### **Abstimmungsverhalten<sup>6</sup>**

Die Verträge von Amsterdam, Nizza und Lissabon weiteten die Anwendung der qualifizierten Mehrheitsregel im Rat auf neue Politikfelder aus. In der Anwendung der Verträge hatte der Rat in den letzten Jahren gemäß der jeweiligen formalen Rechtsgrundlage die Möglichkeit zunehmend mit qualifizierter Mehrheit zu entscheiden. 2004 waren in 69 Prozent der Rechtsakte, für die die Abstimmungsergebnisse veröffentlicht wurden, Mehrheitsentscheidungen möglich, 2010 bereits in 86 Prozent. Von den 109 Rechtsakten, deren Abstimmungsergebnisse im Jahr 2009 veröffentlicht wurden, erforderten gemäß der Rechtsgrundlage nur noch 14 Prozent Einstimmigkeit. Wie bereits in den Vorjahren erforderte kein einziger Rechtsakt eine einfache Mehrheit. Für die nächsten Jahre ist mit einer Stabilisierung des Anteils der qualifizierten Mehrheitsentscheidungen auf hohem Niveau bzw. sogar einem weiteren leichten Anstieg zu rechnen.

Die Verhandlungen im Rat sind traditionell stark von einer Kultur des Konsenses geprägt. Trotz formal möglicher Mehrheitsentscheidungen wird ein Großteil der Beschlüsse *de facto* einvernehmlich gefällt. Langzeituntersuchungen über das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten bestätigen, dass nur in circa 20 Prozent der Fälle wirklich konfliktive Abstimmungen stattfinden. Viele Konflikte werden bereits auf den unteren Arbeitsebenen des Rates gelöst, um die Dossiers auf Ministerebene einvernehmlich und ohne formale Abstimmung anzunehmen.<sup>7</sup> Mit der Erweiterung der EU um 12 Mitglieder erwarteten Beobachter jedoch hohe Effizienzverluste bei der Entscheidungsfindung im Rat, d.h. langwierige und schwierige Verhandlungen, die vermehrt formale „Kampf-abstimmungen“ nötig machen würden.

Das Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten im Rat bestätigte diese Befürchtung in den letzten Jahren jedoch nicht. Von 2004-2009 traten bei nur durchschnittlich 21 Prozent der formal möglichen qualifizierten Mehrheitsbeschlüsse, deren Abstimmungsergebnisse öffentlich dokumentiert sind, tatsächlich abweichende Voten auf – also Fälle in denen Mitgliedstaaten einen Rechtsakt ablehnten oder sich enthielten. In 79 Prozent der Fälle wurde trotz formal möglichem Mehrheitsbeschluss *de facto* im gegenseitigen Einvernehmen entschieden.

Daher ist das Ergebnis der Auswertung des Abstimmungsverhaltens im Rat für das Jahr 2010 auf den ersten Blick überraschend. Es liegt deutlich über dem Mehrjahrestrend. Unter den 93 qualifizierten Mehrheitsbeschlüssen im Jahr 2010 gab es 41 Abstimmungen mit abweichenden Voten, d.h. 44 Prozent wurden nicht einvernehmlich getroffen. Damit scheint das Jahr 2010 deutlich stärker von Konflikten geprägt gewesen zu sein als die Vorjahre. Mit Blick auf den ungewöhnlich niedrigen Transparenzwert kann hier zumindest stark vermutet werden, dass viele der einvernehmlichen Entscheidungen nicht in den öffentlichen Ratsprotokollen dokumentiert und damit das Ergebnis verzerrt wurde.

Der Eindruck der hohen Konfliktintensität wird zudem deutlich relativiert, wenn man das Verhältnis von Fällen mit ‚Nein-Stimmen‘ und Enthaltungen betrachtet. Nur in 20 der 41 Fälle mit abweichenden Voten stimmte ein oder mehrere Mitgliedstaaten gegen den Rechtsakt, in den restlichen 21 Fällen lagen lediglich Enthaltungen vor. Auch der Blick auf

---

6 Die Berechnungen und Hypothesen dieses Abschnittes basieren nur auf den veröffentlichten Abstimmungsergebnissen und können deshalb nur Tendenzen wiedergeben.

7 Hayes-Renshaw, Fiona/Helen Wallace: *The Council of Ministers*, 2. überarbeitete Auflage, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave, 2006, S. 259ff.

die absolute Zahl von Ablehnungen zeichnet eher ein konsensorientiertes Bild der Abstimmungen im Rat: Bei den insgesamt 46 Abstimmungen mit abweichenden Voten traten nur 27 Ablehnungen auf. Auf jede Abstimmung mit abweichenden Voten kamen damit lediglich 0,6 Nein-Stimmen (2009, 0,9; 2008 0,6; 2007 1,3, 2005 1,3; 2004 1,1).

Im Gegensatz dazu ist die absolute Zahl von 63 Enthaltungen (inklusive der Enthaltungen bei einstimmigen Entscheidungen) hoch. Gerade diese hohe Zahl an Enthaltungen weist darauf hin, dass trotz des grundlegenden Konsenswillens, das Niveau an Dissens durch die große Interessenvielfalt im Rat nach den Erweiterungen zugenommen hat. Die Zahl der Enthaltungen war in den letzten Jahren immer höher als die Zahl der Ablehnungen und ist kontinuierlich gestiegen. 2010 waren es durchschnittlich 1,3 Enthaltungen pro Fall mit abweichenden Voten (2009 1; 2008 1,5; 2007 0,8). Enthaltungen sind ein Instrument der Mitgliedstaaten, um Opposition verlauten zu lassen, ohne den Rechtsakt abzulehnen und sich formal überstimmen zu lassen. Ein weiterer Indikator für das gestiegene Dissens-Niveau ist auch die starke Zunahme der den Abstimmungsprotokollen beigefügten Erklärungen der Mitgliedstaaten seit dem Jahr 2004.<sup>8</sup>

Wie in den Vorjahren erlauben die Abstimmungsprotokolle keinen Rückschluss auf eine allgemeine Blockbildung im Rat auf Grundlage kulturell-historischer, geographischer oder wirtschaftlicher Positionen der Mitgliedstaaten. Gruppen von ablehnenden Staaten sind mit Blick auf ‚nord‘/‚süd‘ oder ‚alt‘/‚neu‘ in der Regel gemischt. Koalitionsbildungen finden häufig ad hoc statt und erklären sich oft vor dem Hintergrund über Politikfelder und Einzelentscheidungen hinweg geschnürter Kompromisspakete. Stabile Koalitionen entlang der genannten Kriterien finden nur vereinzelt innerhalb einzelner Politikfelder statt. In der deutlichen Mehrzahl der Fälle war es ohnehin nur ein einzelner Mitgliedstaat, der gegen einen Rechtsakt votierte, konkret in 17 von 20 Fällen mit Nein-Stimmen. Damit bleiben lediglich drei Fällen in denen es nicht gelang vor der Abstimmung im Rat Differenzen abzubauen, so dass mehr als ein Staat gegen die Verabschiedung des Rechtsaktes stimmte. In nur einem Fall, nämlich der umstrittenen Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, waren es mehr als zwei ablehnende Staaten. Die Richtlinie wurde trotz der Ablehnung Portugals, Polens, und der Slowakei sowie bei der Enthaltung Rumäniens mit Erklärungen von sechs Mitgliedstaaten und drei EU-Institutionen angenommen.

Auch von einer ausgeprägten Konfliktfreudigkeit einiger der 2004 und 2007 beigetretenen Länder kann zumindest auf Grundlage der Abstimmungsprotokolle nicht die Rede sein. Der Eindruck der Streitfreudigkeit entstand in den ersten Jahren eher durch das punktuelle, medienwirksam-europakritische Gebaren von Teilen der nationalen politischen Eliten in den Hauptstädten, wie geschehen in Polen oder Tschechien bei der Ratifizierung des Lissabonner Vertrages oder gegen Ende des Jahres 2010 in Ungarn anlässlich der europaweiten Kritik am neuen ungarischen Mediengesetz. Die am Tagesgeschäft des Rates beteiligten Akteure dieser Länder agieren grundsätzlich konzilianter. In den ersten beiden Jahren nach dem Beitritt hielten sich die 2004 und 2007 beigetretenen Mitgliedstaaten besonders zurück. Dies lag vorrangig daran, dass sich die innerstaatlichen Prozesse zur Herstellung einer nationalen Verhandlungsposition erst einspielen und die Akteure die

---

8 Siehe Hagemann/de Clerck-Sachsse: Decision-making in the Enlarged Council of Ministers: Evaluating the Facts, CEPS Policy Brief, n° 119, Januar 2007.

organisatorischen und sozialen Spielregeln der Verhandlungen im Rat verinnerlichen mussten. Seit dem Jahr 2006 bzw. 2009 machen diese Staaten vermehrt von ihren Stimmrechten Gebrauch und beteiligen sich aktiver an den Abstimmungen, was als eine „Normalisierung“ des Abstimmungsverhaltens zu bewerten ist.

Vor wie nach der Erweiterung wird die Liste der ‚Nein-Sager‘ mehrheitlich von *alten* Mitgliedstaaten angeführt. Untersuchungen des Abstimmungsverhaltens von 1994 bis 2004 ergaben eine Liste von ‚üblichen Verdächtigen‘, deren weitere Gültigkeit von den Daten der letzten Jahre untermauert wird. Zu dieser Gruppe gehören vor allem nördliche EU-Mitgliedstaaten wie das Vereinigte Königreich, Dänemark, Deutschland und die Niederlande.<sup>9</sup> In den letzten Jahren zählt vermehrt auch Österreich dazu. 2010 führt Deutschland die Nein-Sager Liste an, das in fünf dokumentierten Fällen gegen einen Rechtsakt stimmte. Ihm folgen Dänemark, das Vereinigte Königreich und die Niederlande mit vier bzw. jeweils 3 Nein-Voten. Erst an fünfter bzw. siebter Position folgen mit Polen und Bulgarien zwei ‚neuere‘ Mitgliedstaaten, die jeweils zwei Mal gegen einen Rechtsakt stimmten. 14 der 27 Mitgliedstaaten stimmten nicht ein einziges Mal gegen einen Rechtsakt. Dazu gehören Länder wie Belgien und Frankreich, die sich traditionell selten überstimmen lassen – entweder weil ihre Interessen durch die Rechtsakte abgebildet werden oder weil sie sich kulturell bedingt bei drohender Überstimung auf die Seite der Mehrheit schlagen. Die Liste der Enthaltungen wird wieder von den abstimmungsfreudigen Mitgliedstaaten angeführt. Das Vereinigte Königreich enthielt sich gleich zehn Mal; es folgen auf dritter und vierter Position Deutschland und Dänemark mit jeweils fünf Enthaltungen. Die zweite Position wird mit sechs Enthaltungen von dem oft als tendenziell europakritisch wahrgenommenen Tschechien besetzt, das dafür jedoch – wie fast alle anderen neuen Mitgliedstaaten – kein einziges Mal negativ votierte.

### Weiterführende Literatur

- Dauvergne, Alain: The Treaty of Lisbon: Assessment and Prospects, Study by Notre Europe, Oktober 2011, <http://www.notre-europe.eu/en/axes/visions-of-europe/works/publication/the-treaty-of-lisbon-assessment-and-prospects-as-of-summer-2011>.
- Hayes-Renshaw, Fiona/Helen Wallace: The Council of Ministers, 2. überarbeitete Auflage, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave, 2006.
- Kietz, Daniela/von Ondarza, Nicolai: D. Kietz /N. von Ondarza, Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments, SWP-Aktuell 57/2010, [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=7310](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=7310)
- Kietz, Daniela/von Ondarza, Nicolai: Willkommen in der Lissabonner Wirklichkeit. In einer konfliktgeladenen Umbruchphase deuten sich weitreichende Machtverschiebungen in den EU-Ratsstrukturen an, SWP-Aktuell 29/2010, Stiftung Wissenschaft und Politik, <http://www.swp-berlin.org>.
- Ondarza, Nicolai: Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. April 2011.

---

<sup>9</sup> Ausführlich dazu Hayes-Renshaw, Fiona/Helen Wallace: The Council of Ministers, 2. überarbeitete Auflage, Houndsmills, Basingstoke: Palgrave, 2006, S. 279ff.

# Europäische Kommission

Udo Diedrichs

Für die Kommission stand die institutionelle Selbstbehauptung im Zeichen krisenhafter Entwicklungen im Vordergrund des Interesses. In den Bemühungen um eine Bewahrung verschiedener Euro-Staaten vor der Insolvenz wurde die Kommission von den Staats- und Regierungschefs immer wieder an den Rand gedrängt und hatte erhebliche Mühe, ihrer Stimme Gehör zu verschaffen. Auch in einem weiteren zentralen Politikfeld der EU sah sie sich ernststen Herausforderungen gegenüber: die Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch einzelne EU-Staaten im Schengenraum barg die Gefahr einer Renationalisierung. Fürsprecher für einen gemeinschaftsorientierten Ansatz, wie ihn die Kommission vertrat, waren dagegen rar. Krisenmanagement überwog insgesamt das Bemühen um eine kraftvolle Gestaltung europäischer Politik.

## Die Krise im Euroraum und das Ringen um politischen Einfluss

In der sich weiter verschärfenden Verschuldungskrise innerhalb des Euro-Raums vertrat die Kommission insgesamt eine Linie, die auf die Stärkung gemeinsamer Ressourcen und Instrumente hinauslief. So unterstützte Kommissionspräsident Barroso den Vorschlag, europäische Anleihen auszugeben (Euro-Bonds), ebenso wie die Idee einer deutlichen Aufstockung der Mittel für den Rettungsschirm EFSF, war aber jeweils nur bedingt erfolgreich. Eine Meinungsführerschaft der Kommission war damit weit von der politischen Wirklichkeit entfernt, im Gegenteil – viele Beobachter identifizierten einen beträchtlichen Bedeutungsschwund der Kommission. Die Staats- und Regierungschefs bevorzugten intergouvernementale Absprachen und Initiativen, von denen die Kommission regelmäßig ausgeschlossen blieb.

Zudem schien das Agieren der Kommission in der ‚Eurokrise‘ nicht durchweg von Souveränität geprägt. So lieferte der öffentliche Brief José Manuel Barrosos vom 3. August 2011 in politischen wie medialen Kreisen der Mitgliedstaaten ausreichend Stoff für Kritik und Unverständnis.<sup>1</sup> Darin hatte der Kommissionspräsident die Wirksamkeit der kurz zuvor auf dem Brüsseler Krisengipfel verabschiedeten Maßnahmen in Frage gestellt und vor einem Scheitern des Euro gewarnt. Er plädierte daher für eine grundsätzliche Überprüfung des Rettungsschirms EFSF und seiner finanziellen Ausstattung. Bereits im Januar 2011 hatte Barroso weitere Maßnahmen und eine Aufstockung des Rettungsschirms gefordert und war dabei vor allem bei der Bundesregierung auf Ablehnung gestoßen.<sup>2</sup>

Insbesondere in der deutschen Öffentlichkeit wurde das Vorgehen Barrosos als kontraproduktiv und überstürzt betrachtet und dem Kommissionspräsidenten dabei insgesamt die Fähigkeit zu politischer Führung abgesprochen. Der Präsident der Euro-Gruppe, der luxemburgische Premier Jean-Claude Juncker, ließ ebenfalls durch seine Stellungnahme deutliches Missfallen erkennen und warnte vor unüberlegten Äußerungen in dieser Frage, die zu weiteren Turbulenzen führen könnten. Auch Kommentare des für Energie zuständi-

---

1 „Ego-Show zum ungünstigsten Zeitpunkt“, Handelsblatt, 0.08.2011; „Marktschreck Barroso“, Süddeutsche Zeitung, 05.08.2011.

2 „Merkel kritisiert Vorschläge zur Erweiterung des Euro-Rettungsschirms, Barroso: Beschluss würde Märkte beruhigen, Portugal-Anleihe erfolgreich platziert“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.01.2011.

gen Kommissionsmitglieds Günther Oettinger über den Zustand Griechenlands und mögliche Sanktionen für Schuldnerstaaten führten zu erheblichen Protesten und handelten dem Deutschen eine deutliche Distanzierung durch den Kommissionspräsidenten und dem für Währungsfragen zuständigen Kommissar Olli Rehn ein.<sup>3</sup>

Zustimmung signalisierte man in der Kommission für die deutsch-französischen Pläne hinsichtlich einer verstärkten wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Raum vom August 2011, die unter dem Stichwort einer Wirtschaftsregierung intensiv diskutiert wurden.<sup>4</sup> Kommissionspräsident Barroso unterstützte gemeinsam mit dem für Währungsfragen zuständigen Kommissionsmitglied Olli Rehn die Initiative des französischen Staatspräsidenten und der deutschen Bundeskanzlerin in einer öffentlichen Erklärung.<sup>5</sup> Ob der darin enthaltene Vorschlag zur Wahl eines ständigen Vorsitzes für den Rat der Staats- und Regierungschefs der Euro-Länder den institutionellen Interessen der Kommission wirklich dienlich ist, mag allerdings bezweifelt werden.

Als Erfolg konnte für die Kommission aber immerhin die im September 2011 erzielte Einigung über das Legislativpaket zum wirtschaftlichen Regieren, den sog. „Sixpack“, zwischen Rat und Europäischen Parlament verbucht werden, den es in den nachfolgenden Wochen allerdings noch formal zu verabschieden galt.<sup>6</sup> Einer der Kernpunkte der Kontroversen betraf die von der Kommission vorgesehenen Bestimmungen zur Verhängung von Sanktionen, die bei den Mitgliedstaaten zunächst auf Widerstand trafen. So sollte ein diesbezüglicher Kommissionsvorschlag als angenommen gelten, es sei denn, eine Mehrheit der Mitgliedstaaten votiert dagegen. Damit würde die Kommission deutlich gestärkt und der Wachstums- und Stabilitätspakt erheblich verschärft.

In den geplanten Vorschriften zum Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) wurde der Kommission ebenfalls eine zentrale Funktion zugewiesen. So soll sie im Falle der Gewährung von Finanzhilfen im Benehmen mit der EZB und teils auch in Zusammenarbeit mit dem IWF entscheidende Schritte mitgestalten, etwa in der Ablieferung einer Schuldentragbarkeitsanalyse und der Feststellung einer Gefahr für die Finanzstabilität der Euro-Zone im Vorfeld einer Finanzierungsentscheidung. Auch bei der Anfertigung eines makroökonomischen Anpassungsprogramms für Schuldnerstaaten und der Überwachung seiner Einhaltung soll die Kommission beteiligt werden.<sup>7</sup> Damit hat sie zwar in den großen Debatten um die Krisenbewältigung kaum gepunktet, wird aber in den kommenden Jahren für die Vermeidung von Krisen und das konkrete Management von Notlagen ein zentraler Mitspieler. Bereits in den aktuellen Bemühungen um eine Sanierung der griechischen Staatsfinanzen begleitete sie als Teil der so genannten ‚Troika‘ gemeinsam mit Vertretern des IWF und der EZB die Entscheidungen der Athener Regierung und ihre Umsetzung.

### **Die mittelfristige Finanzplanung: Die Kommission im Verteilungskampf**

In Mitten der politischen Debatte um die Bewältigung der Schuldenkrise gerieten die künftigen Gestaltungsfragen der EU fast in Vergessenheit. Die Kommission stellte im Juni 2011

---

3 „EU-Kommission tadelt Günther Oettinger“, Süddeutsche Zeitung, 10.09.2011.

4 „Geteiltes Echo auf Pläne zu einer europäischen Wirtschaftsregierung“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 18.08.2011. Zur deutsch-französischen Initiative siehe: Gemeinsamer Deutsch-Französischer Brief an EU-Ratspräsident Herman Van Rompuy, 17.08.2011, [http://www.bundeskanzlerin.de/nn\\_683594/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2011/08/2011-08-17-dt-franz-brief-rompuy.html](http://www.bundeskanzlerin.de/nn_683594/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2011/08/2011-08-17-dt-franz-brief-rompuy.html).

5 Statement by President Barroso and Commissioner Rehn on today's proposals by President Sarkozy and Chancellor Merkel, MEMO/11/557, Brüssel, 16.08.2011.

6 „Kompromiss zur Stabilitätspakt-Verschärfung“, Handelsblatt, 15.09.2011

7 Siehe hierzu die Ausführungen in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 24. und 25. März 2011, EUCO 10/1/11, REV1, 20.04.2011, Anlage 2 (Vereinbarung über die Merkmale des ESM).

ihren Vorschlag für den mehrjährigen Finanzrahmen der EU vor.<sup>8</sup> Darin sah sie ein Gesamtvolumen an Ressourcen für den Zeitraum 2014-2020 von 1,05% des BNE der EU an Zahlungsverpflichtungen und 1% des BNE an Zahlungen vor. Zugleich verdeutlichte sie die Leitgedanken, welche der Verteilung der Mittel künftig zugrunde liegen sollen. Als Kernelemente lassen sich hier die Begriffe des Wachstums und der Solidarität erkennen. Verstärkte Anstrengungen in den Bereichen Forschung und Innovation, Bildung sowie bei der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen seien dazu geeignet, Wachstums fördernde Impulse freizusetzen. Die Infrastruktur für den Binnenmarkt sei ebenfalls auszubauen. Im Gegenzug soll künftig in der Agrarpolitik eine erhöhte Ressourceneffizienz an den Tag gelegt werden, und auch bei der Verteilung von Strukturmitteln seien deutlichere Prioritäten notwendig. Solidarität solle insgesamt durch eine verstärkte Konzentration der Kohäsionsmittel, die gemeinsame Bewältigung der Folgen von Migration und von Katastrophen sowie im globalen Maßstab durch die Förderung unterentwickelter Drittländer realisiert werden. Weiterhin umstritten blieben die Vorstellungen der Kommission zur Einführung einer EU-Steuer oder eines Anteils der EU an der nationalen Mehrwertsteuer. Allen voran die Bundesrepublik, Großbritannien und die Niederlande lehnten diese Überlegungen strikt ab.<sup>9</sup> Der für Steuerfragen zuständige Kommissar Algirdas Šemeta forderte im Juli 2011 die Einführung einer Finanztransaktionssteuer, die anteilig dem europäischen wie den nationalen Haushalten fließen könne.<sup>10</sup> Aus Deutschland, den Niederlanden, Tschechien und Großbritannien kam allerdings nicht ganz unerwartet und postwendend eine ablehnende Reaktion.<sup>11</sup>

Im November 2010 hatte sich bereits im Vorgriff der Verhandlungen über die mittelfristige Finanzplanung ein heftiger Streit zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament ergeben, an dessen Ende das Scheitern eines gemeinsamen Haushalts für das Jahr 2011 stand.<sup>12</sup> Hintergrund der Kontroversen war vor allem die Absicht des EP, in den anstehenden Gesprächen um die Vorausschau 2014 – 2020 eine gleichberechtigte Mitsprache durchzusetzen und damit das Monopol der Regierungen zu durchbrechen. Die Kommission, die sich um eine Einigung bemüht hatte, sah sich vom Scheitern der Haushaltsverhandlungen enttäuscht und identifizierte eine Gruppe von Mitgliedstaaten als Schuldige, die durch ihre unnachgiebige Haltung die Gespräche in die Sackgasse manövriert hätten.<sup>13</sup> Insbesondere Großbritannien und die Niederlande hatten sich als resistent gegenüber den Forderungen des Parlaments erwiesen und einen klaren Konfrontationskurs eingeschlagen.

In den folgenden Wochen sollten sich die Positionierungen zur Ausgestaltung des künftigen EU-Budgets noch stärker polarisieren. Der Brief des französischen Präsidenten und der Regierungschefs Deutschlands, Großbritanniens, der Niederlande und Finnlands vom Dezember 2010 an José Manuel Barroso löste beim Adressaten deutliche Verärgerung aus. In dem Schreiben sprachen sie sich für ein Wachstum des EU-Budgets in der neuen mittelfristigen Finanzplanung aus, das nur noch unterhalb der Inflationsrate liegen sollte. Der Kommissionspräsident hatte das Vorgehen einzelner EU-Staaten zwar als typischen Ausdruck nationaler Interessenwahrung und als „rituelle Tänze der unterschiedlichen Stämme“ bezeichnet, musste

8 Mitteilung der Kommission: Ein Haushalt für „Europe 2020“, SEK(2011) 867 endg. und SEK(2011) 868 endg., KOM(2011) 500 endg., Brüssel, 19.06.2011.

9 „Widerstand gegen EU-Steuer“, Süddeutsche Zeitung, 1. Juli 2011; „Mitgliedstaaten lehnen EU-Steuer ab“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.06.2011.

10 „EU will Steuer auf Aktienhandel“, Süddeutsche Zeitung, 6.07.2011.

11 „Widerstand gegen EU-Steuer“, Süddeutsche Zeitung, 01.07.2011.

12 „Der EU droht ein Haushaltschaos, Die Verhandlungen zwischen dem Europaparlament und den nationalen Regierungen sind gescheitert“, Der Tagesspiegel, 17.11.2010.

13 „Budgetfiasko lähmt Brüssels Behörden, Financial Times Deutschland, 17.11.2010.

nun aber darum besorgt sein, dass die Aufgabe der Kommission, einen belastbaren Entwurf und tragfähigen Kompromiss für die finanzielle Vorausschau vorzulegen, über Gebühr belastet würde. Von Seiten osteuropäischer Regierungen erreichte sie bereits die Warnung, dass die Sparzwänge nicht auf Kosten der Kohäsion und Infrastruktur gehen dürften.<sup>14</sup> Die polnische Regierung profilierte sich hier als Verfechter einer weiterhin ausgabenbereiten Union und versuchte, gleichgesinnte ost- wie südeuropäische Länder unter dem Dach der „Freunde der Kohäsionspolitik“ zu sammeln.<sup>15</sup> Die Interessenkonflikte zwischen einsparungsgeneigten Nettozahlern und ausgabenbereiten Kohäsionsbefürwortern werden der Kommission erhebliche Anstrengungen in der Kompromissbildung abverlangen, zumal die polnische Ratspräsidentschaft der zweiten Jahreshälfte 2011 in dieser Frage als nicht gerade unbefangen galt.

Die mittelfristige Finanzplanung spielte für die Kommission auch deshalb eine herausragende Rolle, weil sie ihre eigene Wachstumsstrategie damit finanziell zu unterfüttern beabsichtigte. Die 2010 von der Kommission vorgestellte Strategie „Europe 2020“ wurde allerdings im vergangenen Jahr weitgehend von der Wirtschafts- und Finanzkrise und ihren Folgen überschattet. Den politischen Diskurs in der Europäischen Union konnte das Vorhaben jedenfalls nicht nachhaltig prägen. Damit war das eigentliche politische Prestigeprojekt, das Barroso seiner leicht unglücklich gestarteten zweiten Amtszeit zugrundelegen wollte, zumindest vorübergehend aus dem Blickfeld geraten. Für die Arbeit der Kommission und ihre legislativen Initiativen spielte es allerdings durchaus eine prägende Rolle.

### **Umwelt, Klimaschutz und Energie: Gegenwind für neue Anläufe**

Im Laufe des vergangenen Jahres wurde der Kommission zunehmend klar, dass die bis 2020 definierten energie- und umweltpolitischen Zielvorgaben wohl nur schwer durchzusetzen sein würden. Statt politischer Resignation leitete sie daraus jedoch ein erhöhtes Engagement ab, auch wenn sie dabei in den nationalen Hauptstädten kaum durchweg auf positive Resonanz hoffen durfte. Fragen der Nachhaltigkeit und des Umweltschutzes wurden von der Kommission in verschiedenen Politikfeldern als zentrale Herausforderung definiert und zogen sich wie ein thematischer roter Faden durch ihre Vorschläge.

Die ehrgeizigen Pläne der Klimakommissarin Hedegaard, die klimaschädlichen Emissionen bis zum Jahr 2020 statt um 20%, wie bisher vorgesehen, um 30% zu reduzieren, stieß bei zahlreichen Mitgliedstaaten auf Widerspruch. Allen voran profilierte sich die polnische Regierung gegenüber der Kommission als Gegner allzu hoher klimapolitischer Ambitionen. Die Bundesregierung wiederum bemühte sich um die Zustimmung der Kommission zu ihren Plänen für eine steuerliche Kompensation an Unternehmen in energieintensiver Produktion, die als staatliche Beihilfen der Prüfung durch Brüssel unterliegen.<sup>16</sup> Im März 2011 hatte die Kommission ein Paket an Vorschlägen zum Klimaschutz verabschiedet, das erhebliche Investitionen in den Umbau von industriellen Anlagen, die Sanierung von Gebäuden sowie die Entwicklung umweltschonender Verkehrsmittel vorsah.<sup>17</sup>

Energiekommissar Oettinger wiederum versuchte durch konkrete Vorschläge, Einsparungen beim Stromverbrauch durch konkrete Zielvorgaben zu erreichen.<sup>18</sup> So waren ab 2014 jährliche Einsparungen bei Energielieferanten und -versorgern von 1,5% sowie Sanierungsprogramme für öffentliche Gebäude vorgesehen. Allerdings war auch hier nur

---

14 „EU-Nettozahler verärgern Parlament, Financial Times Deutschland, 20.12.2010.

15 „Polen für neue EU-Finanzplanung“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.06.2011.

16 „Allianz gegen neue Klimapläne, Süddeutsche Zeitung, 8. Juli 2011.

17 „Elf Billionen für den Klimaschutz“, 09.03.2011.

18 „EU will Bürger zum Stromsparen zwingen“, Süddeutsche Zeitung, 17.06.2011.



eine Minderheit der EU-Staaten bislang durch entsprechende nationale Gesetzgebung aufgefallen, während sich der politische Enthusiasmus insgesamt in Grenzen hielt.

Auch in der Verkehrspolitik bemühte sich die Kommission um eine noch deutlichere Akzentsetzung zugunsten der Nachhaltigkeit. Der zuständige Kommissar Siim Kallas präsentierte im März 2011 den Plan Verkehr 2050, der als zentrales Element die umweltgerechte Verlagerung von Verkehrsmitteln und eine deutliche Einsparung im Energieverbrauch beinhaltete. So sollen schädliche Emissionen in diesem Sektor bis 2050 um 60% reduziert werden; im Personen- und Güterverkehr sollen zunehmend Bahn und Schifffahrt zum Einsatz kommen, während Fluggesellschaften umweltfreundlichere Kraftstoffe nutzen sollen.<sup>19</sup> Im Verhältnis zu den USA standen die Zeichen vermehrt auf Sturm, nachdem die US-Regierung die EU-Entscheidung, ab 2012 Kohlendioxid-Zertifikate für Fluggesellschaften einzuführen, scharf kritisiert hatte und auf Rücknahme drängte. Die Kommission wiederum beharrte auf der bestehenden Rechtslage und wies die US-Forderungen scharf zurück.<sup>20</sup>

Einen Sieg gegen die Kommission konnten Deutschland, Spanien und Rumänien im November 2010 erzielen, als es ihnen gelang, im EP eine Mehrheit für die Verlängerung der Subventionierung heimischer Kohle bis 2018 zu organisieren. Die Kommission hatte die Zuschüsse für die Kohleproduktion eigentlich bereits 2014 auslaufen lassen wollen.<sup>21</sup> Nach langwierigen Verhandlungen konnte schließlich ein Kompromiss erzielt werden, der es der Kommission ermöglichte, den betroffenen Staaten entgegenzukommen, dabei das Gesamtvolumen der Förderung aber zu begrenzen.

### **Die Kommission in der Agrar- und Fischereipolitik: Neuerung mit Nachhaltigkeit**

Nicht ganz so ökologisch schienen sich die Pläne zur künftigen Ausgestaltung der Landwirtschaftspolitik zu entwickeln. So wurde berichtet, Kommissionspräsident Barroso sträube sich gegen die von Agrarkommissar Ciolos geplante verstärkte Ausrichtung der Produktion an Umweltstandards sowie die gezielte Förderung ökologischer Projekte in der landwirtschaftlichen Strukturpolitik.<sup>22</sup> In der Mitteilung der Kommission vom November 2010 zur Reform der GAP, die nach intensiven öffentlichen Konsultationen vorgelegt wurde, spiegelte sich zudem deutliche Vorsicht gegenüber einem radikalen Wandel in der Landwirtschaftspolitik wider.<sup>23</sup> Als Hauptziele der künftigen Agrarpolitik wurden drei Vorgaben genannt: rentable Nahrungsmittelerzeugung, nachhaltige Bewirtschaftung und Klimaschutz sowie eine ausgewogene räumliche Entwicklung. Was die künftige Entwicklung der GAP betraf, wurden drei Optionen vorgestellt: eine schrittweise Anpassung des bestehenden Rahmens, eine zielgerichtete Reform mit dem Fokus auf Nachhaltigkeit und Balance (von Sektoren, Mitgliedstaaten und politischen Zielen), sowie drittens ein radikaler Umbau in Richtung auf Umwelt- und Klimaziele. Die Unentschlossenheit der Kommission, sich auf eine klare Linie festzulegen, mag ihre Ursache zum Teil in ihrer internen Uneinigkeit über die optimale Strategie haben; aber sicher lag diesem Vorgehen auch die Erkenntnis zugrunde, dass es politisch klüger sein kann, zunächst eine vermeintlich offene und damit wenige kritikanfällige Linie zu vertreten.

Einschneidende und deutlich konkretere Maßnahmen schlug die Kommission dagegen für die Gemeinsame Fischereipolitik der EU vor. Diese soll künftig stärker die Bestände

19 „Auf die Schiene gesetzt“, Süddeutsche Zeitung, 29.03.2011.

20 „Keine Gnade für Fluggesellschaften“, Süddeutsche Zeitung, 29.07.2011; „Handelsstreit zwischen EU und Amerika?“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.07.2011.

21 „Deutschland siegt im Kohlestreit“, Financial Times Deutschland, 24.11.1010.

22 „Es grünt nicht mehr so grün“, Süddeutsche Zeitung, 21.06.2011.

23 Mitteilung der Kommission: Die GAP bis 2020. Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, KOM(2010) 672 endg., 18.11.2010.

und ihre Reproduktionsfähigkeit unter dem Blickwinkel der Nachhaltigkeit berücksichtigen. In ihrer Mitteilung zur Reform des Sektors vom Juli 2011 wurden daher drastische Einschnitte empfohlen.<sup>24</sup> Widerstand gegen die Überlegungen der Kommission erhob sich in den Mitgliedstaaten insbesondere gegen die Bestimmung, wonach bei fehlenden wissenschaftlichen Daten vorsorglich eine pauschale Kürzung der Fangmenge um 25% vorgenommen werden sollte. Vor allem die Mittelmeeranrainer sind traditionell an hohen Fangquoten interessiert. Umweltverbände kritisierten dagegen den Maßnahmenkatalog als zu zaghaft und monierten eine fehlende Implementierungskontrolle.<sup>25</sup>

In der Krise um die Verbreitung des EHEC-Erregers, die im Frühjahr 2011 zu erheblichen Einbußen europäischer Gemüseproduzenten führte, befanden sich die Mitgliedstaaten und ihre Kontrollbehörden in der Vorhand. Insbesondere Deutschland wurde dabei ein suboptimales Management vorgeworfen. Der Vorschlag der Kommission, 150 Mio. Euro an Ausgleichszahlungen für erlittene Verluste an betroffene Produzenten zu leisten, wurde auf Betreiben Spaniens und Frankreichs vom Rat nochmals deutlich nach oben korrigiert, um den entstandenen Einnahmeausfall möglichst umfassend zu kompensieren.<sup>26</sup>

### **Die Kommission in der Innen- und Justizpolitik: Die Wiederentdeckung der Grenzen**

Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen innerhalb des Schengenraums durch einzelne Mitgliedstaaten stellte die Kommission vor vollendete Tatsachen und ließ ihr nur noch die Möglichkeit einer nachträglichen politischen Schadensbegrenzung. Die Entscheidung Dänemarks, im Juli 2011 wieder Grenzkontrollen gegenüber Deutschland und Schweden einzuführen, um verstärkt gegen illegale Migration und Kriminalität vorgehen zu können, wurde seitens der Kommission zwar als unbegründet betrachtet, aber nicht unmittelbar als widerrechtlich angesehen. Nach Prüfung der Maßnahmen kam man zu dem vorläufigen Ergebnis, dass die stichprobenhaften Kontrollen nicht gegen geltendes Recht verstießen, solange keine systematischen Grenzkontrollen eingeführt würden.<sup>27</sup> Das Unbehagen gegenüber der Aufweichung des Schengener Acquis innerhalb der Kommission war allerdings unübersehbar.

In Reaktion auf eine Initiative des italienischen Ministerpräsidenten Berlusconi und des französischen Präsidenten Sarkozy, die eine grundsätzliche Überarbeitung des Schengen-Regelwerks gefordert hatten, räumte Kommissionspräsident Barroso ein, dass die Einführung von Grenzkontrollen, wenn sie bestimmten konkreten Kriterien folge, durchaus vorstellbar sei.<sup>28</sup> Entscheidend bleibe aber, dass gemeinsame Standards vereinbart werden.

Hintergrund der italienischen und französischen Alleingänge war der massive Zustrom an Flüchtlingen aus dem nordafrikanischen Raum, der über die italienische Mittelmeerinsel Lampedusa seinen Weg in die Europäische Union, insbesondere nach Frankreich suchte. Die zuständige Kommissarin Malmström erklärte nach Prüfung der Sachlage, dass formal beiden Ländern kein Rechtsbruch vorgeworfen werden könne, der Geist des Schengener Abkommens allerdings missachtet worden sei.<sup>29</sup>

Aus Sicht der Kommission sollte die Entscheidung über die Aussetzung der Kontrollfreiheit in Brüssel und nicht in den nationalen Hauptstädten liegen. Im September 2011 ließ sie einen Legislativvorschlag erarbeiten, in dem ein vergemeinschaftetes Entschei-

---

24 Mitteilung der Kommission: Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik, KOM(2011) 417 endg., 13.07.2011.

25 „Fangquoten, Brüssel will Überfischung stoppen“, Financial Times Deutschland, 13.07.2011.

26 „EU-Geld für Gemüseproduzenten“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 08.06.2011.

27 „Stichprobenhafte Kontrollen begonnen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.07.2011

28 „Barroso: Mitreden bei Schengen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2.05.2011

29 „EU: Italien und Frankreich haben Schengen-Regeln nicht verletzt“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.07.2011.

dungsverfahren für die Einführung von Grenzkontrollen vorgesehen war, das der Kommission de facto ein Vetorecht zuspreche.<sup>30</sup> Zahlreiche Mitgliedstaaten betonten dagegen die nationale Ebene als Letztentscheidungsinstanz in Fragen des Grenzschutzes. Damit könnte sich ein Grundkonflikt ergeben, der die Fähigkeit der EU, einen wirksamen Schutz ihrer – inneren und äußeren – Grenzen zu bewerkstelligen, schwächt. Zusätzlich erschwert wurde die Lage durch die Vernetzung von Politikfeldern. Deutlich wurde diese Dynamik im Falle des Visumsmissbrauchs, gegen den die Kommission Maßnahmen einleitete. So hatte sich nach der Einführung der Visumsfreiheit im Verhältnis zu Serbien, Mazedonien und Montenegro im Jahre 2009 eine Flut offenbar unbegründeter Asylanträge aus diesen Ländern ergeben. Die Kommission schlug daher ein beschleunigtes Prozedere für die zeitnahe Wiedereinführung der Visumpflicht vor, das nach dem Komitologieverfahren ablaufen könne.<sup>31</sup> Im Juni 2011 legte die Kommission zudem überarbeitete Legislativvorschläge zu umstrittenen Aspekten der Asylpolitik vor. Dabei bot sie den Mitgliedstaaten einerseits einen höheren Grad an Flexibilität in der Handhabung von Asylanträgen an, versuchte aber zugleich, europaweite Standards in Fragen der Mobilität, der materiellen Unterstützung und des Zugangs von Asylbewerbern zum Arbeitsmarkt durchzusetzen.<sup>32</sup>

Insgesamt offenbarte sich damit eine beschleunigte Expansion von Konflikt- und Problemfeldern, auf welche die Kommission unter Zeitdruck reagieren musste. Die Sicherung der Grenzen und die Handhabung von Migration war immer schon als hochgradig sensible und heikle Materie betrachtet worden, spitzte sich im abgelaufenen Jahr nochmals deutlich zu, als sich die akute Gefahr ergab, dass Mitgliedstaaten angesichts europäischer Steuerungsdefizite auf nationale Instrumente zurückgreifen und damit den Vorrang gemeinschaftlicher Politikgestaltung in Frage stellen würden.

Für die Frage der Grundrechte und Prinzipien der Europäischen Union entwickelt sich zudem in der zweiten Jahreshälfte 2010 die ungarische Mediengesetzgebung immer deutlicher zu einem Problemfall. Anfang des Jahres 2011 rief sie auch verstärkt die Kommission auf den Plan, die eine Prüfung von Verstößen gegen die EU-Grundrechtecharta und gegen die Richtlinie für audiovisuelle Medien ankündigte.<sup>33</sup> Politisch war dieses Unterfangen aus verschiedenen Gründen heikel. So hatte Ungarn zum 1. Januar 2011 die Ratspräsidentschaft übernommen, wurde aber durch die zunehmende Kritik seitens anderer EU-Staaten zunehmend gelähmt, was auch die Zusammenarbeit mit den Institutionen belastete. Zudem übten die französische und die deutsche Regierung erheblichen Druck auf die Kommission aus, hier tätig zu werden und den Kurs der ungarischen Regierung hart zu attackieren. Kommissionspräsident Barroso engagierte sich persönlich in dieser Angelegenheit und suchte dabei den direkten Kontakt zum ungarischen Premier Orban, der schließlich zusagte, den Bedenken Rechnung zu tragen. Als Erfolg konnte sie verbuchen, dass Ungarn im Februar 2011 seine Mediengesetzgebung in zentralen Punkten änderte.<sup>34</sup> Gegenüber den Mitgliedstaaten hatte sich die ungarische Regierung jedwede Einmischung in innere Angelegenheiten verboten, gegenüber der Kommission als europäischer Instanz war man allerdings bereit, Entgegenkommen zu zeigen. Dies stärkte durchaus die Autorität der Brüsseler Behörde.

30 „Brüssel beansprucht Vetorecht bei Grenzkontrollen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 05.09.2011.

31 „Visumsfreie Einreise lichter aussetzen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.05.2011.

32 „Neue Vorschläge zum Asylrecht, EU-Kommission will Mitgliedstaaten mehr Spielraum lassen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 03.06.2011.

33 „EU knöpft sich Ungarns Regierung vor, Financial Times Deutschland, 06.01.2011.

34 „Ungarn ändert Mediengesetz in vier Punkten“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.02.2011.

### **Die Außenbeziehungen und die Erweiterung: Freiräume für die Kommission**

Im Bereich der Außenbeziehungen gelang es der Kommission, in einigen Feldern von vitalem Interesse für die EU ihr politisches Profil zu schärfen. Von der Hohen Repräsentantin für Außen- und Sicherheitspolitik ging kaum eine politische Ausstrahlung aus, durch die zentrale Akzente gesetzt und Initiativen auf den Weg gebracht worden wären. Der Ruf Catherine Ashtons in den Brüsseler Kreisen galt weiterhin als recht farb- und ideenlos und konnte an das Ansehen ihres Vorgängers kaum anknüpfen.<sup>35</sup> Zeitweise kursierten Prognosen über eine vorzeitige Amtsaufgabe der Hohen Repräsentantin in den Brüsseler Fluren. Für die Kommission war diese Entwicklung durchaus ambivalent. Zwar blieb damit das für Außenbeziehungen zuständige Mitglied des Kollegiums unter seinen Möglichkeiten, zugleich wurde aber auch vermieden, dass durch eine allzu präasente Hohe Vertreterin das Engagement der anderen Kommissionsmitglieder auf der internationalen Bühne insgesamt in den Hintergrund rückte. Das Bemühen, auch neben Catherine Ashton eine profilierte und eigenständige Außenpolitik seitens der Kommission zu betreiben, war in den vergangenen Jahren ja durchaus sichtbar gewesen. Zugleich war die Kommission bemüht, bei der Besetzung der Führungspositionen im noch jungen Auswärtigen Dienst ihre Interessen zu wahren. Nachdem die Deutsche Helga Schmid im Oktober 2010 zur stellvertretenden Generalsekretärin für politische Aufgaben ernannt worden war, konnte mit Unterstützung des Parlaments der Pole Maciej Popowski, ein früherer Direktor der Kommission, als stellvertretender Generalsekretär für interinstitutionelle Aufgaben installiert werden.<sup>36</sup>

Zentrale Bezugspunkte des außenpolitischen Wirkens der Kommission bildeten die Umbrüche im nordafrikanischen Raum und die Hungerkrise am Horn von Afrika. Zur Linderung der Dürrekatastrophe reagierte die Kommission mit zügigen Leistungen im Rahmen der humanitären Soforthilfe, von denen bis September 2011 gut 160 Mio Euro bereitgestellt wurden.<sup>37</sup> Zugleich bemühte sie sich um eine Koordinierung der europäischen Mittel. Die zuständige Kommissarin Georgieva vertrat die EU auf der Geberkonferenz in Addis Abeba im August 2011.<sup>38</sup> Ende August 2011 entsandte die Kommission ein Team von Experten für humanitäre Hilfe in die libysche Hauptstadt Tripolis, wo sich die Versorgungslage der Bevölkerung dramatisch verschlechtert hatte. Zugleich eröffnete sie ein Büro ihrer humanitären Hilfsagentur ECHO. In einer gemeinsamen Erklärung begrüßten Kommissionspräsident Barroso und der Präsident des Europäischen Rates, van Rompuy, den Sieg der Rebellen über das Regime Gadafris und sagten seitens der EU ihre Unterstützung für das Land zu, forderten zugleich aber auch die Achtung des Völkerrechts und demokratischer Standards.<sup>39</sup> Im Februar 2011 hatte die Kommission über ihr Beobachtungs- und Informationszentrum (BIZ) die betroffenen EU-Länder über die Möglichkeit der Kooperation bei Evakuierungsmaßnahmen in Libyen in Kenntnis gesetzt und damit den Katastrophenschutzplan der EU unterstützt, der dazu diente, EU-Bürger sicher aus dem Land zu bringen.<sup>40</sup>

---

35 „Die Überforderte, Financial Times Deutschland, 20.12.1010.

36 „Ashton beruft Helga Schmid“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 30.10.2011

37 „Horn von Afrika: EU-Kommissarin Georgieva bestätigt weitere humanitäre Hilfe für Dürrekatastrophe“, Pressemitteilung, RAPID, IP/11/1017, 12.09.2011.

38 „Kommissarin Georgieva verspricht Unterstützung für die afrikanischen Regierungen, um den Kreislauf von Dürre und Hunger am Horn von Afrika zu durchbrechen“, Pressemitteilung, RAPID, IP/11/985, 25.08.2011.

39 Joint statement by European Commission President José Manuel Barroso and European Council President Herman Van Rompuy on Libya, RAPID, Memo 11/563, 22.08.2011.

40 „Europäische Kommission unterstützt Evakuierung europäischer Bürger aus Libyen“, Pressemitteilung, RAPID, IP/11/222, 23.02.2011.

Im Mai 2011 kündigte die Kommission eine Aufstockung der finanziellen Hilfe im Rahmen der Nachbarschaftspolitik an, um den Umbruch in den Ländern des nordafrikanischen und osteuropäischen Raums zu unterstützen. Insbesondere Ägypten und Tunesien sollten in den Genuss erhöhter Leistungen kommen. Entgegen französischen Wünschen werde es aber keine Konditionalität bezüglich der Bekämpfung illegaler Migration geben. Stattdessen setzte die Kommission auf Anreize durch Mobilitätspartnerschaften mit Marokko, Tunesien und Ägypten. Dadurch soll der Zugang von Bürgern dieser Länder auf die Arbeitsmärkte erleichtert werden, im Gegenzug würden sich die betreffenden Länder um verstärkte Anstrengungen gegen illegale Migration bemühen. Letztlich hat der arabische Frühling den seit 2010 im Gang befindlichen Prozess der Reform der Nachbarschaftspolitik beschleunigt und bereichert. In einer gemeinsamen Mitteilung der Hohen Repräsentantin und der Kommission wurde im Mai 2011 eine Weiterentwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) skizziert, die stärker den jeweiligen Bedingungen der beteiligten Drittstaaten Rechnung tragen und zudem enger mit den Zivilgesellschaften verknüpft werden solle.<sup>41</sup> Für die Mittelmeeranrainer und die osteuropäischen Nachbarn wird es künftig national wie regional differenziertere, zugleich politisch und ökonomisch konditionierte, Strategien geben. In der gemeinsamen Mitteilung der Hohen Repräsentantin und der Kommission vom März 2011 über eine Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand mit den Mittelmeeranrainern kam eine solche regionale Differenzierung bereits sichtbar zum Ausdruck.

Eine Premiere konnte im September 2011 mit der Eröffnung der Verhandlungen zwischen der EU und Turkmenistan sowie Aserbaidschan über den Bau einer Gaspipeline verbucht werden, die im Rahmen des Nabucco-Projekts vorgesehen war. Erstmals übernahm die Kommission im Bereich der auswärtigen Energiepolitik die Verhandlungsführung und konnte damit ihre Rolle als externer Repräsentant der Union weiter profilieren.<sup>42</sup> Bereits im Januar 2011 hatte die Kommission mit Aserbaidschan eine grundsätzliche Lieferzusage für Gas unterzeichnet.<sup>43</sup> Auch in der Migrationspolitik blieb die Kommission weiter aktiv. Im Februar 2011 hatte sie mit der Türkei ein Abkommen über die Rücknahme illegaler Einwanderer ausgehandelt. Ankara forderte allerdings im Gegenzug Zugeständnisse in der Visumpolitik.<sup>44</sup>

Anfang Juni 2011 empfahl die Kommission nach Abschluss der Beitrittsverhandlungen die Aufnahme Kroatiens, sah aber vorerst weiteren Beobachtungs- und Prüfungsbedarf im Bereich der rechtsstaatlichen Reformen.<sup>45</sup> Die Lehren aus dem übereilten Beitritt Bulgariens und Rumäniens scheinen in Brüssel offenbar durchzudringen. In ihrem fünften Jahresbericht bescheinigte die Kommission beiden Mitgliedsländern weiterhin unzureichende Fortschritte in der Reform des Justizsystems und im Kampf gegen Korruption.<sup>46</sup>

Die Prüfung des Beitrittsantrags Serbiens durch die Kommission erhielt im Mai 2011 durch die Verhaftung des früheren bosnisch-serbischen Generals Ratko Mladic einen positiven Schub und wurde durch Manuel Barroso als wichtiger Fortschritt bezeichnet, wenngleich damit kein Durchbruch in Richtung einer Empfehlung für die Aufnahme von Ver-

---

41 Joint Communication by the High Representative of The Union For Foreign Affairs And Security Policy and the European Commission, A New Response to a Changing Neighbourhood, a review of European Neighbourhood Policy, KOM(2011) 303, 25.05.2011.

42 „EU startet Verhandlungen über Gaspipeline vom Kaspischen Meer“, Financial Times Deutschland, 12.09.2011.

43 „Aserbaidschan sagt der EU Gaslieferungen zu“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 14.01.2011.

44 „Abkommen mit Türkei gebilligt“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.02.2011.

45 „Barroso empfiehlt Aufnahme Kroatiens“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 10.06.2011.

46 „Rechtsstaatliche Anforderungen noch nicht erfüllt“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.07.2011.

handlungen erzielt wurde. Weitere international gesuchte mutmaßliche Kriegsverbrecher wie der frühere Präsident der Republik Krajna, Goran Hadzic standen weiterhin auf der ‚Wunschliste‘ der EU für Auslieferungen.<sup>47</sup> Die politische Situation in Albanien, das ebenfalls 2009 einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft gestellt hatte, bot der Kommission Anlass zur Sorge. Noch im Jahr 2010 hatte man der Regierung eine Liste mit notwendigen Reformen vorgelegt, deren Umsetzung schleppend verlaufen war. Ein Besuch Manuel Barrosos in Tirana wurde im Mai 2011 abgesagt, nachdem Vorwürfe der Fälschung der Kommunalwahlergebnisse durch die amtierende Regierung Berisha erhoben worden waren.<sup>48</sup> Dagegen war im Falle Montenegros bereits im November 2010 die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen befürwortet worden.<sup>49</sup>

### **Ausblick: Möglichkeiten in der mittelfristigen Perspektive**

Trotz ihrer nur begrenzt relevanten Rolle im Rahmen des Euro-Krisenmanagements kann die Kommission für die künftige Effektivität und Effizienz des Stabilitäts- und Wachstumspakts eine zentrale Funktion wahrnehmen. Ohne eine eigenständige, von nationalen Weisungen unabhängige Instanz werden sich verbesserte und wirksamere Regelungen für die Sanktionierung von Schuldenstaaten künftig kaum durchsetzen lassen. Ob sich zudem die institutionelle Architektur durch die Schaffung eines Präsidenten des Euro-Rates der Staats- und Regierungschefs bewähren wird, muss sich noch zeigen. Im Unterschied zu einem solchen Amt würde sich die Kommission durch ihre Unabhängigkeit und ihre auf alle EU-Mitgliedstaaten ausgerichtete Verantwortlichkeit auszeichnen, was ihr im Wechselspiel der Institutionen auf Dauer zugute kommen kann. Im Falle des ungarischen Mediengesetzes hat sich erwiesen, dass die Kommission Problemlösungen erleichtern und Abweichler deutlich geräuschloser auf Linie bringen kann als lautstarke Proteste anderer Mitgliedstaaten, zumal wenn es sich um vermeintliche politische und ökonomische Schwergewichte handelt. Eine zentrale Schnittstelle zwischen Innen- und Außenpolitik der Union wird in den kommenden Jahren sicher die Frage der Grenzkontrollen sein. Hier muss die Kommission darauf bedacht sein, weitere nationale Alleingänge möglichst zu unterbinden. Der beste Weg hierzu bestünde in einer deutlichen Verbesserung des Schutzes der Außengrenzen der EU. Gerade hier könnte die Kommission den Ausbau gemeinsamer Standards, Ansätze und Instrumente glaubhaft vertreten. Insgesamt wird sie versuchen müssen, ihr institutionelles Gewicht und ihren Einfluss durch konkrete Vorhaben und Initiativen und weniger durch öffentlichkeitswirksame ‚große Projekte‘ zu sichern und auszubauen.

### **Weiterführende Literatur**

Wille, Anchrit: Political – Bureaucratic Accountability in the EU Commission: Modernising the Executive, *West European Politics*, 33/5, 2010, S. 1093-1116.

Nasshoven, Yvonne: The Appointment of the President of the European Commission, *Patterns in Choosing the Head of Europe’s Executive*, Baden-Baden 2011.

---

47 „Barroso: Schritt nach vorne“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25.05.2011.

48 „Barroso-Besuch in Albanien abgesagt“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 20.05.2011.

49 „Montenegro wird EU-Kandidat“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 10.11.2011.

# Gerichtshof

Siegfried Magiera / Matthias Niedobitek

Nachdem das Jahr 2009 infolge des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon wichtige Änderungen an den rechtlichen Grundlagen für die Tätigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union gebracht hatte,<sup>1</sup> waren im Jahr 2010 nur weniger bedeutende Modifikationen zu verzeichnen. Am 25. Februar 2010 beschloss der Rat Vorschriften für die Arbeitsweise des in Art. 255 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vorgesehenen Ausschusses,<sup>2</sup> dem es obliegt, vor der Ernennung eines Richters des Gerichtshofs (EuGH) oder des Gerichts sowie eines Generalanwalts des EuGH eine Stellungnahme zur Eignung der Bewerber für die Ausübung des Amtes abzugeben. Am 2. Juli 2010 veröffentlichten der EuGH, das Gericht und das Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union (GöD), mithin die drei den „Gerichtshof der Europäischen Union“ konstituierenden Gerichte, konsolidierte Fassungen ihrer Verfahrensordnungen.<sup>3</sup> Am 17. Mai 2010 nahm das Gericht – dieses beging in diesem Jahr sein fünfjähriges Bestehen<sup>4</sup> – Änderungen der Dienstanweisung für den Kanzler des Gerichts<sup>5</sup> sowie Änderungen der praktischen Anweisungen für die Parteien<sup>6</sup> an.

Der Gerichtshof der Europäischen Union befasste sich im Jahr 2010 mit dem durch den Vertrag von Lissabon vorgezeichneten Beitritt der Union zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und legte hierzu ein Reflexionspapier vor, welches unter dem Vorzeichen eines Beitritts der Union zur EMRK dem ordnungsgemäßen Funktionieren des Gerichtssystems der Union gewidmet ist.<sup>7</sup>

Die Zahl der beim EuGH im Jahr 2010 anhängig gemachten Rechtssachen war mit 631 so hoch wie noch nie in der Geschichte des EuGH und lag deutlich über der Zahl des Jahres 2009 (562). Dabei nahm der Anteil der Vorabentscheidungsersuchen weiter deutlich zu und stieg auf 61% (2009: 53,8%). Der Anteil der Klagen ging erneut zurück – auf 21,5% (2009: 25,5%). Auch der Anteil der Rechtsmittel an den neu eingegangenen Rechtssachen war rückläufig. Er belief sich im Jahr 2010 auf 15,3% (2009: 18,5%). Die Zahl der erledigten Rechtssachen blieb mit 574 leicht unter Vorjahresniveau (2009: 588). Insgesamt – infolge der hohen Anzahl neuer Rechtssachen – erhöhte sich die Zahl der zum Jahresende anhängigen Rechtsachen auf 799 (2009: 742). Was die Verfahrensdauer angeht, wurde im Jahr 2010 der langjährige Trend einer Verkürzung bestätigt, nachdem 2009 insofern eine Verlängerung zu verzeichnen war. Bei den Vorabentscheidungsersuchen lag die durch-

---

1 Übersicht bei Magiera, Siegfried/Matthias Niedobitek, Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wesels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, Baden-Baden 2011, S. 85–86.

2 Beschluss 2010/124/EU, ABl. der EU, L 50 v. 27.2.2010, S. 18.

3 ABl. der EU, C 177 v. 2.7.2010, S. 1, S. 37 und S. 71.

4 Vgl. die Pressemitteilung Nr. 96/10 v. 1.10.2010.

5 ABl. der EU, L 170 v. 6.7.2010, S. 49.

6 ABl. der EU, L 170 v. 6.7.2010, S. 53.

7 Vgl. die Website des Gerichtshofs, [http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention\\_de\\_2010-05-21\\_08-58-25\\_999.pdf](http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/convention_de_2010-05-21_08-58-25_999.pdf).

schnittliche Verfahrensdauer bei 16,1 Monaten – gegenüber 17,1 Monaten im Jahr 2009 – und damit auf dem niedrigsten Stand, seit zuverlässige statistische Daten zur EuGH-Rechtsprechung verfügbar sind. Auch bei den Klagen ging die Verfahrensdauer zurück – von 17,1 Monaten (2009) auf 16,7 Monate. Dasselbe gilt für die Rechtsmittel, bei denen im Jahr 2010 die Verfahrensdauer 14,3 Monate betrug (2009: 15,4 Monate).

Auch das Gericht verzeichnete im Jahr 2010 mit 636 eine bisher noch nicht erreichte Anzahl neu anhängig gemachter Rechtssachen (2009: 568). Demgegenüber lag die Zahl der erledigten Rechtssachen mit 527 leicht unter der Zahl des Vorjahres (2009: 555), so dass sich die Zahl der zum Jahresende anhängigen Rechtsachen auf 1300 erhöhte (2009: 1191). Die Verfahrensdauer blieb im Wesentlichen auf dem Niveau des Vorjahres; dies betrifft Rechtssachen in den Bereichen Wettbewerb – 45,7 Monate gegenüber 46,2 Monaten (2009) – und geistiges Eigentum – 20,6 Monate gegenüber 20,1 Monaten (2009) sowie sonstige Klagen – 23,7 Monate gegenüber 23,9 Monaten (2009). Die Verfahrensdauer von Rechtssachen betreffend staatliche Beihilfen reduzierte sich allerdings deutlich – von 50,3 Monaten (2009) auf 32,4 Monate.

Beim GöD stieg die Zahl der neu anhängig gemachten Rechtssachen leicht an – von 113 (2009) auf 139. Jedoch ging die Zahl der erledigten Rechtssachen gegenüber dem Vorjahr von 155 (2009) auf 129 zurück, so dass sich die zum Jahresende anhängige Anzahl der Rechtssachen von 175 (2009) auf 185 erhöhte. Von den im Jahr 2010 neu anhängig gemachten Klagen waren rund 59% gegen die Kommission gerichtet (2009: rund knapp 48%), rund 9,4% gegen das Europäische Parlament (2009: ca. 8,9%). Der Anteil der Klagen gegen den Rat machte rund 6,5% der neu anhängig gemachten Rechtssachen aus (2009: 11,5%) und ging damit auf das Niveau vor 2009 zurück. Die übrigen Organe waren im Jahr 2010 nur zu einem geringen Anteil Klagegegner im Rahmen der neu beim GöD anhängig gemachten Rechtssachen, der Rechnungshof in keinem einzigen Fall.<sup>8</sup>

## Unionsbürgerschaft

Der Rechtsstatus der Unionsbürgerschaft und die daraus fließenden Rechte beschäftigten den EuGH in einer Reihe von Entscheidungen. In der Rechtssache C-73/08<sup>9</sup> musste der EuGH auf Vorlage des belgischen Verfassungsgerichtshofs erneut<sup>10</sup> zu einem Fall einer Benachteiligung ausländischer Studierender beim Zugang zum Hochschul- bzw. Universitätsstudium Stellung nehmen. Die Französische Gemeinschaft hatte Vorschriften beschlossen, wonach in bestimmten medizinischen und paramedizinischen Studiengängen der Zugang nichtansässiger Studierender auf 30 % der Gesamtstudierendenzahl des vorangegangenen akademischen Jahres beschränkt wurde. Bei einer Überschreitung der Zahl nichtansässiger Studienbewerber wurden die Studienplätze unter diesen durch Auslosung verteilt. Für ansässige Studienbewerber bestand keine solche Beschränkung. Darin sah der EuGH eine mittelbare Ungleichbehandlung belgischer und ausländischer Studienbewerber,

---

8 Die wiedergegebenen Informationen und statistischen Daten beruhen auf den Jahresberichten des Gerichtshofs der Europäischen Union (vorliegend für die Jahre 2009 und 2010), verfügbar auf der Website des Gerichtshofs unter [http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2\\_7000/](http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7000/). Die hier verwendeten Zahlen sind Bruttowerte, d.h. sie stehen für die Gesamtzahl von Rechtssachen unabhängig von Verbindungen wegen Sachzusammenhangs.

9 EuGH, Urteil v. 13.04.2010, Nicolas Bressol u.a., Céline Chaverot u.a.

10 Vgl. zuletzt Magiera, Siegfried/Matthias Niedobitek, Gerichtshof, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2006, Baden-Baden 2007, S. 102.



da sich das Kriterium der Ansässigkeit seinem Wesen nach eher auf Angehörige anderer Mitgliedstaaten auswirkt als auf Inländer. Zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung berief sich Belgien im Kern auf Erfordernisse der öffentlichen Gesundheit. Die Regelung sei erforderlich, um den Fortbestand der Gesundheitsversorgung in der Französischen Gemeinschaft sicherzustellen. Zum einen beeinträchtigte die hohe Anzahl nichtansässiger Studierender die Qualität des Unterrichts, der insbesondere viele Stunden an praktischer Ausbildung erfordere. Zum anderen drohe eine Knappheit an medizinischen Fachkräften in der Französischen Gemeinschaft, da die nichtansässigen Studierenden vielfach in ihre Herkunftsländer zurückkehrten. Der EuGH akzeptierte zwar grundsätzlich das Ziel einer qualitativ hochwertigen, ausgewogenen und allgemein zugänglichen medizinischen Versorgung als Rechtfertigungsgrund, machte jedoch dem vorlegenden Gericht ins Einzelne gehende Vorgaben für die Prüfung der Eignung und der Verhältnismäßigkeit der nationalen Regelung. Hinsichtlich der Eignung müssten die zuständigen nationalen Stellen einen detaillierten Nachweis erbringen, dass die behaupteten Gefahren tatsächlich bestehen. Die entsprechende Untersuchung müsse sich auf zuverlässige, beweiskräftige Daten stützen. Es müsse auch berücksichtigt werden, dass ansässige Studierende beschließen könnten, nach dem Studium wegzuziehen, ebenso wie Personen, die nicht in der Französischen Gemeinschaft die betreffenden Berufsausbildungen absolviert haben, später dorthin ziehen könnten, um ihren Beruf in der Französischen Gemeinschaft auszuüben. Was die Verhältnismäßigkeit der nationalen Regelung angeht, sei an weniger einschränkende Maßnahmen zu denken wie an Anreizmaßnahmen, um einen Verbleib bzw. eine Niederlassung von Angehörigen der betreffenden Berufe zu fördern. Der EuGH äußerte schließlich auch Zweifel daran, dass die Methode der Auslosung von Studienplätzen im Hinblick auf das mit der nationalen Regelung verfolgte Ziel erforderlich ist.

Die Richtlinie 2004/38/EG über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten,<sup>11</sup> war von den Mitgliedstaaten bis zum 30. April 2006 umzusetzen. Nach Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie erwirbt jeder Unionsbürger, der sich rechtmäßig fünf Jahre lang ununterbrochen im Aufnahmemitgliedstaat aufgehalten hat, das Recht auf Daueraufenthalt. Dieses Recht erlischt jedoch gemäß Art. 16 Abs. 4 der Richtlinie wieder bei einer Abwesenheit vom Aufnahmemitgliedstaat, die zwei aufeinander folgende Jahre überschreitet. In der Rechtsache C-162/09<sup>12</sup> begehrte eine französische Staatsangehörige das Recht auf Daueraufenthalt im Vereinigten Königreich, da sie sich, was unstrittig war, mehr als fünf Jahre rechtmäßig im Vereinigten Königreich aufgehalten hatte. Die Besonderheit des Falles lag darin, dass dieser Zeitraum vollständig vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 2004/38/EG lag, in dessen Anschluss, ebenfalls vor Ablauf der Umsetzungsfrist, der rechtmäßige Aufenthalt der Antragstellerin für zehn Monate unterbrochen wurde. Das mit der Sache befasste britische Gericht ersuchte den EuGH um Auskunft, ob die Antragstellerin unter diesen Umständen ein Recht auf Daueraufenthalt erworben hatte. Der EuGH argumentierte in seiner Antwort vor allem mit der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie 2004/38/EG. Danach kann weder verlangt werden, dass die Fünfjahresfrist des Art. 16 Abs. 1 erst nach dem 30. April 2006 beginnt – in diesem Fall könnte ein Recht auf Daueraufenthalt frühes-

11 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004, berichtigte Fassung im ABl. der EU, L 229 v. 29.06.2004, S. 35.

12 EuGH, Urteil v. 07.10.2010, Secretary of State for Work and Pensions / Taous Lassel.

tens ab dem 30. April 2011 gewährt werden –, noch dass sie frühestens am 30. April 2006 endete. Mit dem in der Richtlinie verankerten Integrationsgedanken, wonach die in Jahren bemessene Integration des Unionsbürgers in den Aufnahmemitgliedstaat das Recht auf Daueraufenthalt rechtfertigt, ist es unvereinbar, darauf abzustellen, ob die Fünfjahresfrist vor oder nach Ablauf der Umsetzungsfrist geendet hat. Eine Rückwirkung liegt darin nicht, denn das Recht auf Daueraufenthalt kann erst ab dem 30. April 2006 erworben werden. Auch die Regelung des Art. 16 Abs. 4 der Richtlinie ist auf den vorliegenden Fall anzuwenden. Zwar stellt sie darauf ab, dass die Verlustregelung nur greift, wenn „das Recht auf Daueraufenthalt erworben wurde“, während die Unterbrechung des rechtmäßigen Aufenthalts der Antragstellerin vor dem 30. April 2006, d. h. vor der Möglichkeit des Erwerbs des Rechts auf Daueraufenthalt, lag; jedoch muss diese Bestimmung zwangsläufig auch Anwendung finden, wenn das Recht auf Daueraufenthalt auf einen Zeitraum vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie gestützt wird.

Der Zusammenhang zwischen nationaler Staatsangehörigkeit und Unionsbürgerschaft beschäftigte den EuGH in der Rechtssache C-135/08.<sup>13</sup> Nach Art. 9 S. 2 EUV und Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV ist Unionsbürger, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Eine Aberkennung der Staatsangehörigkeit führt danach automatisch zum Verlust der Unionsbürgerschaft, es sei denn eine andere Staatsangehörigkeit tritt an die Stelle der entzogenen. Das vorliegende Bundesverwaltungsgericht wollte vom EuGH wissen, ob die Rücknahme einer erschlichenen Einbürgerung eines ursprünglich österreichischen Staatsangehörigen durch die deutschen Behörden, die im konkreten Fall die Staatenlosigkeit des Betroffenen zur Folge hat, weil die österreichische Staatsangehörigkeit, die mit der Einbürgerung nach Deutschland erlosch, nicht wieder auflebte, mit den Vertragsvorschriften über die Unionsbürgerschaft vereinbar ist. Der EuGH unterstrich zunächst unter Hinweis auf seine frühere Rechtsprechung die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Festlegung der Voraussetzungen von Erwerb und Verlust der Staatsangehörigkeit, wies jedoch auch daraufhin, dass bei der Ausübung dieser Zuständigkeit das Unionsrecht zu beachten ist. Diesen Vorbehalt konkretisierte der EuGH im Hinblick auf die vorliegende Fallgestaltung. Hierzu wies der EuGH zunächst auf den Charakter der Staatsangehörigkeit als Verhältnis besonderer Verbundenheit und Loyalität zwischen dem Staat und seinen Staatsbürgern hin. Die Wahrung dieses Charakters ist ein im Allgemeininteresse liegender Grund, der es rechtfertigt, eine Einbürgerung, die auf einer arglistigen Täuschung der zuständigen Behörden erlangt wurde, zurückzunehmen. Der Umstand, dass der Betroffene seine ursprüngliche Staatsangehörigkeit nicht automatisch wiedererlangt und damit auch die Unionsbürgerschaft verliert, erfordert für sich genommen keine andere Beurteilung. Allerdings muss das nationale Gericht unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit prüfen, ob dem Betroffenen nicht eine angemessene Frist einzuräumen ist, damit er versuchen kann, die Staatsangehörigkeit seines Herkunftsmitgliedstaats wiederzuerlangen.

### **Grundrechte des Unionsrechts**

Die Grundrechte des Unionsrechts spielten im Berichtszeitraum in zahlreichen Rechtssachen eine Rolle. Von zentraler Bedeutung waren sie insbesondere in zwei Rechtssachen betreffend das Grundrecht auf Achtung des Privatlebens und den Schutz personenbezogener Daten. In den Ausgangsverfahren der verbundenen Rechtssachen C-92/09 und C-93/

---

13 EuGH, Urteil v. 02.03.2010, Janko Rottmann / Freistaat Bayern.

09<sup>14</sup> wehrten sich Inhaber von in Hessen gelegenen landwirtschaftlichen Betrieben gegen die sekundärrechtlich vorgeschriebene Veröffentlichung von sie betreffenden Daten über Zahlungen, die sie aus den Landwirtschaftsfonds der Union erhalten hatten, durch das Land Hessen. Die Veröffentlichungspflicht erging als Bestandteil der sog. „Transparenzinitiative“, welche die Kommission im Jahr 2006 ergriffen hatte.<sup>15</sup> Das vorliegende Gericht, das Verwaltungsgericht Wiesbaden, hielt die Pflicht zur Veröffentlichung der Daten für einen Eingriff in das Grundrecht auf Schutz der personenbezogenen Daten und legte dem EuGH eine Reihe von Fragen vor, die vor allem die Gültigkeit der unionsrechtlichen Bestimmungen betrafen, welche die Veröffentlichung anordneten.<sup>16</sup> Der EuGH prüfte eine mögliche Verletzung der durch Art. 7 (Achtung des Privat- und Familienlebens) und 8 (Schutz personenbezogener Daten) der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannten Rechte. Insbesondere ging es um die Frage, ob der in der Veröffentlichungspflicht liegende Eingriff in die genannten Grundrechte gemäß Art. 52 Abs. 1 der Charta gerechtfertigt sein könnte. Dabei erkannte der EuGH an, dass die Erhöhung der Transparenz in Bezug auf die Mittelverwendung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik eine von der Union anerkannte dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung darstellt. Jedoch muss der Unionsgesetzgeber das Interesse der Union an der Transparenz ihrer Handlungen und an die Gewährleistung einer bestmöglichen Mittelverwendung mit den Grundrechten der Empfänger von Unionsmitteln auf Achtung ihres Privatlebens im Allgemeinen und auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten im Besonderen ausgewogen gewichten. Dies sah der EuGH im Ergebnis nicht als gegeben an. Nach seinen Feststellungen haben der Rat und die Kommission keine weniger stark in die Grundrechte der Empfänger der Agrarbeihilfen eingreifenden Maßnahmen erwogen, wie etwa die Beschränkung der Veröffentlichung von Daten unter namentlicher Nennung der Empfänger nach Maßgabe der Zeiträume, während deren sie Beihilfen erhalten haben, der Häufigkeit oder auch von Art und Umfang dieser Beihilfen. Demgemäß erklärte der EuGH die angegriffenen Bestimmungen des sekundären Unionsrechts für ungültig, beschränkte diese Entscheidung jedoch auf die Veröffentlichung von Daten natürlicher Personen, da juristische Personen einer erweiterten Pflicht zur Veröffentlichung ihrer Daten unterliegen und der Datenschutz bei ihnen somit ein anderes Gewicht hat als bei natürlichen Personen.

Die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr<sup>17</sup> zielt darauf ab, den für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen freien Verkehr von Daten mit dem Recht natürlicher Personen auf Privatsphäre zum Ausgleich zu bringen. Hierzu verpflichtet Art. 28 Abs. 1 UAbs. 1 der Richtlinie die Mitgliedstaaten dazu, eine oder mehrere öffentliche Stellen damit zu beauftragen, die Anwendung der von den Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Richtlinie erlassenen Vor-

14 EuGH, Urteil v. 09.11.2010, Volker und Markus Schecke GbR, Hartmut Eifert / Land Hessen.

15 Vgl. das Grünbuch „Europäische Transparenzinitiative“, KOM (2006) 194, S. 13 ff., sowie die Mitteilung der Kommission über Folgemaßnahmen zu dem Grünbuch, KOM (2007) 127, S. 8 f.

16 Im Einzelnen ging es um die Gültigkeit der Art. 42 Nr. 8 b und 44 a der Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. der EU, L 209 v. 11.08.2005, S. 1, sowie der Verordnung (EG) Nr. 259/2008 der Kommission vom 18. März 2008, ABl. der EU, L 76 v. 19.03.2008, S. 28, welche detaillierte Vorgaben hinsichtlich Inhalt, Form und Zeitpunkt der Veröffentlichung machte.

17 ABl. der EU, L 281 v. 23.11.1995, S. 31.

schriften in ihrem Hoheitsgebiet zu überwachen. Gemäß Art. 28 Abs. 1 UAbs. 2 der Richtlinie nehmen diese Stellen ihre Aufgaben „in völliger Unabhängigkeit“ wahr. In Deutschland wird die Kontrolle der Datenverarbeitung, soweit sie im nichtöffentlichen Bereich stattfindet, von Kontrollstellen wahrgenommen, die staatlicher Aufsicht unterworfen sind. Hierin sah die Kommission eine mit der Richtlinie unvereinbare Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der zuständigen Stellen und erhob in der Rechtssache C-518/07<sup>18</sup> eine Vertragsverletzungsklage gegen Deutschland. Dabei ging die Kommission von einem weiten Verständnis des Begriffs der „völligen Unabhängigkeit“ aus, der impliziere, dass die Kontrollstellen jeglicher Einflussnahme, sei es durch andere Behörden, sei es von außerhalb der Staatsverwaltung, entzogen sein müsse. Deutschland vertrat demgegenüber die Ansicht, der Begriff der „völligen Unabhängigkeit“ verlange nur, dass die Kontrollstellen von dem ihrer Kontrolle unterstellten nichtöffentlichen Bereich unabhängig sein müssten. Der EuGH schloss sich im Ergebnis der Auffassung der Kommission an und verurteilte Deutschland antragsgemäß. Bereits das Wort „völlig“, welche die Unabhängigkeit der Kontrollstellen qualifiziert, erfordert den Ausschluss jeglicher unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme von außerhalb der Kontrollstelle. Damit im Einklang steht die große Bedeutung, die der Richtlinie für den Schutz der personenbezogenen Daten gemäß den Erwägungsgründen zukommen soll. Der EuGH räumt zwar ein, dass die staatliche Aufsicht über die Kontrollstellen nur der Einhaltung der geltenden nationalen und europarechtlichen Bestimmungen dienen soll. Jedoch legt der EuGH dar, dass die Regierung des jeweiligen Bundeslandes, der die Kontrollstelle untersteht, unter Umständen nicht frei von Eigeninteressen ist, wenn es um die Verarbeitung personenbezogener Daten im nichtöffentlichen Bereich geht. So kann sie selbst involvierte Partei einer solchen Verarbeitung sein, etwa im Rahmen einer Kooperation von öffentlichen und privaten Stellen, oder allgemein geneigt sein, wirtschaftlichen Interessen den Vorrang zu geben. Eine weite Auslegung des Begriffs der „völligen Unabhängigkeit“ stellt auch keine Verletzung des Demokratieprinzips dar, wie Deutschland behauptet hatte. Die Kontrollstellen von politischer Einflussnahme seitens der Staatsverwaltung freizustellen, bedeutet nämlich nicht, dass diese keiner parlamentarischen Rechenschaftspflicht unterworfen werden dürften.

### **Freiheit des Dienstleistungsverkehrs**

In den Niederlanden existieren infolge einer Politik der Toleranz gegenüber „weichen“ Drogen sog. Coffeeshops, in denen in erster Linie Cannabis, vielfach aber auch Esswaren und alkoholfreie Getränke angeboten werden. Ungeachtet der Politik der Toleranz ist auch in den Niederlanden der Verkauf „weicher“ Drogen verboten und strafbewehrt, allerdings wird der Verfolgung anderer Straftaten, die als gefährlicher eingestuft werden, der Vorrang gegeben. Die Gemeinde Maastricht hatte in die Gemeindeordnung ein Ansässigkeitskriterium aufgenommen, um den Drogentourismus einzudämmen. Danach ist es dem Betreiber eines Coffeeshops verboten, anderen Personen als Ansässigen, d.h. Personen, die ihren tatsächlichen Wohnsitz in den Niederlanden haben, den Zutritt zu gestatten. In der Rechtssache C-137/09<sup>19</sup> wehrte sich der Inhaber eines Coffeeshops gegen die vorübergehende Schließung seines Lokals, welche verfügt worden war, weil er mehrfach nichtansässigen Personen der Zutritt gewährt hatte. Der niederländische Raad van State legte dem EuGH

---

18 EuGH, Urteil v. 09.03.2010, Kommission / Deutschland.

19 EuGH, Urteil v. 16.12.2010, Marc Michel Josemans / Burgemeester van Maastricht.

verschiedene Fragen zur Vereinbarkeit des Ansässigkeitskriteriums mit dem Unionsrecht vor. Der EuGH unterschied in seinem Urteil zwischen dem Verkauf von Cannabis einerseits und dem Verkauf von alkoholfreien Getränken und Esswaren andererseits. Was den Verkauf von Cannabis angeht, wies der EuGH darauf hin, dass das Inverkehrbringen von Betäubungsmitteln – abgesehen von der Verwendung für medizinische und wissenschaftliche Zwecke – in allen Mitgliedstaaten verboten ist. Diese Rechtslage ergibt sich auch aus zahlreichen für die Mitgliedstaaten bindenden völkerrechtlichen Übereinkünften sowie aus Rechtshandlungen des Unionsrechts. Somit fallen Betäubungsmittel wie Cannabis ihrem Wesen nach unter ein Einfuhr- und Verkehrsverbot, so dass die Verkehrsfreiheiten des Unionsrechts und das Verbot von Diskriminierungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit nicht anwendbar sind. Dass die Niederlande eine Politik der Toleranz gegenüber „weichen“ Drogen verfolgen, ändert nichts daran, dass auch in diesem Mitgliedstaat der Handel mit derartigen Substanzen verboten ist. Was jedoch den Verkauf von nichtalkoholischen Getränken und Esswaren betrifft, überprüfte der EuGH das Ansässigkeitskriterium anhand der Bestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit (ex-Art. 49 ff. EGV; jetzt Art. 56 ff. AEUV). Die Warenverkehrsfreiheit hielt der EuGH nicht für einschlägig, weil es sich bei den Coffeeshops um Bewirtungsbetriebe handelt, die in erster Linie Dienstleistungen erbringen. Ein Ansässigkeitskriterium wie das fragliche stellt typischerweise eine mittelbare Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit dar, sofern es nicht durch legitime, vom Unionsrecht anerkannte Interessen objektive gerechtfertigt ist. Dies sah der EuGH im vorliegenden Fall als gegeben an. Die Coffeeshops ziehen eine große Anzahl von Besuchern an, von denen 70% nicht in den Niederlanden wohnen. Der Verkauf der „weichen“ Drogen zieht zahlreiche Probleme nach sich wie Belästigungen, Kriminalität und die unerlaubte Ausfuhr von Cannabis. Der Umstand, dass in den Niederlanden ansässige Personen der Zutritt zu den Coffeeshops möglich ist, hielt der EuGH nicht für eine inkohärente Regelung, da dadurch das grundsätzliche Verbot des Handels mit „weichen“ Drogen nicht in Frage gestellt wird. Der EuGH akzeptierte schließlich auch, dass ein milderer Mittel als ein Verbot des Zutritts zu den Coffeeshops für Nichtansässige – etwa ein Verbot des Verkaufs von Cannabis an Gebietsfremde – zur Erreichung des angestrebten Ziels, den Drogentourismus einzudämmen, nicht gegeben war.

### Sozialpolitik der Union

Zunehmend kommen Fälle vor den EuGH, die Diskriminierungen wegen des Alters betreffen. Dabei geht es um Diskriminierungen sowohl von älteren als auch von jungen Unionsbürgern. Alle hier behandelten Rechtssachen betrafen die Auslegung der Richtlinie 2000/78/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf.<sup>20</sup> Die Richtlinie stellt in Art. 2 Abs. 1 den Grundsatz auf, dass es keine unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierungen u.a. wegen des Alters geben darf. Eine Reihe von Ausnahmen bzw. Rechtfertigungsgründen erlauben den Mitgliedstaaten jedoch, Ungleichbehandlungen aus Gründen des Alters vorzunehmen. Wie der Gerichtshof schon mehrfach betont hat, stellt die Richtlinie 2000/78/EG eine Konkretisierung des Verbots von Altersdiskriminierungen dar, welches als allgemeiner Rechtsgrundsatz ungeschriebener Bestandteil des Unionsrechts ist. In der Rechtssache C-555/07<sup>21</sup>

20 Richtlinie des Rates vom 27.11.2000, ABl. der EU, L 303 v. 02.12.2000, S. 16.

21 EuGH, Urteil v. 19.01.2010, Seda Küçükdeveci / Swedex GmbH & Co. KG.

prüfte der EuGH die Vereinbarkeit von § 622 Abs. 2 BGB mit dem grundsätzlichen Verbot der Altersdiskriminierung. Nach dieser Vorschrift, welche die Kündigungsfrist durch den Arbeitgeber nach der Beschäftigungsdauer des Arbeitnehmers staffelt – wobei sich mit zunehmender Beschäftigungsdauer die Kündigungsfrist verlängert –, werden bei der Berechnung der Beschäftigungsdauer Zeiten nicht berücksichtigt, die vor der Vollendung des 25. Lebensjahres liegen. Diese Bestimmung verstößt gegen das Verbot der Altersdiskriminierung. Sie lässt sich nicht damit rechtfertigen, dass jüngeren Arbeitnehmern eine größere berufliche und persönliche Mobilität zugemutet werden kann, da der Ausschluss der vor dem 25. Lebensjahr liegenden Beschäftigungszeiten unabhängig davon gilt, in welchem Alter der Arbeitnehmer entlassen wird. Daraus ergibt sich allgemein, dass nationale Regelungen, durch die eine Ungleichbehandlung wegen des Alters erfolgt, in kohärenter, widerspruchsfreier Weise durchgeführt werden müssen. Mangelnde Kohärenz einer Ungleichbehandlung aus Gründen des Alters spielte auch in der Rechtssache C-341/08<sup>22</sup> eine Rolle. Hier ging es um eine Vorschrift, nach der für Vertragszahnärzte, d.h. Zahnärzte, die der gesetzlichen Krankenversicherung angeschlossen sind, eine Höchstaltersgrenze von 68 Jahren gilt. Entscheidend für die Vereinbarkeit der hierin liegenden Ungleichbehandlung aus Gründen des Alters mit der Richtlinie 2000/78/EG ist das mit der Regelung verfolgte Ziel. Etwaige Ausnahmen von der Höchstaltersgrenze müssen sich kohärent in die allgemeine Zielsetzung der Regelung einfügen. Der EuGH befasste sich insbesondere mit dem Ziel, durch die Höchstaltersgrenze die Gesundheit der Patienten zu schützen, welches von der Ausnahme des Art. 2 Abs. 5 der Richtlinie umfasst ist. Eine der durch das nationale Recht statuierten Ausnahmen von der Höchstaltersgrenze sah der EuGH als inkohärent an. Die Höchstaltersgrenze ist nämlich auf das Vertragszahnarztssystem beschränkt, kommt daher nicht dem Gesundheitsschutz derjenigen Patienten zugute, die sich im Rahmen des privaten Gesundheitssystems behandeln lassen. Demgegenüber hielt der EuGH ein Höchstalter von 30 Jahren für den Zugang zum mittleren feuerwehrtechnischen Dienst, das Gegenstand der Rechtssache C-229/08<sup>23</sup> war, für mit der Richtlinie 2000/78/EG vereinbar. Hierzu verwies er auf Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie, wonach eine Diskriminierung nicht vorliegt, wenn bestimmte berufliche Anforderungen – vorliegend die körperliche Eignung für die Zwecke der Brandbekämpfung und Personenrettung – eine Ungleichbehandlung erfordern.

### **Aspekte der europäischen Gerichtsbarkeit**

Die verbundenen Rechtssachen C-188/10 und C-189/10<sup>24</sup> betrafen das Recht der französischen Gerichte, Vorabentscheidungsersuchen an den EuGH zu richten, wenn sich im Ausgangsverfahren gleichzeitig die Frage der Verfassungsmäßigkeit der relevanten nationalen Bestimmungen stellt. Für diesen Fall bestimmt das französische Recht, dass zur Klärung der Frage der Verfassungsmäßigkeit „auf jeden Fall vorrangig“ ein Zwischenverfahren durchzuführen ist, in dessen Rahmen der Conseil d'État bzw. die Cour de cassation und gegebenenfalls der Conseil constitutionnel einzuschalten sind. Dieser Mechanismus soll nach Auskunft der französischen Regierung den Rechtssuchenden garantieren, dass ihr

---

22 EuGH, Urteil v. 12.01.2010, Domenica Petersen / Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe.

23 EuGH, Urteil v. 12.01.2010, Colin Wolf / Stadt Frankfurt am Main.

24 EuGH, Urteil v. 22.06.2010, Aziz Melki, Sélim Abdeli.

Antrag auf Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer nationalen Bestimmung tatsächlich behandelt wird, ohne dass die Anrufung des Conseil constitutionnel mit der Begründung abgelehnt werden kann, die fragliche Bestimmung sei mit dem Unionsrecht unvereinbar. Die im Ausgangspunkt klare Unterscheidung zwischen der Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer nationalen Bestimmung einerseits, die Gegenstand des erwähnten Zwischenverfahrens ist, und der Prüfung der Vereinbarkeit einer nationalen Bestimmung mit dem Unionsrecht andererseits, die primär den ordentlichen Gerichten und den Verwaltungsgerichten obliegt, hob die vorliegende Cour de cassation in ihrer Art. 267 AEUV betreffenden Vorlagefrage auf, indem sie – offenkundig gestützt auf Art. 88-1 der französischen Verfassung betreffend die Mitgliedschaft Frankreichs in der Europäischen Union – davon ausging, dass jede Verletzung des Unionsrechts stets auch einen Verfassungsverstoß bedeutet. Eine solche Interpretation des Anwendungsbereichs des Zwischenverfahrens hat, wie der EuGH feststellt, zur Folge, dass jeder Verstoß gegen das Unionsrecht – als Verfassungsverstoß – vorrangig dem Zwischenverfahren zu unterwerfen ist. Dies hält der EuGH für unvereinbar mit Art. 267 AEUV. Denn die nationalen Gerichte wären bei angenommenen Verstößen nationaler Vorschriften gegen das Unionsrecht sowohl vor der – vorrangig durchzuführenden – Einleitung des Zwischenverfahrens als auch nach dessen Durchführung, deren Ergebnis alle Gerichte binden würde, gehindert, dem EuGH Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen. Allerdings wies der EuGH das vorliegende Gericht auf die Möglichkeit einer unionsrechtskonformen Auslegung der Regelungen über das Zwischenverfahren hin, wie sie insbesondere durch die Interpretation des Zwischenverfahrens seitens der französischen Regierung aufgezeigt wurde. Danach ist es, anders als das vorliegende Gericht meint, nicht Sache der im Zwischenverfahren eingeschalteten französischen Gerichte, die Vereinbarkeit nationaler Bestimmungen mit dem Unionsrecht zu prüfen. Jedes nationale Gericht könne in Fragen der Unionsrechtskonformität nationalen Rechts ohne weiteres in der Sache entscheiden, ohne das Ergebnis des Zwischenverfahrens abwarten zu müssen. Unabhängig von der Möglichkeit einer unionsrechtskonformen Auslegung des Zwischenverfahrens formulierte der EuGH, gestützt auf Art. 267 AEUV, Anforderungen, denen das Zwischenverfahren zu genügen hat. Danach muss es den nationalen Gerichten freistehen, (a) in jedem für geeignet gehaltenen Moment dem EuGH eine Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen, (b) jede erforderliche Maßnahme zu erlassen, um den vorläufigen Schutz unionsrechtlich begründeter Rechte sicherzustellen, und (c) nach Abschluss eines solchen Zwischenverfahrens die streitige nationale Vorschrift unangewendet zu lassen, wenn sie diese für unionsrechtswidrig halten.

In den verbundenen Rechtssachen C-514/07 P, C-528/07 P und C-532/07 P<sup>25</sup> ging es um die Abwägung zwischen dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten der Kommission einerseits und dem Schutz der Gerichtsverfahren vor den Gerichten der Union andererseits. Die Association de la presse internationale ASBL (API), eine Organisation ausländischer Journalisten mit Sitz in Brüssel hatte bei der Kommission nach Art. 6 der Verordnung Nr. 1049/2001<sup>26</sup> Zugang zu allen Schriftsätzen beantragt, die diese in ver-

25 EuGH, Urteil v. 21.09.2010, Königreich Schweden / Association de la presse internationale ASBL, Kommission u.a.

26 Verordnung (EG) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission, ABl. der EU, L 145 v. 31.05.2001, S. 43.

schiedenen – zum Teil seinerzeit noch anhängigen, zum Teil bereits abgeschlossenen – Rechtssachen beim Gericht bzw. beim EuGH eingereicht hatte. Die Kommission entsprach dem Antrag nur hinsichtlich derjenigen Schriftsätze, die sich auf Vorabentscheidungsverfahren bezogen, nicht jedoch im Hinblick auf Schriftsätze, die direkte Klagen betrafen, an denen die Kommission als Partei beteiligt war. Hierzu berief sie sich – was insbesondere die noch anhängigen Gerichtsverfahren anging – unter anderem auf die in Art. 4 Abs. 2 der VO 1049/2001 verankerte Ausnahme zum Schutz von Gerichtsverfahren. Das in erster Instanz von der API befasste Gericht gab der gegen die Kommissionsentscheidung gerichteten Klage teilweise statt. Allerdings stellte es fest, dass die Kommission bis zum Abschluss der mündlichen Verhandlung eines anhängigen Verfahrens befugt sei, ihre Schriftsätze nicht freizugeben; erst nach der mündlichen Verhandlung sei die Kommission verpflichtet, jedes einzelne angeforderte Dokument konkret zu prüfen. Hiergegen richtete sich das Rechtsmittel der API. Der EuGH äußerte sich in seinem Urteil zur Anwendbarkeit des Transparenzgrundsatzes auf den Gerichtshof der EU und dessen Aufgabenwahrnehmung. Danach bestimmt die VO 1049/2001, dass die Rechtsprechungstätigkeit als solche vom Anwendungsbereich des Rechts auf Zugang zu Dokumenten ausgenommen ist. Art. 15 AEUV, der das Recht auf Zugang zu Dokumenten gegenüber ex-Art. 255 EGV ausdehnt, stellt dementsprechend klar, dass dieses Recht auf den Gerichtshof der EU nur anwendbar ist, wenn er Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. Die Zurückstellung des Transparenzgrundsatzes bei anhängigen Gerichtsverfahren ist nach Auffassung des EuGH auch durch die Grundsätze der Waffengleichheit und der geordneten Rechtspflege gerechtfertigt. Auf den Grundsatz der Waffengleichheit kann sich auch die Kommission berufen, obwohl sie ein öffentliches Organ und kein Individuum ist. Daher besteht eine allgemeine Vermutung, dass die Verbreitung der von einem Organ eingereichten Schriftsätze den Schutz des Gerichtsverfahrens beeinträchtigt, solange dieses noch anhängig ist. Das Gericht hat somit einen Rechtsfehler begangen, als es feststellte, dass die Kommission nach der mündlichen Verhandlung ohne weiteres verpflichtet sei, jedes angeforderte Dokument daraufhin zu überprüfen, ob seine Freigabe den Schutz des Gerichtsverfahrens, auf das es sich bezieht, beeinträchtigen würde.

### Weiterführende Literatur

- Barents, René: The Court of Justice after the Treaty of Lisbon, in: *Common Market Law Review* 2010, S. 709-728.
- Cremer, Wolfram: Zum Rechtsschutz des Einzelnen gegen abgeleitetes Unionsrecht nach dem Vertrag von Lissabon, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 2010, S. 58-65.
- Everling, Ulrich: Lissabon-Vertrag regelt Dauerstreit über Nichtigkeitsklage Privater, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2010, S. 572-576.
- Haratsch, Andreas: Die Rechtsfortbildung in der Europäischen Union durch den Europäischen Gerichtshof, in: Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.), *Die Unionsgrundordnung*, Berlin 2010, S. 255-267.
- Wienhues, Sigrid: Gemeinsamer Rechtsschutz durch die deutschen Gerichte und den Europäischen Gerichtshof, in: Gebauer, Martin / Wiedmann, Thomas (Hrsg.), *Zivilrecht unter europäischem Einfluss*, 2. Aufl., Stuttgart 2010, S. 2381-2396.



# Europäische Zentralbank

Martin Selmayr<sup>1</sup>

Im zwölften Jahr ihres Bestehens musste die Europäische Zentralbank (EZB) Geldpolitik unter äußerst schwierigen Umständen betreiben.<sup>2</sup> Der Euroraum, der seit der Euro-Einführung in Estland am 1. Januar 2011 17 Staaten umfasst, konnte zwar zunächst in weiten Teilen eine kräftige Wiederbelebung der Konjunktur verzeichnen. Das reale BIP wuchs 2010 um 1,7% (nach - 4,1% im Vorjahr), in Deutschland sogar um 3,6% (2009: - 4,7%). Zusammen mit steigenden Rohstoffpreisen führte dies jedoch dazu, dass die Inflation nach 1,6% im Jahresdurchschnitt 2010 (2009: 0,3%) ab Dezember 2010 wieder die 2%-Marke überschritt und im April 2011 sogar 2,8% erreichte, bevor sie im Juli 2011 auf 2,5% zurückging. Ferner setzte sich die europäische Schuldenkrise fort. Im November 2010 musste sich Irland mit einem nach der staatlichen Stützung seiner Banken auf 32,4% des BIP gestiegenen Defizit (Euroraum-Durchschnitt 2010: 5,8%) und einem Schuldenstand von 96% des BIP (Euroraum: 83,7%) unter den im Mai 2010 von den Eurostaaten und dem Internationalen Währungsfonds (IWF) geschaffenen „Rettungsschirm“ begeben und konditionierte Finanzhilfen von 85 Mrd. Euro in Anspruch nehmen. Im April 2011 folgte Portugal, das bei einem Schuldenstand von 93% des BIP in Refinanzierungsschwierigkeiten geriet und mit 78 Mrd. Euro unterstützt wurde. In beiden Ländern fanden Neuwahlen und ein Regierungswechsel statt. Im Mai 2011 wurde zudem deutlich, dass Griechenland trotz der von den Eurostaaten (mit Ausnahme der Slowakei) erhaltenen bilateralen Darlehen von 110 Mrd. Euro angesichts einer Verschuldung von 153% des BIP weiterer Hilfen bedurfte. Für Unruhe an den Finanzmärkten sorgte schließlich der Schuldenstand der USA (knapp 100% des BIP), die am 6. August 2011 erstmals eine Herabstufung ihrer Bonität durch die Ratingagentur Standard & Poor's erlebten. Die EZB sah sich vor der Herausforderung, einerseits Inflationsgefahren im Euroraum energisch entgegenzutreten, andererseits gemeinsam mit den Eurostaaten alle erforderlichen Maßnahmen zur Stabilisierung der Währungsunion zu treffen. Ihre Unabhängigkeit und Glaubwürdigkeit stand dabei ebenso auf dem Spiel wie bei der Suche nach einem Nachfolger für EZB-Präsident Jean-Claude Trichet, dessen achtjährige Amtszeit am 31. Oktober 2011 endet.

## **Geldpolitik: einerseits Zinswende, andererseits Fortsetzung der Sondermaßnahmen**

Nachdem die EZB den Leitzins seit Mai 2009 unverändert auf dem historisch niedrigen Niveau von 1% belassen hatte, kündigte EZB-Präsident Trichet im März 2011 eine für viele Beobachter überraschende Zinswende an.<sup>3</sup> Am 7. April 2011 erhöhte die EZB daraufhin den Leitzins auf 1,25% – erstmals ohne eine vorhergehende Zinserhöhung der US-Federal Reserve –, am 7. Juli 2011 auf 1,5%. Vereinzelter Kritik, dass dies die Kosten für die Refinanzierung Griechenlands, Irlands und Portugals erhöhen könnte,<sup>4</sup> trat die EZB

---

1 Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

2 Berichtszeitraum: August 2010 bis August 2011.

3 S.Z., 4.3.2011, S. 19: „Der Paukenschlag von Trichet“; F.A.Z., 7.3.2011, S. 11: „Zinswende der EZB“.

unter Hinweis auf die anziehende Inflationsrate entgegen. Sie könne ihre Geldpolitik nicht an einzelnen Eurostaaten ausrichten, sondern habe die Preisstabilität im Interesse von 331 Mio. Bürgern zu bewahren.<sup>5</sup>

Was die seit August 2007 zur Bekämpfung der Finanzkrise eingesetzten geldpolitischen Sondermaßnahmen („enhanced credit support“)<sup>6</sup> angeht, so trug die EZB zunächst dem Umstand Rechnung, dass sich die Marktbedingungen in weiten Teilen des Euroraums zu normalisieren begannen. Sie ließ daher die drei 2009 beschlossenen Sonderrefinanzierungsgeschäfte mit zwölfmonatiger Laufzeit (Volumen: 442,2, 75,2 bzw. 96,9 Mrd. Euro) am 1. Juli, 30. September und 23. Dezember 2010 ohne Erneuerung auslaufen. Ebenso verfuhr die EZB mit den am 31. März und 12. Mai 2010 angebotenen Sechs-Monats-Geschäften über 17,9 und 35,7 Mrd. Euro. Dies entlastete die EZB-Bilanz spürbar.<sup>7</sup> Während die EZB im Juni 2010 über ihre Refinanzierungsgeschäfte noch einen täglichen Liquiditätsbedarf von nahezu 900 Mrd. Euro (Rekordhoch) gedeckt hatte, teilte sie im Mai 2010 nur noch knapp 440 Mrd. Euro zu.<sup>8</sup> Angesichts fortgesetzter Spannungen an den Finanzmärkten behielt die EZB allerdings ihre Sondermaßnahmen im Übrigen bei. So bleibt die im Mai 2010 reaktivierte Swap-Vereinbarung mit der US-Fed, über welche Kreditinstitute im Euroraum Dollar-Liquidität erhalten, bis jedenfalls August 2012 bestehen. Am 4. August 2011, als sich die Situation wegen Unsicherheiten über die Finanzlage Spaniens und Italiens sowie der USA verschärfte, Banken verstärkt Liquidität über die EZB-Einlagefazilität in Sicherheit brachten<sup>9</sup> und die Börsenkurse weltweit einbrachen,<sup>10</sup> beschloss die EZB, einige ihrer Sondermaßnahmen auszuweiten oder zu reaktivieren.<sup>11</sup> So führt sie ihre Hauptrefinanzierungsgeschäfte mindestens bis zum 17. Januar 2012, ihre Dreimonatsgeschäfte mindestens bis zum 21. Dezember 2011 weiterhin als Mengentender mit vollständiger Zuteilung durch, um eine umfassende Kreditversorgung zu gewährleisten. Ferner bot sie am 10. August 2011 ein weiteres Sechs-Monats-Geschäft als Mengentender mit Vollzuteilung an, bei dem die Banken 49,8 Mrd. Euro nachfragten; im Oktober 2008, unmittelbar nach der Lehman-Pleite, waren es 50 Mrd. Euro gewesen.

An ihrem umstrittenen, im Mai 2010 eingeführten Programm für die Wertpapiermärkte,<sup>12</sup> auf dessen Grundlage die EZB Staatsanleihen am Sekundärmarkt kauft, um Störungen an den Anleihemärkten zu begegnen und den geldpolitischen Transmissionsmechanismus zu stärken, hielt die EZB fest. Bis Ende Juli 2011 erwarb die EZB für rund 77 Mrd. Euro griechische, irische und portugiesische Staatsanleihen. Hatte die EZB ihre Interventionen zunächst schrittweise zurückgefahren und von März bis Juli 2011 völlig eingestellt, zwang sie die Verschärfung der weltweiten Krise Anfang August 2011 zu einer (vom EZB-Rat trotz vier Gegenstimmen beschlossenen) Wiederaufnahme der Käufe<sup>13</sup> und schließlich – nach Ankündigung drastischer Sparmaßnahmen in Spanien und Italien und

---

4 Vgl. F.T., 4.4.2011, S. 3: „ECB criticised ahead of its expected rate rise“.

5 Vgl. Stark, F.T., 31.3.2011, S. 13: „Europe’s central bank must favour no nation“.

6 Vgl. „Die Reaktion der EZB auf die Finanzkrise“, in: EZB-Monatsbericht, Oktober 2010, S. 63 ff.

7 Vgl. EZB-Jahresbericht 2010, S. 104, Abbildung 44.

8 Vgl. EZB-Monatsbericht, Juni 2011, S. 46, Kasten 4.

9 Vgl. F.T., 4.8.2011, S. 28: „ECB sees lenders rush to hoard cash“.

10 Vgl. F.A.Z., 6.8.2011, S. 1: „Größte Verkaufswelle an den Börsen seit September 2008“; Handelsblatt, 9.8.2011, S. 1: „Der Schwarze Montag“.

11 Vgl. EZB-Pressemitteilung v. 4.8.2011.

12 Vgl. den Beschluss EZB/2010/15 v. 14.5.2010, EU-Amtsblatt L 124 v. 20.5.2010, S. 8.

13 Vgl. F.A.Z., 5.8.2011, S. 11: „EZB stützt Anleihen finanzschwacher Länder“.

einer Sondersitzung des EZB-Rats am Sonntag, den 7. August 2011<sup>14</sup> – zum Ankauf spanischer und italienischer Anleihen.<sup>15</sup> Dabei bemüht sich die EZB, die entstehende Liquidität mittels wöchentlicher Angebote von Termineinlagen wieder abzuschöpfen. Diese „Sterilisierung“ war von Ausnahmefällen abgesehen<sup>16</sup> erfolgreich, so dass sich die Anleihenkäufe bislang nicht inflationsfördernd auswirkten.

Dass die EZB einerseits ihre Zinspolitik normalisiert, andererseits ihre Sondermaßnahmen fortsetzt und sogar intensiviert, ist aus ihrer Sicht konsequent. Denn für die EZB sind Sondermaßnahmen nicht Zinspolitik mit anderen Mitteln, sondern ergänzende Instrumente, welche die Transmission der geldpolitischen Signale verbessern sollen. Damit unterscheidet sich die Strategie der EZB in der Krise deutlich von der der US-Fed, für die eine Zinserhöhung nicht vorstellbar ist, solange sie die Geldwirtschaft im Rahmen ihrer Politik der quantitativen Lockerung („Quantitative Easing“) praktisch unbegrenzt mit Liquidität (bisher ca. 2,3 Billionen US-Dollar allein durch Ankäufe von US-Staatsanleihen und Krediten der staatlichen Hypothekenfinanzierer) versorgt. Wegen der Verschärfung der Krise sagte daher die US-Fed, am 10. August 2011 trotz einer Inflationsrate von 3,6% eine Fortsetzung ihrer Null-Zinspolitik bis Mitte 2013 zu.<sup>17</sup> EZB-Präsident Trichet charakterisiert die Vorgehensweise beider Notenbanken wie folgt: Die US-Notenbank sieht mit dem Setzen der Zinsen auf Null das Ende der normalen geldpolitischen Straße erreicht und hat seither mit dem „Quantitative Easing“ auf Allrad-Antrieb umgeschaltet, um außerhalb der Straße ihren Weg fortzusetzen zu können. Die EZB dagegen befindet sich nach wie vor auf der Straße, hat ihrem Fahrzeug aber Greifarme hinzugefügt, die Geröll, das die Weiterfahrt behindert, beiseite räumen.<sup>18</sup> Die EZB wird dabei nicht müde zu betonen, dass ihre Sondermaßnahmen eigenständige, von der Zinspolitik getrennte Instrumente sind (sog. „Trennungsprinzip“), die sie nur solange einzusetzen bereit ist, wie dies unbedingt notwendig ist, um die ungestörte Kreditversorgung sicherzustellen.<sup>19</sup>

### **Euro-Stabilisierung: Von „Erster Hilfe“ zur Wirtschafts- und Fiskalunion?**

Trotz der im Mai 2010 von den Eurostaaten beschlossenen historischen Maßnahmen zur Stabilisierung der Währungsunion – einerseits bilaterale Darlehen an Griechenland von 110 Mrd. Euro, andererseits Schaffung eines bis 2013 befristeten „Rettungsschirms“, der bis zu 750 Mrd. Euro mobilisieren kann<sup>20</sup> – setzte sich die Schuldenkrise ab Herbst 2010 fort. Sie erfasste zunächst Irland und Portugal und drohte, auch auf Spanien, Italien und Zypern überzugreifen, als die Verschlechterung der Lage Griechenlands die Glaubwürdigkeit der Rettungsbemühungen insgesamt in Frage stellte. Die Eurostaaten organisierten Krisengipfel um Krisengipfel, um die im Mai 2010 beschlossenen Maßnahmen zu verstärken. Insbesondere stockten die 17 Staats- und Regierungschefs am 11. März 2011 die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) auf, damit diese für insgesamt 440 Mrd.

14 Vgl. die Erklärung des EZB-Präsidenten v. 7.8.2011, in: EZB-Monatsbericht, August 2011, S. 9 f.

15 Vgl. F.A.Z., 9.8.2011, S. 9: „EZB kauft in großem Stil Staatsanleihen Spaniens und Italiens“.

16 Am 29.6.2010 kam es zu einer Unterbietung von 22,2 Mrd. Euro; vgl. EZB-Monatsbericht, Oktober 2010, S. 78, Fn. 16. Am 26.4. und 3.5.2011 konnte die EZB 1,4 Mrd. Euro nicht abschöpfen; vgl. EZB-Monatsbericht, Juni 2011, S. 47. Dazu F.T., 4.5.2011, S. 24: „ECB suffers setback in debt buying“.

17 Vgl. F.A.Z., 11.8.2011, S. 9: „Die Fed in der Falle“.

18 Vgl. Trichet, „Reflections on the nature of monetary policy non-standard measures and finance theory“, Rede v. 18.11.2010 auf der 6. ECB Central Banking Conference.

19 Vgl. „Auswirkungen und Rücknahme der Sondermaßnahmen“, in: EZB-Monatsbericht, Juli 2011, S. 59 ff.

20 Vgl. Selmayr, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, S. 96 ff.

Euro (statt anfangs nur für 230 Mrd. Euro) erstklassige, mit „AAA“ bewertete Anleihen begeben kann. Zudem verliehen sie der EFSF die Fähigkeit, in Schwierigkeiten geratenen Eurostaaten nicht nur Kredite zu geben, sondern erforderlichenfalls auch Anleihen abzu kaufen, also am Primärmarkt zu intervenieren.

Während die Regierungen der Eurostaaten nur relativ langsam agierten, da sie auf nationale Ratifizierungsverfahren angewiesen waren, hatte sich die EZB in der Krise bislang als einzige handlungsfähige Institution erwiesen, die mit ihren Sondermaßnahmen und ihrem Programm für die Wertpapiermärkte rasch stabilisierend an den Finanzmärkten eingreifen konnte. Allerdings sah die EZB ihr Eingreifen stets nur als „Erste Hilfe“-Leistung, die am Rande ihres rechtlichen Mandats stattfand und nur solange zu rechtfertigen war, bis die Eurostaaten Mechanismen zur effizienten Krisenbewältigung geschaffen hatten. Denn weder die Rettung systemrelevanter Banken noch die Unterstützung einzelner Eurostaaten gehört zu den Aufgaben der EZB, der eine monetäre Finanzierung von Staatsschulden durch Artikel 123 AEU-Vertrag ausdrücklich verboten ist.<sup>21</sup> Je länger die Krise dauerte, umso nachdrücklicher formulierte die EZB daher ihre Forderung, dass die Finanzpolitik das Krisenmanagement übernehme, so dass sie sich wieder auf ihre geldpolitischen Aufgaben konzentrieren könne.<sup>22</sup> Dies zeigte sich vor allem bei folgenden fünf Entscheidungen:

1. Konditionierte Finanzhilfen für Irland und Portugal aus dem „Rettungsschirm“: Die EZB wirkte maßgeblich darauf hin, dass Irland und Portugal Hilfen aus dem von Eurostaaten und IWF finanzierten „Rettungsschirm“ in Anspruch nahmen, als sie von der Krise erfasst wurden. Aus Sicht der EZB bedürfen beide Eurostaaten grundlegender ökonomischer und finanzpolitischer Reformen, die sich nur in einem von Europäischer Kommission, EZB und IWF kontrollierten Programm durchsetzen lassen. Den irischen und portugiesischen Banken machte die EZB klar, dass sie angesichts der sich rapide verschlechternden Kreditwürdigkeit beider Eurostaaten deren Anleihen nicht ohne weiteres als Sicherheiten für Zentralbankgeschäfte akzeptieren würde. Denn gemäß Artikel 18 ESZB-Satzung darf die EZB nur „ausreichende“ Sicherheiten akzeptieren. Erst nachdem Irland und Portugal sich unter den „Rettungsschirm“ begeben hatten, entschied die EZB, irische<sup>23</sup> und portugiesische<sup>24</sup> Staatsanleihen „ungeachtet externer Bonitätsbeurteilungen“ weiterhin – wenn auch mit einem Risikoabschlag („Haircut“) – anzunehmen. In ähnlicher Weise hatte sich die EZB bereits im Mai 2010 im Fall griechischer Staatsanleihen von der Bewertung der Ratingagenturen unabhängig gemacht.

2. Kein EZB-Sonderprogramm für notleidende Banken: Forderungen, die EZB möge ein Sonderprogramm mit Liquiditätshilfen für Banken im Euroraum auflegen, kam die EZB (trotz anderweitiger Medienberichte<sup>25</sup>) bisher nicht nach. Eine „Emergency Liquidity Assistance“ (ELA), wie sie Banken in Notfällen zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsprobleme gewährt wird, ist nach EZB-Auffassung Aufgabe der nationalen Notenbanken, solange der EZB-Rat nicht mit Zweidrittelmehrheit entscheidet, dass dies zu Konflikten mit der Geldpolitik der EZB führt (Artikel 14.4 ESZB-Satzung). So wie die Deutsche Bundesbank 2008 für einige Wochen der angeschlagenen Hypo Real Estate ELA

---

21 Vgl. F.T., 25.5.2011, S. 9: „Frankfurt’s dilemma“.

22 Vgl. F.T.D., 18.7.2011, S. 18, Interview mit EZB-Präsident Trichet: „Wir bleiben der Euro-Anker“.

23 Beschluss EZB/2011/4 v. 31.3.2011, EU-Amtsblatt Nr. L 94, 8.4.2011, S. 33.

24 Beschluss EZB/2011/10 v. 7.7.2011, EU-Amtsblatt Nr. L 182, 12.7.2011, S. 31.

25 Vgl. La Tribune, 28.3.2011, S. 18: „La BCE va lancer une nouvelle facilité de crédit“; Fransolet/Maraffino, ECB: New Facility for Addicted Banks?, Barclays Capital, Fixed Income Research, 30.3.2011.

von 35 Mrd. Euro gewähren durfte, duldet die EZB derzeit ELA seitens der irischen<sup>26</sup> und portugiesischen Notenbank.<sup>27</sup> Solche ELA belastet die EZB-Bilanz nicht, sondern findet auf eigene Verantwortung und Rechnung der nationalen Notenbank statt und muss im Interesse ihrer finanziellen Unabhängigkeit durch eine Garantie der nationalen Regierung abgesichert sein. Anlässlich des zweiten EU-weiten Banken-Stresstests drängte die EZB im Juli 2011 auf eine Banken-Rekapitalisierung durch die Regierungen,<sup>28</sup> um die Abhängigkeit vor allem der irischen, portugiesischen und griechischen Banken von EZB-Liquidität bzw. ELA zu reduzieren.

3. Erhöhung des EZB-Kapitals: Am 13. Dezember 2010 machte die EZB von der in Artikel 28.1 ESZB-Satzung vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, eine Kapitalerhöhung von 5,8 auf 10,8 Mrd. Euro zu beschließen.<sup>29</sup> Die EZB nutzte dies dazu, ihren für Risikofälle vorgesehenen Reservefonds (der gemäß Artikel 33.1 Buchstabe a ESZB-Satzung 100% des EZB-Kapitals nicht überschreiten darf) zu verdoppeln. Angesichts der Übernahme von griechischen, irischen und portugiesischen Sicherheiten in die EZB-Bilanz – vor allem durch deren Annahme als notenbankfähige Sicherheiten, aber auch durch ihren Ankauf im Rahmen des Programms für Wertpapiermärkte – besteht jedenfalls ein gewisses Risiko, dass die EZB Verluste macht.<sup>30</sup> So hatte die EZB 2009 Verluste von 10,3 Mrd. Euro zu verzeichnen, als im Gefolge der Lehman-Pleite fünf Geschäftspartner der EZB Insolvenz anmeldeten.<sup>31</sup> Mit der Kapitalerhöhung wollte die EZB nun den Regierungen signalisieren, dass die bislang von ihr geleistete „Erste Hilfe“ mit Kosten verbunden ist, die am Ende – da die EZB nicht bereit ist, dafür die Notenpresse einzusetzen – von den Eurostaaten zu tragen sind.<sup>32</sup> Denn die für die Kapitalerhöhung erforderlichen Mittel müssen die Zentralbanken der Eurostaaten aufbringen.<sup>33</sup> Sollte die EZB Verluste machen, die über ihren Reservefonds hinausgehen, so wären die nationalen Notenbanken – und damit letztlich die Steuerzahler – rechtlich verpflichtet, die Rechnung zu begleichen. Die Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten reagierten auf die Mahnung der EZB in einer Erklärung am 17. Dezember 2010: „Wir unterstützen die EZB bei ihrer unabhängigen Aufgabe, Preisstabilität zu gewährleisten, die Inflationserwartungen fest zu verankern und dadurch zur Finanzstabilität des Euro-Währungsgebiets beizutragen. Wir sind entschlossen, die finanzielle Unabhängigkeit der Zentralbanken des Eurosystems zu gewährleisten.“ Hierin kann man eine Zusage sehen, erforderlichenfalls weiteres Kapital nachzuschießen.

4. Kein Kreditereignis in Griechenland durch private Gläubigerbeteiligung: Um die deutsche Öffentlichkeit davon zu überzeugen, dass die Hilfen an andere Eurostaaten nicht allein vom Steuerzahler zu tragen sind, forderte Bundeskanzlerin Angela Merkel ab Herbst 2010, auch private Gläubiger an den Rettungsmaßnahmen zu beteiligen. Gegenüber

26 Vgl. Buiter/Michels/Rahbari, ELA: An Emperor without Clothes?, Citi Global Economics View, 21.1.2011.

27 Vgl. S.Z., 8.2.2011, S. 25: „Irland und Portugal drucken Euro für ihre maroden Banken“.

28 Vgl. EZB-Pressemitteilung v. 15.7.2011.

29 Beschluss EZB/2010/26 v. 13.12.2010, EU-Amtsblatt Nr. L 11, 15.1.2011, S. 53.

30 Evt. Verluste würden bilanziell im Eurosystem anfallen, das aus der EZB und den 17 Zentralbanken der Eurostaaten besteht (EZB-Anteil: 8%). Kritisch Sinn, F.A.Z., 4.5.2011, S. 10: „Die riskante Kreditersatzpolitik der EZB“; Der Spiegel, 23.5.2011, S. 60 ff.: „Auf schmalen Grat“; Wall Street Journal Europe, 8.6.2011, S. 16: „Europe’s Bad Bank“. Dagegen S.Z., 24.5.2011, S. 21: „Weidmann widerspricht Sinn“; Handelsblatt, 10.6.2011, S. 8 f.: „Durchs Examen gefallen“; Interview mit Stark, S.Z., 11./12./13.6.2011, S. 28: „Es ist nichts schlecht bei uns“; S.Z., 18./19.6.2011, S. 31: „Von wegen Bad Bank“.

31 Vgl. Selmayr, in: Weidenfeld/Wessels, Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, S. 100.

32 Vgl. S.Z., 17.12.2010, S. 17: „Ein Warnsignal. EZB verdoppelt Kapital und nimmt Politik in die Pflicht“.

33 Beschluss EZB/2010/27 v. 13.12.2010, EU-Amtsblatt Nr. L 11, 11.1.2011, S. 54.

Griechenland sollten die Banken daher auf einen Teil ihrer Forderungen verzichten. Die EZB lehnte eine solche Umschuldung Griechenlands vehement ab.<sup>34</sup> Für sie ist im Interesse der Glaubwürdigkeit der Währungsunion am Grundsatz festzuhalten, dass Verträge eingehalten und eingegangene Schulden beglichen werden müssen. Griechenland könne es durch ein engagiertes Konsolidierungsprogramm durchaus schaffen, seine Schulden tragfähig zu gestalten, wie dies zuvor andere EU-Staaten (z.B. im Baltikum) vorgemacht hatten. Eine Umschuldung würde dagegen von den Ratingagenturen als teilweiser Zahlungsausfall („selective default“) gewertet, so dass die EZB Griechenland-Anleihen nicht mehr als „ausreichende“ Sicherheiten annehmen könne. Im Übrigen wäre dies ein Kreditereignis („credit event“), das die Kreditausfallversicherungen („Credit Default Swaps“) aktivieren, Kettenreaktionen wie nach der Lehman-Pleite auslösen und die Stabilität der Währungsunion insgesamt gefährden würde. Über mehrere Monate hinweg trafen in dieser Frage die Positionen von Bundesregierung und EZB aufeinander. Am 6. Mai 2011 verließ EZB-Präsident Trichet sogar vorzeitig ein Treffen der Eurogruppe in Luxemburg, um gegen die deutschen Pläne zu protestieren. Dieser „Kalte Krieg“<sup>35</sup> zwischen Frankfurt und Berlin war umso bemerkenswerter, als sich in der zwölfjährigen EZB-Geschichte Deutschland bisher stets hinter die Zentralbank gestellt hatte. Politisch saß die EZB am längeren Hebel. Denn wenn sie griechische Anleihen nach einer Umschuldung nicht mehr als notenbankfähig anerkannt hätte, hätten sich die griechischen Banken nicht mehr bei der EZB refinanzieren können, was den Zusammenbruch des griechischen Bankensystems ausgelöst und in der Folge vor allem Banken in Deutschland und Frankreich erfasst hätte. Wegen ihrer vertraglich garantierten Unabhängigkeit konnte man die EZB auch nicht dazu zwingen, gegen ihre Überzeugung Anleihen eines im Zahlungsausfall befindlichen Eurostaats anzunehmen. Vor diesem Hintergrund kam es am Abend vor dem Sondergipfel des Europäischen Rates am 21. Juli 2011, der über das „Griechenland II“-Paket entscheiden sollte, zu einem entscheidenden Treffen zwischen Bundeskanzlerin Merkel und Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy in Berlin, zu dem auch EZB-Präsident Trichet – der sich zuvor ausdrücklich der Rückendeckung des EZB-Rats versichert hatte – einflog.<sup>36</sup> Ausgehandelt wurde dabei folgende Lösung,<sup>37</sup> die alle Seiten, vor allem aber die EZB,<sup>38</sup> zufrieden stellte: (i) Griechenland erhält im Gegenzug zu weiteren Konsolidierungsmaßnahmen aus dem „Rettungsschirm“ zusätzliche Finanzhilfen von 109 Mrd. Euro; (ii) Die privaten Gläubiger Griechenlands verzichten freiwillig auf 21 Prozent ihrer Forderungen, indem sie Griechenland-Anleihen in längerfristige Anleihen umtauschen oder sich zu einem Abschlag abkaufen lassen; (iii) Damit die EZB Griechenland-Anleihen trotz der zu erwartenden Herabstufung Griechenlands auf „selective default“ weiterhin als Sicherheiten annimmt, garantieren die Eurostaaten diese über ein Sonderkonto mit 35 Mrd. Euro; (iv) Die private Gläubigerbeteiligung gilt nur für den einmaligen Ausnahmefall Griechenlands; alle anderen Eurostaaten werden ihre Schulden vollständig beglichen; (v) Die EFSF erhält das Recht,

---

34 Vgl. F.T., 19.5.2011, S. 1: „ECB hits out over Greek debt plan“; F.T., 20.5.2011, S. 2: „Crisis in Greece exposes tensions between ECB and politicians“; Die Zeit, 26.5.2011, S. 29: „Drohung mit dem Euro-Knall“.

35 So Der Spiegel, 30.5.2011, S. 70 ff. Vgl. F.T., 10.6.2011, S. 1: „Trichet escalates row with Germany“; F.T.D., 18.7.2011, S. 1: „Trichet heizt Euro-Streit an“; F.T., 18.7.2011, S. 4: „ECB throws down gauntlet“.

36 Vgl. Le Monde, 26.7.2011, S. 3: „La folle nuit de Berlin“.

37 Vgl. F.A.Z., 23.7.2011, S. 10: „Das zweite Rettungspaket“.

38 Vgl. Trichet „Statement on the decisions taken by the Euro Area Heads of State or Government“ v. 21.7.2011; dazu Börsenzeitung, 23.7.2011, S. 3: „Applaus und Schelte für die EZB“.

Anleihen nicht nur am Primär-, sondern auch am Sekundärmarkt anzukaufen,<sup>39</sup> sofern die EZB dies für erforderlich hält. Zudem soll die EFSF präventive Kreditlinien einräumen und Kredite zur Rekapitalisierung von Banken vergeben können. Künftig sollen solche Interventionen also im Verantwortungsbereich der Fiskalpolitik durchgeführt werden – genau, wie es die EZB gefordert hatte.

5. Stärkung der „economic governance“: Die EZB beteiligte sich schließlich aktiv an der im Frühjahr 2010 eingesetzten „Task Force“ zur Reform der Wirtschafts- und Währungsunion unter Vorsitz von Herman van Rompuy, dem Präsidenten des Europäischen Rates. Die EZB forderte dabei einen „Quantensprung“: eine Automatisierung der Sanktionen im Stabilitäts- und Wachstumspakt sowie eine permanente europäische Institution, die im Fall einer wiederholten Schuldenkrise wirksam in die nationale Wirtschafts- und Fiskalpolitik eingreifen kann. Der Abschlussbericht der van Rompuy-Task Force vom 21. Oktober 2010<sup>40</sup> blieb jedoch hinter diesen Erwartungen zurück. Zuvor hatte ein deutsch-französischer Kompromiss (sog. „Deauville-Abmachung“<sup>41</sup>) dafür gesorgt, dass Sanktionen für eine Verletzung der Haushaltsdisziplin im Euroraum weiterhin nicht automatisch verhängt werden, sondern im politischen Ermessen des Rats der Finanzminister bleiben. Die EZB brachte ihre Missbilligung in einer Fußnote zum Abschlussbericht<sup>42</sup> und einer öffentlichen Stellungnahme<sup>43</sup> zum Ausdruck. Sie unterstützte in der Folge die weiter reichenden Vorschläge der Kommission, die auch im Europäischen Parlament mehrheitlich auf Zustimmung stießen.<sup>44</sup> Der Europäische Rat vom 21. Juli 2011 zeigte schließlich Bereitschaft, für Sanktionen im reformierten Stabilitäts- und Wachstumspakt das Verfahren der umgekehrten qualifizierten Mehrheit zu akzeptieren.<sup>45</sup> Danach übernimmt der Rat einen Vorschlag der Kommission für Sanktionen gegen einen Eurostaat automatisch, sofern sich nicht eine qualifizierte Mehrheit dagegen ausspricht – eine wesentliche Stärkung der aktuellen Regeln. Bereits am 17. Dezember 2010 hatte sich der Europäische Rat darauf verständigt, im Wege der vereinfachten Vertragsänderung dem AEU-Vertrag einen neuen Artikel 136 Absatz 3 hinzuzufügen, der die Eurostaaten ermächtigt, einen dauerhaften Krisenmechanismus zu schaffen, der nach Ratifizierung durch alle 27 Mitgliedstaaten am 1. Januar 2013 an die Stelle des temporären „Rettungsschirms“ treten soll. Ein völkerrechtlicher Vertrag zwischen den Eurostaaten regelt die Merkmale des Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM).<sup>46</sup> Im Unterschied zur EFSF ist der ESM eine finanziell eigenständige internationale Organisation, die von den Eurostaaten mit einem Kapital von 700 Mrd. Euro (80 Mrd. Euro davon in bar) ausgestattet wird (Anteil Deutschlands: 168 Mrd. Euro) und Anleihen im Wert von bis zu 500 Mrd. Euro begeben kann, um erforderlichenfalls konditionierte Hilfen zu gewähren. Der grundsätzlich im gegenseitigen Einvernehmen entscheidende ESM-Verwaltungsrat besteht aus den 17 Finanzministern der Eurostaaten; der EZB-Präsident und der EU-Kommissar für Wirtschaft und Währung haben Beobachterstatus. Nach den Beschlüssen vom 21. Juli 2011 soll auch der ESM an

39 Kritisch F.A.Z., 23.7.2011, S. 1: „Europäische Haftungsgemeinschaft“.

40 „Report of the Task Force to the European Council“ v. 21.10.2010, unter <http://www.consilium.europa.eu>.

41 Deutsch-Französische Erklärung, Deauville, 18.10.2010, unter <http://www.bundesregierung.de>.

42 Vgl. Bericht (Fn. 40), S. 15: „The President of the ECB does not subscribe to all elements of this report.“

43 EZB-Stellungnahme CON/2011/13 v. 16.2.2011, EU-Amtsblatt Nr. C 150, 20.5.2011, S. 1.

44 Vgl. F.T.D., 4.3.2011, S. 19: „Trichet setzt bei Euro-Reform auf EU-Parlament“.

45 Vgl. S.Z., 26.7.2011, S. 19: „Der weiche Franzose“.

46 Vgl. dazu den Aufsatz „Der Europäische Stabilitätsmechanismus“ in: EZB-Monatsbericht, Juli 2011, S. 76.

den Anleiheprimär- und (nach EZB-Analyse) -sekundärmärkten intervenieren sowie präventive Kreditlinien und Kredite zur Rekapitalisierung von Banken gewähren können. Frankreichs Präsident Sarkozy charakterisierte den ESM bereits als „Europäischen Währungsfonds“.<sup>47</sup>

Mitte 2011 lässt sich sagen, dass die Forderungen der EZB von den Eurostaaten weitgehend erfüllt worden sind, auch wenn sie ihre „Erste Hilfe“-Leistung (insbesondere ihre Anleihenkäufe) angesichts der sich im August wieder verschärfenden Lage wohl solange fortsetzen wird müssen, bis die Beschlüsse vom 21. Juli 2011 ratifiziert sind. Der politische Einfluss der EZB ist in der Krise beachtlich gestiegen,<sup>48</sup> im Fall Italiens hat sie sogar das nationale Konsolidierungsprogramm weitgehend diktiert.<sup>49</sup> Sicherlich ist die EZB dabei nicht nur unabhängige (und erfolgreiche) Hüterin der Preisstabilität, sondern auch engagierte Verfechterin der Währungsunion gewesen.<sup>50</sup> Teilweise wird ihr deshalb vorgeworfen, selbst Partei und Instrument der Politik geworden zu sein.<sup>51</sup> Doch ohne das Eintreten der EZB für den Fortbestand des Euro hätten die Eurostaaten die Krise bisher kaum meistern können. Zu Recht ist deshalb EZB-Präsident Trichet am 2. Juni 2011 mit dem Aachener Karlspreis gewürdigt worden. Dass Trichet dies dazu nutzte, um sich für ein Europäisches Finanzministerium in einer europäischen Konföderation auszusprechen,<sup>52</sup> zeigt einmal mehr die unfreiwillige Führungsrolle,<sup>53</sup> die der EZB in der Krise zugefallen ist; sowie die Erwartung, dass endlich gewählte Politiker die Verantwortung für die Fundamente der Wirtschafts- und Währungsunion übernehmen.

### **Starker Euro-Wechselkurs trotz Schuldenkrise**

Nachdem der Euro in der ersten Jahreshälfte 2010 gegenüber den Währungen der 20 wichtigsten Handelspartner des Euroraums deutlich an Boden verloren hatte, stieg sein Außenwert ab Mitte Januar 2011 wieder an, auch wenn er weiterhin Schwankungen ausgesetzt war. Am 6. Juli 2011 lag der nominale effektive Wechselkurs des Euro 1,1% über seinem Durchschnitt 2010. Gegenüber dem US-Dollar verzeichnete der Euro in der zweiten Jahreshälfte 2010 starke Kursgewinne (31. Dezember 2010: 1,34 US-Dollar) und erreichte am 4. Mai 2011 einen Jahreshöchststand von 1,49 US-Dollar, bevor er sich am 6. Juli bei 1,43 US-Dollar stabilisierte (+ 8% gegenüber 2010).<sup>54</sup> Bis Juli 2011 festigte sich auch der Euro-Kurs zum britischen Pfund Sterling (0,895 Pfund, + 4,3% gegenüber 2010) und zum chinesischen Renminbi (9,259 Renminbi, + 3,2%). Nicht gegenüber allen Währungen verhielt sich die Gemeinschaftswährung allerdings als „Teflon-Euro“<sup>55</sup>, an dem die Schuldenkrise einfach abperlte. Deutliche Kursverluste verzeichnete sie gegenüber dem Schweizer Franken, der trotz mehrfacher Interventionen der Schweizer Nationalbank begehrte „Fluchtwährung“ wurde. Für 1 Euro erhielt man am 6. Juli 2011 nur noch 1,2 Schweizer Franken, 12,6% weniger als 2010. Im Verhältnis zum japanischen Yen blieb der Euro auf

---

47 Vgl. F.A.Z., 23.7.2011, S. 3: „Die Exegeten des Beschlossenen“.

48 Vgl. I.H.T., 1.6.2011, S. 1, 18: „At reframed E.C.B., Trichet's long shadow“; Le Monde, 16.6.2011, S. 18: „Interrogations sur le rôle central joué par la BCE dans la gestion de la crise de l'euro“.

49 Vgl. F.A.Z., 13.8.2011, S. 5: „Zum Handeln gedrängt“; S. 17: „Draghi gewinnt eine Machtprobe“.

50 Vgl. I.H.T., 4.12.2010, S. 10: „E.C.B. chief defends euro and vigor of recovery“.

51 Vgl. F.A.Z., 8.12.2010, S. 11: „Die überforderte Zentralbank“; 9.8.2011, S. 1: „Im Dienst der Politik“.

52 Vgl. Trichet, „Europa voranbringen – Institutionen stärken“, Rede in Aachen v. 2.6.2011.

53 Vgl. F.A.Z., 21.6.2011, S. 3: „Der Souffleur als Hauptfigur“.

54 Vgl. F.A.Z., 13.4.2011, S. 19: „Euro-Stärke ist Dollar Schwäche“.

55 Vgl. S.Z., 28.4.2011, S. 24: „Der Teflon-Euro“.



niedrigem Niveau (31.12.2010: 108,65 Yen, - 16,7% gegenüber 2009). Zu erheblicher Volatilität führte zudem die Erdbeben- und Tsunami-Katastrophe im März 2011, die einen plötzlichen Rückfluss von Kapital nach Japan bewirkte und den Außenwert des Yen in die Höhe schnellen ließ. Auf Ersuchen Japans intervenierte die EZB am 18. März 2011 gemeinsam mit den Währungsbehörden Japans, der USA, des Vereinigten Königreichs und Kanadas an den Devisenmärkten,<sup>56</sup> was den Kurs des Yen wieder stabilisierte. Am 6. Juli 2011 war 1 Euro 116 Yen (- 0,2% gegenüber 2010) wert. Weitere währungspolitisch bedingte Devisenmarktgeschäfte führte die EZB nicht durch, sondern konzentrierte sich auf die innere Stabilität des Euro.

Der Anteil des Euro an den weltweiten Devisenreserven erhöhte sich 2010 trotz der Krise leicht von 26 auf 26,3% (1999: 18%), während der Anteil des US-Dollars von 63,2 auf 61,4% zurückging.<sup>57</sup> Der IWF erhöhte den Euro-Anteil an seinen Sonderziehungsrechten im November 2010 von 34 auf 37,4%, während der des US-Dollar von 44 auf 41,9%, der des Yen von 11 auf 9,4% sank.<sup>58</sup>

### Mario Draghi wird dritter EZB-Präsident

Am 31. Oktober 2011 endet die achtjährige Amtszeit von EZB-Präsident Trichet. Die Neubesetzung des höchsten Amtes in der Währungsunion war ein in Politik und Medien kontrovers diskutiertes Thema. Zunächst schien alles auf Bundesbankpräsident Axel Weber hinauszulaufen, den Wunsch Kandidaten von Bundeskanzlerin Merkel. Angesichts des überragenden Beitrags, den Deutschland für die Euro-Stabilisierung leistet, hatte Weber einen klaren Vorteil gegenüber Mario Draghi, dem Präsidenten der Banca d'Italia, der sich ebenfalls als Kandidat bereithielt. Allerdings äußerte Weber 2010 mehrfach öffentlich seine Kritik am EZB-Programm für Wertpapiermärkte<sup>59</sup> und stellte dadurch das Kollegialitätsprinzip im EZB-Rat sowie die Rolle des amtierenden EZB-Präsidenten als alleiniger Sprecher der EZB in einer Weise in Frage, die ihn im Kreise der Notenbanker isolierte.<sup>60</sup> Auch in den europäischen Hauptstädten verlor die Kandidatur Webers an Rückhalt. Im Februar 2011 verkündete Weber überraschend, dass er nicht mehr als Kandidat zur Verfügung stehe und Ende April 2011 auch als Bundesbankpräsident zurücktrete.<sup>61</sup> Merkel stand somit ohne eigenen Kandidaten da. Die nun kurzzeitig in den französischen Medien erwogene Möglichkeit, Trichets Amtszeit zu verlängern,<sup>62</sup> schloss Trichet umgehend unter Hinweis auf die eindeutige Rechtslage aus.<sup>63</sup> Denn Artikel 283 Absatz 2 Unterabsatz 3 AEU-Vertrag begrenzt die Amtszeit des EZB-Präsidenten auf acht Jahre und ergänzt: „Wiederernennung ist nicht zulässig“. Ebenfalls unzulässig wäre es gewesen, den deutschen EZB-Chefvolkswirten Jürgen Stark (der dem sechsköpfigen EZB-Direktorium seit Juni 2006 angehört) zum EZB-Präsidenten zu befördern.<sup>64</sup> Denn das Wiederernennungs-Verbot verbietet auch eine „Beförderungs-Wiederernennung“ vom einfachen Direktoriumsmitglied

56 Vgl. EZB-Pressemitteilung v. 18.3.2011; F.T., 19./20.3.2011, S. 1: „G7 nations in \$ 25bn yen sell-off“.

57 EZB, The international role of the euro, Juli 2011, S. 14.

58 IWF-Pressemitteilung v. 15.11.2010, „IMF Determines New Currency Weights for SDR Valuation Basket“.

59 Vgl. S.Z., 19.10.2010, S. 24: „Zündstoff Anleihekäufe“; Handelsblatt, 18.10.2010, S. 1: „Das Zerwürfnis“.

60 Vgl. Handelsblatt, 19.10.2010, S. 9: „Weber verrennt sich in seiner Kritik an der EZB“.

61 Vgl. S.Z., 12.2.2011, S. 25: „Axel Weber geht zum 30. April ... und mit ihm die Hoffnung auf einen deutschen Präsidenten der Europäischen Zentralbank“.

62 Vgl. La Tribune v. 10.2.2011, S. 1: „Et si Trichet restait à la BCE?“

63 Im Interview mit Les Echos v. 15.2.2011, S. 8.

64 Über Stark als „Übergangspräsident“ spekulierte u.a. Handelsblatt v. 14.2.2011, S. 7.

zum EZB-Präsidenten, da andernfalls für Direktoriumsmitglieder ein Anreiz bestünde, sich durch bestimmte Positionierungen während ihrer Amtszeit eine spätere Beförderung zu erkaufen und so ihre Unabhängigkeit zu kompromittieren.<sup>65</sup> Es gehört zu den wohl europäischen Entscheidungen der amtierenden deutschen Bundesregierung, dass sie sich am Ende bereit erklärte, Draghi als neuen EZB-Präsidenten zu akzeptieren. Denn trotz seiner unbestrittenen Qualifikation und Reputation war der Italiener Draghi der stabilitätsbewussten, durch die Schuldenkrise verunsicherten deutschen Öffentlichkeit nur schwer zu vermitteln. „Bei den Italienern gehört Inflation zum Leben wie Tomatensoße zur Pasta“, so titelte die BILD-Zeitung noch im Februar 2011.<sup>66</sup> Erst eine intelligente Medienkampagne veränderte das Image Draghis in Deutschland, wo er sich durch mehrere Reden als „italienischer Preuße“ auswies. Als BILD Draghi im April 2011 mit Pickelhaube abbildete und unter der Überschrift „So deutsch ist der neue EZB-Chef“ für die Verleihung der deutschen Staatsangehörigkeit ehrenhalber vorschlug,<sup>67</sup> war das offizielle Bekenntnis der Bundesregierung zu Draghi nur noch eine Formalie.

Auf dem Europäischen Rat am 24. Juni 2011, der die Ernennung Draghis beschließen sollte, kam es allerdings zu einem weiteren Problem. Seit Juni 2005 gehört dem EZB-Direktorium mit Lorenzo Bini Smaghi bereits ein Mitglied italienischer Staatsangehörigkeit für eine Amtszeit von acht Jahren an. Mit der Ablösung Trichets durch Draghi saßen somit – neben einem Deutschen, einem Portugiesen, einem Spanier und einem Belgier – für gut eineinhalb Jahre zwei Italiener im EZB-Direktorium. Präsident Sarkozy wollte sich nicht damit abfinden, dass Frankreich nicht mehr in der EZB-Spitze „vertreten“ wäre.<sup>68</sup> Auch der niederländische Finanzminister Jan Kees de Jager äußerte sich besorgt über das „Gleichgewicht im EZB-Direktorium“.<sup>69</sup> Rechtlich ist eine bestimmte Nationalitäten-Verteilung jedoch nicht vorgeschrieben; es kommt allein auf Qualifikation und Reputation an, weshalb das Direktorium theoretisch auch aus sechs Finnen oder sechs Italienern bestehen könnte. Im Übrigen sind die Mitglieder des EZB-Direktoriums persönlich unabhängig von nationalen Interessen, also gerade nicht „Vertreter“ eines bestimmten Eurostaats. Auch hatte es bereits einmal – vom 1. Juni 2002 bis zum 31. Oktober 2003 – eine Situation gegeben, in der dem EZB-Direktorium kein Franzose angehörte.<sup>70</sup> Schließlich sind alle Mitglieder des EZB-Direktoriums auf acht Jahre ernannt und können nur in Ausnahmefällen – z.B. bei Begehen einer schweren Straftat – auf Antrag der EZB-Gremien durch den Europäischen Gerichtshof vorzeitig ihres Amtes enthoben werden (Artikel 11.4 EZB-Satzung). Jeder politische Druck auf ein EZB-Direktoriumsmitglied, vorzeitig sein Amt abzugeben, wäre ein Verstoß gegen die Unabhängigkeit der EZB. Vor diesem Hintergrund war die Position des französischen Präsidenten auf dem Europäischen Rat am 24. Juni 2011 keine besonders starke, zumal er die Ernennung Draghis nur verzögern, nicht aber endgültig verhindern konnte, da die Ernennung des EZB-Präsidenten seit dem Vertrag von Lissabon nicht mehr im Einvernehmen, sondern mit qualifizierter Mehrheit der 17 Staats- und Regierungschefs der Eurostaaten erfolgt. Eine Verzögerung hätte allerdings die Unsicherheit an den Finanzmärkten weiter verstärkt. Eine Lösung fand sich schließlich in einem

---

65 Vgl. Selmayr, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002, S. 112 f.

66 Vgl. BILD, 11.2.2011, S. 2.

67 Vgl. BILD, 29.4.2011, S. 2.

68 Vgl. F.T., 27.4.2011, S. 1: „Draghi poised for ECB job“; Handelsblatt v. 12.5.2011, S. 6.

69 Vgl. F.T.D., 13.5.2011, S. 2: „Ein Italiener zu viel“.

70 Vgl. Selmayr, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2001/2002, S. 112.

Telefonat, das Präsident van Rompuy mit Bini Smaghi führte. „Ich sprach heute Morgen mit Herrn Smaghi am Telefon“, so van Rompuy danach, „und er sagte mir persönlich, dass er nicht seine volle Amtszeit bleiben werde, und der Europäische Rat respektiert natürlich voll die Unabhängigkeit der Zentralbank und ihrer Mitglieder.“<sup>71</sup> Dies bahnte den Weg zur Ernennung Draghis<sup>72</sup>. Sarkozy erklärte später gegenüber der Presse, er habe die Zusage, dass Bini Smaghi vor Jahresende seinen Platz für ein französisches Direktoriumsmitglied räumen werde, während eine EZB-Sprecherin unterstrich: „Herr Bini Smaghi wird alle künftigen Entscheidungen in voller Unabhängigkeit treffen.“<sup>73</sup> Der Vorgang erinnert an die Kontroverse um die Ernennung des ersten EZB-Präsidenten Wim Duisenberg, die im Mai 1998 vom damaligen französischen Staatspräsidenten Jacques Chirac solange blockiert worden war, bis sich Duisenberg in einer im Ratsprotokoll festgehaltenen Erklärung verpflichtete, nicht seine gesamte Amtszeit abzuleisten, so dass im Anschluss der Franzose Trichet an die Spitze der EZB treten konnte. Damals hatte Chirac gegenüber der Presse behauptet, Duisenberg habe sich zu einem Rücktritt nach vier Jahren verpflichtet. In Wirklichkeit blieb Duisenberg fünfeinhalb Jahre im Amt.<sup>74</sup> Im Fall Bini Smaghis wird der Zeitpunkt seines Ausscheidens davon abhängen, ob ihm ein anderer attraktiver Posten angeboten wird. Kommt es nicht dazu, kann niemand Bini Smaghi daran hindern, seine achtjährige Amtszeit bis zum Ende (31. Mai 2013) abzuleisten, zumal er – anders als Duisenberg 1998 – weder eine formelle Erklärung abgegeben noch eine konkrete Rücktrittszusage gemacht hat. Dementsprechend betonte EZB-Chefvolkswirt Jürgen Stark nach dem Europäischen Rat: „Es ist nirgendwo geschrieben, dass nicht zwei Vertreter derselben Nationalität im Direktorium der EZB vertreten sein können.“ Sowie: „Ich weiß, dass er (Bini Smaghi) nicht signalisiert hat, dass er plant, zurückzutreten.“<sup>75</sup> Von einer Beschädigung der Unabhängigkeit der EZB kann also bisher keine Rede sein.<sup>76</sup>

Ein weiterer Wechsel im EZB-Direktorium vollzog sich geräuschloser. Ende Mai 2011 endete die achtjährige Amtszeit der Österreicherin Gertrude Tumpel-Gugerell, die in der EZB für Zahlungssysteme zuständig gewesen war. Zu ihrem Nachfolger ernannte der Europäische Rat den belgischen (in Deutschland geborenen) Zentralbanker Peter Praet,<sup>77</sup> der als Experte auf dem Gebiet der Finanzstabilität gilt. Praet setzte sich dabei gegen die slowakische Notenbankerin Elena Kohutikova durch. Trotz anderslautender öffentlicher Forderungen<sup>78</sup> ist somit erstmals kein einziges Direktoriumsmitglied weiblich. Der nächste reguläre Wechsel im EZB-Direktorium steht im Mai 2012 an, wenn die achtjährige Amtszeit des Spaniers José Manuel González-Páramo zu Ende geht.

### Beginn der Tätigkeit des ESRB

Am 1. Januar 2011 nahm der Europäische Rat für Systemrisiken (European Systemic Risk Board, ESRB) seine Tätigkeit in Frankfurt am Main auf.<sup>79</sup> Der EZB-Präsident ist zugleich

71 Zit. nach F.T.D., 27.6.2011, S. 2: „Bini Smaghis Abgang ebnet Frankreich den Weg“.

72 Beschluss 2011/386/EU des Europäischen Rates v. 24.6.2011, EU-Amtsblatt Nr. L 173, 1.7.2011, S. 8.

73 Zit. nach F.T.D. (Fn. 71).

74 Vgl. Selmayr, in: Weidenfeld/Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, S. 117 f.

75 Zit. nach S.Z., 28.6.2011, S. 30: „Streit um Rücktritt von EZB-Banker Bini Smaghi“.

76 Kritisch F.A.Z., 25.6.2011, S. 1: „[W]ieder wurde nationales Prestigedenken über die korrekte Auslegung der Statuten gestellt.“

77 Beschluss 2011/195/EU des Europäischen Rates v. 25.3.2011, EU-Amtsblatt Nr. L 82, 30.3.2011, S. 7.

78 Vgl. Interview mit EU-Justizkommissarin Reding, F.T.D., 30.3.2011, S. 15: „Männerbastion Zentralbank“.

Präsident des ESRB, und die EZB stellt das Sekretariat des neuen Gremiums. Der ESRB soll Systemrisiken identifizieren und bewerten sowie, falls erforderlich, Warnungen und Empfehlungen aussprechen. Im Juni 2011 kündigte ESRB-Präsident Trichet an, dass der ESRB eine Risikoskala zur Veranschaulichung von Systemrisiken erarbeiten werde, welche die Risiken nach einem Ampel-System farblich markieren würde. Auf Nachfrage erklärte Trichet, dass nach seiner persönlichen Auffassung für das europäische Finanzsystem insgesamt derzeit die Farbe Rot angemessen sei.<sup>80</sup> Der IWF äußerte im Juli 2011 Zweifel, ob die Entscheidungsstruktur des ESRB – dem neben dem Präsidenten und Vizepräsidenten der EZB die 27 nationalen Notenbankpräsidenten, der EU-Kommissar für den Binnenmarkt sowie die Vorsitzenden der drei europäischen Finanzaufsichtsbehörden angehören –, effizient genug sei, um Systemrisiken wirksam vorbeugen zu können.<sup>81</sup> Nicht auszuschließen ist, dass die andauernde Reform der Wirtschafts- und Währungsunion die Rolle der EZB auch in der Finanzaufsicht weiter stärken wird.

### Weiterführende Literatur

- Marco Buti / Servaas Deroose / Vítor Gaspar / João Nogueira Martins: *The Euro. The First Decade*, Cambridge 2010.
- Yann Echinard / Fabien Labondance: *La politique monétaire européenne: entre principes et pragmatisme*, *Revue de l'Union européenne* 2011, S.174.
- Europäische Zentralbank: *Jahresbericht 2010*, Frankfurt am Main 2011.
- Christoph Herrmann: *EZB-Programm für die Kapitalmärkte verstößt nicht gegen die Verträge – Erweiterung auf Martin Seidel*, *EuZW* 2010, S. 645.
- Karlheinz Ruckriegel: *Das Verhalten der EZB während der Finanzmarktkrise(n)*, *Wirtschaftsdienst* 2011, S. 107.
- Martin Seidel: *Der Ankauf nicht markt- und börsengängiger Staatsanleihen, namentlich Griechenlands, durch die Europäische Zentralbank und durch nationale Zentralbanken – rechtlich nur fragwürdig oder ein Rechtsverstoß?*, *EuZW* 2010, S. 521.
- Martin Selmayr: *Der Präsident der Europäischen Zentralbank zwischen Recht und Politik*, in: Werner Meng/Georg Ress/Torsten Stein (Hrsg.), *Europäische Integration und Globalisierung. Festschrift zum 60-jährigen Bestehen des Europa-Instituts, Saarbrücken 2011*, S. 513.
- Paul Mercier / Francesco Papadia: *The Concrete Euro. Implementing Monetary Policy in the Euro Area*, Oxford 2011.

---

79 Vgl. F.T.D., 20.1.2011, S. 19: „Die Frühwarner aus Frankfurt“; F.A.Z., 30.12.2010, S. 11: „Eine solche Krise darf sich nicht wiederholen“. Vgl. ferner die ESRB-Website unter <http://www.esrb.eu>.

80 F.T., 23.6.2011, S. 5: „ECB president increases pressure on eurozone leaders to take action“.

81 Vgl. F.T.D., 21.7.2011, S. 17: „IWF zweifelt am EU-Systemrisikokrat“.

# Rechnungshof

Siegfried Magiera / Isabel Stirn

Den Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009 verabschiedete der Rechnungshof zusammen mit dem Jahresbericht über die Tätigkeiten im Rahmen der Europäischen Entwicklungsfonds in seiner Sitzung am 9. September 2010.<sup>1</sup> Im Jahr 2010 erstellte er zudem 14 Sonderberichte und 40 besondere Jahresberichte zu den Jahresabschlüssen der Organe, Agenturen und sonstigen Einrichtungen der Union sowie zur Effizienz der Verwaltung der Europäischen Zentralbank. Ferner gab er sechs Stellungnahmen ab, u.a. zur Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan sowie zur Verbesserung des Finanzmanagements der Europäischen Union. Aufgrund seiner neuen Geschäftsordnung hat der Rechnungshof am 1.6.2010 Kammern eingerichtet, die Sonderberichte, besondere Jahresberichte und Stellungnahmen annehmen oder dem Plenum zur Annahme überweisen können. Die Verabschiedung der Jahresberichte zum Gesamthaushaltsplan und zu den Europäischen Entwicklungsfonds bleibt weiterhin dem Plenum vorbehalten.<sup>2</sup>

## Jahresbericht zum Haushaltsjahr 2009

In seinem 33. Jahresbericht gibt der Rechnungshof zum dritten Mal infolge ein uneingeschränktes Prüfungsurteil zur Zuverlässigkeit der Rechnungsführung ab, die ein in allen wesentlichen Punkten den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Finanzlage, der Ergebnisse ihrer Vorgänge und Cashflows der Union vermittelt. Dennoch sind die Rechnungsführungssysteme einiger Generaldirektionen der Kommission immer noch verbesserungsbedürftig, insbesondere hinsichtlich der Behandlung von Vorfinanzierungen und der zugehörigen Periodenabgrenzungen.

Bezüglich der Gesamtbeurteilung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der den Haushaltsausgaben zugrundeliegenden Vorgänge orientiert sich die Berichterstattung des Rechnungshofes wiederum an den sieben Themenkreisen „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“, „Kohäsion“, „Forschung, Energie und Verkehr“, „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“, „Bildung und Unionsbürgerschaft“, „Wirtschaft und Finanzen“ sowie „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“. Der Rechnungshof stellt bei den Einnahmen und Mittelbindungen in sämtlichen Themenkreisen die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der für die Jahresrechnung maßgeblichen Vorgänge fest. Dennoch sind die Zahlungen aus dem Haushalt – mit Ausnahme der Zahlungen in den Themenkreisen „Wirtschaft und Finanzen“ sowie „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ – weiterhin mit zahlreichen Fehlern behaftet. Im Vergleich zu den Ergebnissen der Vorjahre ist jedoch insgesamt ein stetiger Rückgang des Ausmaßes der Unregelmäßigkeiten festzustellen. Lediglich bei dem größten Aus-

---

1 Jahresberichte zum Haushaltsjahr 2009, Abl. C 303 v. 9.11.2010, S. 1; berichtigt Abl. C 334 v. 10.12.2010, S. 18.

2 Geschäftsordnung des Rechnungshofes der Europäischen Union v. 11.3.2010, Abl. L 103 v. 24.4.2010, S. 1; vgl. auch Europäischer Rechnungshof, Jährlicher Tätigkeitsbericht 2010 (zugänglich auf der Website des Rechnungshofes: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)).

gabenbereich „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ ist im Vergleich zum Vorjahr eine höhere Fehlerquote zu verzeichnen. Der zweitgrößte Ausgabenbereich „Kohäsion“ – mit dem Ziel der Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts durch Verringerung des Entwicklungsgefälles in der Europäischen Union – stellt immer noch den Haushaltsbereich mit der höchsten Fehlerquote dar. Ursächlich hierfür sind nach Ansicht des Rechnungshofes in erster Linie Förderfähigkeitsfehler, die aus der fehlerhaften Anwendung der Vorschriften für die Vergabe öffentlicher Aufträge resultieren. Dennoch ist die Fehlerquote im Themenbereich „Kohäsion“ deutlich niedriger als in den Vorjahren.

Die Überwachungs- und Kontrollsysteme bewertet der Rechnungshof hinsichtlich der Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit bei den Zahlungen insgesamt als nur bedingt wirksam. Dies bezieht sich insbesondere auf die Themenkreise „Kohäsion“, „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“, „Forschung, Energie und Verkehr“, „Außenhilfe, Entwicklung und Erweiterung“ sowie „Bildung und Unionsbürgerschaft“. Bei dem Ausgabenbereich „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ sowie auf der Einnahmenseite kommt der Rechnungshof dagegen zu dem Schluss, dass die zugehörigen Überwachungs- und Kontrollsysteme wirksam sind und den Anforderungen der Haushaltsordnung entsprechen.

Die bewilligten Haushaltsmittel betragen für 2009 insgesamt 145,9 Mrd. Euro bei den Verpflichtungen und 124,6 Mrd. Euro bei den Zahlungen. Auf der Einnahmenseite sind insgesamt keine wesentlichen Fehler zu verzeichnen. Traditionelle Eigenmittel (Zölle und Agrarabgaben) und solche Eigenmittel, die sich aus der Mehrwertsteuer bzw. dem Bruttonationaleinkommen (BNE) ergeben, sind von den Mitgliedstaaten im Wesentlichen vorschriftsmäßig berechnet bzw. erhoben und abgeführt worden. Abgesehen von einigen Mängeln bewertet der Rechnungshof die zugehörigen Überwachungs- und Kontrollsysteme überwiegend als wirksam.

Im größten Ausgabenbereich „Landwirtschaft und natürliche Ressourcen“ – mit einem leicht gestiegenen Volumen von 56,3 Mrd. Euro – sind Zahlungen im Hinblick auf die Recht- und Ordnungsmäßigkeit der zugrundeliegenden Vorgänge wie in den Vorjahren, mit Ausnahme des Haushaltsjahrs 2008, in erheblichem Ausmaß mit Fehlern behaftet. Fehler sind dabei vor allem auf die überhöhte Angabe beihilfefähiger Flächen zurückzuführen und betreffen zudem die Förderfähigkeit der Ausgaben. In diesem Zusammenhang hat sich das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKos) zur Gewährleistung der Ordnungsmäßigkeit der Vorgänge als nur bedingt wirksam erwiesen, insbesondere wegen ungenauer Daten in den Datenbanken sowie fehlerhafter bzw. unvollständiger Weiterverfolgung von Unstimmigkeiten. Der Rechnungshof empfiehlt daher sicherzustellen, dass vor allem die Mängel bei den Regelungen über Betriebsprämien und für die einheitliche Flächenzahlung beseitigt werden. Dazu sollten die Datenbanken verbessert werden und alle InVeKoS-Datenbanken die vorgenommenen Änderungen zuverlässig und vollständig prüfen. Ferner sollten Mindestvoraussetzungen für die Zahlung von Direktbeihilfen bei Grünland durchgesetzt werden.

Im zweitgrößten Themenbereich „Kohäsion“ – mit einem leicht gesunkenen Gesamtvolumen von 35,5 Mrd. Euro – bezogen sich die Mängel der Überwachungs- und Kontrollsysteme insbesondere auf die mitgliedstaatlichen Systeme für den Programmplanungszeitraum 2007-2013 sowie die Berichterstattung über Korrekturen an die Kommission. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission, im Wege der wirksamen Nutzung ihrer Aufsichtsfunktion, das ordnungsgemäße Funktionieren der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme für den Zeitraum 2007-2013 sowie die Anwendung der EU-Richtlinien für die

öffentliche Auftragsvergabe durch die Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Ferner sollte die Kommission dafür sorgen, dass nationale Behörden Korrekturverfahren strikt anwenden, bevor sie der Kommission die Ausgabenerklärungen übermitteln. Schließlich sollte bei Aufdeckung nicht zuschussfähiger Ausgaben kein Austausch durch neue, wiederum vorschriftswidrige Ausgaben erfolgen.

Im Bereich „Forschung, Energie und Verkehr“ – mit einem Gesamtvolumen von 8,0 Mrd. Euro – sind die Fehler der geleisteten Zahlungen in erster Linie darauf zurückzuführen, dass zu hoch angegebene Personal- und indirekte Kosten für Forschungsprojekte erstattet wurden. Die begrenzte Wirksamkeit der zugehörigen Überwachungs- und Kontrollsysteme bezog sich vor allem auf die von einem unabhängigen Prüfer ausgestellten Prüfungsbescheinigungen bei den Kostenaufstellungen im Rahmen von RP6, die Ex-ante-Bescheinigung der Kostenberechnungsmethoden der Zuwendungsempfänger im RP7 sowie die zeitaufwendigen Wiedereinziehungsverfahren aufgrund der Ex-post-Überprüfungen. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission daher, für eine strikte und wirksame Anwendung der Kontrollsysteme zu sorgen.

Im Bereich „Außenhilfe, Entwicklung, Erweiterung“ – mit einem Ausgabenvolumen von insgesamt 6,6 Mrd. Euro – wurde wie im letzten Jahr eine wesentliche Fehlerquote verursacht durch Förderfähigkeitsfehler und Unregelmäßigkeiten bei den Auftragsgabeverfahren. Die diesbezüglichen Überwachungs- und Kontrollsysteme der betroffenen Generaldirektionen der Kommission bewertet der Rechnungshof als generell bedingt wirksam. Seine Empfehlung lautet daher, die Wirksamkeit der Kontrollen der Generaldirektionen Außenbeziehungen, Erweiterung sowie Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz zu erhöhen.

Auch im Ausgabenbereich „Bildung und Unionsbürgerschaft“ mit einem Gesamtvolumen von 2,2 Mrd. Euro sind Mängel in erster Linie auf Förderfähigkeitsfehler bei Abrechnungen auf nationaler Ebene zurückzuführen. Die zugehörigen Überwachungs- und Kontrollsysteme sind vor allem auf der Ebene der Kommission nicht voll wirksam. Daher empfiehlt der Rechnungshof der Kommission, die Kontrollen der Abrechnungen weiter auszubauen.

Im Vergleich dazu sind geleistete Zahlungen in den beiden Themenbereichen „Wirtschaft und Finanzen“ bzw. „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ – mit einem Gesamtvolumen von 0,7 Mrd. bzw. 9,1 Mrd. Euro – nicht mit erheblichen Rechts- und Ordnungsmäßigkeitsfehlern behaftet. Dennoch sind im ersten Bereich bei den Forschungsrahmenprogrammen sowie bei einem der drei bewerteten Überwachungs- und Kontrollsysteme Mängel zu verzeichnen. Daher sollte die Kommission vor allem bei den Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen nachbessern. Im Bereich „Verwaltungs- und sonstige Ausgaben“ sollten sich Organe und Einrichtungen der Europäischen Union von ihren Bediensteten in angemessenen zeitlichen Abständen Dokumente zum Nachweis ihrer persönlichen Situation in Bezug auf Sozialleistungen vorlegen lassen und ein System zur Überwachung dieser Dokumente einrichten.

### **Sonderberichte und Stellungnahmen**

Im Sonderbericht Nr. 3/2010 befasst sich der Rechnungshof mit der Frage der Hilfe bei der Entscheidungsfindung durch Folgenabschätzungen in den EU-Organen. Folgenabschätzungen sollen allgemein die Entscheidungsfindung durch Suche der zur Problemlösung am besten geeigneten Strategie erleichtern. Hierzu werden Informationen zu geplanten Vorgehen und Abschätzungen der wahrscheinlichen Auswirkungen systematisch gesammelt und

analysiert. Nach Ansicht des Rechnungshofes haben Folgenabschätzungen die Entscheidungsfindung in den EU-Organen insgesamt wirksam unterstützt. Insbesondere werden die Folgenabschätzungen der Kommission vom Europäischen Parlament und vom Rat bei der Prüfung der Kommissionsvorschläge als hilfreich empfunden. Dennoch empfiehlt der Rechnungshof der Kommission, bei dem Verfahren zur Erstellung von Folgenabschätzungsberichten nachzubessern, wie auch bei deren Inhalt und Darstellung.

Der Sonderbericht Nr. 5/2010 befasst sich mit der Umsetzung des Leader-Konzepts zur Entwicklung des ländlichen Raums. Besonderheit des Leader-Konzepts ist der mit höheren Kosten und Risiken verbundene Bottom-up- und Partnerschaftsansatz, mit dem die Ziele der EU-Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums unter besonderem Einsatz lokaler Akteure verwirklicht werden sollen. Der Rechnungshof stellt fest, dass die hierfür zuständigen lokalen Aktionsgruppen – von einigen Ausnahmen abgesehen – die Potentiale für zusätzliche Nutzeffekte des Leader-Konzepts nicht vollständig ausgeschöpft haben. Mängel ergaben sich auch bei der Wirtschaftlichkeit ihrer Haushaltsführung. Ferner unternehmen Kommission und Mitgliedstaaten nach Ansicht des Rechnungshofes keine hinreichenden Anstrengungen zur Begrenzung der Kosten und Risiken. Der Rechnungshof empfiehlt der Kommission und den Mitgliedstaaten daher, die Anforderungen für den spezifischen Fall von Leader klarzustellen und durchzusetzen sowie für ordnungsgemäß dokumentierte Projektauswahlverfahren und das praktische Funktionieren des Partnerschaftsprinzips zu sorgen. Darüber hinaus sollte die Kommission im Bereich der Leader-Programme über zuverlässige Informationen für die Rechenschaftslegung über den Mehrwert und die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung verfügen.

In seiner Stellungnahme Nr. 4/2010 befasst sich der Rechnungshof mit dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1605/2002 des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften in Bezug auf den Europäischen Auswärtigen Dienst. Der Europäische Auswärtige Dienst ist einerseits – für die Zwecke der Haushaltsordnung – Organ mit eigenem Einzelplan im Gesamthaushaltsplan, das dem Entlastungsverfahren des Europäischen Parlamentes unterliegt. Andererseits ist er vor allem auf Delegationsebene für die Ausführung der zum Kommissionseinzelplan des Gesamthaushaltsplans gehörenden operativen Haushaltsmittel zuständig. Nach Ansicht des Rechnungshofes sollte sich der Vorschlag der Kommission, Informationen über Empfänger von Haushaltsmitteln zur Verfügung zu stellen, auf die spezielle Situation des Europäischen Auswärtigen Dienstes beschränken und entsprechend der bisherigen Praxis nicht den übrigen Bereich der indirekten zentralen Mittelverwaltung erfassen. Ferner sollte der Begriff des „Interessenkonflikts“ aus Gründen der sprachlichen Kohärenz auch bei den Vorschriften über die Rechenschaftspflicht der Leiter von EU-Delegationen vermieden werden, da er bereits in anderem Zusammenhang in der Haushaltsordnung verwendet wird. Der Rechnungshof ist zudem der Auffassung, dass die Befugnisse des Internen Prüfers der Kommission gegenüber den Kommissionsdienststellen im Hinblick auf den Europäischen Auswärtigen Dienst der Klarstellung bedürfen. Diesen Anregungen des Rechnungshofes wurde in der anschließend erlassenen Änderungsverordnung<sup>3</sup> weitgehend entsprochen.

---

3 Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 1081/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. 11.2010 zur Änderung der Verordnung (EG, Euratom) des Rates über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften in Bezug auf den Europäischen Auswärtigen Dienst, Abl. L 311 v. 26.11.2010, S. 9.



# Ausschuss der Regionen

Otto Schmuck

Die Arbeit des Ausschusses der Regionen (AdR) im ersten Anwendungsjahr der neuen Regeln und Verfahren des im Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrags von Lissabon war durch kontinuierliche Beratungstätigkeit und durch die intensive Vernetzung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften gekennzeichnet. Inzwischen ist es zu einer bewährten Routine geworden, dass Mitglieder der Kommission und auch Vertreterinnen und Vertreter der jeweiligen Ratspräsidentschaften regelmäßig den Kontakt zum AdR suchen und an Plenartagungen und Sitzungen der Fachkommissionen teilnehmen. In den sechs Plenartagungen des Berichtszeitraums haben die 344 AdR-Mitglieder insgesamt 60 Stellungnahmen sowie vier Entschließungen und eine Empfehlung verabschiedet.<sup>1</sup>

Eine Besonderheit stellte der mehrfache Wechsel im Führungsamt des AdR im ersten Halbjahr 2010 dar. Die Regionalpräsidentin von Piemont Mercedes Bresso war im Februar 2010 mit breiter Mehrheit zur Präsidentin des AdR gewählt worden. Damit hatte erstmals eine Frau dieses wichtige Führungsamt übernommen. Da Mercedes Bresso jedoch am 29. März 2010 als Präsidentin ihrer Heimatregion nicht wiedergewählt wurde, verlor sie damit auch ihr AdR-Mandat. Deshalb übernahm der erste Vizepräsident des AdR, Ramón Vacárcel Siso (ES/EVP), für eine Übergangszeit die Führungsfunktion im AdR. In langwierigen Verhandlungen in der italienischen AdR-Delegation sowie zwischen den italienischen Regional- und Kommunalvertretungen und der italienischen Regierung konnte erreicht werden, dass Mercedes Bresso aufgrund eines ihr verbliebenen Mandats im Regionalrat von Piemont wiederum in den AdR entsandt wurde. Auf dieser Grundlage wurde sie in der Plenartagung am 9. und 10. Juni 2010 auch erneut zur AdR-Präsidentin gewählt.

Aufgrund der revolutionären Ereignisse in mehreren arabischen Ländern kam der zweiten Plenartagung der Versammlung der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften Europa-Mittelmeer (Arlem), die am 29. Januar 2011 im marokkanischen Agadir tagte, besondere Bedeutung zu. Die lokalen und regionalen Vertreter riefen die Partnerländer dazu auf, im Wege der Dezentralisierung die wirtschaftliche, gesellschaftliche und territoriale Entwicklung der Region voranzutreiben. Auch künftig soll dieser Dialog und die regionale und lokale Zusammenarbeit im Mittelmeerraum fortgeführt werden.

## Arbeitsschwerpunkte

Die vom AdR verabschiedeten Stellungnahmen befassten sich sowohl mit regionalen und kommunalen Themen im engeren Sinne, wie der Stadterneuerung oder der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, als auch mit allgemeinen zukunftsweisenden Fragen, wie der Überalterung der Gesellschaft oder der Reform des Gesundheitswesens. Breiten Raum nahmen auch sozial- und umweltpolitische Fragen sowie globale Probleme ein. Besondere Bedeutung kam den Beratungen des AdR zum Arbeitsprogramm der Kommission für das Jahr 2011 zu.

---

<sup>1</sup> 85.-90. Plenartagung vom 9./10. Juni 2010; 5./6. Oktober 2010; 1./2. Dezember 2010; 27./28. Januar 2011; 31. März/1. April 2011 und 11./12. Mai 2011. Ausführliche Berichte des Bevollmächtigten des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und für Europa zu diesen Tagungen finden sich im Internet unter <http://lv.rlp.de/service/veroeffentlichungen/europapolitische-informationen/aktuelle-dokumente-zum-ausschuss-der-regionen/>.

Kommissionspräsident Barroso erläuterte den AdR-Mitgliedern während der Dezember-Tagung 2010 das Legislativ- und Arbeitsprogramm seiner Institution für das darauffolgende Jahr. In der ausführlichen Stellungnahme hierzu wurde das Arbeitsprogramm in insgesamt 66 Ziffern ausführlich bewertet, und es wurden eigene Schwerpunkte benannt.<sup>2</sup> Ausdrücklich begrüßt wurden die Vorschläge zur Schaffung einer Entwicklungs- und Investitionspartner-schaft zwischen der Kommission und jedem Mitgliedstaat. Positiv zur Kenntnis genommen wurde auch die geplante Einrichtung eines gemeinsamen strategischen Rahmens, durch den die EU-Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele der Strategie Europa 2020 kohärenter gestaltet werden. Die beabsichtigte Vorlage eines Weißbuchs zum Thema Renten wurde begrüßt. Bei binnenmarktbezogenen Vorschriften müsse eine horizontale Sozialklausel eingeführt werden. Bei der Ausarbeitung der Digitalen Agenda möchte der AdR in besonderer Weise einbezogen werden. Besondere Aufmerksamkeit wurde auch auf Vorhaben der Kommission im Bereich Klimaschutz gelegt, da hier die regionale und kommunale Ebene einen wichtigen Beitrag leisten könne. Unterstrichen wurde auch die Bedeutung der Politik zur Entwicklung des ländlichen Raums. Diese Politik muss nach Auffassung des AdR in Bezug auf die Haushaltsmittel und ihr Zusammenspiel mit der Kohäsionspolitik gestärkt werden.

Die Stellungnahme zum Arbeitsprogramm der Kommission für 2011 enthält auch wesentliche Aussagen zur Reform des Eigenmittelsystems.<sup>3</sup> Nach Auffassung des AdR sollte geprüft werden, ob die Beiträge der Mitgliedstaaten durch andere Formen der Finanzierung ersetzt werden können. An Stelle der bislang an die Mehrwertsteuer geknüpften Eigenmittel könnte auf Steuern auf Finanztransaktionen, andere Finanzaktivitäten oder den Luftverkehr zurückgegriffen werden. Denkbar seien auch eigene Einnahmen der EU aus einer Energiesteuer oder einer Körperschaftsteuer.

Eine starke und ehrgeizige, allen europäischen Regionen zugängliche Kohäsionspolitik wurde vom AdR nachdrücklich unterstützt. Jede Form der Renationalisierung dieser Politik wurde ausdrücklich abgelehnt. Zudem wurde der Beitrag der Kohäsionspolitik zur Umsetzung der Europa-2020-Strategie unterstrichen. Deutlich wandte sich der AdR gegen Überlegungen der Kommission, wonach Zahlungen aus den Strukturfonds im Rahmen eines Verfahrens wegen übermäßigen Defizits eingefroren werden können sollten. Gemeinden und Regionen dürften „nicht haftbar gemacht und sollten nicht bestraft werden für die Unfähigkeit nationaler Behörden, makroökonomische Kriterien einzuhalten bzw. EU-Vorschriften ordnungsgemäß umzusetzen“ (Ziffer 10).

Wegen der Bedeutung der Reform des EU-Haushalts setzte der AdR eine ad-hoc Kommission ein, die sich am 29. Oktober 2010 und am 12. Januar 2011 traf. Dabei wurden mehrere Arbeitspapiere diskutiert und eine unter der Federführung der AdR Präsidentin Mercedes Bresso und des Vizepräsidenten Ramón Vacárcel Siso erarbeitete umfangreiche Stellungnahme zur Reform des EU-Haushaltes beraten. Diese Stellungnahme wurde in der Plenarsitzung vom 31. März / 1. April angenommen.<sup>4</sup> Die dabei eingereichten 73 Änderungsanträge machten deutlich, wie politisch umstritten derartige Haushaltsfragen im Kreis der AdR-Mitglieder sind. Doch gelang dem AdR mit großer Mehrheit eine Positionsbestimmung.

Von herausragender Bedeutung war auch die Befassung des AdR mit der vom Europäischen Rat im Juni 2010 beschlossenen „Europa 2020-Strategie“. Deren Ziel ist ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Während der Plenartagung am 5. und

---

2 Siehe: Amtsblatt der EU C 42, S. 1-5.

3 Ebenda, Ziffer 3.

4 Stellungnahme zur Überprüfung des EU-Haushalts Dok. CdR 318/2010.

6. Oktober 2010 beschloss der AdR eine Stellungnahme zu dem aus seiner Sicht besonders bedeutsamen Beitrag der Kohäsionspolitik zur EU-2020-Strategie.<sup>5</sup> Die grundsätzliche Ausrichtung der Strategie wurde begrüßt. Die Kohäsionspolitik könne zu ihrer Umsetzung einen bedeutenden Beitrag leisten. Ein Schlüssel zu deren Erfolg liege in der zielgerichteten Nutzung der Potentiale der Ressourcen der lokalen und regionalen Ebene. Vorgeschlagen wird ein Territorialer Pakt mit den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften. Darin soll deren Beteiligung an der Umsetzung der Strategie festgelegt und die strukturierte Beteiligung der Gebietskörperschaften gemäß ihrer jeweiligen Zuständigkeiten ermöglicht werden. Zur Überwachung der Umsetzung der Europa 2020-Strategie richtete der AdR eine EUROPA-2020-Monitoringplattform ein, in deren Rahmen Regionen und Städte einen Beitrag zur Durchführung und Überwachung dieser Strategie leisten können.<sup>6</sup> Im April 2011 gehörten der Plattform Institutionen und Behörden aus 145 regionalen und lokalen Gebietskörperschaften an.<sup>7</sup>

In der Plenartagung am 9./10. Juni 2010 beschloss der AdR einstimmig eine umfangreiche Stellungnahme zu der mit dem Vertrag von Lissabon neu eingeführten Europäischen Bürgerinitiative.<sup>8</sup> Darin wurde betont, dass diese einen entscheidenden Schritt auf dem Weg zur Festigung der Demokratie in der EU darstelle. Aufgrund der entwickelten Instrumente komme den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften bei der flächendeckenden und direkten Kommunikation mit den Bürgern eine Schlüsselrolle zu. Rat und Europäisches Parlament hatten den AdR aufgrund seiner Bürgernähe auch um Ideen für die bestmögliche Umsetzung dieser Initiative gebeten. Um erfolgreich zu sein, müssen die Verfahren nach Ansicht des AdR juristisch so eindeutig wie möglich und zugleich benutzerfreundlich ausgestaltet werden.

### **Subsidiaritätsüberwachung**

Seit seiner Gründung widmet der AdR der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips besondere Aufmerksamkeit. Entsprechend der Geschäftsordnung des AdR sollen alle Stellungnahmen des AdR explizit eine Aussage zur Einhaltung der Prinzipien von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit enthalten. Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 hat der AdR erstmals die Befugnis erhalten, gegen vermutete Subsidiaritätsverstöße Klage beim EuGH zu erheben. Von diesem neuen, sehr weit reichenden Recht hat der AdR bis Ende Februar 2011 jedoch keinen Gebrauch gemacht.

Der AdR setzte besonderes Augenmerk auf die Informationsvermittlung zu diesem Thema und die Vernetzung der mit Subsidiaritätsfragen befassten regionalen und lokalen Akteure. Hierzu wurde ein Subsidiaritätsnetzwerk eingerichtet, dem im Februar 2011 insgesamt 128 regionale und lokale Akteure angehörten, davon 34 Landtage, Parlamente oder Vertretungen von Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, 27 Regierungen aus derartigen Regionen, 32 lokale oder regionale Behörden ohne Gesetzgebungsgewalt sowie 28 regionale oder lokale Vereinigungen, vier nationale Delegationen des AdR und drei nationale Versammlungen. Ziel dieses Netzwerks ist die Erleichterung der Mitwirkung von regionalen und lokalen Akteuren an der Kontrolle der Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes. Zu besonders bedeutsamen EU-Vorhaben werden Stellungnahmen der angeschlossenen Partner abgefragt und wechselseitig zur Verfügung gestellt. Vor allem lokale und regionale Behörden ohne größeren Verwaltungsapparat können hiervon profitieren.

5 Amtsblatt der EU C 15 vom 18. Januar 2011, S. 10-17.

6 Siehe zur Europa-2020-Monitoringplattform: <http://portal.cor.europa.eu/europe2020/Pages/welcome.aspx>.

7 Siehe die Auflistung der beteiligten Partner: <http://portal.cor.europa.eu/europe2020/Knowledge/Pages/Current-Members.aspx>.

8 Amtsblatt der EU C 267 vom 1. Oktober 2010, S. 57-63.

### **Die Open Days und andere Aktivitäten zur regionalen Vernetzung**

Vom 4. bis zum 7. Oktober 2010 fanden bereits zum achten Mal die in Zusammenarbeit mit der Generaldirektion „Regio“ der Kommission organisierten Open Days statt. Diese standen unter dem Motto „Europa 2020: Wettbewerbsfähigkeit, Zusammenarbeit und Kohäsion für alle Regionen“. Behandelt wurden u.a. der Beitrag von Regionen und Städten zur „Europa 2020-Strategie“ und der künftige Haushalt der Union. Dabei ging es vor allem auch darum, besonders gelungene Praxisbeispiele zu zeigen und auf ihre Übertragbarkeit hin zu diskutieren. Die „Open Days“ regen die beteiligten Regionen durch die Notwendigkeit zur Bildung von Zusammenschlüssen von fünf bis sieben Partnern zur regionalen Zusammenarbeit an.

Im AdR haben sich die Vertreterinnen und Vertreter von Regionen und Kommunen mit gleichgerichteten Interessen bereits seit langem zu Interregionalen Gruppen zusammengeschlossen. Um die Arbeit dieser Zusammenschlüsse zu erleichtern, stellt der AdR ihnen Räumlichkeiten und auch Übersetzungshilfen zur Verfügung. Zu den bereits bestehenden Interregionalen Gruppen, in denen u. a. Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen (REG-LEG), Weinbauregionen, von der Automobilkrise besonders betroffene Regionen oder die Makroregionen Saar-Lor-Lux, Donau und Nordsee/Ärmelkanal ihre Interessen bündeln, kam im Dezember 2010 die neue Gruppe „Gesundheit“ hinzu.

### **Zukunftsperspektiven**

Auf der Grundlage seiner mit dem Vertrag von Lissabon gestärkten Befugnisse konnte der AdR seine institutionelle Stellung erkennbar ausbauen.<sup>9</sup> Zudem hat er vielfältige Aktivitäten zur Vernetzung von Regionen und Kommunen mit gleich gerichteten Interessen entwickelt. Negativ zu vermerken ist die Tatsache, dass es dem AdR nicht gelungen ist, im Hinblick auf seine eigene künftige Zusammensetzung einvernehmlich einen Vorschlag zu entwickeln, der von der Kommission und nachfolgend auch vom Rat hätte übernommen werden können. Im Vertrag von Lissabon wird die Höchstzahl der AdR-Mitglieder auf 350 festgelegt, ohne dass präzisiert worden wäre, wie viele Mandate jeder nationalen Delegation zustehen sollten. Die hier genannte Höchstzahl von 350 würde bereits mit dem für Juli 2013 vorgesehenen Beitritt von Kroatien überschritten. Die vom AdR in seiner Plenarsitzung vom 5./6. Oktober 2010 mit Mehrheit beschlossene Empfehlung ist aus Sicht der bevölkerungsreicheren EU-Staaten kaum akzeptabel.<sup>10</sup> Im Plenum hatte sich die Interessenvertretung der kleineren und mittleren EU-Staaten durchgesetzt, die ein Erstarken der Delegationen aus den fünf größeren EU-Staaten zu ihren Lasten befürchteten. Vor allem die deutsche Delegation hatte auf einen Zuzug über die bisherigen 24 Sitze hinaus gehofft. Nunmehr ruhen die Erwartungen auf der Kommission, die hier über das Vorschlagsrecht verfügt. Allerdings werden sich Kommission und Rat damit schwertun, die Empfehlung des AdR, in der das Prinzip der demographischen Proportionalität für seine zukünftige Sitzverteilung zurückgewiesen wurde, zu ignorieren.

### **Weiterführende Literatur**

Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG, Die Rolle des Ausschusses der Regionen bei der Anwendung und Kontrolle der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Lichte der Verfassung für Europa, Luxemburg 2006.

Föhn, Cornelia, Der Ausschuss der Regionen – Interessenvertretung der Regionen Europas, München 2003.  
Hübner, Oliver Michael, Die Rolle der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften im Entscheidungsprozess der Europäischen Union, Frankfurt/Main u.a. 2007.

---

<sup>9</sup> Siehe hierzu: Ausschuss der Regionen, Wirkungsbericht des Ausschusses der Regionen 2010, Brüssel 2011.

<sup>10</sup> Siehe hierzu die Kommentierung des EMK-Vorsitzenden Prof. Reinhart von 6. Oktober 2010 in: <http://www.euractiv.de/regionalpolitik/artikel/konflikt-um-sitze-im-ausschuss-der-regionen-003740>.

### **3. Die Innenpolitik der Europäischen Union**



# Agrar- und Fischereipolitik

Christian Lippert

## AGRARPOLITIK

### EU-Agrarhaushalt 2011 und Diskussion zum Haushaltsrahmen 2014 bis 2020

Nach schwierigem Vermittlungsverfahren zwischen Parlament und Rat konnte erst kurz vor Weihnachten 2010, zwei Monate nachdem das Haushaltsjahr bereits begonnen hatte, der EU-Haushalt 2011 verabschiedet und damit eine längere Budgetkrise abgewendet werden. Demzufolge stehen im Haushaltsjahr 2011 unter der Rubrik „Bewahrung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“, die im Wesentlichen dem Agrarhaushalt (incl. Fischerei) entspricht, insgesamt 58,7 Milliarden Euro an Verpflichtungsermächtigungen zur Verfügung (minus 1,4 Prozent gegenüber dem Haushalt 2010). Dieser Betrag macht rund 41,4% am gesamten EU-Haushalt aus. Von den vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen entfallen auf die marktbezogenen Ausgaben und die Direktzahlungen – die so genannte erste Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) – 42,9 Milliarden Euro (minus 2,1 Prozent gegenüber 2010) und auf die Ländliche Entwicklung, als zweiter Säule der GAP, und die Fischerei 15,7 Milliarden Euro (plus 0,7 Prozent). Die Kürzungen der ersten Säule betreffen dabei hauptsächlich Marktmaßnahmen. Den genannten Verpflichtungsermächtigungen 2011 stehen 56,4 Milliarden Euro an Zahlungsverpflichtungen gegenüber. Die Kommission hatte sich im Sommer 2010 mit dem Rat der Finanzminister bereits auf einen gekürzten Agrarhaushalt geeinigt. Nachdem jedoch das seit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags auch hinsichtlich der ersten GAP-Säule mitgestaltungsberechtigte Parlament diesem Kompromiss seine Zustimmung verweigert hatte, musste ein Vermittlungsausschuss mit je 27 Rats- und Parlamentsvertretern tätig werden. Für den Zeitraum ohne gültigen Haushalt wurde das Vorjahresbudget jeweils anteilig monatlich fortgeschrieben. Der Konflikt hatte sich weniger an einzelnen Haushaltspositionen entzündet, auch wenn die Parlamentarier ursprünglich insgesamt gerne 3,5 Milliarden Euro an Zahlungsverpflichtungen mehr als vom Rat beschlossen ausgegeben hätten, als an grundsätzlichen Fragen zur künftigen Mitsprache des Parlaments bei den EU-Eigenmitteln und bei unvorhergesehenen Ausgaben sowie bei der Haushaltsplanung im Rahmen der finanziellen Vorausschau 2014 bis 2020. Schließlich gaben sich die Abgeordneten mit Absichtserklärungen des Rates und der Kommission zufrieden, das Parlament künftig stärker einzubinden.

Nicht nur wegen der Mitgestaltungsforderungen durch das Parlament, sondern auch wegen der unterschiedlichen Interessen und Haltungen der Kommission sowie einzelner großer Mitgliedstaaten, dürften sich die anstehenden Verhandlungen zur finanziellen Vorausschau schwierig gestalten. Der Haushaltskommissar geht von einer Verringerung des Agrarhaushalts auf unter 40 Prozent des EU-Budgets aus, wobei die absoluten Aufwendungen auf dem gegenwärtigen Niveau konstant gehalten werden könnten. In jedem Fall hängt der EU-Haushaltsmittelbedarf in den Jahren 2014 bis 2020 wie bisher auch in hohem Maße von der künftigen GAP ab. Während die Bundesregierung wiederholt bekundet hat, die EU-Ausgaben nicht ausweiten zu wollen und – bei weitgehend konstanter Verteilung

der Agrardirektzahlungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten – für eine Begrenzung des Haushalts auf ein Prozent des EU-Bruttonationaleinkommens (bisher 1,13 Prozent) plädiert, möchte die polnische Regierung den Gesamthaushalt ausdehnen und legt dabei insbesondere auf eine gerechtere Verteilung der Agrarzahlungen wert. Der französische Staatspräsident Nicolas Sarkozy lehnt jegliche Kürzung des Agrarhaushalts kategorisch ab und droht für diesen Fall mit einer Blockadehaltung Frankreichs, das bisher der größte Nutznießer der Gemeinsamen Agrarpolitik ist: im Jahr 2009 gingen 9,87 (6,90) Milliarden Euro der EU-Agrarausgaben nach Frankreich (Deutschland), während Polen und Großbritannien 3,72 bzw. 4,04 Milliarden Euro bezogen. Auf Italien und Spanien entfielen demgegenüber 6,08 bzw. 7,26 Milliarden Euro. Die britische Regierung, die in der Vergangenheit für eine Kürzung der Agrarsubventionen eingetreten ist, hat zuletzt ihre ursprüngliche Forderung, das EU-Budget auf 0,85 Prozent des Bruttonationaleinkommens zu begrenzen, nicht mehr erhoben. In diesem Zusammenhang wurde spekuliert, dass die deutsche und die französische Regierung den damit einhergehenden Verzicht auf einschneidende agrarpolitische Reformen womöglich durch den Fortbestand des so genannten „Brittenrabatts“ – der die britische Nettozahlerposition erheblich abmildert – erkaufen könnten.<sup>1</sup>

### **Agrarpolitische Entwicklungen und Krisenreaktionen**

Nachdem deutsche Behörden im Mai 2011 vor dem Verzehr von rohen Gurken, Tomaten und Salat gewarnt hatten, die zunächst irrtümlich als Ursache für vor allem in und um Hamburg auftretende schwere, teils tödliche Erkrankungen durch EHEC-Bakterien angesehen wurden, brach der Gemüseabsatz in Deutschland und im exportorientierten Spanien aber auch in anderen EU-Ländern drastisch ein. Russland verhängte Anfang Juni ein umfassendes Importverbot für Gemüse aus der EU, das seitens der Kommission als grundlos kritisiert wurde, nachdem Sprossen aus einem niedersächsischen Gartenbaubetrieb als mutmaßliche Ursache der Erkrankungen identifiziert worden waren. Auch einige arabische Staaten und Taiwan hielten Mitte Juni an ihren Importbeschränkungen fest, die sich allerdings in der Regel lediglich gegen Tomaten, Gurken und Salat aus Spanien und Deutschland richteten. Allein in Spanien schätzte man während der Krise die wöchentlichen Verluste der Gemüsebauern auf 200 Millionen Euro. Die spanische Agrarministerin Rosa Aguilar kritisierte, dass die Hamburger Gesundheitssenatorin, deren Bericht über EHEC-Bakterien auf spanischen Gurken den Absatzeinbruch ausgelöst hatte, gehandelt habe, ohne vorher die EU-Kommission in Kenntnis zu setzen. Einige spanische Politiker hatten zunächst Schadensersatzforderungen gegen die Bundesrepublik erhoben. Kommission und zuständiger Verwaltungsausschuss haben schließlich 210 Millionen Euro für Teilentschädigungen an alle von Absatzeinbrüchen bei Tomaten, Gurken, Paprika, Zucchini und bestimmten Salatarten betroffene EU-Landwirte bereit gestellt. Die Europäischen Bauernverbände hielten diesen Betrag sowie die Beschränkung auf die genannten Gemüsearten für unzureichend. Agrarkommissar Dacian Cioloș hatte zuvor bedauert, dass angesichts früherer Agrarmarktreflexen, die Möglichkeiten zur Erzeugerunterstützung inzwischen

---

1 Agra-Europe 31/2010, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 34/2010, EU-Nachrichten, S. 8; Agra-Europe 41/2010, EU-Nachrichten, S. 13-14; Agra-Europe 48/2010, EU-Nachrichten, S. 14; Agra-Europe 51/2010, EU-Nachrichten, S. 13-14; Agra-Europe 1/2/2011, EU-Nachrichten, S. 3-4; Agra-Europe 20/2011, EU-Nachrichten, S. 9; Agra-Europe 21/2011, EU-Nachrichten, S. 5; Agra-Europe 23/2011, EU-Nachrichten, S. 9; Agra-Europe 24/2011, EU-Nachrichten, S. 1.



„stark eingeschränkt“ seien. Diese Aussage steht im Gegensatz zur liberalen Haltung seiner dänischen Vorgängerin. Auch würde der Kommissar gerne wieder Marktmaßnahmen anwenden können, ohne dass zuvor bestimmte Preisschwellen unterschritten wurden.

Im Mai 2011 hatte Kommissar Ciolos bereits angekündigt, eine französische Anfrage zu prüfen, Landwirten in stark von der Frühjahrstrockenheit betroffenen Ländern, die Direktzahlungen erneut – wie zum Beispiel in Deutschland anlässlich der Milchkrise – bereits im Oktober anstatt wie üblich im Dezember auszuzahlen, um die Liquidität der Betriebe zu verbessern. Auch Spanien hat kurz darauf einen ähnlichen Antrag gestellt, der in diesem Fall jedoch mit zuviel Regen im vergangenen Jahr sowie den Auswirkungen der Wirtschaftskrise begründet wurde. Die niederländische und die deutsche Regierung befürworteten klare, in einer „horizontalen Rechtsgrundlage“ definierte Kriterien für derartige Fälle, um diese in Zukunft nicht mehr als Ausnahmeregelung behandeln zu müssen.

In der zweiten Jahreshälfte 2010 wurde der deutsche Agrardieselsteuersatz ohne betrieblichen Selbstbehalt und ohne Obergrenze nun unbefristet auf den angesichts der Wirtschaftskrise bereits in den letzten beiden Jahren geltenden Satz von 25,56 Euro/100 Liter festgelegt, was mit jährlichen Steuermindereinnahmen des Bundes von etwa 260 Millionen Euro einhergeht. Begründet wurde dies durch Wettbewerbsnachteile die den deutschen Landwirten wegen der niedrigeren Besteuerung in anderen EU-Ländern entstünden. In Frankreich beträgt der entsprechende Steuersatz lediglich 0,66 Euro/100 Liter. Der deutsche Bauernverband drängt deshalb auf eine Angleichung der EU-Steuersätze.

Im April 2010 wurde in Deutschland das Betriebsprämierendurchführungsgesetz geändert, sodass ab 2012 (für die Stärkekartoffelbeihilfe ab 2013) sämtliche Prämien vollständig entkoppelt, im Rahmen einer in Zukunft regional einheitlichen Flächenprämie ausbezahlt werden. In Frankreich bestehen demgegenüber an die Tierzahl gekoppelte Prämien, wie zum Beispiel die Mutterkuhprämie, fort.

Entgegen deutschen und französischen Bedenken hält die Kommission an der für 2016 vorgesehenen Abschaffung der seit 1978 bestehenden Weinbaupflanzrechte fest. Es wird befürchtet, dass diese Liberalisierung einen Produktionsanstieg auf ebenen Flächen im Süden Europas und eine Abnahme der Erzeugung insbesondere in den Steillagen der nördlichen Weinbauregionen zur Folge haben wird. Agrarkommissar Ciolos verwies hierzu auf Agrarumweltprogramme und nationale Beihilfen, mit denen der Weinbau in den Steillagen gefördert werden könne sowie auf über 5 Milliarden Euro, die in den Jahren 2009 bis 2013 für die Umstrukturierung des Weinsektors vorgesehen sind.

Im November 2010 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) einer Klage deutscher Landwirte statt gegeben und geurteilt, dass die namentliche Veröffentlichung der Agrarsubventionsempfänger gegen EU-Recht verstößt und in unzulässiger Weise in das Privatleben eingreift. Bundeslandwirtschaftsministerin Ilse Aigner hat daraufhin den Internet-Zugang zur deutschen Agrarsubventionsempfängerdatenbank unverzüglich sperren lassen. Inzwischen werden Direktzahlungen an juristische Personen wieder im Internet ausgewiesen. Informationen zu natürlichen Personen sollen jedoch erst dann wieder veröffentlicht werden, wenn eine neue EU-Verordnung, die dem durch das EuGH-Urteil belassenen Spielraum Rechnung trägt, vorliegt.<sup>2</sup>

### Vorschläge zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) für die Jahre 2014 bis 2020

Am 18. November 2010 hat die Kommission in einer Mitteilung zur GAP bis zum Jahre 2020 erste Reformvorschläge unterbreitet<sup>3</sup>: nach Darlegung der künftigen Herausforderungen benennt die Kommission die „rentable Nahrungsmittelerzeugung“, die „nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und Klimamaßnahmen“ sowie eine „ausgewogene räumliche Entwicklung“ als Hauptziele der GAP, zu deren Erreichung „die öffentliche Unterstützung für den Agrarsektor und die ländlichen Gebiete aufrechterhalten werden“ müsse. Dabei soll jedoch der bisherige agrarpolitische Instrumenteinsatz modifiziert werden. Unter anderem legt die Kommission nahe, bei den entkoppelten *Direktzahlungen* eine mitgliedstaats- oder regionsspezifische Einkommensgrundsicherung vorzusehen (d.h. keine EU-weit einheitliche Flächenprämie), deren Bezug an die Einhaltung weiterer – über die bestehenden Cross-Compliance-Anforderungen<sup>4</sup> hinausgehenden – Umweltstandards geknüpft ist („Ökologisierungskomponente“ bzw. „Begrünung“ oder „greening“ der ersten Säule der GAP). Gleichzeitig sollen die Cross-Compliance-Bestimmungen vereinfacht und die Grundsicherung unter Berücksichtigung der Zahl der im jeweiligen Betrieb Beschäftigten durch eine Direktzahlungsobergrenze „gedeckelt“ werden, letzteres „um die Verteilung der Zahlungen zwischen den Landwirten zu verbessern“. Auch sollen Kleinlandwirte „spezifisch“ und mit geringem bürokratischem Aufwand unterstützt werden, „um die Wettbewerbsfähigkeit und den Beitrag zur Lebensfähigkeit der ländlichen Gebiete zu verstärken“. Landwirte in „Gebieten mit besonderen natürlichen Einschränkungen“ sollen darüber hinaus eine zusätzliche Flächenzahlung im Rahmen der ersten Säule der GAP erhalten. Diese würde ohne nationale Kofinanzierungspflicht zusätzlich zur bestehenden Unterstützung aus der zweiten Säule der GAP (kofinanzierte Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten) gewährt werden. Auch sollen die Mitgliedstaaten in bestimmten problematischen Regionen weiterhin von der Möglichkeit der Teilkopplung der Direktzahlungen an Tierzahlen oder Erträge Gebrauch machen können. Bei den *marktbezogenen Maßnahmen* sollten die gegenwärtigen Instrumente, eventuell in modifizierter Form, beibehalten werden. Die für 2015 vorgesehene Abschaffung der Milchquoten wird nicht in Frage gestellt. Die Zukunft der Zuckermarktordnung nach 2014/15 bleibt hingegen vorerst offen. Bei der Politik zur *Entwicklung des ländlichen Raums* wird zum Einen die zukünftige Nützlichkeit bestehender Instrumente (z.B. Investitionsförderung, Umweltmaßnahmen, Förderung benachteiligter Gebiete) postuliert, zum anderen werden neue Instrumente für das Risikomanagement angedacht, sodass die Mitgliedstaaten

---

2 Agra-Europe 14/2010, Dokumentation; Agra-Europe 29/2010, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 46/2010, EU-Nachrichten, S. 8; Agra-Europe 52/2010, Länderberichte, S. 23; Agra-Europe 4/2011, EU-Nachrichten, S. 7; Agra-Europe 18/2011, Länderberichte, S. 28; Agra-Europe 21/2011, EU-Nachrichten, S. 7-8; Agra-Europe 23/2011, EU-Nachrichten, S. 1, 5-6; <http://www.tagesschau.de>: EHEC auf Sprossen – Gurken freigesprochen (11.6.2011); Agra-Europe 25/2011, EU-Nachrichten, S. 4-5, 8.

3 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen. Brüssel, den 18.11.2010, KOM(2010) 672 endgültig.

4 Die *Cross Compliance-Bestimmungen* bestehen aus den geltenden EU-Vorschriften im Bereich des Umwelt- und Tierschutzes, der Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit sowie den jeweiligen nationalen Vorschriften zur Erhaltung der Nutzflächen in einem guten Zustand. Sie sind von den Landwirten zu beachten, um in den vollen Genuss der Direktzahlungen (Flächenprämien) zu gelangen.

„auf Erzeugungs- und Einkommensrisiken reagieren können“. Dabei denkt die Kommission u. a. an die Förderung von Versicherungsinstrumenten, aber auch an Maßnahmen der Einkommensstabilisierung, die WTO-regelkonform zu gestalten wären. Die Aufteilung der GAP in zwei Säulen soll beibehalten werden. Abschließend skizziert die Kommission drei Optionen zur Fortführung der GAP, wobei insbesondere die ersten beiden Optionen nicht klar voneinander abgegrenzt sind. In beiden Fällen sollen z. B. die Verteilung der Direktzahlungen „gerechter“ sowie Risikomanagementinstrumente verstärkt werden. Die im vorderen Teil der Mitteilung angeregten Änderungen des Direktzahlungsregimes finden sich jedoch nur in Option 2, sodass davon auszugehen ist, dass die Kommission diese Variante bevorzugt. Option 3 sieht das Auslaufen der Direktzahlungen und der meisten marktbezogenen Maßnahmen vor.

Nicht nur wegen der unscharfen Abgrenzung der Optionen und den zum Teil sehr vagen Formulierungen hält das Papier einer kritischen Ziel-Mittel-Analyse nicht stand. Der Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, der bereits im Mai 2010 ein Auslaufen der Direktzahlungen angeraten und sich gegen deren Begründung mit zusätzlichen Auflagen ausgesprochen hatte,<sup>5</sup> kritisiert an der Option 2 unter anderem das langfristige Festhalten am einkommenspolitisch motivierten Instrument der Direktzahlungen, das der Beirat nur für einen Übergangszeitraum als sinnvoll erachtet, sowie die unzureichende Berücksichtigung der künftigen Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors. Auch wird moniert, dass weder die Wirkungen der „Begründung“ auf die Wirtschaftlichkeit der Betriebe noch die volkswirtschaftlichen Effekte der betrieblichen Direktzahlungsobergrenze analysiert werden und generell nicht aufgezeigt wird, ob mit den angedachten Instrumenten eine effiziente Zielerreichung möglich ist. Die Beibehaltung der Kopplungsmöglichkeit wird ebenso kritisiert wie der voraussichtlich zunehmende bürokratische Aufwand und das Fehlen konkreter Maßnahmen in einigen aktuellen Problemfeldern (art- und umweltgerechte Tierhaltung, ländliche Entwicklung, Bioenergie- und Klimapolitik). Zusammenfassend plädiert der Beirat „für eine mutige Reform der Agrarpolitik, die sich an langfristigen Zielen orientiert und Agrarpolitik nicht länger als eine Schutz- oder Verteilungspolitik für den heimischen Agrarsektor versteht“. Aus seiner Sicht lässt die Kommissionsmitteilung mit ihrer Fokussierung auf ein modifiziertes Direktzahlungssystem „ein langfristig überzeugendes und stringentes Konzept für die Agrarpolitik der Zukunft vermissen“.<sup>6</sup>

Angesichts dieser akademischen Kritik am Entwurf der Kommission ist festzuhalten, dass – wie in der Vergangenheit auch – die künftige GAP wohl kaum nach zweckrationalen Erwägungen und eingehender Ziel-Mittel-Analyse ausgestaltet werden wird. Vielmehr ist bereits der vorliegende Entwurf als das Ergebnis der unterschiedlichen materiellen Interessenlagen sowie der entsprechenden Mehrheitsverhältnisse in den 27 EU-Mitgliedstaaten zu betrachten. Dies wird sowohl an der Aussage eines Unterabteilungsleiters des Bundeslandwirtschaftsministeriums deutlich, die Bundesregierung wolle den deutschen Landwir-

---

5 Hierzu und zu weiteren Empfehlungen seitens der Wissenschaft vgl. Lippert, Christian, *Agrar- und Fischereipolitik*, in Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2010, Baden-Baden 2011, S. 123f.

6 Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: *Kurzstellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020*, 20. Januar 2011.

ten so viele Mittel wie möglich bewahren, wozu die Direktzahlungen, die 40 bis 70 Prozent ihrer Einkünfte ausmachten, unverzichtbar seien, als auch am Vorschlag in der Kommissionsmitteilung, bei der anstehenden Neuverteilung der Direktzahlungen, die „Gewinne und Verluste der Mitgliedstaaten“ dadurch zu begrenzen, dass in allen Mitgliedstaaten ein Mindestanteil des EU-weiten Prämiedurchschnittsniveaus gewährt wird. Auch dass der niedersächsische Landwirtschaftsminister die Einkommenswirksamkeit der Direktzahlungen nicht in Frage stellen möchte, ebenso wie die Diskussion um die vorgeschlagene verteilungspolitisch motivierte „Deckelung“ der Direktzahlungen zeigen, dass die Reformdiskussion eher im Hinblick auf kurzfristige materielle Interessen der Landwirte des jeweiligen Mitgliedstaates geführt wird und nicht durch eine sorgfältige Wirkungsanalyse geleitet ist. Hinsichtlich des verteilungspolitischen Ziels wäre z. B. die Frage zu stellen, warum eine Einkommensstützung nicht nach Bedürftigkeit und unabhängig von der Tätigkeit der Begünstigten erfolgen soll. Aus wettbewerbspolitischer Sicht ist es wenig zielführend, kleinere Betriebe flächenbezogen stärker zu fördern als tendenziell wettbewerbsfähige Großbetriebe. Mit Blick auf die Interessen der großen Betriebe in den ostdeutschen Bundesländern haben die Bundesregierung und Vertreter ostdeutscher Landesregierungen vehement gegen die Kappung der Direktzahlungen Stellung bezogen, während der Landwirtschaftsminister des agrarisch eher klein strukturierten Bayerns eine Kappungsgrenze unter Berücksichtigung der Normarbeitskräfte akzeptieren würde. Der Landwirtschaftsausschuss des Europäischen Parlaments hat sich inzwischen mehrheitlich für eine betriebsgrößenabhängige stufenweise Reduzierung der Flächenprämien ausgesprochen. Während der französische und der niederländische Landwirtschaftsminister bei Beibehaltung erheblicher Zahlungen aus der ersten Säule die „Begrünung“ der Direktzahlungen befürworten, ist die Bundesregierung auch angesichts des damit verbundenen administrativen Aufwands skeptisch. Der polnische Landwirtschaftsminister hat im November 2010 erneut für eine Annäherung der Direktzahlungen in alten und neuen Mitgliedstaaten plädiert. Er befürwortete die Grundzüge des Reformentwurfs der Kommission, trat allerdings für eine starke Verringerung der Direktzahlungen ein, um auf diesem Wege Mittel für die ländliche Entwicklung (zweite Säule der GAP) freizusetzen, deren Budget in Zukunft ebenso ausgestattet sein sollte wie dasjenige der ersten Säule. Er begründete dies mit dem fehlenden Modernisierungsinteresse von Landwirten, deren Einkommen zu großen Teilen aus Direktzahlungen besteht. Eine liberale Position, die der Option 3 in der Kommissionsmitteilung entspricht, vertrat im Januar 2011 die britische Agrarministerin. Sie hält angesichts des weltweiten Nahrungsmittelnachfrage und -preisanstiegs die Zeit für gekommen, die Abschaffung der Direktzahlungen einzuleiten. Diesbezüglich erscheinen ihr die Kommissionspläne nicht ehrgeizig genug. Die Kommission plant die Rechtsvorschläge für die Agrarreform im Oktober vorzulegen. Mit einer Verabschiedung der Reform wird Ende 2012 bzw. Anfang 2013 gerechnet.<sup>7</sup>

---

7 Agra-Europe 46/2010, EU-Nachrichten, S. 1; KOM(2010) 672 endgültig; Agra-Europe 47/2010, EU-Nachrichten, S. 1-3; Agra-Europe 3/2011, EU-Nachrichten, S. 3; Agra-Europe 1/2/2011, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 4/2011, EU-Nachrichten, S. 5-6; Agra-Europe 8/2011, Sonderbeilage; Agra-Europe 14/2011, EU-Nachrichten, S. 10-11; Agra-Europe 22/2011, EU-Nachrichten, S. 1-3, 5-6; Agra-Europe 23/2011, EU-Nachrichten, S. 1-2.

Agrarkommissar Ciolos hat entgegen deutschen Bedenken den bestehenden Kommissionsvorschlag zur Neuabgrenzung der benachteiligten Gebiete, in denen zusätzlich zu den Flächenprämien aus der ersten Säule eine „Ausgleichszulage“ gewährt wird, verteidigt. Die Kommission möchte im Prinzip nicht auf eine EU-einheitliche Ausweisung dieser Gebiete anhand acht „biophysikalischer“ Faktoren verzichten, scheint jedoch bereit zu sein, bestimmte „kleine Gebiete“, die nach den neuen Kriterien nicht mehr als benachteiligt eingestuft würden, weiter entsprechend anzuerkennen, sofern solche Gebiete nicht mehr als zehn Prozent der Fläche des jeweiligen Mitgliedstaates ausmachen und dort die Landwirtschaft wegen des Fremdenverkehrs, aus Gründen des Umweltschutzes oder im Hinblick auf den ländlichen Lebensraum erhalten werden soll.<sup>8</sup>

### **WTO-Verhandlungen und Agrarhandel**

Auch 2011 war ein Ende der seit nunmehr zehn Jahren laufenden *Doha-Runde* zur Welt handelsliberalisierung einschließlich eines Abbaus der Agrarsubventionen nicht in Sicht. Für Dezember 2011 strebt WTO-Generalsekretär Pascal Lamy stattdessen wenigstens die Verabschiedung eines Minimalkonsenses an, der den ärmsten Entwicklungsländern zu gute kommen soll. Dabei sollen ein unbegrenzter zollfreier Zugang dieser Staaten zu den Märkten der Industrieländer – den ihnen die EU im Gegensatz zur USA bereits weitgehend gewährt –, der in den USA stark protegierte Baumwollsektor sowie Ausnahmeregelungen für die ärmsten Entwicklungsländer auf der Tagesordnung stehen. Ausnahmen sollen hierbei zum Schutz des Dienstleistungssektors und bei Zöllen als Reaktion auf ansteigende Importe möglich sein. Die EU mochte bisher, trotz des grundsätzlichen Einvernehmens, das diesbezüglich bereits auf der Ministerkonferenz 2005 erzielt worden war, die Abschaffung der Exporterstattungen noch nicht verbindlich zusagen. Solange die USA und Kanada ihre Agrarexporte durch Kredite bzw. staatliche Handelsmonopole fördern, und auch um über Verhandlungsmasse zu verfügen, dürfte die EU ihre Option, Exportsubventionen beschließen zu können, nicht einseitig aufgeben wollen. Bundeslandwirtschaftsministerin Aigner mochte sich jedenfalls nicht der Forderung des Bundesentwicklungsministers anschließen, die EU solle bis 2013 auch ohne Ergebnis der Doha-Runde auf Agrarexportsubventionen einseitig verzichten. Im Haushaltsjahr 2010 hat die EU 360 Millionen Euro für Exporterstattungen ausgegeben. Eingeplant war fast doppelt so viel. Die entspannte Lage am Milchmarkt ermöglichte jedoch einen geringeren Mitteleinsatz. Die USA haben nach wie vor Vorbehalte gegen eine „spezielle Schutzklausel“ für Entwicklungsländer, die zum Beispiel Indien für seine Kleinbauern reklamiert.

Wegen des Stillstands der Doha-Runde kommt *bilateralen Handelsvereinbarungen* der EU eine immer größere Bedeutung zu: so hat der Rat 2010 einem Freihandelsabkommen mit Südkorea zugestimmt, das gegen erhebliche Handelserleichterungen den koreanischen Handelspartnern für fast alle Agrarprodukte einen zollfreien EU-Marktzugang gewährt. Im Dezember 2010 wurde ein Freihandelsabkommen mit Marokko abgeschlossen, wonach 45 Prozent der EU-Nahrungsmittelpexporte nach Marokko zollfrei eingeführt werden dürfen. Im Gegenzug erhält Marokko ab 2015/16 unter anderem ein zollfreies Importkontingent von 285.000 statt bisher 52.000 Tonnen Tomaten. Auch für anderes Obst und Gemüse

---

<sup>8</sup> Vgl. Lippert, Christian, *Agrar- und Fischereipolitik*, in Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2010*, Baden-Baden 2011, S. 125; *Agra-Europe* 1/2/2011, EU-Nachrichten, S. 6.

wird der EU-Markt geöffnet. Agrarkommissar Ciolos erwartet wegen der geringen Größe der vereinbarten Handelsmengen und weil Grenzkontrollen unkontrollierte Warenflüsse verhindern sollen, dennoch keine „Marktverwerfungen“ innerhalb der EU. Mit China wird über die Anerkennung geographischer Herkunftsangaben verhandelt, mit Indien werden seit vier Jahren Gespräche geführt und auch für das Aushandeln eines Freihandelsabkommens mit Malaysia hat die Kommission ein Mandat erhalten. Weiterhin kritisiert wurden die seit Mai 2010 laufenden Verhandlungen mit den Mercosur-Staaten. Der französische Staatspräsident lehnt ein entsprechendes Abkommen, das Einkommensverluste der französischen Tierhalter von 20 bis 30 Prozent mit sich brächte, ab. Gerhard Sonnleitner – seit April 2011 sowohl Präsident des Deutschen als auch des Europäischen Bauernverbandes – hat sich gegen eine bilaterale Einigung mit den vier Mercosur-Ländern und stattdessen für ein multilaterales WTO-Abkommen ausgesprochen. Er befürchtet hohe Verluste für den EU-Agrarsektor, sollte der Handel mit diesen Ländern ohne Beschränkungen liberalisiert werden und forderte bei einer eventuellen bilateralen Einigung den zollfreien Marktzugang auf die seitens der EU bereits 2004 angebotenen 60.000 bis 100.000 Tonnen Rindfleisch bzw. 45.000 bis 75.000 Tonnen Geflügel zu begrenzen. Zur Zeit stammen knapp 90 Prozent der Rindfleisch- und 70 Prozent der Geflügelfleischimporte sowie mehr als 50 Prozent der Eiweißimporte in die Union aus dem Mercosur.

Die Kommission hat vorgeschlagen, die Zahl der Länder, die unter das seit 1971 bestehende *Allgemeine Zollpräferenzsystem* fallen, deutlich von gegenwärtig 176 auf 80 Länder zu reduzieren, sodass Schwellenländer wie Brasilien oder Südafrika in Zukunft ebenso wenig automatisch erleichterten Zugang zum EU-Markt erhalten würden, wie Länder mit denen bereits ein bilaterales Handelsabkommen besteht. Auch sollen solche Länder zumindest vorübergehend den präferentiellen Marktzugang verlieren, die gegen bestimmte UN-Konventionen verstoßen oder sich unzulässiger Exportbeschränkungen bedienen. Eine entsprechende Regelung soll bis Ende 2012 zwischen Kommission, Rat und Parlament ausgehandelt werden.<sup>9</sup>

### FISCHEREIPOLITIK

Die *Fangquotenfestsetzung* 2011 erbrachte für die deutschen Nordseefischer eine Erhöhung der Schollenquoten um 15 Prozent und der Heringsquoten um 23 Prozent. Damit dürfen die deutschen Nordseefischer knapp 4.000 (gut 17.400) Tonnen von 68.850 (142.000) Tonnen zulässiger gesamteuropäischer Fangmenge an Schollen (Hering) aus den betreffenden Seegebieten anlanden. Die deutschen Nordsee-Kabeljauquoten wurden demgegenüber um 20 Prozent gekürzt und beliefen sich auf 2.900 Tonnen von 22.300 Tonnen gesamteuropäischer Quote aus den betreffenden Gebieten. Die entsprechende deutsche Quote für Seelachs wurde um 13 Prozent auf gut 9.550 Tonnen (von 43.800 Tonnen insgesamt) reduziert. Sowohl in der westlichen als auch in der östlichen Ostsee wurde die erlaubte Fangmenge an Dorsch – wie der Kabeljau dort heißt – erneut aufgestockt und zwar auf 18.800 Tonnen (plus 6 Prozent) westlich bzw. 59.000 Tonnen (plus 15 Prozent) östlich der Insel

---

<sup>9</sup> Agra-Europe 38/2010, EU-Nachrichten, S. 11; Agra-Europe 41/2010, EU-Nachrichten, S. 6-7; Agra-Europe 51/2010, EU-Nachrichten, S. 12; Agra-Europe 18/2011, EU-Nachrichten, S. 8-9; Agra-Europe 19/2011, EU-Nachrichten, S. 10-11; Agra-Europe 20/2011, EU-Nachrichten, S. 1; Agra-Europe 23/2011, EU-Nachrichten, S. 8; Agra-Europe 24/2011, EU-Nachrichten, S. 2.

Bornholm. Die Heringsquote in der westlichen Ostsee hingegen wurde wiederum, diesmal um 30 Prozent auf knapp 15.600 Tonnen – von denen knapp 8.800 Tonnen auf deutsche Fischer entfallen – herunter gesetzt. Auch die Sprottenquote in der westlichen Ostsee wurde gekürzt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zwischen dem Dorsch und seiner Hauptnahrung, den Sprotten eine negative Korrelation besteht. Die sehr gute Situation des Schollenbestandes in der Nordsee hat bereits zu Vermarktungsproblemen geführt: im Januar 2011 mussten in den Niederlanden 100 Tonnen Scholle interveniert und zu Fischmehl verarbeitet werden, da der EU-Mindestpreis in Höhe von 0,84 Euro je Kilogramm nicht mehr erzielt werden konnte. Ähnlich niedrige Preise wurden 2011 zeitweise für Dorsch erzielt. Aus biologischer Sicht wäre angesichts erholter Bestände 2012 sogar eine weitere deutliche Erhöhung der erlaubten Fangmengen an Dorsch, Nordseehering und Nordseescholle möglich. Limitierend dürften dabei jedoch die Absatzmöglichkeiten wirken. Der Verband der deutschen Kutter- und Küstenfischer hat bereits Absatzförderungsmaßnahmen gefordert.

Da Spanien 2010 seine Makrelenquote von knapp 28.000 Tonnen um 58 Prozent überschritten hatte, wird als *Strafmaßnahme*, entsprechend einer neuen EU-Verordnung die jährliche spanische Makrelenquote bis einschließlich 2015 gekürzt (2011: minus 4.500 Tonnen, 2012: minus 5.500 Tonnen und 2013 bis 2015: jeweils minus 9.750 Tonnen).

Die Vorschläge der Kommission zur *Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP)* werden für die zweite Jahreshälfte 2011 erwartet. Die Bundesregierung lehnt bisher die vorgeschlagene Handelbarkeit von Fischereiquoten ab, da man in diesem Zusammenhang einen Konzentrationsprozess auf Kosten der kleinen Fischereibetriebe befürchtet. Seitens des deutschen, des irischen und des dänischen Fischereiverbandes wurden Bedenken gegen das sowohl von der Bundesregierung als auch von der Kommission geforderte generelle Verbot des Rückwurfs von zu kleinem oder anderweitig ungeeignetem Fisch oder von Fisch der aufgrund von Fangquotenbeschränkungen nicht vermarktet werden darf geäußert. Zum Einen wird befürchtet, dass eine Anlandungsverpflichtung die Märkte beeinträchtigen könnte. Zum anderen werden zusätzliche Belastungen für die Fischerei angeführt.<sup>10</sup>

## **Weiterführende Literatur**

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen. Brüssel, den 18.11.2010, KOM(2010) 672 endgültig.

Europäische Kommission: Reform der Gemeinsamen Fischereipolitik – Grünbuch. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, 2009.

Schriftenreihe der Rentenbank Band 27: Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) der Europäischen Union nach 2013. Frankfurt am Main, 2011.

---

<sup>10</sup> Agra-Europe 27/2010, EU-Nachrichten, S. 13; Agra-Europe 44/2010, EU-Nachrichten, S. 4-5; Agra-Europe 51/2010, EU-Nachrichten, S. 12; Agra-Europe 6/2011, EU-Nachrichten, S. 26; Agra-Europe 10/2011, EU-Nachrichten, S. 5; Hamburger Abendblatt (<http://www.abendblatt.de>): Deutschland stützt radikale Fischereireform (6.5.2011); Agra-Europe 24/2011, EU-Nachrichten, S. 2.

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Gutachten. EU-Agrarpolitik nach 2013. Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume, Mai 2010, <http://www.bmelv.de/cae/servlet/contentblob/1005908/publicationFile/64289/GutachtenGAP.pdf>.

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Kurzstellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020, 20. Januar 2011, <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/Kurzstellungnahme-WBA.html>.



# Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik

Peter-Christian Müller-Graff / Friedemann Kainer

Die Jahre 2010/2011 standen für die europäische Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik angesichts der anhaltenden Migration vor allem im Südosten und Süden der Union im Zeichen weiter steigenden Handlungsdrucks für die Zugangspolitiken.<sup>1</sup> Dabei führte die massive Belastung Zyperns, Griechenlands, Maltas und Italiens, noch verstärkt durch die revolutionären Entwicklungen in Nordafrika, zu Forderungen nach einer Neujustierung des durch die Dublin-Verordnung geregelten Verteilungsmechanismus für Flüchtlinge und der Forderung nach mehr Solidarität zugunsten der stärker betroffenen Mitgliedstaaten, während andererseits etwa Dänemark mit Vorbereitungen für eine Wiedereinführung genereller Binnengrenzkontrollen das Schengener System von innen zu bedrohen scheint.<sup>2</sup> Gleichwohl und wohl auch wegen der anhaltenden Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise blieb die legislative Entwicklung deutlich hinter den Vorgaben des dritten fünfjährigen Programms der europäischen Justiz- und Innenpolitik (*Stockholmer* Programm) zurück.<sup>3</sup>

## Der Rechtsrahmen der Zugangspolitiken nach Lissabon

Die Europäisierung der Zugangspolitiken ist eine Frucht der Binnenmarktentwicklung. Infolge des Wegfalls der Binnengrenzkontrollen im Rahmen der Schengener Verträge entfiel für die teilnehmenden Mitgliedstaaten der Union die Möglichkeit einzelstaatlicher Zugangskontrolle. Dies brach der Einsicht in die Notwendigkeit einer Europäisierung der Zugangspolitiken Bahn. Ausgehend von einer punktuellen und rein intergouvernementalen Zusammenarbeit wurden die Zugangspolitiken schrittweise supranationalisiert. Schon 1993 (Maastrichter Vertrag) erhielt die Europäische Gemeinschaft Kompetenzen für das Visarecht. 1999 folgte (mit gewissen Einschränkungen) die Vergemeinschaftung des Asyl- und Einwanderungsrechts. Das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages zum 1. Dezember 2009 hat diese Entwicklung<sup>4</sup> zu einem vorläufigen Abschluss gebracht. Die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts rückt in der neuen Fassung des EU-Vertrages in den Kern des Zielvielecks der Union und zwar – integrationsfunktional und integrationsgeschichtlich wenig plausibel<sup>5</sup> – vor das bislang integrationstragende Binnenmarktziel und hierbei mit ungewissem Potential zum Aufwuchs zu einem eigenen Integrationsmittel der Union. Die Einzelheiten der Zugangspolitiken sind im Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) geregelt, der auf dem früheren EG-Vertrag aufbaut, die europäischen Zugangspolitiken aber teilweise deutlich weiter entwickelt. Im Rechtssetzungsverfahren wird der bereits eingeschlagene Weg hin zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit Mehrheitsprinzip im Rat vollendet. Der Europäische Gerichtshof

---

1 Vgl. hierzu den Jahresbericht der Kommission über Einwanderung und Asyl 2010, KOM(2010) 291 endg., S. 9, sowie die Mitteilung der Kommission zur Migration, KOM(2011) 248 endg.

2 Siehe etwa FAZ v. 19.7.2011, S. 5.

3 Vgl. zum *Haager*-Programm (ABl. EG 2005 Nr. C 53, S. 1) und zum Programm von *Tampere* Müller-Graff, Peter-Christian/Kainer, Friedemann, *Jahrbuch der Europäischen Integration* 1998/99, S. 135, 136f.; 2000/01, S. 123, 125 und 2005, S. 139f. Zum *Stockholmer* Programm (ABl. EG 2010 Nr. C 115, S. 1) sogleich.

4 Dazu ausführlich Müller-Graff, *EuR* 2009, Beiheft 1, 105ff.

5 Deutliche Kritik bei Müller-Graff, *integration* 2007, S. 223 und S. 226f.

erhält weitgehende Jurisdiktion nach den allgemeinen Regeln. Kompetenzielle Erweiterungen finden sich vor allem bei der Kontrolle der Außengrenzen und im Asylrecht. Art. 77 Abs. 2 lit. d AEUV sieht ausdrücklich die schrittweise Einführung eines integrierten Grenzschutzsystems vor, was langfristig den Ausbau eines europäischen Grenzschutzkorps ermöglichen könnte.<sup>6</sup> Im Asylrecht werden die bisherigen Beschränkungen der Kompetenzgrundlagen auf Mindestnormen beseitigt, so dass – im Einklang mit der asylrechtlichen Strategie der Kommission<sup>7</sup> – eine Vollharmonisierung des europäischen Asylrechts rechtlich möglich wird (Art. 78 Abs. 2 AEUV). Ausgebaut werden die Kompetenzen zur Aufnahme von Partnerschaften mit Drittstaaten (Art. 78 Abs. 2 lit. g AEUV), vergemeinschaftet wird die Kompetenz zur Bekämpfung des Menschenhandels (früher dritte Säule, nunmehr in Art. 79 Abs. 2 lit. d AEUV sachlogisch Teil der einwanderungsrechtlichen Kompetenzen). Erstmals findet auch eine Befugnis zur Förderung der Integration Drittstaatsangehöriger Eingang in die Kompetenzordnung der EU (Art. 79 Abs. 4 AEUV), jedoch bleibt jede Harmonisierung in diesem Bereich ausgeschlossen. Die einwanderungsrechtlichen Kompetenzen beinhalten eine bemerkenswerte Grenze auch insoweit, als die Mitgliedstaaten die Zahl der erwerbstätigen Drittstaatsangehörigen jeweils selbst festlegen können (Art. 79 Abs. 5 AEUV). Dies wird mit den unterschiedlichen Anforderungen der nationalen Arbeitsmärkte begründet, leistet aber einer Spaltung der Arbeitsmärkte im Binnenmarkt Vorschub und dürfte auf Dauer die Mobilität und die Gleichbehandlung von Einwanderern im Binnenmarkt behindern. In räumlicher Hinsicht sind im Wege völkerrechtlicher Verträge Norwegen und Island sowie die Schweiz und Liechtenstein (Abkommen ratifiziert, aber noch nicht in Kraft gesetzt<sup>8</sup>) als Mitglieder des Schengenraums in die europäischen Zugangspolitiken eingebunden, während Großbritannien und Irland (kein Wegfall der Binnengrenzkontrollen) sowie Dänemark nur begrenzt teilnehmen.<sup>9</sup> Auch für Zypern bestehen die Grenzkontrollen fort.

### **Die politische Entwicklung in den Zugangspolitiken**

Der massive Zustrom von Flüchtlingen aus Nordafrika (Schätzungen zufolge mehr als 650.000 Menschen alleine aus Libyen) teils in Nachbarländer, teils in die Europäische Union, hat die Notwendigkeit europäischer Antworten auf die Migrationsfrage noch stärker konturiert. Sie wird im Sinne einer gesteuerten Zuwanderung von der Kommission auch im Hinblick auf den unumkehrbaren demographischen Wandel gestellt; dieser bedroht nicht nur die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft angesichts eines (prognostiziert) stärker werdenden Fachkräftemangels, sondern greift mit der Überalterung der Gesellschaft im Besonderen die sozialen Sicherungssysteme und nach Einschätzung der Kommission das Gesellschaftsmodell in der Europäischen Union selbst an.<sup>10</sup> Die politischen Eckpunkte der gegenwärtigen Entwicklung beruhen auf dem *Stockholmer* Programm von 2009.<sup>11</sup> In seinen Prioritäten für die Zugangspolitiken setzt es auf eine bessere Steuerung der Zuwanderung nach den wirtschaftlichen und demographischen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten,<sup>12</sup> eine Asylpolitik im Einklang mit dem Europäischen Pakt für Einwande-

---

6 Vgl. Weber, Albrecht, ZAR 2008, S. 55, 56.

7 Vgl. KOM(2008) 360 endg.

8 Der Wegfall der Grenzkontrollen ist für Ende 2011 vorgesehen; darüber hinaus sind die Dublin- und Eurodac-Regelungen in Form eines internationalen Vertrages für Liechtenstein in Kraft getreten.

9 Vgl. dazu Müller-Graff, EuR 2009, Beiheft 1, S. 105, 106ff.

10 Siehe Kommission, Jahresbericht über Einwanderung und Asyl 2010, KOM(2010) 291 endg., S. 1ff.

11 ABl. EG 2010 Nr. C 115, S. 1.

12 Vgl. dazu die Strategiepaper zur Einwanderung KOM(2007) 780 endg. und KOM(2008) 359 endg.

rung und Asyl,<sup>13</sup> die bis zum Jahr 2012 zu einem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem führen soll, sowie auf eine effizientere Eindämmung der illegalen Zuwanderung. Zudem soll der Schutz der Bürger etwa vor Kriminalität und Terrorismus bei voller Achtung der europäischen Grundrechte und Grundfreiheiten verbessert werden. Schließlich betont das Programm die externe Dimension der europäischen Innenpolitik (Zusammenarbeit mit Drittstaaten), die allerdings stark auf die Abwehr illegaler Einwanderung und Rückführung illegaler Zuwanderer fokussiert ist. Die aktuelle Rechtsentwicklung lässt allerdings daran zweifeln, ob das ambitionierte Stockholmer Programm, das sich inhaltlich nahezu als eine europäische Innenpolitik versteht, verwirklicht wird. Gerade die gegenwärtigen Herausforderungen, auf welche die auf das Unionsgemeinwohl verpflichtete Kommission mit Aufrufen zu unionaler Reaktion antwortet, lassen Interessengegensätze zwischen den Mitgliedsstaaten offenbar werden, welche dem integratorischen Fortgang entgegenstehen. Im Gegensatz zum Binnenmarktrecht fehlt es im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts aber weitgehend an subjektiven Rechten im Primärrecht, deren Durchsetzung die Politik antreiben könnte. Nicht zuletzt ist der Funktionsbezug der Zugangspolitik zum Binnenmarktrecht durch den Lissabonner Vertrag geschwächt worden. Dagegen betreibt die Kommission eine dynamische Politik, was sich an ihren progressiven legislativen Initiativen ebenso zeigt wie an ihrem Bestreben in Richtung einer gewissen Zentralisierung, zuletzt durch ihren Vorschläge zur Schaffung einer Agentur für die IT-Großsysteme im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, welche die bestehenden und im Aufbau befindlichen Datenbanken SIS II, VIS und Eurodac administrieren soll.<sup>14</sup>

### **Das Gemeinsame Europäische Asylsystem**

Das Stockholmer Programm ebenso wie der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl<sup>15</sup> stellen die europäische Asylpolitik im Einklang mit früheren Strategiepapieren der Kommission<sup>16</sup> streng auf die Grundlage des Genfer Flüchtlingsabkommens und fordern unter dem neuen Oberbegriff eines „gemeinsamen Raums des Schutzes“ die Schaffung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems bis 2012.<sup>17</sup> Damit ist insbesondere die Vereinheitlichung des Asylverfahrens und des Status von Personen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird, angesprochen.<sup>18</sup> Weiters fordert das Stockholmer Programm mehr Solidarität zwischen den unterschiedlich von Asylsuchenden betroffenen Mitgliedstaaten sowie eine weitere Stärkung der „externen Dimension von Asyl“, die indes verengt wird auf Programme zur Erhöhung der Kapazitäten in Drittländern zur Bewältigung der Flüchtlingsströme.<sup>19</sup> Im Kontrast zu den ambitionierten Stockholmer Zielen kam die Rechtsentwicklung auch 2010/2011 nur langsam voran. Im Juni 2010 ist die Verordnung über die

13 Ratsdokumente Nr. 13440/08 sowie 14368/08. Der Pakt nimmt weitgehend Elemente der 2008 von der Kommission vorgelegten Strategiepapiere zu Asyl und Einwanderung auf, siehe KOM(2008) 360 endg., KOM(2008) 359 endg.

14 Vgl. KOM(2010) 93 endg., aktueller Kompromisstext unter Ratsdokument Nr. 10827/1/11.

15 Ratsdokumente Nr. 13440/08 sowie 14368/08. Vgl. auch den Bericht zur Methodik der Verfolgung der Fortschritte bei der Umsetzung des Paktes, KOM(2009) 266 endg.

16 Siehe das Grünbuch (KOM(2007) 301 endg.) und die Asylstrategie (KOM(2008) 360 endg.) der Kommission.

17 Vgl. dazu die Wiedergabe des Sachstandes im Rat, Dok. 15561/10.

18 Vgl. zur bisherigen Entwicklung etwa die gemeinsamen Mindeststandards im Hinblick auf den vorübergehenden Schutz für Flüchtlinge, RL 2001/55/EG, ABl. EG 2001 Nr. L 212, S.12; dazu Schmahl, Stefanie, ZAR 2001, S. 3ff.; Aufnahmebedingungen, RL 2003/9/EG, ABl. EG 2003 Nr. L 31, S. 18; dazu Haedrich, Martina, ZAR 2010, 227, 231ff.; Aufnahmevoraussetzungen (Qualifikationsrichtlinie), RL 2004/83/EG, ABl. EG 2004 Nr. L 304, S. 12; dazu Hailbronner, Kay, ZAR 2002, S. 259 und 2003, S. 299; Asylverfahren, RL 2005/85/EG, ABl. EG 2005 Nr. L 326, S. 13; dazu näher Müller-Graff/ Kainer, Jahrbuch 2006, S. 137, 139f.; Renner, Günter, ZAR 2004, S. 305ff.

Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros (EASO) in Kraft getreten. Sie nimmt die richtlinientypische Problematik fortbestehender Unterschiede<sup>20</sup> zwischen den Mitgliedstaaten bei der Gewährung und den Formen internationalen Schutzes auf, die trotz weitgehender Harmonisierung des Asylrechts zu beobachten sind.<sup>21</sup> Das Unterstützungsbüro soll die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten koordinieren und damit die Einheitlichkeit der Anwendung europäischen Asylrechts und letztlich die Qualität asylrechtlicher Entscheidungen und Verfahren verbessern.<sup>22</sup> Für die Finanzierung der Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der stärker belasteten Mitgliedstaaten wurden die Regelungen über den Europäischen Flüchtlingsfonds geändert.<sup>23</sup> Verbessert wurde die Rechtsstellung der Personen, die internationalen Schutz genießen.<sup>24</sup> Anerkannten Flüchtlingen und Personen mit subsidiären Schutzstatus stehen nunmehr nach fünfjährigem legalen Aufenthalt in der Union die (weitgehenden) Rechte der Richtlinie 2003/109/EG zu, die sie mit Unionsbürgern weitgehend gleichstellt. Mit dieser bedeutenden, auch (im doppelten Sinne) integrationspolitisch motivierten Regelung genießen sie insbesondere ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht, Zugang zu den mitgliedstaatlichen Arbeitsmärkten sowie die volle Freizügigkeit in der Europäischen Union. Weiterhin im legislativen Prozess befindet sich ein Vorschlag zur Änderung der Qualifikationsrichtlinie.<sup>25</sup> Hier ist vor allem die Bestimmung des Begriffs der Familienangehörigen (Familiennachzug) und der Grad der Angleichung des Status von Flüchtlingen und von Personen mit subsidiärem Schutz strittig, ferner die Neufassung der Dublin-Verordnung<sup>26</sup> sowie die Eurodac-Verordnung, welche die rechtlichen Grundlagen für eine Fingerabdruckdatenbank enthält.<sup>27</sup> In Bezug darauf wird derzeit vor allem die Frage diskutiert, inwieweit zukünftig die mitgliedstaatlichen Strafverfolgungsbehörden Zugriff auf die Eurodac-Daten nehmen dürfen, wie dies im ersten Entwurf der Neufassung noch vorgesehen war,<sup>28</sup> dann aber von der Kommission auch auf Druck des EU-Parlaments nicht mehr in den endgültigen Rechtssetzungsvorschlag aufgenommen wurde. Am 1. Juni 2011 hat die Kommission zwei neue Vorschläge (Neufassungen) für die Aufnahmebedingungen und das Asylverfahren vorgelegt. Im Hinblick auf die Aufnahmebedingungen<sup>29</sup> verfolgt die Kommission das Ziel, Asylbewerbern mehr Rechte zu geben, einerseits materiell zur sozialrechtlichen Absicherung eines menschenwürdigen Lebens und – besonders strittig – zur „Förderung ihrer Autonomie“ (insbesondere durch die grundsätzliche Berechtigung zur Aufnahme einer Beschäftigung), andererseits durch klarere und strengere Gewahrsamsvorschriften, um auf diese Weise der Rechtsprechung des EGMR zu entsprechen. Der neue Vorschlag für das Asyl-

---

19 Zur externen Dimension wird – unter dem Stichwort der Solidarität gegenüber Drittstaaten – auch die Neuansiedlung von Flüchtlingen in der EU gezählt, vgl. dazu die Mitteilung der Kommission, KOM(2009) 447 endg.

20 Teilweise mag die divergierende Praxis bei den Zuwanderungspolitiken auch mit den Einschränkungen des Vorabentscheidungsverfahrens zu erklären sein, die mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages entfallen sind.

21 Siehe hierzu schon den Mechanismus über gegenseitige Informationen, Entscheidung 2006/688/EG (ABl. EG 2006 Nr. 283, S. 40), und dazu den Bericht der Kommission, KOM(2009) 687 endg.

22 VO (EU) Nr. 439/2010, ABl. EU 2010 Nr. L 132, S. 11.

23 Beschluss Nr. 458/2010/EU, ABl. EU 2010 Nr. L 129 S. 1.

24 RL 2011/51/EU, ABl. EU 2011 Nr. L 132, S. 1.

25 Vorschlag der Kommission zur Änderung der Qualifikationsrichtlinie, KOM(2009) 551 endg., letzte Erörterung im Rat am 8./9. November 2010, vgl. Rat-Dok. 15848/10.

26 Vorschlag für eine Neufassung der Dublin-Verordnung, KOM(2008) 820 endg., letzte Erörterung im Rat am 8./9. November 2010, vgl. Rat-Dok. 15848/10.

27 KOM(2010) 555 endg.

28 Vgl. den Vorschlag der Kommission, KOM(2008) 825 endg.

29 Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Asylbewerbern, KOM(2011) 320 endg.

verfahren<sup>30</sup> soll vor allem die Effizienz der Verfahren verbessern und ihren Fortgang beschleunigen (anvisiert ist eine Erledigung in der Regel innerhalb von sechs Monaten), klarer und einfacher formuliert sein und verbreitetem Missbrauch vorbeugen. Gleichzeitig soll der Zugang zum Asylverfahren vereinfacht und u.a. frühzeitige Unterstützungsangebote für Asylbewerber bereitgestellt werden. Insgesamt nimmt das Gemeinsame Europäische Asylsystem Konturen an. Mit Verwirklichung der derzeit noch schwebenden Gesetzgebungsverfahren wären die wesentlichen asylrechtlichen Eckpunkte des Stockholmer Programms erreicht.

## Einwanderung

Auch die europäische Einwanderungspolitik lässt mit der Richtlinie betreffend die Rechtsstellung langfristiger aufenthaltsberechtigter Drittstaatsangehöriger (2003)<sup>31</sup> und der *Blue-card*-Richtlinie<sup>32</sup> (2009) erste Strukturen eines europäischen Einwanderungsrechts deutlich erkennen. Die Strategie der europäischen Einwanderungspolitik beruht auf der Erkenntnis, dass eine gut gesteuerte Migration insgesamt der demographischen Situation und den wirtschaftlichen Bedürfnissen der Mitgliedstaaten zuträglich ist. Dementsprechend betonen sowohl Kommission<sup>33</sup> und EU-Parlament<sup>34</sup> als auch der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl und das *Stockholmer* Programm eine immer stärkere Notwendigkeit für eine gemeinsame Einwanderungspolitik, welche die Einwanderung mit den Grundzielen von Wohlstand, Solidarität und Sicherheit verbindet. Gleichwohl bleiben die legislatorischen Fortschritte eher mager. Weiterhin im Rechtsetzungsverfahren befindet sich eine Richtlinie, die neben einem einheitlichen einwanderungsrechtlichen Antragsverfahren für Aufenthalt und Arbeitserlaubnis Drittstaatsangehörigen eine Reihe von Rechten gewähren soll und hierbei insbesondere das Prinzip der Inländergleichbehandlung zur Geltung bringen soll.<sup>35</sup> Im Juli 2010 hat nunmehr die Kommission eine neue Initiative für eine Richtlinie über die Zulassung saisonal Beschäftigter vorgelegt.<sup>36</sup> Mit ihr sollen das Bedürfnis vieler Mitgliedstaaten nach legaler Saisonarbeit befriedigt und zugleich die Arbeitsbedingungen entsprechender Drittstaatsangehöriger verbessert werden. In Einklang mit Art. 79 Abs. 5 AEUV legt dabei jeder Mitgliedstaat selbst fest, wie viele Saisonarbeiter jährlich zugelassen werden können. Ein weiterer Richtlinienvorschlag über konzerninterne Entsendungen<sup>37</sup> soll den konzerninternen Transfer von Know-how sowohl in die EU als auch innerhalb der EU erleichtern, indem durch transparente und harmonisierte Zulassungsvoraussetzungen attraktivere Aufenthaltsbedingungen für konzernintern entsandte Arbeitnehmer und ihre Familien eingeführt werden. Strittig sind weiter die Voraussetzungen und Rechte im einzelnen, u.a. die Mobilität innerhalb der Union.

30 Vorschlag für eine Richtlinie zur Einführung gemeinsamer Verfahren für die Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus, KOM(2011) 319 endg.

31 RL 2003/109/EG, ABl. EG 2004 Nr. L 16, S. 44.

32 Richtlinie 2009/50/EG über Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung, ABl. 2009 Nr. L 155, S. 17. Vgl. zu ihr Kuczynski, Alexandra/Solka, Simone, ZAR 2009, S. 219-229; Martín Asensio, Cristina, ZAR 2010, S. 175ff.

33 Vgl. KOM(2007) 780 endg. und KOM(2008) 359 endg.

34 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. April 2009 zu einer gemeinsamen Einwanderungspolitik für Europa: Grundsätze, Maßnahmen und Instrumente, 2008/2331(INI)

35 KOM(2007) 638 endg. Nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages gilt jetzt das Mitentscheidungsverfahren und damit das Mehrheitsprinzip im Rat (Art. 79 Abs. 1 lit. a, b AEUV).

36 KOM(2010) 379 endg.

37 KOM(2010) 378 endg.

## Außengrenzen und Illegale Einwanderung

Die Bekämpfung illegaler Einwanderung stellt angesichts des erheblichen Migrationsdrucks einen Schwerpunkt der europäischen Zuwanderungspolitik dar. Im Vordergrund stehen die Bekämpfung von Menschenhandel und gewerblichem Schleusertum, die weitere Integration der Grenzkontrollen<sup>38</sup> über den erreichten Stand (insb. Schengener Grenzkodex<sup>39</sup>) hinaus, aber auch eine verstärkte Zusammenarbeit der zuständigen mitgliedstaatlichen Sicherheitsbehörden,<sup>40</sup> sowie die Zusammenarbeit mit den Herkunfts- und Transitländern. Die gegenwärtige Politik kann auf ein bereits reichhaltiges Paket von Maßnahmen zurücksehen, das vor allem die Unterstützung illegaler Einwanderung bekämpft<sup>41</sup> und die Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger organisiert.<sup>42</sup> Neu erlassen in diesem Zusammenhang ist eine Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels.<sup>43</sup> Normiert werden Straftatbestände im Bereich des Menschenhandels und Sanktionen für insoweit verantwortliche Juristische Personen, darüber hinaus werden zahlreiche Maßnahmen zum Schutz der Opfer (spezifisch von Minderjährigen) sowie zur Prävention eingeführt. In diesen Zusammenhang fällt auch ein Aktionsplan der Kommission für unbegleitete Minderjährige, welcher Maßnahmen zur Prävention der Einreise und den Schutz von unbegleiteten Minderjährigen vorsieht.<sup>44</sup> Im Zentrum der Bekämpfung illegaler Einwanderung steht dabei immer mehr die Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (Frontex),<sup>45</sup> die heute etwa die Rückführung illegaler Einwanderer, Frontex-Unterstützungsteams (RABIT<sup>46</sup>) und zukünftig immer stärker auch die Grenzüberwachung selbst koordiniert.<sup>47</sup> Zur Stärkung insbesondere ihrer operativen Kapazitäten hat die Kommission Änderungen der Frontex-Verordnung vorgeschlagen, die zukünftig u.a. eine leitende Rolle der Agentur bei gemeinsamen Operationen ermöglicht, Frontex den Aufbau einer Datenbank zur Bekämpfung „krimineller Netze“ erlaubt und ihr mehr

---

38 Siehe dazu die Mitteilung der Kommission („Vorbereitung der nächsten Schritte für die Grenzverwaltung in der Europäischen Union), KOM(2008) 69 endg.

39 VO Nr. 562/2006, ABl. EG 2006 Nr. L 105, S. 1.

40 Vgl. etwa den Beschluss des Rates 2010/131/EU zur Einsetzung des Ständigen Ausschusses für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit, ABl. EU 2010 Nr. L 52, S. 50; schon länger existiert das Netz von Verbindungsbeamten für Einwanderungsfragen, VO Nr. 377/2004, ABl. EG 2004 Nr. L 64, S. 1, geändert durch VO Nr. 493/2011, ABl. EU 2011 Nr. L 141, S. 13.

41 Vgl. RL 2001/51/EG, ABl. EG 2001 Nr. L 187, S. 45 (Geldstrafen für Beförderungsunternehmen); RL 2002/90/EG, ABl. EG 2002 Nr. L 328, S. 17 (Definition der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt); Rahmenbeschluss 2002/946/JI, ABl. EG 2002 Nr. L 328, S. 1 (Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt); RL 2009/52/EG, ABl. EG 2009 Nr. L 168, S. 24 (Mindeststandards für Sanktionen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen).

42 Richtlinie für gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger, RL 2008/115/EG, ABl. EG 2008 Nr. L 348, S. 98; RL 2001/40/EG, ABl. EG 2001 Nr. L 149, S. 34 (gegenseitige Anerkennung von Entscheidungen über die Rückführung von Drittstaatsangehörigen); Entscheidung 2004/573/EG, ABl. EG 2004 Nr. L 261, S. 5 (Organisation vom Sammelflügen zur Rückführung von Drittstaatsangehörigen); Einrichtung eines Rückkehrfonds, ABl. EG 2007 Nr. L 144, S. 45; zahlreiche Rückübernahmeabkommen mit diversen Drittstaaten, Aktuell liegt der Abschluss eines Rückübernahmeabkommens zwischen der EU und Georgien bevor, vgl. KOM(2009) 200 endg. Vgl. dazu auch die Evaluation der Kommission, KOM(2011) 76 endg.

43 Richtlinie 2011/36/EU, ABl. EU 2011 Nr. L 101, S. 1; die Richtlinie ersetzt den Rahmenbeschluss 2002/629/JI. KOM(2010) 213 endg.

44 VO (EG) Nr. 2007/2004, ABl. EG 2004 Nr. L 349, S. 1; S. zur Evaluierung von Frontex KOM(2008) 67 endg.

45 VO (EG) Nr. 863/2007, ABl. EG 2007 Nr. L 199, S. 30.

47 Von Frontex koordiniert werden etwa die *Poseidon*-Überwachung im griechisch-türkischen Seeraum, die *Hera I* und *Hera II*-Operationen (Kanarische Inseln), *Nautilus* (Mittelmeer vor Nordafrika) und jüngst *Hermes* (Lampedusa).

Ressourcen für eigene Forschung und Erwerb von technischer Ausrüstung sowie zur Zuweisung nationaler Experten an Frontex für gemeinsame RABIT-Operationen vorsieht. Der Entwurf ist im Parlament indes auf Kritik im Hinblick auf den fehlenden Rechtsschutz gegenüber den teilweise sehr grundrechtsinvasiven Kompetenzen von Frontex gestoßen, insbesondere auch bei der Zusammenarbeit mit Drittstaaten, die unter Umständen im Hinblick auf die Grundrechte ein geringeres Schutzniveau gewährleisten. Weiter in der Entwicklung ist das Grenzüberwachungssystem Eurosur,<sup>48</sup> mit dem ein „Situationsbewusstsein“ der grenzüberschreitenden Bewegungen vor allem für den maritimen Bereich der EU erzeugt werden soll.<sup>49</sup> Hierzu hat die Kommission nunmehr eine Konkretisierung zu einem „Fahrplan“ vorgelegt, der mittlerweile sehr konkrete und zeitnahe Ziele auf dem Weg zu Eurosur vorsieht.<sup>50</sup> Die ursprünglich für 2007 geplante Inbetriebnahme des Schengener Informationssystems II ist nunmehr für 2013 vorgesehen, nachdem erhebliche technische und auch politische Probleme (insbesondere auch im Hinblick auf die Kostenexplosion von ursprünglich geplanten 15 Mio. auf nunmehr ca. 137 Mio. €) ausgeräumt scheinen.<sup>51</sup> Im übrigen hat die Kommission eine Liste von 29 Maßnahmen zur Verbesserung des Schutzes der Außengrenzen sowie der verbesserten Bekämpfung der illegalen Einwanderung vorgelegt.<sup>52</sup>

### Visapolitik

Die Visapolitik der Europäischen Gemeinschaft regelt den kurzzeitigen (bis zu dreimonatigen) Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Schengenraum.<sup>53</sup> Längerfristige Visa bleiben in nationaler Zuständigkeit, allerdings sind die Rechtsfolgen solcher Visa teilweise europäisiert.<sup>54</sup> Den Grundpfeiler des europäischen Visarechts stellt der Visakodex<sup>55</sup> dar, der am 5. April 2010 in Kraft trat. Er führt zahlreiche Rechtsakte (u.a. die Gemeinsame Konsularische Instruktion) zusammen und regelt im Wesentlichen die Vergabe und den Inhalt von Visa für Drittstaatsangehörige, die aufgrund der den EU-Mitgliedstaaten und assoziierten Staaten gemeinsamen Liste<sup>56</sup> von Drittstaaten visumpflichtig sind. Damit ist das Visarecht weitgehend vergemeinschaftet.<sup>57</sup> Von Bedeutung ist auch die Inbetriebnahme des Visa-Informationssystem (VIS) am 11. Oktober 2011.<sup>58</sup> Diese Datenbank speichert u.a. Fingerabdruckdaten von Antragstellern und erleichtert damit das Visaantragsverfahren und die Kontrolle an den Grenzen, insbesondere zum Zweck der Verhinderung mehrfacher Visaanträge und nunmehr auch – ähnlich wie die Daten von Eurodac – zur Verbesserung der inneren Sicherheit.<sup>59</sup> Mittelfristig soll das VIS in das SIS II-System integriert werden,<sup>60</sup> passend zur geplanten Schaffung einer europäischen Agentur für die IT-Großsysteme im Bereich des Raums der

48 Vgl. KOM(2008) 68 endg.

49 Vgl. dazu die Mitteilung der Kommission „Auf dem Weg zu einer Integration der Meeresüberwachung“, KOM(2009) 538 endg., welche Leitlinien für einen „gemeinsamen Informationsraum“ aufstellt.

50 KOM(2010) 584 endg.

51 Vgl. den Bericht der Kommission, KOM(2011) 391 endg.

52 Commission Staff Working Document, SEK(2010) 1480 endg.

53 Das Vereinigte Königreich und Irland beteiligen sich nicht an der europäischen Visapolitik.

54 Vgl. etwa jüngst VO (EU) Nr. 265/2010, ABl. EU 2010 Nr. L 85, S. 1. Die Änderungsverordnung führt ein begrenztes Freizügigkeitsrecht für Drittstaatsangehörige mit nationalen längerfristigen Visa ein.

55 VO (EG) Nr. 810/2009, ABl. EG 2009 Nr. L 243, S. 1. Dazu ausführlicher Winkelmann, ZAR 2010, S. 213, 220ff.

56 ABl. EG 2001 Nr. L 81, S. 1; zuletzt geändert durch VO Nr. 1211/2010, ABl. EU 2010 Nr. L 339, S. 6.

57 Vgl. noch VO (EG) Nr. 1683/95, ABl. EG 1995 Nr. L 164, S. 1 (einheitliche Visagestaltung) und VO (EG) Nr. 333/2002, ABl. EG 2002 Nr. L 53, S. 4 (einheitliche Gestaltung des Formblatts für die Anbringung eines Visums).

58 Vgl. die Pressemitteilung IP/11/1169.

59 Beschluss 2008/633/JI, ABl. EG 2008 Nr. L 218, S. 129.

60 Insofern ist bereits eine Verordnung in Kraft getreten, welche Abfragen des VIS an den Außengrenzen ermöglicht, VO (EG) Nr. 81/2009, ABl. EG 2009 Nr. L 35, S. 56.

Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.<sup>61</sup> Der Europäische Pakt zu Einwanderung und Asyl fordert darüber hinaus die Einführung eines biometrischen Visums bis 2012 und perspektivisch die freiwillige Schaffung gemeinsamer Konsulardienste. Politisch im Wege von Verhandlungen verfolgt die Europäische Union das Ziel einer weitgehenden Gegenseitigkeit von Visabefreiungen, ohne sich mit diesem Ziel indes stets durchsetzen zu können, durchaus aber mit spürbaren Erfolgen und Erleichterungen für Unionsbürger im Detail.<sup>62</sup>

### Fazit

Die europäische Politik der Zugangspolitiken hat mittlerweile einen beachtlichen Vergemeinschaftungsgrad erreicht. Dessen ungeachtet und durchaus auf der Basis der ehrgeizigen Beschlüsse des Europäischen Rates von Stockholm verfolgt vor allem die Kommission mit Unterstützung einer Reihe von Mitgliedstaaten eine dynamische legislative und politische Arbeit, die nicht nur zusätzliche Bereiche auf unionaler Ebene und vielfach unter Rückgriff auf das Prinzip der Vollharmonisierung regeln will, sondern auch tendenziell eine – wenn auch überschaubare – Zentralisierung betreibt, etwa durch die Schaffung von Agenturen wie Frontex, EASA und der geplanten IT-Behörde in Tallin. Auf der anderen Seite wird aber auch deutlich, dass weitere Fortschritte immer stärker die mitgliedstaatlich höchst unterschiedlichen Interessen berühren und sich so die Kluft zwischen hoch-abstrakter Planung von Vergemeinschaftungsprojekten auf europäischen Gipfeltreffen und konkreter Normbildung erweitert, mit der Folge tendenziell länger und schwieriger werdender legislativer Prozesse. Gut sichtbar wird dies am Streit über eine (begrenzte) Arbeitserlaubnis für nicht anerkannte Asylbewerber oder die Einwanderungspolitik allgemein. Hinzu kommt die gegenwärtige politische Großwetterlage in Europa, die angesichts bislang unerreichter Garantiezusagen innerhalb diverser „Rettungsschirme“ weitere Solidarität im Hinblick auf die ungleiche Belastung mit Migration als politisch wenig opportun erscheinen lassen, zumal die potentiellen Empfängerstaaten beider Bereiche weitgehend dieselben sind. Vor diesem Hintergrund täte den europäischen Zugangspolitiken im Zweifel eine Portion Bescheidenheit gut, was zwar einer Verlangsamung der Entwicklung gleichkäme, aber manchem Stillstand vorbeuge.

### Weiterführende Literatur

- Joanna Apap (Hrsg.): *Justice and Home Affairs in the EU. Liberty and Security Issues after Enlargement*, Cheltenham 2004.
- Friedemann Kainer: Die Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union, in: Mathias Jopp/Saskia Matl: *Der Europäische Verfassungsvertrag – Analysen und Bewertungen*, 2005, S. 283-305.
- Dieter Kugelmann: *Asylagenda 2010 – Dimensionen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems*, ZAR 2007, S. 81-87.
- Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): *Der Europäische Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, Baden-Baden 2005.
- ders., *Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform*, EuR 2009 Beiheft 1, S. 105-126.
- Martin Nettesheim, *Grundrechtskonzeptionen des EuGH im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, EuR 2009, S. 24-43.
- Steven Peers: *EU Justice and Home Affairs Law*, Oxford 2006.
- Carmen Thiele, *Einwanderung im Europäischen Gemeinschaftsrecht – Familienzusammenführung und Daueraufenthalt von Drittstaatsangehörigen*, EuR 2007, S. 419-438.
- Albrecht Weber: *Migration im Vertrag von Lissabon*, ZAR 2008, S. 55-58.
- Holger Winkelmann: *25 Jahre Schengen: Der Schengen-Acquis als integraler Bestandteil des Europarechts – Bedeutung und Auswirkung auf die Einreise- und Aufenthaltsrechts*, ZAR 2010, S. 213-222, 270-278.

---

61 Vgl. oben, Fn. 14.

62 Vgl. den Bericht unter KOM(2010) 620 endg., mit anschaulichen Beispielen für Reiseerleichterungen aufgrund der Verhandlungsführung der Europäischen Kommission.



# Beschäftigungs- und Sozialpolitik

Peter Becker

Die Euro- und Verschuldungskrise hat sich inzwischen tief in die europäischen Arbeitsmärkte hineingefressen: Bezogen auf die angepeilte Erwerbsquote der Europa 2020-Strategie von 75% ging die Zahl der Erwerbstätigen im Alter zwischen 20 und 64 Jahren auch im Jahr 2010 leicht zurück und erreichte eine Quote für die EU-27 von 68,6% (Erwerbsquote von Männern 75,1% und Frauen 62,1%). Verglichen mit dem Vorjahr konnten nur sechs Mitgliedstaaten Erfolge bei ihren Bemühungen verzeichnen, die Beschäftigungsquoten zu erhöhen. Dabei konnten Malta (+1%), Schweden (+0,5%) und Belgien (+0,4%) die besten Erfolge erzielen. Die Zahl der Arbeitslosen in der EU stieg damit im Jahr 2010 um 1,6 Millionen Menschen auf insgesamt 22,9 Millionen bzw. auf eine Quote von 9,6%. Die Rate reichte dabei von 4,4% in Luxemburg und Österreich bis zu 20,1% in Spanien. Die Quote für die Jugendarbeitslosigkeit, also für junge Menschen zwischen 15 und 24 Jahren betrug 9%, wobei auch hier Spanien mit einer Rate von 17,8% die höchsten Werte erreichte.<sup>1</sup>

Die EU und ihre Mitgliedstaaten reagierten auf diese beschäftigungs- und sozialpolitischen Folgen der Wirtschaftskrise mit der Strategie „Europa 2020“.<sup>2</sup> Der Europäische Rat billigte am 17. Juni 2010 im Zuge der Verabschiedung der neuen EU-Wachstumsstrategie auch die neuen beschäftigungspolitischen Leitlinien, die der Rat für Beschäftigung dann formell am 21. Oktober 2010 beschloss.<sup>3</sup> Das Europäische Parlament hatte bereits am 8. September 2010 seine Stellungnahme<sup>4</sup> zu dem Entwurf der Kommission angenommen, in der zahlreiche Änderungen gefordert worden waren. Die beschäftigungspolitischen Leitlinien sollen nach einem Beschluss des Rates vom 2. März 2011 bis 2014 inhaltlich unverändert bleiben. In ihnen werden die zentralen beschäftigungs- und sozialpolitischen Ziele der EU formuliert:

- Die Erhöhung der Beschäftigungsquote und der Abbau der strukturellen Arbeitslosigkeit (Leitlinie 7);
- Die Steigerung der Qualifikation der Arbeitskräfte und die Förderung der Arbeitsplatzqualität und des lebenslangen Lernens (Leitlinie 8);
- Die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der allgemeinen und beruflichen Bildungssysteme auf allen Ebenen und die Verbesserung des Zugangs zur Hochschulbildung (Leitlinie 9);
- Die Bekämpfung von gesellschaftlicher Ausgrenzung und Armut (Leitlinie 10).

Zugleich wurde die Europäische Beschäftigungsstrategie enger an die neuen Instrumente der wirtschaftspolitischen Steuerung in Form des neuen Europäischen Semesters angepasst.

---

1 Vgl. Monika Wozowczyk, Nicolas Massarelli, European Union Labour Force Survey – Annual Results 2010, Eurostat, Statistics in Focus, 30/2011.

2 Vgl. hierzu den Beitrag im Jahrbuch 2010.

3 Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten, Amtsblatt der Europäischen Union, L 308/46, 24.11.2010.

4 Vgl. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. September 2010 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über Leitlinien für beschäftigungspolitische Maßnahmen der Mitgliedstaaten – Teil II der integrierten Leitlinien zu Europa 2020, P7\_TA-PROV(2010)0309, Brüssel, 8. September 2010.

Der Beschäftigungsausschuss hatte bereits die von den Mitgliedstaaten bis November 2010 erstellten vorläufigen Nationalen Reformprogramme eine ersten kurzen Prüfung und Bewertung unterzogen. Die anvisierte Beschäftigungsquote von 75% der 20- bis 64-Jährigen sei zwar realistisch und unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Ausgangsbedingungen durchaus ehrgeizig. Dennoch läge der geschätzte Gesamtwert, so der Bericht, „wohl bis zu zwei Prozentpunkten unter dem ehrgeizigen Ziel der EU...“<sup>5</sup> Nur wenige Länder hätten nationale Ziele für spezifische Gruppen angegeben. Um das ambitionierte Ziel zu erreichen, müsse deshalb mehr getan werden. Es seien verstärkte Anstrengungen erforderlich, um das Potenzial an jungen Menschen, Frauen und älteren Arbeitnehmern für den Arbeitsmarkt und die Wirtschaft zu erschließen. Der Übergang junger Menschen von der Schule in die Arbeitswelt solle erleichtert werden, wobei befristete Arbeitsverhältnisse für einen echten Einstieg in sichere Beschäftigungsformen hilfreich sein könnten. Um mehr Frauen den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu erleichtern, müssten Sozialleistungen und Steuerbelastungen von Zweitverdienern überprüft werden. Zudem sollten Reformen der Altersversorgungs- und Sozialleistungssysteme vorangetrieben werden, um die Anreize für einen frühzeitigen Eintritt in den Ruhestand zu verringern. Vorgeschlagen werden eine bessere Konzipierung und Umsetzung von Maßnahmen zur Behebung von Arbeitsmarktengpässen sowie eine verstärkte Interaktion zwischen der Beschäftigungspolitik und anderen politischen Bereichen (Makroökonomie, FuE, Innovationspolitik).

Im Jahr 2011 wurde der jährlich vorzulegende Europäische Beschäftigungsbericht als Anhang dem ersten EU-Jahreswachstumsbericht beigelegt.<sup>6</sup> Der Bericht schlägt einige Maßnahmen vor, um den angestrebten beschäftigungspolitischen Zielen näher zu kommen. Es müssten stärkere Anstrengungen unternommen werden, um das Angebot an weiblichen und männlichen Arbeitskräften zu erhöhen, die Ausgrenzung und das Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit zu verringern und die mittel- und langfristigen Wachstumsaussichten zu verbessern. Zugleich wurden die beschäftigungs- und sozialpolitischen Ziele der Europa 2020-Strategie unterstrichen und zusätzliche Anstrengungen bei der Reform der nationalen Arbeitsmärkte und Rentensysteme angemahnt, um die Finanzierbarkeit der Sozialschutzsysteme auch langfristig sicher zu stellen. Ebenfalls soll die Attraktivität der Erwerbstätigkeit erhöht und Qualität der allgemeinen und beruflichen Bildung als wichtige Voraussetzung zur Vorbeugung gegen Arbeitslosigkeit verbessert werden. Auch weiterhin seien aktive Eingliederungsstrategien erforderlich, um die am stärksten benachteiligten Menschen zu erreichen und gleichzeitig die Wirksamkeit der Sozialausgaben zu erhöhen. Spätestens 2014 solle eine Halbzeitüberprüfung der nationalen Ziele durchgeführt werden. Der Europäische Rat vom 24./25. März 2011<sup>7</sup> billigte schließlich die im Rahmen des Europäischen Semesters und der Europa 2020-Strategie vorgelegten Berichte, wie den Jahreswachstumsbericht und den Gemeinsamen Beschäftigungsbericht.

Auf der Grundlage des ersten EU-Jahreswachstumsberichts und dessen Empfehlungen erstellten die Mitgliedstaaten ihre Nationalen Reformprogramme für das Jahr 2011. Die EU-Kommission legte am 7. Juni 2011 nach deren Auswertung der Programme ihre länderspezifischen Empfehlungen<sup>8</sup> vor, die für den Bereich der Beschäftigungspolitik vom Beschäftigungsrat am 17. Juni 2011 erörtert wurden. Der Rat verabschiedete Schlussfolgerungen.

---

5 Rat der Europäischen Union, Politische Schlussfolgerungen zur länderspezifischen Kurzprüfung – Stellungnahme des Beschäftigungsausschusses, Dok. 16985/10, Brüssel, 26. November 2010.

6 Europäische Kommission, Jahreswachstumsbericht. Anhang 3. Entwurf des Gemeinsamen Beschäftigungsberichts, KOM (2011)11 endg., Anhang 3, Brüssel, 12.1.2011.

7 Schlussfolgerungen des Europäischen Rats vom 24./25. März 2011, Zi. 2ff.

Darin stellte er fest, dass die EU sich zwar ihrem beschäftigungspolitischen Ziel annähere, auch wenn das 75%-Ziel noch um 1 bis 1,4 Prozentpunkte verfehlt werde. Die Steigerung der Erwerbsbeteiligung stelle für alle Mitgliedstaaten weiterhin die größte Herausforderung dar. Umstritten blieben im Beschäftigungsrat die länderspezifischen Empfehlungen. Auch die Befassung des Rats Allgemeine Angelegenheiten konnten nicht alle Konflikte zwischen einigen Mitgliedstaaten und der Kommission bezüglich der Bewertung der Nationalen Reformprogramme ausräumen; erst unmittelbar vor dem Treffen der Staats- und Regierungschefs am 23./24. Juni 2011 verständigten sich Mitgliedstaaten und Kommission.

Um die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Implementierung der Europa 2020-Strategie und der beschäftigungspolitischen Leitlinien besser lenken zu können, hatte die Kommission bereits im Jahr 2010 einen neuen „Performance-Anzeiger“ für die Beschäftigungspolitik erarbeitet. Mit diesem gemeinsamen Bewertungsrahmen sollen die beschäftigungspolitischen Anforderungen und Herausforderungen in den Mitgliedstaaten auf der Grundlage eines indikatorengestützten Bewertungssystems erfasst, gemessen und bewertet werden können. Zum Einen werden die Strukturreformen in den Mitgliedstaaten mithilfe einer dreistufigen quantitativen und qualitativen Bewertungsmethode analysiert und zum Anderen werden die Fortschritte zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit quantitativ gemessen. So sollen klarer als bisher die zentralen beschäftigungspolitischen Herausforderungen, mögliche Risiken aber auch positive Entwicklungen benannt werden. Die so zusammengetragenen Ergebnisse werden in einem „Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich“ zusammengestellt. Die Pilotversion des Anzeigers legte die Kommission im Juni 2011 vor.<sup>9</sup>

Zuvor hatte die Kommission am 23. November 2010 als Element zur Implementierung der Europa 2020-Strategie eine beschäftigungspolitische Leitinitiative unter der Überschrift „Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten“<sup>10</sup> vorgelegt. Darin schlug sie insgesamt 13 Aktionsbereiche vor, mit denen die Arbeitsmärkte in der EU reformiert und die Beschäftigungsfähigkeit und die Kompetenzen der Arbeitssuchenden auf die veränderten Anforderungen und die Nachfrage abgestimmt werden sollten. Die Kommission knüpfte dabei an die Reformbemühungen der letzten Jahre an, wie zu Beispiel die Anstrengungen zur Verbesserung von Flexibilität und Sicherheit auf den Arbeitsmärkten („Flexicurity“), die Schaffung von Anreizen für stetige Weiterbildung und die Verbesserung der Qualität der Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen. Konkret schlug die Kommission die Revision der Arbeitszeitrichtlinie und eine Initiative für eine bessere Durchführung der Entsenderichtlinie vor. Mit Hilfe eines „EU-Kompetenzpanoramas“ sollen künftig die Anforderungen und die benötigten Kompetenzen der Arbeitnehmer besser evaluiert werden.

Mit der Leitinitiative der Europa 2020-Strategie „Jugend in Bewegung“<sup>11</sup> vom 15. September 2010 sollte insbesondere die zu hohe Jugendarbeitslosigkeit bekämpft werden. Hierfür schlug die Kommission u.a. vor, durch eine verbesserte und stärker an den Bedürfnissen junger Menschen ausgerichtete allgemeine und berufliche Bildung, einen „Europäischen Qualifikationspass“ sowie Studien- oder Ausbildungsaufenthalte im Ausland die Beschäftigungs-

8 Europäische Kommission, Abschluss des ersten Europäischen Semesters für die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, KOM(2011) 400 endg., Brüssel, 7.6.2011.

9 Rat der Europäischen Union, Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich, Dok. 10666/11, Brüssel, 14. Juni 2011.

10 Europäische Kommission, Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten: Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung, KOM(2010) 682 endg., Brüssel, 23.11.2010.

11 Europäische Kommission, „Jugend in Bewegung“. Eine Initiative zur Freisetzung des Potenzials junger Menschen, KOM(2010) 477 endg., Brüssel, 15.9.2010.

fähigkeit von jungen Menschen zu verbessern und ihnen somit den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Mit einem „Europäischen Monitor für offene Stellen“ solle zudem ein europaweites Informationssystem zur Arbeitsmarktnachfrage für Arbeitssuchende und Arbeitsberatende geschaffen werden. Mittels einer „Jugendgarantie“ soll gewährleistet werden, dass allen jungen Menschen innerhalb von sechs Monaten nach dem Verlassen der Schule eine Arbeitsstelle, ein Ausbildungsplatz oder eine Praktikumsstelle angeboten wird.

Zur Umsetzung der sozialen Dimension in der Europa 2020-Strategie und im Rahmen des Europäischen Semesters konzentrierte sich der EU-Sozialausschuss und der Rat der Sozialminister auf drei Bereiche:

- die soziale Eingliederung und Armutsbekämpfung,
- die sozialen Aspekte der integrierten Leitlinien,
- die Weiterentwicklung der Offenen Methode der Koordinierung im Sozialbereich.

In ersten Schlussfolgerungen vom November 2010 betonte der Rat die Bedeutung der Bekämpfung von Armut, Ausgrenzung und Diskriminierung sowie die Förderung von Gleichheit.<sup>12</sup>

Die Kommission hatte als sozialpolitische Leitinitiative der Europa 2020-Strategie eine „Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung“<sup>13</sup> vorgelegt. Deren Ziel ist es, über einen gemeinsamen dynamischen Aktionsrahmen den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt in der Union zu fördern, Armut zu verringern und die Eingliederung zu stärken. Mehr als 80 Mio. Menschen lebten im Jahr 2008 unter der Armutsgrenze und mindestens jeder sechste Bürger in der EU sei von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht, so die Kommission in ihrer Mitteilung. Sie unterstrich damit die Bedeutung des Armutsreduktionsziels der Strategie, wonach bis zum Jahr 2020 mindestens 20 Mio. Menschen in der EU von Armut und sozialer Ausgrenzung befreit werden sollen. Die Kommission benannte fünf prioritäre Handlungsfelder mit entsprechenden flankierenden Maßnahmen und politikübergreifende Ansätze und Maßnahmen außerhalb des traditionellen Bereichs der sozialen Eingliederung und des Sozialschutzes. So schlug sie vor, den Europäischen Sozialfonds stärker zur Armutsbekämpfung zu nutzen, neue Methoden evidenzbasierter sozialer Innovation einzuführen, die Potentiale der Sozialwirtschaft zu besser zu bündeln sowie die politische Koordinierung zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern. Sie kündigte darüber hinaus einen Aktionsplan zur Implementierung an. Damit legte sie einen integrierten Ansatz der sozialpolitischen Koordinierung im Rahmen der Europa 2020-Strategie vor. Dieses breit angelegte und kohärente Aktionsprogramm sollte an die Erfahrungen der langjährigen Politikabstimmung im Bereich der Sozialpolitik und die politischen Impulse des Europäischen Jahres zur Bekämpfung der Armut und sozialer Ausgrenzung 2010 anknüpfen. Hierfür sollte auch die offene Methode der Koordinierung (OMK) im Sozialbereich neu belebt und ausgebaut werden. Ziel dieser Neubelebung der OMK in den Bereichen Sozialschutz und soziale Eingliederung, Renten sowie Gesundheit und Langzeitpflege war die Anpassung der die neuen Möglichkeiten und Bedingungen der Europa 2020-Strategie. Die Methode sollte eine zentrale Rolle zur effektiven Politikkoordinierung im Sozialbereich spielen und zur treibenden Kraft für sozialpolitische Initiativen auf europäischer Ebene werden. Zugleich sollte sie den Mitgliedstaaten Hilfestellungen anbieten, um ihre sozialen Schutzsysteme nachhaltig finanzieren, angemessen ausgestalten und modernisieren zu können.

---

12 Rat der Europäischen Union, Die soziale Dimension im Rahmen einer integrierten Strategie „Europa 2020“ Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates, Dok. 16512/10, Brüssel, 24. November 2010.

13 Europäische Kommission, Europäische Plattform gegen Armut und soziale Ausgrenzung: Ein europäischer Rahmen für den sozialen und territorialen Zusammenhalt, KOM(2010) 758 endg., Brüssel, 16.12.2010.

# Bildungspolitik

Knut Diekmann

Die Bildungspolitik der EU-Kommission folgt derzeit der Vorbereitung und der Umsetzung der selbst gestarteten Projekte. Die beiden Prozesse, die mit den Namen Kopenhagen und Bologna verbunden sind, haben eine enorme Dynamik entfaltet. Auch wird die Bildungspolitik von der Neuausrichtung durch die Wachstumsstrategie 2020 erfasst. Exemplarisch dafür ist die Veröffentlichung der Leitinitiative Jugend in Bewegung. Es zeigt sich, dass Bildung als Querschnittsthema eine neue Wertigkeit erfährt. Und schließlich vermischt sich die Bildungspolitik weiter mit anderen Politikfeldern: zu nennen sind hier die Politiken für Beschäftigung, Arbeitsmarkt, Verbraucherschutz oder Normen.

## Ausrichtung der EU-Bildungspolitik

Die Bildungspolitik der EU blieb so gut wie unberührt von der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise. Die Diskurse in den zentralen Bologna- und Kopenhagen-Prozessen wurden in ihren eigenen Zusammenhängen geführt. So normal die enge Konzentration auf Hochschule und berufliche Bildung auch ist, so auffällig war jedoch die Ignoranz für die ethische Dimension der Finanzkrise. Denn ein zentraler Erklärungsansatz sind die systemimmanenten Verhaltensregeln der internationalen Finanzwelt, wie das Zocken, die Ignoranz für die Folgen der Realwirtschaft und Gesellschaft oder die Abkehr vom ehrbaren Kaufmann. Denn aus deutscher Sicht gehören eben auch ethische Fragestellungen zu einem weiteren Bildungsbegriff, der von der EU-Bildungspolitik gemieden wird.

Auch hat der arabische Frühling keinerlei Reaktionen der EU-Kommission mit Blick auf Qualifizierungsprogramme der Flüchtlinge aus den betroffenen Ländern nach sich gezogen. Der schleichende Flüchtlingsstrom wird nur im Kontext der Zuwanderungs- und Sicherheitspolitik diskutiert. Gleichzeitig aber hat die EU-Kommission ein Großprogramm für die Integration von Roma ausgerufen. Im Gegensatz zum bisherigen Engagement werden konkrete Finanzmittel in Aussicht gestellt, werden den Mitgliedstaaten nationale Roma-Integrationsstrategien 2011-2020 abverlangt. Ein wesentliches Moment spielen die Erfordernisse einer Bildungsgrundversorgung der überdurchschnittlichen jungen Bevölkerungsgruppe.<sup>1</sup>

Die Ausgrenzung und die Aussortierung von jungen Europäern in der Schulzeit sind zwischenzeitlich zu einem mächtigen eigenen Themenkomplex gereift. Dies spiegelt eines der fünf Benchmarks wider, wonach die Schulabbrecherquote zu senken ist. Die Frage wurde mit einer thematischen Fokussierung schon 2008 mit dem Grünbuch<sup>2</sup> angesprochen und mit dem Europäischen Jahr zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung 2010 vertieft.

## Kopenhagen- und Bologna-Prozess

Der Kopenhagen-Prozess zur Schaffung eines europäischen Raums der beruflichen Bildung befindet sich weiter in der Ausgestaltung durch die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten. Die Diskussionen um die Schaffung von Qualifikationsrahmen zur Vergleich-

---

1 EU-Rahmen für nationale Strategien zur Integration der Roma bis 2020, KOM(2011) 173 endg.

2 Grünbuch Migration und Mobilität: Chancen und Herausforderungen für die EU-Bildungssysteme (KOM(2008) 423 endg.

barkeit von Qualifikationen und Abschlüssen haben sich allerdings in die Mitgliedstaaten verlagert. Diese wollen ab 2012 fertige Rahmen vorlegen. Probleme stellen sich dabei mannigfaltig und grundlegend: Erstens ist es im Verlauf der Zuordnung von nationalen Abschlüssen zu Konfrontationen zwischen Hochschullager und Akteuren der beruflichen Bildung gekommen. Zweitens gibt es keine praktikable Antwort auf die Frage, wie denn die programmatisch postulierte Validierung von informellen Lernleistungen vollzogen werden kann. Dies hängt vor allem mit der Frage zusammen, ob letztlich Kompetenzen oder Qualifikationen die Grundbestandteile eines Qualifikationsrahmens sein sollen: und schließlich ist das Verhältnis zwischen dem als Meta-Rahmen gesetzten Europäischen Qualifikationsrahmen und den 27 nationalen sowie den bislang nur in geringer Zahl vorliegenden sektoralen Qualifikationsrahmen ungeklärt. Dass diese Problematik unweigerlich auftauchen wird, zeigen die Erfahrungen aus der Vergangenheit, als die nationale Interpretation internationaler Statistiken sehr unterschiedlich ausfiel.<sup>3</sup>

Die Schaffung eines europäischen Leistungspunktesystems für die berufliche Bildung analog zu ECTS für die Hochschulen – verharrt weiter in der Phase der Erprobung. Neben der zentralen Ausschreibung von zehn Pilotprojekten durch die EU-Kommission werden weitere Projekte unter dem Programm für lebenslanges Lernen durchgeführt. Meist handelt es sich um Entwicklungsprojekte auf Branchenebene mit Konzentration auf einzelne Tätigkeitsbereiche. Deutschland, Österreich und Finnland haben nationale Initiativen mit eigenen Projekten gestartet,<sup>4</sup> Belgien führt eine Machbarkeitsstudie durch. Einige Projekte sind dabei über den Vergleich vorliegender Qualifikationen hinausgegangen und haben gemeinsame europäische Mindestanforderungen definiert.<sup>5</sup>

Der Europass gerät in den Fokus durch neue Vorschläge der EU-Kommission, zu einem umfassenden Personen-bezogenen European Skills Passport ausgebaut zu werden. Dies käme einer drastischen Fortentwicklung gleich, da der Europass nicht mehr nur für segmentierte Zwecke eingesetzt würde, sondern ein umfassendes Kompetenzprofil von Menschen beinhalten würde. Damit greift die Kommission auf das Ur-Dokument der Bildungsagenda, das Weißbuch zur allgemeinen und beruflichen Bildung zurück; 1995 wurde bereits eine Personal Skills Card eingefordert. Für 2012 sind Konkretisierungen angekündigt worden.

Der Bologna-Prozess feierte Anfang 2010 offiziell sein 10-jähriges Jubiläum mit einer großen Konferenz in Wien. Insgesamt 47 Staaten nehmen derzeit an dem Prozess teil, dessen Hauptmerkmal die Schaffung vergleichbarer konsekutiver Studiengangsformate ist. Einige der ursprünglichen Zielsetzungen, wie die der Modelle zur Anrechnung außerhochschulisch erbrachter Lernleistungen, warten weiter auf eine Konsensbildung. In einigen Staaten herrschen weiterhin strittige Debatten über die Verwertbarkeit der neuen Bachelor-Abschlüsse auf den Arbeitsmärkten, die Überlastung der Lehrpläne oder die Verschulung des Studiums.

Ende 2009 wurde schließlich das Europäische Institut für Innovation und Technologie (EIT) in Budapest gegründet, das der EU-Kommissionspräsident Barroso 2005 vorgeschlagen hatte. Es handelt sich vor allem um die Organisation und Steuerung von Netzwerken der innovativen Spitzenforschung. Es soll gleichzeitig aber auch dazu dienen, die Qualität der Hochschulausbildung in ausgewählten Forschungsbereichen zu erhöhen. Ursprünglich hatte die Kommission noch erhofft, eine eigene zentrale Hochschule begründen und mit großen Finanzmitteln ausstatten zu können. Das gelang jedoch nicht.

---

3 Cedefop, the development of national qualification frameworks, working paper n° 8, 2010.

4 <http://www.ecvet-projects.eu/Projects>.

5 The development of ECVET in Europe, working paper n° 10.

## Wachstumsstrategie 2020

Der zentrale Bezugspunkt der EU-Bildungspolitik waren für ein Jahrzehnt die Schlussfolgerungen des Rates von Lissabon (2000) gewesen. Durch die Neudefinition des Lissabon-Prozesses mit der Wachstumsstrategie 2020 hat die EU-Kommission zwei neue Grundsatzdokumente mit Blick auf ihre Zielsetzungen in Bildung und Qualifizierung herausgegeben. Es handelt sich dabei um zwei von insgesamt sieben Leitinitiativen, die ein Nachfolgeverfahren zum Lissabon-Prozess einleiten sollen.

Die Leitinitiative ‚Jugend in Bewegung‘ listet insgesamt vier Schwerpunkte auf:<sup>6</sup> Systeme des lebenslangen Lernens, Reform der Hochschule, Mobilität zu Lernzwecken und Beschäftigungschancen für junge Menschen. Insgesamt werden 28 einzelne Maßnahmen ausgeführt, die zu ergreifen sind. Einige der Vorschläge verweisen auf frühere Ideen, andere sind neue herausfordernde Gedanken, wie die einer Jugendgarantie für Beschäftigung. Es wurde sogar eigens für die Initiative eine Website eingerichtet.<sup>7</sup>

Die Leitinitiative Eine Agenda für neue Kompetenzen und neue Beschäftigungsmöglichkeiten:<sup>8</sup> Europas Beitrag zur Vollbeschäftigung baut auf älteren Mitteilungen auf (wie Neue Kompetenzen für neue Beschäftigungen aus 2008), die bereits wesentlich den Ausbau von berufsqualifizierenden Kompetenzen eingefordert hatten. Die neue Agenda beinhaltet 13 sog. Leitaktionen und insgesamt 18 Einzelmaßnahmen. Besonders herausfordernd dürften die angekündigten Versuche einer Früherkennung (sog. Kompetenzpanorama) sein, die in der Vergangenheit niemals entwickelt werden konnten. Dazu sollen auch noch Konzepte zur Integration von Drittstaatenangehörigen und Wanderarbeitern gemacht werden.

Zweifellos den größten Einfluss dürfte die Initiative zu einer europäischen Klassifizierung von Fähigkeiten, Kompetenzen und Berufe, kurz ESCO, entfalten (Leitaktion 5). Denn damit sollen alle Arbeitsmarkt-orientierten Tätigkeitsbeschreibungen gesammelt, evaluiert und prototypisiert werden. Von der Schaffung einer gemeinsamen Sprache von Bildungs- und Arbeitsmarkt wird ebenso gesprochen wie von der Entwicklung einer Standardklassifikation aller gebräuchlichen Kompetenzen. Die EU-Kommission ist jedoch zunächst weiterhin mit dem Aufbau einer Infrastruktur beschäftigt.<sup>9</sup> Die Akteure stammen aus der Bildungs- und Beschäftigungspolitik und den entsprechenden Verwaltungen.

## Anerkennung

Ein ureigenes Feld europäischer Bildungspolitik ist die Zielsetzung, den Wechsel zwischen den national ausgerichteten Arbeitsmärkten und Bildungssystemen zu ermöglichen. Dabei ist die EU-Kommission sehr unterschiedliche Wege gegangen, wie den der Transparenz, der gegenseitigen Anerkennung und der Harmonisierung.

Die Planungen der EU-Kommission zur Novellierung der EU-Berufsanerkennungs-Richtlinie stammen dabei aus den Überlegungen der Generaldirektion Binnenmarkt. Anders als bei der Generaldirektion Bildung und Kultur handelt es sich hierbei um ein stark vernetztes Politikfeld, indem die Kommission ihre Rolle als Motor der Integration weit stärker ausfüllen kann. Erste Vorschläge im Vor-Konsultationsverfahren deuten darauf hin, das 20-Jahres-Jubiläum des Binnenmarkts für eine neue Stufe der systemischen Konzertierung zu nutzen. Zum einen könnte dies durch die Umsetzung der professional card entstehen,

6 Jugend in Bewegung – Mobilität zu Lernzwecken fördern, KOM(2010) 477 endg.

7 <http://ec.europa.eu/youthonthemove/>.

8 KOM(2010) 682 endg.

9 Siehe auch [http://ec.europa.eu/eures/docs/ESCO\\_overview\\_note.pdf](http://ec.europa.eu/eures/docs/ESCO_overview_note.pdf).

die einen europäischen Mindeststandard für die reglementierten Berufe bedeuten würde. Für diesen Zusammenhang hat die EU-Kommission die Schaffung eines 28sten Régime angesprochen, also eines zentralen europäischen Ansatzes. Darüber hinaus stellt die EU-Kommission das Recht der Mitgliedstaaten in Frage, die Reglementierung von Berufen vorzunehmen, da dies bei der Vollendung des europäischen Binnenmarktes ein Hindernis darstellt.

Gleichzeitig lebt der Transparenz-Ansatz fort. Der Europass stellt eine Mischung zwischen Personen-bezogenen und allgemeinen Standard-Informationen dar. Die neuen sog. Lissabon-Bescheinigungen sind das Äquivalent im hochschulischen Bereich. Zugrunde gelegt sind sie durch das Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region von 1997, das jedoch von einigen Ländern erst in den letzten Jahren ratifiziert wurde. In Deutschland werden die Lissabon-Bescheinigungen von der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen ausgegeben.<sup>10</sup>

### **Alternative Spielfelder**

Im Zuge der Fortentwicklung von der Lissabon zur Wachstumsstrategie 2020 haben sich die EU-Mitgliedstaaten 2009 auf fünf Benchmarks im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung geeinigt, die bis 2020 erreicht werden sollen. Der erste Fortschrittsbericht für den sog. ersten Zyklus zwei Jahre nach Verkündung fällt jedoch recht ernüchternd aus, da nur wenige Fortschritte zu verzeichnen sind.<sup>11</sup>

Gerade für das Benchmark Hochschulabschluss wird es bei der statistischen Darstellung zu einer Anpassung kommen, die für EU-Mitgliedstaaten mit ausgereiften Systemen der beruflichen Bildung überfällig ist: es sollen gleichwertige Abschlüsse aus der beruflichen Bildung mit denen der Hochschulabschlüsse gleichgestellt werden.<sup>12</sup> Dies ist insoweit von Bedeutung, da das Benchmark eine 40 % Quote für einen Altersjahrgang vorsah. Dies wird voraussichtlich auch bei der vorbereiteten Überarbeitung von ISCED, dem Klassifikationssystem der OECD, übernommen, die Grundlage der amtlichen Bildungsstatistiken der Mitgliedstaaten ist. Sie soll 2012 abgeschlossen sein.

Ein neues Spielfeld entdeckt die EU-Kommission zusehends in der Normenpolitik, die unter Industrie-Kommissar Tajani eine neue Prominenz erlangt hat. Denn die Ausweitung auf den Bereich der Dienstleistungen eröffnet ihr prinzipiell die Chance, untergesetzliche Qualifizierungs- und Bildungsinhalte auf den Weg zu bringen und somit das Harmonisierungsverbot zu umgehen: so wurde die Ankündigung, auch für Dienstleistungen europaweite Standards zu schaffen, mit smart regulation gerechtfertigt.

Die Debatte dazu ist gerade erst gestartet worden. So argumentieren die Befürworter damit, dass auch schon der Europäische Binnenmarkt enorm von der Harmonisierung technischer Normen profitiert habe. Dies ließe sich auch auf das große Feld der Dienstleistungen übertragen. Die Gegner allerdings weisen auf den grundsätzlich anderen Charakter von Dienstleistungen hin, die sich einer Normung entziehen würden. Zudem würden auch enorme Bürokratiekosten auf die Unternehmen zukommen.

Anleihen nimmt sich die EU dabei bei ihrer Verbraucherschutzpolitik, die auf ausgewählten Feldern bereits für die Standardisierung von beruflichen Tätigkeiten und Dienstleistungen gesorgt hat, wie dem Versicherungsvermittler oder dem Berufskraftfahrer.

---

10 Vgl. <http://www.kmk.org/zab/zeugnisbewertungen.html>.

11 Vgl. Progress towards the common European objectives in education and training (2010/2011 – Indicators and benchmarks, based on SEC(2011) 526.

12 Siehe Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 25./26. März 2010, EUCO 7/10, S. 2.



# Binnenmarktpolitik

Florian Baumann / Sebastian Schäffer

Der Binnenmarkt als eines der Kernprojekte der Europäischen Integration wurde zum Ende des Jahres 1992 formell beendet. Tatsächlich ist es allerdings notwendig durch die stetige Veränderung wirtschaftliche und politischer Rahmenbedingungen Anpassungen vorzunehmen. Mit dem 20-jährigen Jubiläum der Vollendung des Binnenmarktprojekts im kommenden Jahr versucht die Europäische Kommission mit der Binnenmarktakte auf die sich nicht zuletzt aus der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise ergebenden Herausforderungen zu reagieren und das Potential des Projekts im Rahmen der Strategie Europa 2020 auszuschöpfen.

## Der Binnenmarkt heute

Auch wenn der prozentuale Anteil der nicht fristgerecht umgesetzten Binnenmarktrichtlinien im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um 0,2 Prozentpunkte auf 0,9% angestiegen ist, konnte das 2007 von den Staats- und Regierungschefs ausgerufene Ziel von 1% knapp unterschritten werden. Dies ist insbesondere durch die Vielzahl der in der zweiten Jahreshälfte 2010 in Kraft getretenen Rechtsvorschriften als Erfolg für den Binnenmarkt zu sehen. Des Weiteren konnten nun 20 der 27 Mitgliedstaaten die Zielvorgabe erreichen, darunter auch Portugal und Griechenland. Letzteres erreichte im vergangenen Jahr noch den schlechtesten Wert aller EU-Mitgliedstaaten. Schlusslicht ist jetzt Italien, das trotz einer positiven Entwicklung im Jahr 2010 eine Verdopplung der nicht umgesetzten Richtlinien in der ersten Jahreshälfte 2011 auf 2,1% zuließ. Spitzenreiter ist seit mehreren Jahren Malta, wobei die Implementierungsquote erneut verbessert werden konnte. Damit müssen in Valletta nur noch zwei Richtlinien zur vollständigen Umsetzung in nationales Recht überführt werden. Deutschland konnte das 1%-Ziel genau erreichen, verschlechterte sich allerdings im Vergleich zum Vorjahr um 0,4 Prozentpunkte.<sup>1</sup>

Trotz Verbesserungen bezüglich der 1%-Schwelle, eine der vier Herausforderungen, die durch die Kommission bereits 2005 identifiziert worden waren, existieren hier noch erhebliche Defizite.<sup>2</sup> Allerdings wurden signifikante Fortschritte in zwei weiteren Bereichen erzielt. Waren im Jahr 2007 noch 22% der nicht umgesetzten Richtlinien älter als zwei Jahre, sind heute nur noch sieben Stück betroffen. Dies entspricht einem Rückgang von fast 70%. Des Weiteren konnte die Überschreitung der Umsetzungsfrist um 40% auf nun 5,8 Monate reduziert werden. Das vierte Ziel, die Reduzierung der nicht korrekt umgesetzten Richtlinien, bleibt die größte Herausforderung. Das bisher erreichte Niveau von 1,5% konnte nicht gehalten werden und liegt mit 1,6% fast doppelt so hoch wie die nicht fristgerechte Umsetzung im EU-Durchschnitt. Auch hier schneidet Malta am besten ab und erreicht als einziges EU-Mitgliedsland völlige Konformität in der nationalen Gesetzgebung.

---

1 Europäische Kommission (2011): Internal Market Scoreboard 22. Dezember 2010, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/score/docs/score22\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score22_en.pdf).

2 1. Erreichen des 1%-Ziels durch alle Mitgliedstaaten, 2. Keine Tolerierung von ausstehenden Umsetzungen, die älter als zwei Jahre sind, 3. Reduzierung der durchschnittlichen Umsetzungszeit von derzeit momentan neun Monaten, 4. Verbesserung der Konformität der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten. Vgl.: Amtsblatt der Europäischen Union (2005): Empfehlung der Kommission vom 12. Juli 2004 zur Umsetzung binnenmarktrelevanter Richtlinien in innerstaatliches Recht, Abl. L 98, 16.04.2005, S. 47-52.

Im Bereich der Vertragsverletzungsverfahren konnte die durchschnittliche Verfahrensdauer entgegen dem Trend der letzten Jahre leicht gesenkt werden. Innerhalb der EU-15 vergehen bis zum Urteilspruch 26,4 Monate, allerdings ist im Gegenzug die Dauer eines Verfahrens in der EU-12 um 90 Tage auf 19 Monate angestiegen. Die durchschnittliche Anzahl anhängiger Verfahren innerhalb der EU beträgt 40 pro Mitgliedstaat gegenüber 46 Verfahren vor sechs Monaten. 24 von 25 Mitgliedsländern konnte die Verfahrenszahl im Vergleich zu November 2007 reduzieren.<sup>3</sup> Lediglich Belgien hatte einen Anstieg zu verzeichnen, der allerdings mit 65% sehr hoch ausfällt. Verantwortlich dafür sind hauptsächlich Fälle, die Besteuerung betreffen. Zusammen mit der Zollunion und der Umweltpolitik sind dies auch für die gesamte EU die Bereiche mit den meisten Vertragsverletzungsverfahren.

Trotz der allgemein positiven Entwicklung sind weitere Anstrengungen notwendig, insbesondere im Hinblick auf die Binnenmarktakte, deren Umsetzung eine Vielzahl von neuen Richtlinien bis zum Jahr 2012 erwarten lassen.

### Binnenmarktakte

Auf der Grundlage des Berichts<sup>4</sup> des ehemaligen Binnenmarktkommissars Mario Monti erarbeitete die Kommission 50 Vorschläge zur Neubelebung des Binnenmarkts.<sup>5</sup> Im Anschluss fand ein viermonatiger öffentlicher Konsultationsprozess statt, an dem sich neben den Mitgliedstaaten, EU-Institutionen und beratende Organe auch Interessengruppen wie Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen beteiligen konnten. Unter Berücksichtigung der über 850 Einsendungen, von denen knapp 30% von Einzelpersonen stammten, stellte die Kommission zwölf Projekte, so genannte Hebel, vor.<sup>6</sup>

Neben Neuerungen wie der *Rechte des geistigen Eigentums*, die bis 2013 eine Einführung eines EU-Patents vorsehen, zählen auch Kernpunkte des Binnenmarkts wie *Dienstleistungen* oder *Mobilität der Bürger* zu den Initiativen. Insbesondere der Bereich Personenfreizügigkeit schlägt als Leitaktion die Modernisierung der Richtlinie über die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen vor. Der Hebel mit den größten Herausforderungen stellt dabei sicherlich der Bereich *Steuern* dar. Als Leitaktion ist dabei die Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie vorgesehen. Ein Durchbruch konnte bereits in der gemeinsamen konsolidierten Körperschafts-Bemessungsgrundlage erzielt werden. Nach knapp zehn Jahren konnte die Kommission im März 2011 einen Vorschlag für ein gemeinsames System zur Besteuerung von Unternehmen, die in der EU tätig sind, verabschieden. Damit müssten lediglich die Regeln eines einzigen EU-Systems befolgt werden, anstatt bisher für jedes Mitgliedsland, in dem das Unternehmen tätig ist, die jeweils geltenden nationalen Besteuerungsgrundlagen anzuwenden. Auch wenn unter anderem die Bundesrepublik Deutschland bereits angekündigt hat, dem Entwurf nicht zuzustimmen, kann es zumindest als Erfolg gesehen werden, diesen überhaupt zu verab-

---

3 Bulgarien und Rumänien sind aufgrund der geringen Datenlage wegen des Beitritts 2007 von dieser Erhebung ausgenommen.

4 Monti, Mario (2010): Eine neue Strategie für den Binnenmarkt. Im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft Europas, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/strategy/docs/monti\\_report\\_final\\_10\\_05\\_2010\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/strategy/docs/monti_report_final_10_05_2010_de.pdf).

5 Europäische Kommission (2010): Auf dem Weg zu einer Binnenmarktakte. Für eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft. 50 Vorschläge, um gemeinsam besser zu arbeiten, zu unternehmen und Handel zu treiben, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0608:FIN:DE:PDF>.

6 Europäische Kommission (2011): Binnenmarktakte. Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen. „Gemeinsam für neues Wachstum“, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0206:FIN:DE:PDF>.

schieden. Da im Bereich Steuern weiterhin das Prinzip Einstimmigkeit gilt, ist eine EU-weite Lösung auch in anderen Aspekten wie zum Beispiel dem Mehrwertsteuersystem nur äußerst schwierig zu erreichen.

Weitere Hebel beschäftigen sich mit Finanzierungsmöglichkeiten Kleiner und Mittelständischer Unternehmen, dem Sozialen Unternehmertum oder dem Digitalen Binnenmarkt. Es bleibt abzuwarten, welche der Leitaktionen tatsächlich verabschiedet und noch wichtiger auch umgesetzt werden. Bis zum Ende des Jahres 2012 will die Kommission die erzielten Fortschritte prüfen und anschließend ein Programm für die nächste Phase vorlegen.

## Europa 2020

Nachdem die Lissabon-Strategie nur wenig erfolgreich war und ohnehin bis 2010 hätte umgesetzt sein sollen, wurde im März vergangenen Jahres eine neue Strategie für den Post-Lissabon-Prozess vorgestellt. Europa 2020 übernimmt dabei etliche Ziele für intelligentes, nachhaltiges und inklusives Wachstum.<sup>7</sup> Die sieben Leitinitiativen der Strategie sollen unter anderem das lebenslange Lernen fördern, zur Absenkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen beitragen und Europa als Forschungs- und Innovationsunion stärken. Zur verstärkten wirtschaftspolitischen Harmonisierung und zur Förderung der Transparenz wurde in diesem Kontext ein „Europäisches Semester“ eingeführt.<sup>8</sup> Dieses beginnt im Januar mit einem gesamtwirtschaftlichen Gutachten der Kommission. Anschließend übermitteln die Mitgliedstaaten ihre mittelfristige Finanzplanung sowie ihre Stabilitäts- und Konvergenzprogramme nach Brüssel, wo diese von der Kommission geprüft und gegebenenfalls vom Rat mit spezifischen Handlungsempfehlungen versehen werden. Erst nach diesem Begutachtungsverfahren beschließen die Mitgliedstaaten ihre endgültigen Haushalte. Allerdings sind diese Empfehlungen nicht verbindlich.

Bis November mussten die Mitgliedstaaten nationale Reformprogramme (NRP) zur Umsetzung der Europa 2020-Strategie vorlegen. Die Kommission kritisierte diesbezüglich, dass die Entwürfe wenig ambitioniert und zu kurzfristig ausgelegt sind.<sup>9</sup> Dabei ist besonders hervorzuheben, dass manche Mitgliedstaaten, selbst dort wo sehr konkrete Zielvorgaben vereinbart wurden, in ihren NRPs unter diesem Wert bleiben. So geben etwa Ungarn und Italien an, lediglich 1,8% bzw. 1,53% des Bruttoinlandsproduktes in Forschung und Entwicklung investieren zu wollen, an Stelle der vorgesehenen 3%.<sup>10</sup> Hinzu kommt, dass selbst in den Staaten, deren Programme im Einklang mit den 2020-Zielen sind, der tatsächliche Erfolg in der Umsetzung noch fraglich ist

## Wegfall der Beschränkung Arbeitnehmerfreizügigkeit in Deutschland und Österreich

Am 1. Mai wurde eine weitere Hürde zur Vollendung des Binnenmarkts, auch unter Einbeziehung der neuen Mitgliedstaaten in Osteuropa, vollzogen. Seit diesem Zeitpunkt gilt die Arbeitnehmerfreizügigkeit auch für Bürger aus diesen Staaten – mit der Ausnahme Bulgariens und Rumäniens – uneingeschränkt. In den sieben Jahren zuvor war es Arbeitnehmern aus den neuen Mitgliedstaaten nur begrenzt möglich, in Deutschland eine Stelle anzunehmen.

7 Europäische Kommission: EUROPA 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 endg., [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20102010\\_2\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20102010_2_de.pdf).

8 Council of the European Union: 3030th Council meeting, Economic and Financial Affairs, Brussels, 7 September 2010, 13161/10 Presse 229 PR CO 14, S. 6, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/ecofin/116306.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/116306.pdf).

9 Europäische Kommission: Jahreswachstumsbericht. Fortschrittsbericht zu Europa 2020 – Anhang 1, 12.01.2010, KOM(2011) 11 – A1/2, S. 8, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/1\\_en\\_annexe\\_part1.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/1_en_annexe_part1.pdf).

10 Ebd., S. 18.

Ebenso war die Dienstleistungsfreiheit in einigen, „sensiblen“ Bereichen – etwa im Baugewerbe – eingeschränkt. Während Irland und Schweden ihre Arbeitsmärkte bereits mit dem Beitritt 2004 geöffnet hatten und Großbritannien lediglich eine Registrierungspflicht vorsah, entschieden sich andere EU-Mitgliedstaaten für eine mehrjährige Übergangsfrist, wobei Deutschland und Österreich als einzige den möglichen Zeitraum für eine Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit voll ausschöpften.<sup>11</sup>

Nach wie vor kreist die Debatte hinsichtlich der Freizügigkeit um den notwendigen Zuzug von Fachkräften einerseits sowie das Risiko von Lohn- und Sozialdumping andererseits. Obwohl die Arbeitsmärkte in den alten Mitgliedstaaten durchaus von gut ausgebildeten Arbeitnehmern aus Osteuropa profitieren können, werden in den öffentlichen Debatten meist die Gefahren hervorgehoben. Der „polnische Klempner“ als Konkurrent für seine Kollegen in Frankreich und Deutschland ist dabei zum Sammelbegriff für die Sorgen von Politik und Interessenvertretern geworden. Da für die Arbeitnehmer aus anderen EU-Mitgliedstaaten aber prinzipiell dieselben Regeln gelten wie für Inländer, ist trotz des erwarteten Zuzugs von etwa 100.000 Personen pro Jahr nicht davon auszugehen, dass die Lohn- und Sozialstandards in der Bundesrepublik davon gravierend beeinträchtigt werden.<sup>12</sup>

### Ausblick

Der Binnenmarkt galt lange in der breiten Öffentlichkeit als vollendet. Allerdings haben die Umsetzungswerte der Mitgliedstaaten bewiesen, dass dies noch immer nicht der Fall ist. Die globale Wirtschafts- und Finanzkrise hat zudem gezeigt, wie nahe protektionistische und nationalistische Reflexe auch heute noch sind. Die sich ständig wandelnden politischen und wirtschaftlichen Herausforderungen wurden mit dem Binnenmarkt und der Europa 2020-Strategie von der Kommission aufgegriffen. Ob die vorgestellten Maßnahmen dazu geeignet sind, das volle Potential des Binnenmarktes auszuschöpfen und Europa auf die kommenden Jahrzehnte vorzubereiten, muss deren Umsetzung in den nächsten Jahren zeigen. Neben der internationalen Wettbewerbsfähigkeit des gemeinsamen Marktes bleibt auch die soziale Komponente als zentrale Herausforderung. Europa muss, angesichts externer ebenso wie interner Verwerfungen, zügig eine Antwort darauf finden, wie die EU-Bürger noch stärker vom Binnenmarkt profitieren können. Mit der digitalen Agenda und dem Schutz geistigen Eigentums, etwa durch eine Vereinheitlichung des Patentsystems, steht die Vollendung des Binnenmarktes vor neuen Aufgaben. Der Strukturwandel und damit die Zunahme an Dienstleistungen an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung sowie die wachsende Bedeutung des Internets für die wirtschaftlichen Aktivitäten und die Verbreitung von Informationen erfordert ein gemeinsames Vorgehen der EU und ihrer Mitgliedstaaten in diesem Bereich. Ein zeitgemäßer Binnenmarkt darf diese Entwicklungen nicht vernachlässigen.

### Weiterführende Literatur

Bosch, Gerhard: Wandel des deutschen Arbeitsmarktes durch die europäische Integration, in: Wirtschaftsdienst Sonderheft, Hamburg 2010, S. 19-25.

Young, Alasdair R.: Single Market, in: Helen Wallace / Mark A. Pollack / Alasdair R. Young (Hrsg.): Policy-Making in the European Union, Oxford und New York 2010, S. 107-131.

---

11 Bug, Arnold: Arbeitnehmerfreizügigkeit nach der Osterweiterung der Europäischen Union. Chancen und Risiken für den Arbeitsmarkt, 04.03.2011, WD 6 – 3010 – 001/11; Deutscher Bundestag und Europäische Kommission: Bericht über die Anwendung der im Beitrittsvertrag 2003 festgelegten Übergangsregelungen (Zeitraum 1. Mai 2004 – 30. April 2006), 08.02.2006, KOM(2006) 48 endg.

12 Baas, Timo / Brücker, Herbert: Mehr Chancen als Risiken für Deutschland, IAB-Kurzbericht 10/2011.

# Energiepolitik

Florian Baumann / Severin Fischer

Wie kein anderes Thema prägte seit März 2011 die Reaktorkatastrophe von Fukushima die energiepolitischen Debatten in Europa. Die Unterschiede in der Problemwahrnehmung und im Umgang mit den Folgen des nuklearen Unfalls für Europa machten einmal mehr deutlich, dass die Europäische Union auch im Jahr 2011 energiepolitisch noch immer von starken Gegensätzen geprägt ist. Gleichzeitig täuscht die Betonung der konträren Reaktionen der EU-Mitgliedstaaten auf die nukleare Katastrophe darüber hinweg, dass der europäische Integrationsprozess gerade im Bereich der Energiepolitik immer weiter voranschreitet. Der informelle Sondergipfel des Europäischen Rates zur Energiepolitik im Februar 2011 steht stellvertretend für die gewachsene Bedeutung, die das Politikfeld in den vergangenen Jahren eingenommen hat.

## „Energie 2020“ und Sondergipfel des Europäischen Rates

Im November 2010 präsentierte die Europäische Kommission mit dem Strategiepapier „Energie 2020“ einen Entwurf für die energiepolitischen Prioritäten der Jahre 2011 bis 2020. Der Aktionsplan versteht sich als eine Fortsetzung der Energiestrategie vom März 2007 und reiht sich so in eine bereits beachtliche Serie energiepolitischer Grundsatzpapiere ein.<sup>1</sup> Gleichzeitig muss „Energie 2020“ jedoch auch als dringender Appell der Kommission an die Regierungen angesehen werden, in der sie ein deutlich stärkeres Engagement der Mitgliedstaaten in der europäischen Energiepolitik einfordert. Ausgehend von einer Reihe von Defiziten, wie etwa der unzureichenden Umsetzung der Bestimmungen zum Binnenmarkt, Verzögerungen beim Ausbau der erneuerbaren Energien sowie den unzulänglichen nationalen Aktionsplänen zur Steigerung der Energieeffizienz, blickt die Kommission mit Sorge auf den Investitionsbedarf im europäischen Energiesektor von rund einer Billion Euro bis zum Jahr 2030.<sup>2</sup>

In fünf Schwerpunktbereichen (Energieeffizienz; Verwirklichung des Binnenmarktes; Verbraucherschutz und Versorgungssicherheit; europäische Führungsrolle bei innovativen Energietechnologien; Energieaußenpolitik) analysiert die Kommission erhöhten Handlungsbedarf, um mittel- bis langfristig von einem Erfolg der europäischen Energiepolitik sprechen zu können. Ein verstärktes Augenmerk möchte die Kommission in den kommenden Jahren auf die Energieintensität des Gebäude- und Verkehrssektors richten. Die aus den Schwerpunkten abgeleiteten Initiativen umfassen ein breit gefächertes Maßnahmenbündel mit unterschiedlichen Ausrichtungen. Dazu zählen beispielsweise die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand, verbesserte Informationen zu Energieeinsparpotenzialen und den Verbraucherrechten im Binnenmarkt, ebenso wie eine Kohärenz bei der Förderung erneuerbarer Energien. Die Kommission hat mit ihrem Strategiepapier wenig substanziiell

---

1 Europäische Kommission: Energie 2020 Eine Strategie für wettbewerbsfähige, nachhaltige und sichere Energie, Brüssel, 10. November 2010, KOM(2010) 639 endgültig.

2 KOM(2010) 639 endgültig, S. 2.

Neues präsentiert, sondern vielmehr eine Bestandsaufnahme bereits existenter Vorhaben geliefert, eine Reihe von Vorhaben in Aussicht gestellt und zu größeren Anstrengungen seitens der Mitgliedstaaten aufgerufen. Insbesondere mit Blick auf die Ziele zur Energieeffizienz drohe Europa ein Verlust an ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit und politischer Glaubwürdigkeit.

Mit großen Hoffnungen war der informelle Sondergipfel des Europäischen Rates im Februar 2011 erwartet worden. Energiekommissar Oettinger, Ratspräsident van Rompuy und die ungarische Ratspräsidentschaft blickten diesem Ereignis mit hohen Erwartungen entgegen. Zum ersten Mal in der Geschichte der Europäischen Union war es gelungen, ein Gipfeltreffen der Europäischen Staats- und Regierungschefs einzuberufen, das sich vorrangig mit dem Thema der gemeinsamen Energiepolitik auseinandersetzen sollte. Die Bedeutung dieser Sitzung des Europäischen Rates spiegelte sich jedoch nicht in der anschließenden Berichterstattung wieder. Zu drängend erschienen im Gegensatz dazu die aktuellen Ereignisse in Ägypten und die Eskalation der Schuldenkrise in einigen EU-Mitgliedstaaten.

„Sichere, zuverlässig verfügbare, nachhaltige und erschwingliche Energie als Beitrag zur europäischen Wettbewerbsfähigkeit ist nach wie vor eine Priorität für Europa.“<sup>3</sup> Mit diesem Leitsatz griff der Europäische Rat schließlich die Forderung der Kommission aus dem Strategiepapier „Energie 2020“ auf und gab ihr damit zusätzliches politisches Gewicht. Bis zum Jahr 2014, so die Staats- und Regierungschefs, sollte Strom und Erdgas ohne Einschränkung innerhalb der EU gehandelt und der Energiebinnenmarkt somit vollendet werden. Dies könne unter anderem durch eine verstärkte Kooperation der nationalen Regulierungsbehörden und Netzbetreiber mit der neu gegründeten Agentur für die Zusammenarbeit der Regulierungsbehörden (ACER) erreicht werden, die im März 2011 in Ljubljana ihre Arbeit aufgenommen hatte. Gleichzeitig sollten alle Regionen vollständig an das europäische Strom- und Gasnetz angeschlossen sein, so auch bisherige Energieinseln wie die baltischen Staaten. Die Staats- und Regierungschefs betonten unter anderem den dafür notwendigen Ausbau der transnationalen Energieinfrastruktur als Voraussetzung für die physische Marktkopplung. Die Finanzierung der jeweiligen Projekte ist nach Ansicht des Europäischen Rates von privaten Investoren und den Verbrauchern in Form von Gebühren und Tarifen zu leisten. Nur in begründeten Ausnahmefällen sollte eine Unterstützung durch öffentliche Geldgeber erfolgen. Zur Erreichung des bereits in gefährliche Ferne gerückten 20%-Energieeffizienzziels schloss sich der Europäische Rat dem Kommissionsvorschlag an und bekräftigte die Notwendigkeit von Fortschritten in den Bereichen Gebäude und Verkehr. Allerdings weiterhin ohne das Effizienzziel rechtsverbindlich auszugestalten. Zur weiteren Förderung der erneuerbaren Energien wurde eine intensivere Zusammenarbeit im Hinblick auf die Kohärenz der nationalen Aktionspläne und die Umsetzung des Strategischen Energietechnologieplans (SET-Plan) beschlossen. Die Vorstellung der Kommission eine Harmonisierung der Fördersysteme für erneuerbare Energien herbeizuführen wurde insbesondere von Deutschland vehement zurückgewiesen und fand keinen Einzug in das Abschlussdokument. Auch die bisherigen Schwächen der gemeinsamen Energieaußenpolitik wurden anerkannt und mit der Forderung nach Verbesserungen verknüpft. Die Energieaußenpolitik wird zudem ein Thema sein, dem sich die

---

3 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 4. Februar 2011, Brüssel, 08. März 2011, EUCO 2/1/11 REV 1, S. 1.

polnische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2011 besonders widmen wird. Die Mitgliedstaaten wurden vom Europäischen Rat aufgefordert, die Kommission ab 2012 über alle bilateralen Abkommen mit Drittstaaten zu informieren, sofern die Vertraulichkeit dieser Informationen gewahrt bleibe. Zudem sollen durch die Kommission Grundsätze einer EU-Energieaußenpolitik erarbeitet werden.

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates könnten den Auftakt zur Entwicklung einer robusteren und rechtsverbindlicheren EU-Energiepolitik unter dem Regelwerk des Vertrags von Lissabon darstellen.

### **Ein vernetztes Europa**

Die Weiterentwicklung der europäischen Energieinfrastruktur gehört zu den wichtigsten Themen der europäischen Energiepolitik und hat sich zu einer Priorität der Europäischen Kommission in diesem Politikfeld entwickelt. Dies ist insbesondere dem europäischen Charakter der Thematik geschuldet: Nichts verbindet die Mitgliedstaaten so sehr und nirgendwo ist der Mehrwert Europas klarer erkennbar wie bei den grenzüberschreitenden Infrastrukturen. Diese Erkenntnis schlägt sich auch in der Kommissionsmitteilung „Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach – ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz“ vom November 2010 nieder.<sup>4</sup> Die Kommission formuliert darin erstmals die Infrastrukturprioritäten in den Bereichen Strom, Gas und Öl für die Zeit bis zum Jahr 2020 und darüber hinaus. Im Stromsektor stellen sich die Herausforderungen in erster Linie mit Blick auf die Transformation des Energiesystems hin zu einer besseren und breiteren Integration der erneuerbaren Energien in der Nordsee oder dem Mittelmeerraum. Im Bereich der Erdgasversorgung nimmt die Konstruktion der Nord-Süd-Trassen in Mittel- und Osteuropa sowie der Bau von Leitungen im „südlichen Korridor“, also der Verbindung Europas mit dem kaspischen Raum und dem Nahen Osten, eine wichtige Rolle ein. Insbesondere die Gaskrisen der Jahre 2006 und 2009 haben die Bedeutung neuer Interkonnektoren und der Diversifizierung der Erdgasversorgung vor Augen geführt. Auch die gewachsene Rolle der regionalen Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten wird in der Mitteilung hervorgehoben. Insbesondere die Verbesserung der Genehmigungsprozesse, neue Formen der Finanzierung und die Verbesserung des Investitionsklimas im Allgemeinen identifiziert die Kommission als Prioritäten.

Mit ihrer Mitteilung zur Energieinfrastrukturplanung vollzog die Kommission einen ersten Schritt auf dem Weg zu einer Reihe noch ausstehender Entscheidungen. Hierzu gehörte die Vorlage eines Infrastrukturfinanzierungsinstruments im Laufe des Jahres 2011 und die Verhandlungen über den EU-Haushaltsplan 2014-2020, der nach Vorstellungen der Kommission eine deutliche Aufwertung der bisherigen Programme zu Transeuropäischen Netzen (TEN) enthalten soll. Widerstand zeichnet sich bei diesen Themen insbesondere von Seiten der sogenannten Nettozahler ab, die mit Blick auf Investitionen in die Energieinfrastruktur in erster Linie die Energieunternehmen in der Verantwortung sehen.

### **Energieeffizienz als Schlüssel zur „Low-Carbon-Economy“**

In wenigen Teilbereichen der EU-Energiepolitik wurde in der Vergangenheit das Scheitern europäischer Anstrengungen so deutlich wie bei den Themen Energieeffizienz und Ener-

---

<sup>4</sup> Europäische Kommission: Energieinfrastrukturprioritäten bis 2020 und danach – ein Konzept für ein integriertes europäisches Energienetz, Brüssel, 17. November 2010, KOM(2010) 677 endgültig.

gieeinsparung. Die Umsetzung des Energieeffizienzziel als Teil der 20-20-20-Strategie aus dem Jahr 2007 erscheint im Gegensatz zu den Zielen für die erneuerbaren Energien oder die Emissionseinsparung bereits heute kaum mehr zu erreichen. Während im Jahr 2007 noch mit einer Energieeinsparung von 20% gegenüber den Energieverbrauchsprognosen für das Jahr 2020 gerechnet wurde, wird heute eher von einem stagnierender Energieverbrauch ausgegangen. Die Gründe hierfür sind vielfältig, wie die Europäische Kommission in ihrem neuen Energieeffizienzaktionsplan vom März 2011 analysiert. Insbesondere die überwiegend schwache und unverbindliche Ausgestaltung der nationalen Energieeffizienzpolitiken, eine schlechte Implementierung gemeinsamer Regelungen und das allgemeine Informationsdefizit über die wirtschaftliche Dimension der Thematik werden als Ursachen genannt. Mit ihrem neuen Energieeffizienzaktionsplan (als Nachfolgedokument der in den Jahren 2006 und 2008 bereits verabschiedeten Strategiepapiere) übernimmt die Kommission auch die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Vormonat, in denen neue Maßnahmen im Bereich der Energieeffizienz gefordert wurden.<sup>5</sup> Die Kommission sieht insbesondere die öffentliche Hand, den Gebäudesektor und die Energieunternehmen in der Verantwortung, mehr für die Energieeffizienz zu leisten. Während im Rahmen der Strategieformulierung noch rechtsverbindliche Vorgaben für die Mitgliedstaaten und eine Aufwertung des Energieeffizienzziels in Betracht gezogen wurde, hatte sich die Kommission auf Druck der Mitgliedstaaten nur wenig später auf die Position zurückgezogen, dass verbindliche Vorgaben erst nach einer Analyse der Lage im Jahr 2014 durchgesetzt werden sollten. Im Rahmen der Vorlage einer neuen Energieeffizienzrichtlinie schlug die Kommission im Juni 2011 daher vor, dass die Mitgliedstaaten bis 2020 im öffentlichen Gebäudesektor eine Sanierungsquote von drei Prozent pro Jahr erreichen sollten.<sup>6</sup> Energieunternehmen sollen hingegen verpflichtet werden, ihre Kunden zu einer jährlichen Einsparung von 1,5 Prozent zu bewegen. Im nun beginnenden Gesetzgebungsprozess erscheint der Widerstand der Mitgliedstaaten gegen diese Regelungen jedoch bereits vorprogrammiert.

Die Bedeutung der Energieeffizienz für Energieversorgungssicherheit, Klimaschutz und Wettbewerbsfähigkeit in der EU wurde auch an anderer Stelle betont. Die von Klimakommissarin Hedegaard vorgelegte „Low-Carbon-Roadmap“ für das Jahr 2050 zeigt auf, welche Bedeutung der Energieeffizienz bei kurz- und langfristigen Klimaschutzzielen zukommt.<sup>7</sup> Gleichermäßen nimmt das Thema Energieeffizienz eine hervorgehobene Stellung in der Neuformulierung der Strategie für Wettbewerbsfähigkeit „Europa 2020“ ein.<sup>8</sup> Insbesondere neue, effiziente und emissionsarme Energietechnologien werden darin als Teilstücke eines wirtschaftlichen Gesamtkonzepts genannt, das Europa eine bedeutsame Rolle auf den weltweiten Zukunftsmärkten sichern könnte. Es ist jedoch zu erwarten, dass die Energieeffizienzpolitik dabei weiterhin zwischen nationalem Souveränitätsstreben und kollektiven Implementierungsdefiziten zerrieben wird.

---

5 Europäische Kommission: Energieeffizienzplan 2011, Brüssel, 8. März 2011, KOM(2011) 109 endgültig.

6 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Energieeffizienz und zur Aufhebung 2004/8/EG und 2006/32/EG, Brüssel, 22. Juni 2011, KOM(2011) 370 endgültig.

7 Europäische Kommission: Fahrplan für den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen CO<sub>2</sub>-armen Wirtschaft bis 2050, Brüssel, 8. März 2011, KOM(2011) 112 endgültig.

8 Europäische Kommission: Europa 2020: Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, Brüssel, 3. März 2010, KOM(2010) 2020 endgültig.



## **Energie-Außenbeziehungen: Neue Partnerschaften?**

Obwohl die externe Dimension der Energiepolitik seit der Gaskrise 2005/06 einen der oberen Plätze auf der Prioritätenliste einnimmt und das Thema in den energiepolitischen Debatten der EU ständig präsent ist (siehe Energie 2020, Frühjahrsgipfel, etc.), wurden in der Praxis erneut nur wenige Fortschritte erzielt. Zurückzuführen ist dies vor allem auf die Haltung der Mitgliedstaaten, bilaterale Beziehungen und die Wahrung nationaler Souveränitätsrechte einem europäischen Vorgehen vorzuziehen. Als Schwachstelle lässt sich aber auch die institutionelle Gesamtkonstruktion der EU nennen, die aufgrund ihrer vielfältigen externen Aktivitäten einen stringenten Ansatz nahezu unmöglich macht, obwohl Energie schon seit längerem in unterschiedliche außenpolitische Handlungsfelder integriert ist.

Im Berichtszeitraum wurde daher erneut in erster Linie die bestehende Agenda, wie beispielsweise der Dialog mit den OPEC-Staaten sowie der EU-Russland Energiedialog, abgearbeitet. Kleinere Erfolge waren allerdings im Hinblick auf den „südlichen Gaskorridor“ zu verzeichnen. So konnte die EU gemeinsame Absichtserklärungen über künftige Gaslieferungen mit Aserbaidschan (13. Januar) und Irak (26. Mai) unterzeichnen. Damit wurde zwar eine weitere Hürde für das Vorzeigeprojekt Nabucco genommen, viele Schwierigkeiten bleiben allerdings weiterhin virulent.<sup>9</sup> Am 8. Juni trafen sich die fünf Transitstaaten Bulgarien, Österreich, Rumänien, Türkei und Ungarn mit dem Nabucco-Konsortium und unterzeichneten im Beisein von Energie-Kommissar Oettinger „Projektunterstützungsabkommen“. Trotz dieser insgesamt positiven Bilanz im Hinblick auf die Realisierungschancen von Nabucco wird der tatsächliche Erfolg letztlich von einer Beteiligung Aserbaidschans und der Finanzierungsbereitschaft privater Investoren abhängen. Zu erwähnen ist hier, dass auch die Konkurrenzprojekte, wie etwa die von Gazprom forcierte South Stream und die Trans-Adriatic Pipeline (TAP), kaum weiter ausgereift sind.

## **Fukushima und Auswirkungen auf die EU**

Die Reaktorkatastrophe von Fukushima war das weltweit prägende energiepolitische Ereignis des Berichtszeitraums. Auch in Brüssel äußerte Energiekommissar Oettinger sein Entsetzen über eine „Apokalypse“, die sich Japan ereignet habe.<sup>10</sup> Während der nukleare Unfall in Deutschland einerseits zu einer Beschleunigung der Atomausstiegspolitik führte und andererseits die Einleitung einer „Energiewende“ vorantrieb, fielen die Reaktionen in anderen EU-Mitgliedstaaten verhaltener aus. Aufgrund der primärrechtlichen Verantwortung der Mitgliedstaaten für ihren Energiemix stellte sich die Frage eines europaweiten Atomausstiegs in der EU erst gar nicht. Stattdessen wurde vornehmlich über eine Revision gemeinsamer Sicherheitsstandards für Atomkraftwerke in der EU diskutiert. Mit der Ankündigung, unabhängige Stresstests für alle 143 Reaktoren in der EU durchführen zu wollen, initiierte die Kommission eine Debatte, die nicht in allen Hauptstädten positiv aufgenommen wurde. Insbesondere die britische Regierung wehrte sich vehement gegen eine externe Überprüfung ihrer Anlagen. Erst auf dem Energieministertreffen am 10. Juni konnte eine Einigung über die Modalitäten der durchzuführenden Stresstests erreicht

---

9 Für einen Überblick zu den unterschiedlichen Pipeline-Projekten, siehe das Euractiv-Dossier: „Europe's southern gas corridor: The great pipeline race“, <http://www.euractiv.com/en/energy/europes-southern-gas-corridor-great-pipeline-race-links-dossier-498558?display=normal>.

10 Die Zeit: EU-Staaten planen Stresstest für Atomkraftwerke, 15. März 2011, Onlineausgabe, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-03/oettinger-stresstest-akw/seite-1>.

werden.<sup>11</sup> Der Europäische Rat hatte die Kommission zudem dazu aufgefordert, bis Ende 2011 eine Neuauflage der erst kürzlich beschlossenen Richtlinie für nukleare Sicherheit zu erarbeiten.<sup>12</sup>

### **Ausblick**

Mit den Schlussfolgerungen des Energiesondergipfels im Februar 2011 wurden die wichtigsten Weichenstellungen für die europäische Energiepolitik der kommenden Jahre festgelegt. Offen bleiben jedoch weiterhin deren konkrete Umsetzung sowie die langfristige energiepolitische Planung über das Jahr 2020 hinaus. Hierfür wird insbesondere die für den Herbst 2011 vorgesehene Energie-Roadmap 2050 von strategischer Bedeutung sein. Die polnische Ratspräsidentschaft des zweiten Halbjahres 2011 lässt zudem erwarten, dass die Energiepolitik wieder eine hervorgehobene Rolle auf der europapolitischen Agenda einnimmt. So soll im zweiten Halbjahr eine Reihe konkreter Initiativen zur Umsetzung einer EU-Energieaußenpolitik vorgelegt werden. Auch die weitere Ausgestaltung der klimapolitischen Vorgaben, der Energieinfrastrukturprioritäten sowie der Umsetzung der Energieeffizienzpläne lassen eine Reihe von Grundsatzdebatten in diesem Politikfeld erwarten.

### **Weiterführende Literatur**

- Baumann, Florian: Die Energiepolitik der EU. Wie sicher ist die Versorgung in Europa?, *Der Bürger im Staat – Themenheft Europa konkret* 3, 2010.
- Baumann, Florian: Europe's way to energy security. The outer dimension of energy security: From power politics to energy governance, *European Foreign Affairs Review* 1(15), 2010.
- Fischer, Severin: Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik. Strategien, Instrumente und Politikgestaltung in der Europäischen Union, Baden-Baden 2011.
- Fischer, Severin: Nach Fukushima: Nukleare Sicherheit europäisieren, *SWP-Aktuell* 21, April 2011.
- Geden, Oliver / Fischer, Severin: Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Bestandaufnahme und Perspektiven, Baden-Baden 2008.

---

11 Rat der Europäischen Union (Verkehr, Telekommunikation und Energie): 3097. Sitzung, Luxemburg, 10. Juni 2011, 11145/11, S. 10.

12 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 25. März 2011, EUCO 10/11, S. 11.

# Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik

Jürgen Turek

Die Europäische Union forciert ihre Anstrengungen zur Stärkung von industrieller Wettbewerbsfähigkeit und ökonomischem Wachstum noch stärker als bisher. Hintergrund ist die intensive internationale Konkurrenz in Wirtschaft, Forschung und Technologie. Im Rahmen dieser Herausforderung verfolgt die Europäische Union mit der Strategie „Europa 2020“ ehrgeizige Ziele. Dieses Vorhaben knüpft an die Lissabon-Strategie von 2000 an, mit der seinerzeit bis 2010 langfristige Ziele zur Steigerung des wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit, der Sicherung von Technologieführerschaft und Beschäftigung sowie stärkere Anstrengungen in Wissenschaft und Forschung erreicht werden sollten. Aufgrund einer mangelnden Umsetzung dieser Strategie bis zum Zieljahr 2010 musste die EU reagieren. Das Ergebnis ist die strategische Initiative „Europa 2020“. Sie ist nach eigenem Verständnis der Kommission die Wachstumsstrategie für die Dekade der 10er Jahre des 21. Jahrhunderts.<sup>1</sup> Sie soll Europa zu einer flexiblen, nachhaltigen und in allen Bereichen wettbewerbsfähigen Wirtschaftsgemeinschaft formen.

Im Kontext dieser Initiative hat die Union konkrete Vorstellungen mit Blick auf die Bereiche Beschäftigung, Innovation, Ausbildung, soziale Kohäsion, Klimaschutz und Energie formuliert. Dazu nennt die Kommission sechs konkrete Handlungsfelder:

- Hebung der Beschäftigungsquote der 20- bis 64-Jährigen auf 75 Prozent, mit Schwerpunkt auf jüngeren, älteren und gering qualifizierten Arbeitskräften und einer besseren Integration legaler Migranten;
- Verbesserung der Bedingungen für Forschungs- und Technologieentwicklung (FTE), um das Investitionsvolumen auf 3 Prozent des BIP zu erhöhen, und FTE-Förderung sowie Innovation mit neuen Indikatoren;
- Senkung der Treibhausgasemissionen um 20 Prozent gegenüber 1990 – bei gleichzeitigem Festhalten an der Zusage, die Treibhausgasemissionen unter bestimmten Bedingungen bis 2020 um 30 Prozent zu senken;
- Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieendverbrauch auf 20 Prozent und Erhöhung der Energieeffizienz in Richtung auf das 20-%-Ziel;
- Hebung des Bildungsstands durch Senkung der Schulabbruchquoten auf unter 10 Prozent und Erhöhung des Anteils der 30- bis 34-Jährigen mit Hochschul- oder gleichwertigem Abschluss auf 40 Prozent;
- Förderung der sozialen Integration, indem Armut bekämpft und mindestens 20 Millionen Menschen aus Armut und Ausgrenzung herausgeholt werden.<sup>2</sup>

Eine wichtige Leitinitiative der Strategie „Europa 2020“ ist die Innovationsunion, die, ganz in der Kontinuität der letzten Jahre, die Politikfelder Forschung, Wissenschaft und Entwicklung, Wettbewerbsfähigkeit und Industriepolitik konzertiert erfasst. Die Idee der Innovationsunion umfasst dabei 10 Schlüsselemente. Zu diesen zählen die Europäischen

---

1 Vgl. [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm).

2 Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2010, Luxemburg 2011, S.23 (<http://europa.eu/generalreport/de/2010/index.html>).

Innovationspartnerschaften, die öffentliche und private Akteure auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene für gemeinsame Ziele mobilisieren sollen. Zudem hat die Kommission mit dem „Innovation Union Scoreboard“ eine Checkliste und ein Instrument der Qualitätssicherung für ein erfolgreiches Innovationssystem erstellt. Außerdem sollen ein „European Design Leadership Board“ und ein „European Design Excellence Label“ geschaffen werden. Als weitere Maßnahmen kündigt die Kommission an, den Zugang zu Risikokapital zu erleichtern, bis 2014 Vorschläge zur Vervollständigung des Europäischen Forschungsraums vorzulegen und das Urheberrechtssystem in Europa weiter modernisieren zu wollen. Mit Blick auf staatliche Beihilfen der Innovationsförderung sollen auch die Rahmenbedingungen für die Strukturfonds überprüft werden.<sup>3</sup>

Im Fokus der Innovationsunion stehen insbesondere Forschung und Wissenschaft; einer neueren Studie zufolge könnten bis 2025 durch die Verwirklichung der Erhöhung der Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen um bis zu 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) fast 4 Millionen Arbeitsplätze geschaffen werden und könnte das jährliche BIP um bis zu 795 Millionen Euro ansteigen.<sup>4</sup> Die FTE-Politik und ihre Finanzierung werden somit zu einem Fundament der europäischen Innovationsunion. Sie ist hier mit dem Europäischen Forschungsraum und seinem Hauptinstrument, dem Europäischen Forschungsrahmenprogramm, entsprechend disponiert.

### **Forschungs- und Technologiepolitik**

Der Rahmen für die Forschungs- und Technologiepolitik der EU ist seit rund 10 Jahren das Konzept des europäischen Forschungsraums. Er geht zurück auf die Idee des EU-Forschungskommissars Phillipe Busquin, der seine Ideen 2000 in der Kommissionsmitteilung „Hin zu einem Europäischen Forschungsraum“ vorstellte. Sein Ziel ist die Entwicklung einer echten gemeinsamen Forschungspolitik der EU, die Europa zu einem gleichwertigen ‚Player‘ gegenüber Konkurrenten zum Beispiel aus dem nordamerikanischen und asiatischen Raum macht. Seitdem wurde dieses Programm insbesondere im 6. und 7. Forschungsrahmenprogramm der EU umgesetzt. Im Sinne der Vision „Europa 2020“ wurde er im Rahmen des „Ljubljana-Prozesses“ seit Ende der 2000er Jahre hin zu seiner vollständigen Realisierung weiter differenziert und austariert. Im Rahmen der Leitvision „Europa 2020“ und Innovationsunion soll der Forschungsraum nun zur vollen Entfaltung kommen.

Der Forschungsraum soll folgende weitreichende Zielsetzungen erfüllen: angemessener Austausch von Wissenschaftlern; Forschungsinfrastrukturen von Weltniveau; Spitzenforschungseinrichtungen; effektiver Wissensaustausch; gut koordinierte Forschungsprogramme und -schwerpunkte; breite Öffnung des Forschungsraums für die Welt.

Das aktuelle Instrument zur Umsetzung der forschungs- und technologiepolitischen Ziele ist das 7. Forschungsrahmenprogramm der Europäischen Kommission. Zwischen 2007 und 2013 war und ist es die wesentliche Grundlage der FTE-Politik der Europäischen Union. Sein Gesamthaushalt beträgt zwischen 2007 und 2013 über 53 Milliarden Euro. Die Aufgabe des Programms ist es, Maßnahmen in den Bereichen unternehmerische Initiative und Innovation, Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien sowie Technologien für erneuerbare Energien und Umwelttechnologien durchzuführen. Eine herausragende Rolle spielen dabei der Europäische Forschungsrat (European Research Council,

---

3 Vgl. ausführlich Rapid-Pressemitteilung „Die „Innovationsunion“ – Ideen in Arbeitsplätze, umweltfreundliches Wachstum und sozialen Fortschritt umsetzen“ (IP/10/1288) vom 06.10.2010.

4 Vgl. ebd.

ERC) und das von Kommissionspräsident José Manuel Barroso initiierte Europäische Innovations- und Technologieinstitut (European Innovation and Technology Institut, EIT). Beides sind institutionelle Innovationen in der europäischen FTE-Politik, die wesentliche Änderungen gegenüber der früheren FTE-Architektur der EU repräsentieren.

Das Rahmenprogramm realisiert seine Zielsetzungen noch bis 2013 innerhalb von seinen vier spezifischen Programmen Kooperation (Cooperation), Ideen (Ideas), Humanressourcen (People) und Kapazitäten (Capacities). Zusätzlich zu diesen Programmen umfasst das 7. Rahmenforschungsprogramm ein Programm der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) sowie ein von der Gemeinsamen Forschungsstelle (GFS) umzusetzendes Programm für allgemeine Forschungs- und Ausbildungsmaßnahmen.<sup>5</sup>

Einen wichtigen Stellenwert nimmt weiterhin die Raumfahrt- und Weltraumpolitik in der EU ein, die mit dem Art. 189 im Vertrag von Lissabon in einen unmittelbaren Zusammenhang mit der Forschungs- und Technologiepolitik gebracht worden ist.<sup>6</sup>

### **Informationsgesellschaft und Telekommunikation**

Im Rahmen der Vision „Europa 2020“ spielt neben der Innovationsunion eine weitere Leitinitiative eine herausragende Rolle: die „Digitale Agenda für Europa“. Sie knüpft an die früheren Programme „eEurope 2005“ und „i2010“ an, mit denen bereits der Zugang für alle EU-Bürger zum Internet geebnet werden und alle Informations- und Kommunikationstechnologien sicher und vollständig zur Verfügung gestellt werden sollten. Hierbei sind die Bereiche Telekommunikation und Internet mit Blick auf Verbraucherschutz, Datensicherheit und fairen Preis-Leistungsverhältnissen von Anbietern und Nutzern von elektronischen Kommunikationsmedien sensibel. Mit der „Digitalen Agenda“ soll in Europa bis 2020 eine florierende digitale Wirtschaft erreicht werden. Aus Sicht der EU-Kommission ist dies ein Sektor, in dem intelligentes Wachstum möglich ist, da bereits in den vergangenen 15 Jahren die Hälfte des europäischen Produktivitätswachstums auf die Informations- und Kommunikationstechnologien entfielen. Bis 2020, so die Auffassung der Kommission, werde die digitale Agenda zu einem digitalen Binnenmarkt im Wert von 4 Prozent des europäischen Bruttoinlandsproduktes führen.<sup>7</sup>

100 Aktionen innerhalb der Agenda sollen den Nutzen der digitalen Revolution verbreiten. Sie werde nach den zuversichtlichen Annahmen der Kommission den digitalen Binnenmarkt fördern, den Internetzugang erweitern, die Interoperabilität von Geräten und Anwendungen verbessern, das Vertrauen in das Internet durch mehr Sicherheit und Schutz der Privatsphäre für Bürger und Unternehmen stärken und Investitionen in die IKT-Forschung und -Innovation beflügeln.<sup>8</sup>

Konkret möchte die EU Investitionen in Breitbandnetze der nächsten Generation fördern, insbesondere indem der Industrie Klarheit über die Wettbewerbsregeln verschafft werde. Bis 2013 soll allen EU-Bürgern Zugang zu Basis-Breitbanddiensten und bis 2020 zu schnellen und ultraschnellen Breitbanddiensten ermöglicht werden. Weitere Bestandteile der Agenda sind die Verbesserung der digitalen Kompetenzen und die Überwindung der digitalen Kluft, damit jeder am informationstechnologischen Fortschritt teilhaben kann und

---

5 Vgl. den Überblick über das 7. Rahmenprogramm im deutschen Portal zum 7. EU-Forschungsrahmenprogramm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung: [www.forschungsrahmenprogramm.de](http://www.forschungsrahmenprogramm.de).

6 Siehe ausführlich den Beitrag zur Weltraumpolitik in diesem Band.

7 Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): a.a.O., S. 23.

8 Vgl. ebd., S. 24.

nicht durch mangelnde Kenntnisse oder fehlende technische Möglichkeiten davon ausgeschlossen wird. Darüber hinaus hat die EU-Kommission im Dezember 2010 ihren eGovernment-Aktionsplan mit dem Ziel besserer Behördendienste für Bürger und Unternehmen auf den Weg gebracht. Er soll der EU helfen, innovative Online-Behördendienste und deren Inanspruchnahme zu fördern

### **Beharrlichkeit und Fortschritt**

„Europa 2020“, die Innovationsunion, und auch die digitale Agenda, unterstreichen den forschungs- und technologiepolitischen Aufbruch der Europäischen Union, mit dem sie in den kommenden 10 Jahren versucht, im Konzert mit nationalen Anstrengungen die politischen Rahmenbedingungen für den Forschungsstandort Europa zu prägen und zu stärken. Dieser Ansatz ist gut – doch nicht wirklich neu. Das Programm steht in der Tradition der Lissabon-Strategie von 2000 sowie allen Anstrengungen, die innerhalb des europäischen Forschungsraums mit seinen Forschungsrahmenprogrammen sowie der Innovationsstrategie bereits in der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts gemacht worden sind. Der Dreiklang von europäischem Forschungsraum und Rahmenprogramm, Wettbewerbs- und Innovationsinitiativen sowie Lissabon-Strategie hatten das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit Europas als Ganzes zu fördern.<sup>9</sup>

So sehr ein innovativer strategischer Ansatz in den Bereichen Wettbewerb, Forschung und Technologie vonnöten ist, so sehr wird klar, dass mit den aktuell aufgelegten Visionen und Initiativen kein wirklich neuer Ansatz gefunden wird. Betrachtet man das Programm der 2000er Jahre, so wird deutlich, dass Erfolge bescheiden ausgefallen sind. Die Lissabon-Strategie wurde 2004/2005 kritisch durch die Kok-Kommission evaluiert und wurde 2010 angesichts ihrer hohen Ansprüche als wenig wirksam angesehen. Sie wurde mit ähnlicher Zielrichtung durch die Vision Europa 2020 ersetzt bzw. fortgeschrieben. Auch das Innovationsprogramm der EU fiel bislang eher deklaratorisch als durch sensationelle Ergebnisse auf. Lediglich der europäische Forschungsraum und das 7. Forschungsrahmenprogramm haben eine Struktur, die operativ funktioniert und auch institutionell sowie systematisch zu überzeugen vermag. Es bleibt abzuwarten, ob der modifizierte Ansatz von Europa 2020, Innovationsunion und europäischer Forschungsraum zur Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit nun funktioniert. Mit Blick auf eine zunehmend hervorragend aufgestellte weltweite Konkurrenz wird es in ungleich schnellerer Geschwindigkeit zu prüfen sein, ob die Ideen und Vorschläge besser greifen als bisher. Die explizite Veränderung von finanziellen Anreizen durch den europäischen Strukturfonds, Vereinheitlichungen über Normung und Verteidigung des geistigen Eigentums in der Innovationsunion stellen hier konkrete Handlungsfelder vor, die wichtig sind. Insofern ist es gut, dass die EU in der zweiten Dekade des 21. Jahrhunderts beharrlich eine neue Aufstellung sucht.

### **Weiterführende Literatur**

- Europäische Kommission (Hrsg.), Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2010, Luxemburg 2011 (<http://europa.eu/generalreport/de2009/index.html>).
- Sturm, Roland, Die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.), Die Europäische Union . Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2008, S. 237-253.
- Turek, Jürgen, Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration, Bonn/Baden Baden 1993 ff.

---

<sup>9</sup> Vgl. Turek, Jürgen: Space as a Strategic Policy Area for Europe and the European Union, in: European Space Policy Institute (Hrsg.), Yearbook on Space Policy, Wien/New York 2010, S. 179 bis 187, hier S. 180.

# Gesundheits- und Verbraucherpolitik

Frank Schulz-Nieswandt / Remi Maier-Rigaud

Die europäische Gesundheits- und Verbraucherpolitik hat im vergangenen Jahr insbesondere auf zwei Feldern wichtige Impulse verzeichnet. Zum einen trat 2011 die Richtlinie zur Patientenmobilität in Kraft, zum anderen wurde nach Jahren des Stillstandes der Weg für eine Vereinheitlichung des verbraucherpolitischen Besitzstandes in Form einer Verbraucherrechte-Richtlinie freigemacht. Beides ist trotz zahlreicher Kontroversen im Detail als Indiz für eine zunehmende Gestaltung des Binnenmarktes als Sozialraum, in dem sich Verbraucher und Patienten weitgehend frei bewegen können sollen, zu bewerten. Jeweils ist es die Grenzüberschreitung – ob als Patient oder als Verbraucher – die einen regulierenden Eingriff auf europäischer Ebene rechtfertigt. Die Entwicklung in weiteren Bereichen der Verbraucherpolitik, wie etwa dem kollektiven Rechtsschutz oder der Lebensmittelkennzeichnung, bleibt politisch sehr kontrovers und ist weniger im Zusammenhang der Grenzüberschreitung im Binnenmarkt, als vielmehr im Spannungsverhältnis zur Industriepolitik zu sehen.

## **Gesundheitspolitik im Schnittbereich zur Verbraucherpolitik: Die Richtlinie zur Patientenmobilität**

Am 19. Januar 2011 hat das europäische Parlament die Richtlinie über die Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung angenommen.<sup>1</sup> Die Richtlinie trat 20 Tage nach Veröffentlichung im Amtsblatt der EU in Kraft. Danach haben die Mitgliedstaaten 30 Monate Zeit, die geforderten Maßnahmen umzusetzen.

Und damit sind wir bereits mitten in der Analyse. Die Richtlinie überlässt es nämlich in vielerlei Hinsicht den Mitgliedstaaten, eine Reihe von heiklen Fragen selbstbestimmt zu konkretisieren. Der binnenmarktrechtliche Kontext ist evident: Es geht um die Beachtung der Dienstleistungsfreiheit und der Freizügigkeitsgebote unter Beachtung der Rechtsprinzipien der Gleichbehandlung und der Transparenz. Bemerkenswert ist, wie die Richtlinie bei der Voranstellung der in Erwägung stehenden Gründe explizit die Kompetenz zur Gestaltung des Gesundheitswesens bei den Mitgliedstaaten sieht, hier aber die Kompatibilität mit dem EU-Recht einfordert. Insofern fügt sich die Richtlinie ein in die seit langem beobachtbaren Trends der Herausbildung einer „geteilten Kompetenz“ im Politikfeld der Sozialpolitik im Kontext des Mehr-Ebenen-Systems als Verfassungsvertragsgefüge. Weiter fällt auf, wie überaus deutlich die Richtlinie die Freiheit der Mitgliedstaaten zur Regelung ihrer ethischen Grundsatzentscheidungen bei der Ordnung des jeweiligen nationalen Gesundheitssystems betont. Ganz auf der Linie der bisherigen Herausbildung eines Sozialmodellens im Bereich der DA(W)I werden die Ziele der freien Zugangschancen, des Qualitätsmanagements, nun aber auch deutlich die Aspekte der sozialräumlich-planerischen

---

1 Richtlinie 2011/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung, in: Amtsblatt der Europäischen Union L88/34 vom 4. April 2011.

Sicherstellung der Versorgung auch in einem geographischen Sinne der räumlichen Allokation betont. Damit rückt das Bild an das Konstrukt der Universaldienstleistungen heran. Vor allem wird, ganz auf der Linie der Sozialversicherungsrechtsprechungen des EuGH, die Beachtung der finanziellen Gleichgewichte und der Funktionsfähigkeit der nationalen Sicherstellungsmodalitäten herausgestellt.<sup>2</sup>

Betont wird, dass die grenzüberschreitende Inanspruchnahme medizinischer Leistungen (Langzeitpflege und Organtransplantationswesen sind explizit ausgenommen) grundsätzlich ohne Vorweganträge genehmigungsverfahrensfrei sein sollen (Art. 7 [8]), außer – und hierzu ist Art. 8 zentral – es gibt akzeptable Gründe, die in den genannten Kontexten der Sozialplanung, der finanziellen Gleichgewichte etc. angesiedelt sind. Diese Gründe müssen zwingend sein und müssen in Abwägung zu der Anforderung der EU-Rechtskompatibilität nationaler Praxis verhältnismäßig ausfallen.

Nicht zulässig wäre eine Nicht-Genehmigung, wenn dies medizinisch nicht vertretbar wäre. Hier zeichnen sich Tendenzen dieser EU-Politik in Richtung auf Setzung von Versorgungssicherstellungs-Mindeststandards ab.

Die Richtlinie regelt ein Kostenerstattungsprinzip für Leistungen nach den jeweiligen mitgliedstaatlichen Finanzierungssätzen für Leistungen, die auch im jeweiligen Leistungskatalog der nationalen Sozialschutzsysteme enthalten sind. Die Richtlinie stellt es den Mitgliedstaaten aber frei, ein Sachleistungsprinzip anzuwenden und auch weitergehende Kosten, die mit der grenzüberschreitenden Inanspruchnahme verbunden sind, zu übernehmen.

Die Ausnahmen einer möglichen, national transparent zu regelnden Genehmigungspraxis betreffen vor allem den Krankenhaussektor, aber auch die ambulanten Systeme, insofern komplexe und ökonomisch kostenintensive Behandlungen betroffen sind. Hier wird Verfahrenseffizienz und –transparenz eingefordert.

Nationale Kontaktstellen sollen Informationsdefizite der Versicherten minimieren; auch hier bleibt den Mitgliedstaaten viel organisatorische Freiheit in der Umsetzung. Eine Reihe von weiteren Themenkreise (auch Fragen der elektronischen Vernetzung und der Datenschutzprobleme) werden angesprochen: die transnationale Zusammenarbeit soll gefördert werden, seltene Erkrankungen in ihrer Versorgung gestärkt werden, europäische Referenznetzwerke sollen gebildet werden, die Zusammenarbeit bei der Bewertung von Gesundheitstechnologien soll voranschreiten etc.

Eine Fülle von Details können hier nicht kommentiert werden. Es wird ohnehin alles von den nationalen Umsetzungsweisen abhängen. Das bleibt zu beobachten. Die EU sieht es als realistisch an, dass die transnationalen Patientenströme quantitativ begrenzt bleiben und dass durch diese Regelungen keine Anreize in Richtung einer übermäßigen Inanspruchnahme gesetzt werden.

### **Verbraucherpolitische Strategie und Vereinheitlichung des verbraucherpolitischen Besitzstandes**

Im März 2011 hat die Europäische Kommission eine externe Halbzeitevaluierung ihrer verbraucherpolitischen Strategie (2007-2013) vorgelegt.<sup>3</sup> Grundsätzlich fiel die Bilanz positiv aus. Der Bericht schlägt vor, Themen im Bereich der Digitalisierung und der Förde-

---

<sup>2</sup> Vgl. auch analog Frank Schulz-Nieswandt: Berufsgenossenschaften und Europarecht, Berlin 2011.

<sup>3</sup> Risk & Policy Analysts Limited and NERA Rome: Consumer Policy: Ex-post and mid-term evaluations, Final Report, März 2011.



rung von nachhaltigen Konsummustern aufzugreifen. In Bezug auf Verbraucherrechte werden die Vorteile einer größeren Harmonisierung auf europäischer Ebene betont.<sup>4</sup> Genau bei diesem Projekt, der Vereinheitlichung des verbraucherpolitischen Besitzstandes, hat es im vergangenen Jahr Bewegung gegeben. Der ursprüngliche Vorschlag der Kommission von 2008, vier bestehende Richtlinien durch eine einzige Verbraucherrechte-Richtlinie zu ersetzen, sah im Kern eine Abwendung vom Prinzip der Mindestharmonisierung und eine Hinwendung zur Vollharmonisierung vor.<sup>5</sup> Nachdem eine schnelle Einigung damals vor allem an der Idee der Vollharmonisierung gescheitert war, gelang nun Anfang 2011 ein Durchbruch. Entscheidend war, dass das Europäische Parlament den Nachbesserungsvorschlägen des Ausschusses Binnenmarkt und Verbraucher, wonach ein gemischter Ansatz aus Mindest- und Vollharmonisierung vorgeschlagen wurde, gefolgt ist und damit den Weg für Verhandlungen mit dem Rat und der Kommission frei gemacht hat.<sup>6</sup> Demnach sollen die Informationspflichten, Lieferfristen und das Widerrufsrecht von zwei Wochen bei Fernabsatz- und Haustürgeschäften voll harmonisiert werden. Eine Mindestharmonisierung ist bei den Gewährleistungspflichten vorgesehen – damit wird den Mitgliedstaaten ermöglicht, strengere Standards beizubehalten. Beispielsweise müssen Verkäufer vor Vertragsabschluss darauf hinweisen, wenn etwaige Rücksendekosten vom Verbraucher zu tragen sind. Der Rat hatte eine Beschränkung der Richtlinie auf Online-Handel gefordert, aber das Parlament behielt den ursprünglichen Kommissionsvorschlag bei, fast alle Arten von Geschäften mit Ausnahme von Dienstleistungen im Finanz-, Sozial- und Gesundheitsbereich einzubeziehen. Eine Einigung auf einen Kompromisstext wird für Sommer 2011 erwartet.<sup>7</sup>

### **Kollektiver Rechtsschutz: Öffentliche Konsultation**

Vor dem Hintergrund institutionell sehr unterschiedlich ausgeprägter kollektiver Rechtsschutzmechanismen in den einzelnen Mitgliedstaaten, die überwiegend sektoral fragmentiert sind, hat die Europäische Kommission erneut die Frage aufgeworfen, ob die Einführung eines kohärenten europäischen Rahmens eine effektivere und einheitliche Durchsetzung von Unionsrechten ermöglichen würde. Kollektiver Rechtsschutz (einschließlich alternativer Streitbeilegungsverfahren, so genannter „ADR [Alternative Dispute Resolution]-Verfahren“) ist als komplementäres Instrument zu öffentlicher Rechtsdurchsetzung durch die Europäische Kommission (z.B. Vertragsverletzungsverfahren oder Verfahren im Rahmen des EU-Wettbewerbsrechts) und privater individueller Anrufung von Gerichten zu betrachten. Es trägt zur Einhaltung des Unionsrechts bei. Kollektiver Rechtsschutz ist vorzugswürdig in Fällen, bei denen die Verletzung von Unionsrecht zwar eine große Zahl von Bürgern oder Unternehmen betrifft, jeden Einzelnen aber nur in einem geringen Umfang schädigt. In diesen Fällen ist für den Einzelnen der Aufwand privater Rechtsklagen unverhältnismäßig, selbst wenn die aggregierten Wohlfahrtsverluste erheblich sind.<sup>8</sup>

---

4 Europäische Kommission: Commission Staff Working Document: Evaluation of the Consumer Policy Strategy and Programme of Community Action, SEC(2011) 414 final, Brüssel, 25.3.2011.

5 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Rechte der Verbraucher, KOM(2008) 614 endg., Brüssel, 8.10.2008.

6 Europäisches Parlament: Strengthening consumer rights across Europe. Press release, Brüssel, 31.1.2011.

7 Europäische Kommission: Statement by Vice-President Viviane Reding on the European Parliament's plenary vote on the Consumer Rights Directive, MEMO/11/188, Brüssel, 24.3.2011.

Aufbauend auf dem Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher<sup>9</sup> hat die Europäische Kommission bis April 2011 eine öffentliche Konsultation durchgeführt, um Informationen und Einschätzungen von Betroffenen und Interessengruppen über kollektive Rechtsschutzmaßnahmen zu sammeln, aus denen sich dann mögliche Initiativen für die EU-Gesetzgebung ergeben könnten.<sup>10</sup> Aus den Eingaben<sup>11</sup> hat die Kommission verschiedene Mehrheitsmeinungen identifiziert: Kollektiver Rechtsschutz – sowohl in gerichtlicher als auch außergerichtlicher Form – wird als effiziente Alternative zu individuellen Auseinandersetzungen geschätzt, da er bei überschaubaren Kosten vergleichsweise schnell zu Ergebnissen führt. Damit wird die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes im Interesse von Verbrauchern und Wirtschaft gestärkt. Allerdings besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass der kollektive Rechtsschutz auf den Prinzipien der Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Transparenz und Effektivität fußen soll. Eine Mehrheit sprach sich für eine Koordinierung über eine zentrale Anlaufstelle aus. Dieser soll eine Lotsenfunktion zukommen und den Verbraucher beraten, welches kollektive Rechtsschutzsystem im Einzelfall angemessen ist. Der Zugang zu kollektivem Rechtsschutz kann als Grundrecht im Sinne von Artikel 47(1) der Grundrechtecharta der EU betrachtet werden (Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf).

Die Grundpositionen zum kollektiven Rechtsschutz sind eindeutig. Während Vertreter der Wirtschaft die Gefahr eines Klagemissbrauchs sehen und ein obligatorisches Streitbeilegungsverfahren ablehnen (so beispielsweise der Deutsche Industrie- und Handelskammertag, DIHK und der Handelsverband Deutschland), würden Verbraucherorganisationen EU-weite Regelungen zu kollektiven Schadensersatzklagen begrüßen. Diese halten auch eine verpflichtende Teilnahme der Anbieter am Schlichtungsverfahren für unerlässlich (so beispielsweise Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.). Der europäische Verbraucherschutzverband BEUC argumentiert, dass die Zunahme europäischer Verbraucherpolitik eine parallele Entwicklung eines europäischen kollektiven Rechtsschutzsystems erfordert. Dieses sollte die Möglichkeit für Verbraucherverbände und andere repräsentative Organisationen beinhalten, kollektive Streitbeilegungsverfahren für die Geschädigten auf einer opt-out Grundlage zu starten (also ohne die Notwendigkeit einer expliziten Mandatierung durch den einzelnen Geschädigten).

### **Keine Ampelkennzeichnung bei Lebensmitteln**

Im Juni 2011 hat das Europäische Parlament mit dem Rat und der Europäischen Kommission eine Einigung über die Details eines Entwurfs einer EU Verordnung für die Lebensmittelkettierung erzielt. Diese beinhaltet eine verpflichtende und leicht lesbare Nährwertkennzeichnung auf der Verpackung, sowie eine Prüfung durch die Kommission, ob eine Ausweitung der Angabe des Herkunftslandes auf Erzeugnisse aus einer Zutat wie

---

8 Kollektivklagen können über zwei Formen realisiert werden und damit zur Vermeidung von Wohlfahrtsverlusten für Verbraucher und Unternehmen beitragen. Die Unterlassungsklage zielt auf die Unterbindung des rechtsverletzenden Handelns ab, während die Schadensersatzklage darüber hinaus eine Kompensation für erlittenen Schaden ersucht.

9 Europäische Kommission: Grünbuch über kollektive Rechtsdurchsetzungsverfahren für Verbraucher, KOM(2008) 794 endg., Brüssel, 27.11.2008.

10 Europäische Kommission: Öffentliche Konsultation: Kollektiver Rechtsschutz: Hin zu einem kohärenten europäischen Ansatz, SEK(2011) 173 endg., Brüssel, 4.2.2011.

11 Die einzelnen Eingaben sowie eine Zusammenfassung können auf der Internetseite der GD Gesundheit und Verbraucher eingesehen werden: [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/adr\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_en.htm).

Fleisch, Geflügel und Molkereiprodukte vorzunehmen ist. Energie- und Nährstoffmengen sollen stets pro 100 g oder 100 ml angegeben werden. Abgelehnt wurde der viel diskutierte Vorschlag einer Ampelkennzeichnung, wonach rote, gelbe und grüne Farben den hohen, mittleren und geringen Gehalt von Salz, Zucker und Fett in verarbeiteten Lebensmitteln angeben hätten.<sup>12</sup> Eine Ampelkennzeichnung wie sie u.a. von Verbraucherorganisationen gefordert wurde, hätte den Vorzug gehabt, auf die von der behavioural economics Forschung aufgezeigte begrenzte Informationsverarbeitung von Verbrauchern bei ihrer Kaufentscheidung stärker Rücksicht zu nehmen.<sup>13</sup> Es ist zu erwarten, dass der Entwurf noch im Sommer 2011 endgültig verabschiedet wird.

### **Verbraucherbarometer**

Die Ausgabe des Verbraucherbarometers vom Herbst 2010 hat 50 Marktsektoren für Verbraucher dahingehend untersucht, ob sie Unzulänglichkeiten für die Verbraucher aufweisen. Als Indikatoren wurden die Vergleichbarkeit von Waren und Dienstleistungen, das Vertrauen der Verbraucher in die Einhaltung von verbraucherrelevanten Vorschriften durch den Einzelhandel, sowie Beschwerden und die Gesamtzufriedenheit der Verbraucher betrachtet. Am schlechtesten schnitten die Dienstleistungsbereiche Investitionen, Rentenfonds und Wertpapiere, Dienstleistungen im Zusammenhang mit Immobilien und Internet-Dienste ab. Im Bereich Gebrauchsgüter finden sich die schlechtesten Werte bei gebrauchten Kraftfahrzeugen, Bekleidung und Schuhen sowie Fleischwaren.<sup>14</sup> Die Frühjahrsausgabe 2011 des Verbraucherbarometers beschäftigt sich mit der Entwicklung des EU-Einzelhandelsinnenmarktes und kommt u.a. zu dem Ergebnis, dass der Internethandel zwar auf den nationalen Märkten in 2010 zugenommen hat, aber keine Intensivierung beim grenzüberschreitenden Internethandel erzielt wurde. Sehr inhomogen stellt sich auch die Zufriedenheit mit bestehenden verbraucherpolitischen Maßnahmen dar: Während beispielsweise in Großbritannien und Irland die Maßnahmen von 80% der Befragten als adäquat eingestuft wurden, teilen für Bulgarien und Griechenland weniger als ein Drittel aller Befragten diese Einschätzung. Insgesamt zeigt aber der Verbraucherlage-Index, dass sich die Zufriedenheit der Verbraucher nach einem starken Rückgang im Jahr 2009 nun wieder erholt hat.<sup>15</sup>

Darüber hinaus hat die Europäische Kommission im vergangenen Jahr zwei Eurobarometer-Umfragen zum Thema grenzüberschreitender Handel in Auftrag gegeben. Die beiden Umfragen sind Teil eines Trendsurveys und viele Ergebnisse weisen Kontinuität zu den Ergebnissen der Umfragen der Jahre 2006, 2008 und 2009 auf. Die Befragung der Verbraucher machte deutlich, dass eine Stärkung des kollektiven Rechtsschutzes breite Unterstützung findet: 79 % der Befragten gaben an, dass sie ihre Rechte stärker verteidigen würden, wenn die Möglichkeit bestünde, sich mit anderen Betroffenen zusammenzuschließen.<sup>16</sup> Der Einzelhandel hingegen bevorzugt individuelle gegenüber kollektiver Streitbeilegung.<sup>17</sup> In den Umfragen wurde auch nach der Einstellung der Ver-

---

12 European Parliament: Food labelling: final deal one step closer, Pressemitteilung, 15. Juni 2011, IPR21422.

13 Kornelia Hagen: Nährwertkennzeichnung: Die Ampel erreicht die Verbraucher am besten, in: Wochenbericht des DIW Berlin Nr. 22/2010.

14 Europäische Kommission: Das Verbraucherbarometer – Damit die Märkte den Verbrauchern dienen, SEK(2010) 1257, Brüssel.

15 Europäische Kommission: Consumer Conditions Scoreboard – Consumers at home in the single market, SEC(2011) 299, Brüssel, S. 6.

16 Europäische Kommission: Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection, Flash EB 299, Brüssel, März 2011, S. 55.

braucher zu den Umweltauswirkungen ihrer Kaufentscheidungen befragt. Zehn Prozent der europäischen Verbraucher gab an, nie die Auswirkungen eines Produktes oder einer Dienstleistung auf die Umwelt in der Kaufentscheidung zu berücksichtigen. Aber die Mehrheit der europäischen Verbraucher (60%) wünscht sich Angaben über die Auswirkungen auf die Umwelt auf dem Produkt selbst und nicht nur Hinweise im Geschäft oder im Internet.<sup>18</sup>

### **Mehr gefährliche Produktmeldungen, mehr Verbraucherbeschwerden**

Der vorliegende Bericht des Schnellwarnsystems für Verbraucherprodukte RAPEX zeigt für das Jahr 2010 eine Zunahme bei den jährlichen Meldungen über gefährliche Produkte auf nunmehr 2244.<sup>19</sup> Damit hält der Trend zu kontinuierlich mehr Produktmeldungen an. Über die Hälfte aller Meldungen fallen in die Produktkategorien Bekleidung und Spielzeug. Die drei häufigsten Risikokategorien sind Verletzungen, chemisches Risiko und Strangulierung, wobei ein einzelnes Produkt kumulative Risiken aufweisen kann. In 38% der Fälle kamen die Wirtschaftssubjekte ihren gesetzlichen Verpflichtungen ohne formelles Eingreifen der Behörden nach, während in 60% der Fälle vorbeugende und restriktive Maßnahmen der Behörden angeordnet werden mussten. Seit 2007 besteht nun schon ein Trend hin zu weniger freiwillig ergriffenen Maßnahmen und mehr behördlich angeordneten Interventionen.

Im Jahr 2010 kam es auch im Netzwerk der Europäischen Verbraucherzentren (ECC-Net) zu einer Beschwerdezunahme um 15% auf insgesamt 71.000 Fälle. Mit über 30% entfielen die meisten Beschwerden auf den Transportsektor, was teilweise auf die Beeinträchtigung des Flugraums durch die isländische Vulkanaschewolke zurückzuführen ist.<sup>20</sup>

### **Weiterführende Literatur**

Scott L. Greer/Simone Rauscher: Destabilization rights and restabilization politics: policy and political reactions to European Union healthcare services law, in: *Journal of European Public Policy*, 18, 2011, S. 220-240.

Martin Große Hüttmann: Consumer Policy, in: Hubert Heinelt/Michèle Knodt (eds.): *Policies within the EU Multi-Level System*, Baden-Baden 2011, S. 189-204.

Frank Janning: *Die Spätgeburt eines Politikfeldes. Die Institutionalisierung der Verbraucherpolitik in Deutschland und im internationalen Vergleich*, Baden-Baden 2011.

Christian Twigg-Flesner: Time to Do the Job Properly – The Case for a New Approach to EU Consumer Legislation, in: *Journal of Consumer Policy* 33, 2010, S. 355-375.

---

17 Europäische Kommission: Retailers' attitudes towards cross-border trade and consumer protection, Flash EB 300, Brüssel, März 2011, S. 76.

18 Europäische Kommission: Consumer attitudes towards cross-border trade and consumer protection, Flash EB 299, Brüssel, März 2011, S. 72.

19 Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher der Europäischen Kommission: Sicherheit für Europäische Verbraucher. Jahresbericht 2010 über das Schnellwarnsystem für gefährliche Produkte ausgenommen Lebensmittel RAPEX, Brüssel 2011.

20 [http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/2010\\_annual\\_report\\_ecc\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/ecc/docs/2010_annual_report_ecc_en.pdf).

# Haushaltspolitik

Ole Funke / Jan Seifert

Große Ereignisse werfen ihre Schatten voraus und so waren die Debatten um die EU-Haushaltspolitik im Jahr 2011/2012 geprägt von Vorpositionierungen im Hinblick auf die Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020. Jede Handlung der beteiligten Akteure muss vor dem Hintergrund des aufziehenden und über ein Jahr andauernden Kampf um die Verteilung von über einer Billion Euro gesehen werden.

Das Haus ist nicht bestellt. Jedenfalls nicht, wenn man sich für den kommenden Finanzrahmen einen größeren Wurf im Hinblick auf eine grundlegende Reform des EU-Haushalts erwartet hatte, deren Bedarf alle Beteiligten nach den erschöpfenden Verhandlungen 2004/2005 eigentlich gemeinsam festgestellt hatten. Vor dem Hintergrund eines weitgehend gescheiterten Budget-Review-Prozesses hat die Kommission im Juni ihren Vorschlag für den kommenden Finanzrahmen vorgelegt; ein Vorschlag, der von vornherein erkennbar auf die Vermeidung politischer Konflikte unter Opferung jeglicher Reformambitionen auf der Ausgabenseite angelegt ist. Europa mag augenscheinlich derzeit Wichtigeres zu tun haben, als weitere politische Großkonflikte über Mittelverteilungen zu eröffnen. Vor dem Hintergrund der Eurokrise muss aber die Frage gestellt werden, ob hier nicht nur eine große Chance vertan wird, sondern auch, ob die Rolle des Gemeinschaftshaushalts in dieser Krise nicht systematisch unterschätzt wird und ob es nicht einer grundlegenden Debatte bedürfte, welche Rolle dem Haushalt im künftigen Steuersystem der Währungsunion zukommen muss.

## **Die Haushaltsverhandlungen 2011 als Vorspiel und Anlass zur Koalitionsbildung**

Ungewohnte Prominenz erlangten die jährlichen Haushaltsverhandlungen im Oktober 2011, als sich elf Staats- und Regierungschefs auf Initiative von David Cameron in die laufenden Verhandlungen zum Haushalt 2012 einschalteten und forderten, an den EU-Haushalt die gleichen Konsolidierungsmaßstäbe anzulegen, die sie zu Hause derzeit auch zu vertreten hätten. Erstaunlich war, dass sich in dieser Koalition nicht nur die traditionell großen Nettozahler fanden, sondern mit Slowenien und Tschechien erstmals auch neue Mitgliedstaaten unter den Unterstützern eines restriktiven Ausgabenkurses fanden. Gefordert wurde, die Erhöhung des EU-Haushalts auf höchstens 2,9% im Vergleich zum Vorjahr zu begrenzen. Im Gegensatz hierzu hatte das EU-Parlament eine Erhöhung um 6% gefordert. Wie ernst es die Sparerkoalition meinte, wurde im November deutlich, als die Verhandlungen mit dem Parlament scheiterten. Erstmals seit den 1980ern bestand die reelle Gefahr, dass die Gemeinschaft zum Beginn des Folgejahres ohne Haushalt dastehen könnte.

Zudem wurde deutlich, worum es den Beteiligten eigentlich ging: Um eine möglichst gute Positionierung für die Verhandlungen um den Finanzrahmen nach 2013. Insbesondere Frankreich und Großbritannien versuchten eine Konsolidierungskontinuität zu begründen, indem die EU-Ausgaben ab sofort bis zum Jahr 2020 eingefroren werden sollten. Das Parlament hingegen zeigte sich im November bereit, die geforderte Deckelung des Haushalts 2011 zu akzeptieren, wenn es im Gegenzug vom Rat die Zusage erhielt, dass für den

Finanzrahmen nach 2013 verbindlich über die Schaffung einer neuen Eigenmittelquelle verhandelt würde und dem Parlament frühzeitige Mitspracherechte in den Verhandlungen über den Mehrjahreshaushalt eingeräumt würden.

Im Dezember schließlich gelang in buchstäblich letzter Minute die Einigung auf die Erhöhung des Haushalts um 2,9%. Die Kommission sagte dem Parlament zu, im Sommer 2011 eine Initiative zur Schaffung neuer Eigenmittelquellen vorzulegen und der Rat erklärte seine Bereitschaft, für die Verhandlungen post-2013 einen laufenden Unterrichtsprozess für das Parlament einzurichten, freilich ohne die Schaffung weiterer direkter Mitwirkungsmöglichkeiten. Im Ergebnis zeigt der Ausgang dieses Konfliktes einmal mehr die starke Stellung der Mitgliedstaaten in den Haushaltsverhandlungen. Weder war das Parlament in der Lage, seine Ausgabenvorstellungen durchzusetzen, noch sind die ratsseitigen Zusagen sonderlich schmerzhaft für die großen Nettozahler: Mit einer Initiative zu den Eigenmitteln war ohnehin zu rechnen und es ist nicht erkennbar, warum sich die erweiterten Informationsrechte positiv auf die Stärke des Parlaments in den Finanzrahmenverhandlungen auswirken sollten.

Doch selbst dieser Erfolg blieb nicht ohne eine weitere Positionierung für die Zeit nach 2013: Am 18. Dezember 2010 griffen die großen Nettozahler Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Finnland und die Niederlande auf das bewährte Mittel des Briefes zurück und forderten gegenüber dem Kommissionspräsidenten in einer erstaunlich verklausulierten Formulierung zum einen die Abführungen der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt zu stabilisieren und zum anderen die Verpflichtungsermächtigungen für die Zeit nach 2013 langsamer als die Inflationsrate steigern zu lassen. Interessanterweise wurde diese Formulierung jenseits des Kanals als die Forderung nach einem Einfrieren des Haushalts auf Niveau des Jahres 2013 verstanden, während insbesondere Deutschland weiter an seiner Sprache einer Deckelung des Finanzrahmens auf höchstens 1% des EU-Bruttonationaleinkommens (BNE) festhielt.

Für die Verhandlungen um den Haushalt 2012 ist eine Neuauflage dieser hart und auf höchster Ebene ausgetragenen Positionierungsspiele zu erwarten. Zu wichtig ist für jeden Akteur jetzt, da sich die Konsolidierungsfraktion frühzeitig formiert hat, bis zum Beginn der eigentlichen Verhandlungen für die Zeit nach 2013 nicht bereits Positionen zu räumen. Jedes Entgegenkommen bis dahin würde als Verhandlungsschwäche ausgelegt. Dementsprechend legte die Kommission im April 2011 einen Haushaltsentwurf 2012 mit einer Steigerung der Ausgaben um knappe 5% vor. Im Juli konterte der Rat mit seiner Position einer Steigerung um 2%.

### **Vom alten zum neuen Mehrjahreshaushalt**

Mit den seit Ende Juni 2011 vorliegenden Kommissionsvorschlägen für den nächsten Mehrjahresfinanzrahmen<sup>1</sup> (MFF) sind die Haushaltsverhandlungen für den Planungsraum 2014-20 eröffnet. Bis Sommer 2012 müssen sich europäische Regierungen und Parlament nun auf eine gemeinsame Position einigen, damit die angepassten Regelungen in allen Politikbereichen bis Anfang 2014 implementiert werden können. Kommissionspräsident Barroso hat den neuen Mehrjahreshaushalt unter das Motto „Ein Haushalt für ‚Europe 2020‘“ gestellt, um die Verbindung zu seiner übergreifenden Agenda für Europas Wachstumsstrategie in den nächsten Jahren zumindest symbolisch herzustellen.

Der MFF-Entwurf folgt einer mehrjährigen Debatte über die Zukunft des Haushalts, die im Wesentlichen bereits mit der Verabschiedung des letzten Mehrjahreshaushalts durch

---

<sup>1</sup> Vgl. [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fwk1420/fin\\_fwk1420\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_de.cfm).

den Europäischen Rat im Dezember 2005 eröffnet (oder nie geschlossen) wurde. Schon damals wurden Bedenken an einer Neujustierung der Rabatte und der Agrarpolitik festgestellt und die Kommission aufgefordert, 2008/9 einen „Review“ vorzulegen. Dieser ist von der Kommission durch eine breit angelegte öffentliche Konsultation eingeleitet worden, bei der sich so viele Bürger und Stakeholder wie noch nie zuvor beteiligten. Der eigentliche Review aber wurde erst im Herbst 2010 – nach der Wiederwahl Barrosos – vorgelegt. Er fiel weniger durch konkrete Maßnahmen als abstrakte Abwägungen aus (siehe auch den Beitrag dazu an dieser Stelle im Vorjahr). Mit den nun vorgelegten Haushaltsentwürfen bietet die Kommission Barroso II zum ersten Mal belastbare Vorschläge für die Neujustierung der europäischen Haushaltspolitik.

### Mutige Vorschläge zur Einnahmenreform

Systematische Neuerungen weisen die Kommissionsvorschläge in erster Linie bei den Eigenmitteln auf. Historisch gesehen haben sich die Einnahmequellen des Haushalts seit Gründung der EU signifikant verschoben. Während „originäre“ Eigenmittel, d.h. direkte Einnahmen auf europäischer Ebene, in den Anfangsjahren noch mehr als die Hälfte des Haushalts abdeckten, hat sich ihr Anteil bis heute auf rund 15% verringert. Diese Entwicklung ist einhergegangen mit dem stetigen Anstieg von Mitteln, die entweder als Mehrwertsteueranteile oder direkt aus nationalen Haushalten stammen. Da ihr gemeinsamer Anteil bei mittlerweile 85% liegt und sich diese Überweisungen als deutliche nationale Transfers nicht verdecken lassen, fällt es einfach nationale Bilanzen für die Zahlungen in und aus dem EU-Haushalt anzustellen.<sup>2</sup> Die EU-Kommission argumentiert in ihren neuen Vorschlägen, dass gerade die auf Grundlage des BNE berechneten nationalen Beiträge nicht den originären Eigenmitteln entsprechen, wie der EU Vertrag (Art. 311 TFEU) sie zur Finanzierung des EU-Budgets vorsieht.

Tabelle 1: Voraussichtliche Entwicklung der Finanzierungsstruktur der EU (2012-2020)

	Haushaltsentwurf 2012		2020	
	Mrd. EUR	Anteil an Eigenmitteln	Mrd. EUR	Anteil an Eigenmitteln
<b>Traditionelle Eigenmittel (TOR)</b>	<b>19,3</b>	<b>14,7%</b>	<b>30,7</b>	<b>18,9%</b>
<b>Beiträge der Mitgliedstaaten</b>	<b>111,8</b>	<b>85,3%</b>	<b>65,6</b>	<b>40,3%</b>
davon				
MWSt.-Eigenmittel	14,5	11,1%	-	-
BNE-Eigenmittel	97,3	74,2%	65,6	40,3%
<b>Neue Eigenmittel</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>66,3</b>	<b>40,8%</b>
davon				
Neue MWSt.-Einnahme	-	-	29,4	18,1%
EU Finanztransaktionssteuer (FTT)	-	-	37,0	22,7%
<b>Eigenmittel insgesamt</b>	<b>131,1</b>	<b>100%</b>	<b>162,7</b>	<b>100%</b>

Quelle: Europäische Kommission, KOM(2011) 510 endg.

2 Vgl. Übersicht der nationalen Abflüsse aus dem EU-Haushalt [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2009/fin\\_report/fin\\_report\\_09\\_data\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2009/fin_report/fin_report_09_data_de.pdf).

Im Lichte dieser Entwicklungen hat die Kommission sich nun gewagt, zwei neue Eigenmittelquellen (einen neuen Mehrwertsteueranteil und eine Finanztransaktionssteuer) zur Finanzierung von bis zu 41% des Haushalts vorzuschlagen. Damit würden die alten Mehrwertsteueranteile abgeschafft und der BNE-Anteil stark verringert. Tabelle 1 illustriert die mögliche Verteilung der Einnahmequellen im nächsten Finanzrahmen.

Schon heute gibt es für ein Festhalten an den bestehenden MWSt.-Eigenmitteln keine Unterstützung unter den Mitgliedstaaten. Da es eine konsolidierte Bemessungsgrundlage für die Mehrwertsteuer in der EU aber nur in der Theorie gibt und die bisherigen Regelungen mit zu vielen Ausnahmen versehen sind, ist die Berechnung der nationalen Anteile komplex und intransparent. Zum anderen ist der derzeitige MWSt.-Anteil mit knapp über 10% relativ gering und könnte auch heute schon durch BNE-Anteile ersetzt werden. Die neue Mehrwertsteuer-Quelle soll auf einer reformierten und europaweit harmonisierten Grundlage erhoben werden. Die dafür notwendigen Anpassungen sind ohnehin angestrebt, um den Binnenmarkt funktionsfähiger zu machen und Steuerschlupflöcher zu schließen. Das große Problem der Kommission wird nun darin liegen, zahlreiche Mitgliedstaaten von politisch sensiblen Steueranpassungen zur Überwindung von Ausnahmetatbeständen zu überzeugen. Da diese Probleme schon seit längerem bekannt sind und immer wieder von der Kommission kritisiert wurden, bleibt die Frage, warum es ihr dieses Mal unter weiter bestehendem Einstimmigkeitszwang gelingen sollte. Auf Grundlage des fast einheitlichen Feedbacks aus den Mitgliedstaaten ist zumindest zu erwarten, dass die alten MWSt.-Eigenmittel abgeschafft werden. In einem zweiten Schritt wird es der Kommission vielleicht gelingen, die Mehrwertsteuerregeln (v.a. was Bemessungsgrundlage, Ausnahmetatbestände und die Verwendung der ermäßigten Sätze angeht) in einem gewissen Rahmen anzupassen, was für sich gesehen ausreichend Vorteile hat – u.a. um Steuerbetrug einzudämmen und den Binnenmarkt funktionsfähiger zu machen. Die politische Frage bleibt allerdings: sind die Regierungen der Mitgliedstaaten überhaupt willens, MWSt.-Anteile abzugeben, so lange damit der Debatte über eine EU-Steuer Tür und Tor geöffnet wird? Selbst im Rahmen des Budget Review hatte es auf entsprechende Vorschläge einzelner EU-Abgeordneter deutliche Ablehnung nicht nur aus Kreisen der deutschen Regierung gegeben. Ein relevanter Grund dafür ist, dass diese Beiträge die nationalen Steuermittel verringern. Insofern erscheint der Vorschlag für einen neuen Mehrwertsteueranteil vielmehr als Verhandlungsmasse der Kommission, um zum einen ein größeres Augenmerk auf die ohnehin notwendigen Anpassungen der MWSt.-Regeln zu legen und zum anderen die Realisierung der Finanzierung durch die Finanztransaktionssteuer zu erhöhen.

Mit dem Vorschlag zu einer Finanztransaktionssteuer (FTT) wagt sich die Kommission weit voraus, greift aber eine Forderung auf, die Präsident Barroso in den letzten Monaten mehrfach in die Diskussion warf. Interessant ist, dass Barroso bei der Vorstellung betonte, dass zehn Mitgliedstaaten bereits über ähnliche Steuern verfügen. Der Vorschlag sieht nun vor, dass die Kommission im Herbst 2011 zuerst einen Legislativvorschlag für die FTT vorlegt. Zwei Herausforderungen liegen damit vor der Kommission. Zum einen muss sie wie in allen Steuerfragen, Einstimmigkeit im Rat herstellen (das Europäische Parlament hat den Vorschlag einer FTT in einer Resolution kürzlich begrüßt). Selbst wenn dies gelingt, muss sie einen Konsens herbeiführen, der diese Mittel in den EU-Haushalt überführt und nicht in nationale Budgets. Diese zwei Hürden allein machen eine Realisierung nicht unbedingt wahrscheinlich, zumal nur ein kritischer Finanzminister genügt, um die Pläne zu stoppen. In jedem Fall ist der Vorschlag aus Kommissionssicht strategisch



geschickt, da einer der vehementesten Gegner einer EU-Steuer, Deutschland, gleichzeitig einer der lautesten Befürworter einer FTT ist. Dies dürfte den Spielraum der Bundesregierung, die EU-Steuerpläne zu torpedieren, minimieren. Für ein Gelingen der Vorschläge spricht, dass die Kassen der nationalen Haushalte leer sind und die FTT im Gegensatz zu Reformen an der Mehrwertsteuer nicht zu Lasten bestehender Einnahmen geht. Möglicherweise entscheidet am Ende das Ausmaß der Verzweiflung unter den Finanzministern darüber, ob sie bereit sind, eine neue Steuer einzuführen.

Die Fallback-Linie bei den Eigenmittelverhandlungen ist die Finanzierung des EU-Haushalts (fast) ausschließlich durch die BNE-Anteile (neben den traditionellen Eigenmitteln, TOR). In den vorliegenden Entwürfen der Kommission wird geplant, ab Anfang 2018 auf die neuen Einnahmen aus Mehrwert- und Finanztransaktionssteuer zuzugreifen. In der Zwischenzeit, d.h. von 2014-2017 würde der Haushalt damit in jedem Fall aus TOR und BNE-Anteilen finanziert werden. Neben den Vorschlägen für die neuen Einnahmequellen schlägt die Kommission auch vor, ihre Erhebung durch eine Neustrukturierung der Rechtsinstrumente zu flexibilisieren. Dafür soll es neben dem originären Eigenmittelbeschluss, der im Rat einstimmig gefasst wird und die Einnahmequellen sowie ihre Obergrenzen definiert, eine Durchführungsbestimmung geben, die mit qualifizierter Mehrheit im Rat verändert werden kann. Hierin werden die (Steuer-)Sätze für die Eigenmittel festgelegt. So ließen sich ihre Anteile in Zukunft einfacher verändern. Ob die schon jetzt zahlreichen kritischen Regierungen und ihre nationalen Parlamente aber auf ihr Veto verzichten wollen, ist höchst fragwürdig.

Eine weitere Neuerung betrifft die Reform der Korrekturmechanismen, deren prominentestes Element der „Britten-Rabatt“ ist. Die bestehenden Rabatte, Rabatte auf die Rabatte und Eigenanteile bei der Erhebung der TOR (v.a. Zölle) sollen mit dem vorliegenden Vorschlag durch pauschale Zahlungen an die Hauptempfänger der Rabatte ersetzt werden. Damit würden laut Kommissionsvorschlag über die kommende Haushaltsperiode nur noch Großbritannien (3,6 Mrd Euro), Deutschland (2,5 Mrd Euro), die Niederlande (1,05 Mrd Euro) und Schweden (0,35 Mrd Euro) Korrekturen erhalten. Für die Erhebung der TOR erhielten die Mitgliedstaaten nur 10% (statt 25%), so wie dies bis zum Jahr 2000 der Fall war. Die vorliegenden Vorschläge zur Korrektur und Vereinfachung der bestehenden Rabattstruktur erscheinen sinnvoll und zielführend für einen Übergangszeitraum. Durch die Einführung von Pauschalzahlungen wird die Transparenz deutlich erhöht und bestehende Fehlanreize zur Rabattmaximierung durch ineffiziente Ausgabenprogramme, wie sie beim Britenrabatt vorkommen, verringert. Außerdem führt das Zurückführen der Einbehaltung des TOR-Anteils auf 10% wieder zu einer realistischeren Vergütung der anfallenden Zolltätigkeiten. Es ist zwar wahrscheinlich, dass sich die Beträge der einzelnen Staaten zum Abschluss der Verhandlungen noch anpassen und weitere Staaten dazu kommen könnten, von der Struktur und Akzeptanz ist es aber wahrscheinlich, dass die neuen Vorschläge für das Rabattsystem akzeptiert werden.

### **Status quo ante plus bei den Ausgaben**

Die Kommissionsvorschläge für den Ausgabenbereich ab 2014 enthalten weniger Neuerungen als die der Eigenmittel. Die Aufteilung der Ausgaben in die bestehenden fünf Kategorien wird genauso beibehalten, wie die grobe Verteilung der Mittel zwischen den Politikfeldern. Wie schon im letzten Jahr an dieser Stelle betont, ist dies ein klares Indiz dafür, dass sich bereits innerhalb der Kommission die reformfreudigen Akteure nicht haben durchsetzen können. So werden nach Vorstellungen der Kommission auch weiterhin die mit

Abstand meisten Mittel für den Agrarbereich und die Strukturfonds aufgebracht. Wenig Bewegung besteht auch in der Ausschöpfung der Obergrenzen. Der Kommissionsvorschlag hält sich an die bestehenden Obergrenzen und sieht für den offiziellen Haushalt (im Bereich der Verpflichtungen) eine Begrenzung auf die von mehreren Mitgliedstaaten geforderten 1% des BNE vor. Zumindest auf dem Papier kommt der Vorschlag damit denen entgegen, die seit längerem eine Begrenzung der Ausgaben gefordert haben. Gleichzeitig schreibt er sowohl für die Verpflichtungen wie auch Zahlungen den aktuellen Rahmen fort. Tabelle 2 gibt einen Überblick des Kommissionsvorschlags für den regulären Haushalt.

Tabelle 2: Mehrjähriger Finanzrahmen 2014-2020

Mittel für Verpflichtungen (in Mrd. EUR)	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Summe 2014-20	%
<b>1. Intelligentes und integratives Wachstum</b> davon: Soziale, wirtschaftliche, territoriale Kohäsion	64,7 50,5	66,6 51,5	68,1 52,5	70,0 53,6	71,6 54,8	73,8 56,0	76,2 57,1	490,9 376,0	47,9 36,7
<b>2. Nachhaltiges Wachstum: Natürliche Ressourcen</b> davon: Marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen	57,4 42,2	56,5 41,6	55,7 41,0	54,9 40,4	53,8 40,0	52,8 38,8	51,8 38,1	382,9 281,8	37,4 27,5
<b>3. Sicherheit und Unionsbürgerschaft</b>	2,5	2,5	2,6	2,6	2,7	2,7	2,8	18,5	1,8
<b>4. Globales Europa</b>	9,4	9,6	9,8	10,0	10,2	10,4	10,6	70,0	6,8
<b>5. Verwaltung</b> davon: Verwaltungsausgaben der Organe	8,5 7,0	8,7 7,0	8,8 7,1	8,9 7,2	9,1 7,3	9,2 7,4	9,4 7,5	62,6 50,5	6,1 4,9
<b>Mittel für Verpflichtungen insgesamt</b> in BNE – %	142,6 1,08	144 1,07	145,1 1,06	146,4 1,06	147,3 1,05	149,0 1,04	150,7 1,03	1.025,0 1,05	100
<b>Mittel für Zahlungen insgesamt</b> in BNE – %	133,9 1,01	141 1,05	135,5 1,0	138,4 1,00	142,2 1,01	142,9 1,00	138,0 0,94	972,2 1,00	

Quelle: Europäische Kommission, KOM(2011) 500 endg.

Im Gegensatz zum bisherigen Haushaltssystem unternimmt die Kommission mit ihren aktuellen Vorschlägen den Versuch, auch die weiteren budgetären Ausgaben offener darzustellen. Oft vergessen wird, dass weitere Haushaltselemente und Parallelhaushalte wie der Europäische Entwicklungsfonds (EEF/EDF) oder der Globalisierungsanpassungsfonds (EGF) bestehen. Diese werden nun von der Kommission samt ihrer vorgeschlagenen Mittelausstattung explizit vorgestellt (siehe Tabelle 3). Leider werden damit aber globale Best Practices des IWF zur transparenten Haushaltsführung missachtet. Sollte es bei der von der Kommission vorgeschlagenen Ausgestaltung bleiben, fallen 5% der Ausgaben in Mechanismen, die außerhalb des regulären Haushalts bedient werden und nur eingeschränkter parlamentarischer Kontrolle unterliegen.

Tabelle 3: Haushaltsmittel außerhalb des Mehrjahresfinanzrahmens

<b>Außerhalb des MFF</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Summe 2014-20</b>	<b>%</b>
Nothilfereserve	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	0,35	2,45	
Europäischer Globalisierungsanpassungsfonds (EGF)	0,429	0,429	0,429	0,429	0,429	0,429	0,429	3,0	
Solidaritätsfonds	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	7,0	
Flexibilitätsinstrument	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	3,5	
Reserve für Krisen im Agrarsektor	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	3,5	
ITER	0,9	0,6	0,3	0,3	0,3	0,2	0,1	2,7	
GMES (Galileo)	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	5,8	
EDF AKP	3,2	4,3	4,3	4,4	4,5	4,6	4,6	30,0	
EDF ÜLG	0,046	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,321	
Globaler Klima- und Artenvielfaltsfonds	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	p.m.	
<b>Summe Mittel außerhalb des MFF</b>	<b>7,8</b>	<b>8,6</b>	<b>8,3</b>	<b>8,4</b>	<b>8,4</b>	<b>8,4</b>	<b>8,4</b>	<b>58,316</b>	<b>5,4</b>

<b>Summe MFF + sonstige Mittel in BNE – %</b>	<b>150,4</b> 1,13	<b>153</b> 1,13	<b>153,4</b> 1,12	<b>154,7</b> 1,12	<b>155,7</b> 1,11	<b>157,4</b> 1,10	<b>159,1</b> 1,09	<b>1.083,3</b> 1,11	<b>100</b>
-----------------------------------------------	----------------------	--------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	----------------------	------------------------	------------

Quelle: Europäische Kommission, KOM(2011) 500 endg.

Wesentliche Einsparungen sieht der Vorschlag trotz Forderungen aus einigen Mitgliedstaaten nicht explizit vor. Allerdings hat die Kommission parallel zur Vorlage ihrer Vorschläge auch Reformen des Beamtenstatuts vorgestellt. Da die Personalkosten durch automatische Anpassungen in den kommenden Jahren ansteigen müssen, plant die Kommission 5% ihres Personals abzubauen. Ob es dabei bleibt, ist offen. Hier stehen sich die mächtigen Gewerkschaften der EU-Beamten und die nationalen Regierungen gegenüber, die für einen stärkeren Personalabbau eintreten. Die große Gefahr dieser Umschichtungen besteht letztlich darin, dass das Personal dort relativ stärker eingeschränkt wird, wo die EU in Zukunft eigentlich aktiver werden sollte, wie bspw. in der Außenpolitik. Abgesehen davon ist fraglich, ob das von den Gewerkschaften favorisierte Festhalten an der bestehenden Lohnstruktur nicht verhindert, dass das Mehr an Personal rekrutiert wird, das eigentlich gebraucht wird, um die weiterhin wachsenden Aufgaben der EU-Institutionen wahrzunehmen.

Was die Verteilung der Ausgaben auf die einzelnen Politikfelder angeht, ist der Kommissionsvorschlag wenig ambitioniert. So wird zwar eine stärkere ökologische Orientierung propagiert und die Ausgaben für besondere Projekte mit starken Ausgabenschwankungen wie ITER und Galileo außerhalb des Kernhaushalts angelegt, gleichzeitig hat sich die Kommission aber beispielsweise nicht gewagt auch nur eine symbolische Ko-Finanzierung der Agrarausgaben einzuführen oder bestehende Empfängerstrukturen der Strukturfonds in Frage zu stellen. Inwiefern sich im neuen Haushalt damit in der Praxis Änderun-

gen zum Status Quo ergeben, wird sich darum erst bei den Beratungen zu den spezifischen Legislativvorschlägen, insbesondere für die Agrarsubventionen und Strukturfonds, erahnen lassen. Diese werden im Herbst 2011 vorgelegt und parallel zum Mehrjahreshaushalt bis 2012 verhandelt. In der Struktur einzelner Programme hat die Kommission bisher lediglich eine Reihe von wahrscheinlich weniger kontroversen möglichen Vereinfachungen und Anpassungen vorgeschlagen. Dazu gehört in Rubrik 1a die Überführung der wachstumsorientierten Programme (Forschungsrahmenprogramm, CIP, EIT) in eine „Gemeinsamen Strategie für Forschung und Innovation“ (GSFI). Im Bereich der Strukturfonds wird eine neue Kategorie „Übergangsgebiete“ geschaffen, die die aktuellen Phasing-in und Phasing-out Regionen abdeckt. Möglicherweise um den Globalisierungsfonds vor der weiter bestehenden Existenzkritik zu schützen, sollen in seinen Finanzierungsbereich nun auch globale Strukturveränderungen auf den Agrarmärkten fallen, mit denen zukünftig Maßnahmen im Landwirtschaftsbereich gefördert werden können. Da davon auszugehen ist, dass das notwendige Geld bei all diesen technischen Verschiebungen auch mit in die neuen Programme fließt, sind bei der Umstrukturierung kaum Probleme zu erwarten.

### **MF 2013-2020: Ausblick und Zusammenfassung**

Auch der neu vorgelegte Mehrjahreshaushalt sieht eine Halbzeitbewertung (im Jahr 2016) vor, die in den vorliegenden Entwürfen allerdings mit keinen weiteren Kommentaren versehen ist. Interessanter ist, dass die Kommission sich auch als Folge der Forderungen der Mitgliedstaaten wieder auf eine siebenjährige Laufzeit festgelegt hat. Laut Lissabon Vertrag hätte diese auch auf fünf Jahre begrenzt werden können. In den nun beginnenden Verhandlungen wird die Laufzeit damit keine Rolle mehr spielen, da auch das Europäische Parlament seine angedeuteten Forderungen auf eine Verkürzung nicht mehr priorisiert hat.

Insgesamt fällt auf, dass die Kommissionsvorschläge im Bereich der Einnahmen gerade mit dem Vorschlag für zwei neue Eigenmittelquellen weit ambitionierter ausfallen als bei den Ausgaben. Hier bleibt die Mittelverteilung relativ konstant. Spannend wird es bei den Verhandlungen über die Ausgaben darum zum einen über die Gesamtausstattung des Haushalts und zum anderen über die Verteilung der Agrar- und Strukturfonds zwischen den Mitgliedstaaten. Strategisch sind die Kommissionsvorschläge deutlich vom Wunsch getragen, die Verhandlungen so unkontrovers wie möglich zu gestalten. Dazu wird fast jede Reformambition geopfert. Da es bei der Verteilung der genannten zwei Hauptfonds v.a. um ein Hin und Her unter den Mitgliedstaaten geht, kann die Kommission ihr politisches Kapital vollständig auf die Einführung der neuen Eigenmittelquellen verwenden. Am Ende ist das Festhalten an einem status quo der allgemeinen Verteilung unter den Ausgabenkategorien wie auch an der Gesamthöhe die wohl einfachste Strategie, da alle stärkeren Umschichtungen schnell an den Vetos einzelner Mitgliedstaaten scheitern würden.

Die Bundesregierung wird v.a. mit den Eigenmittelvorschlägen zu kämpfen haben, da der Koalitionsvertrag die Einführung einer „EU-Steuer“ ausschließt. Auch wenn es mittel- und langfristige gar nicht unbedingt deutschen Interessen entspricht, Agrarsubventionen und Strukturfonds im bisherigen Volumen beizubehalten, hat sich die Bundesregierung bisher nicht auf eine reformorientiertere Verhandlungsposition in diesen Bereichen durchringen können. Damit wird sie sich den Vorschlägen im Ausgabenbereich kaum vehement und substantiell entgegenstellen.

## **Die missachtete makroökonomische Rolle des EU-Haushalts**

Es muss weiterhin als eine der rätselhaften Absonderlichkeiten des Mikrokosmos EU-Haushalt gelten, dass in Zeiten einer existentieller Krise der Währungsunion und nicht weniger bedeutsamer Debatten um Sinn und Richtung der europäischen Integration, sich der Gemeinschaftshaushalt allen Diskussionen erfolgreich entziehen kann. Während in eindeutig nicht-vergemeinschafteten Politikbereichen, wie etwa der Arbeitsmarktpolitik, freimütig über mehr Integration nachgedacht wird, dümpelt der gemeinsame – der supranationale – Haushalt im bekannten Fahrwasser alter Verhandlungsspielchen mit absehbarem Ausgang. Erklärbar wird dieses Phänomen, wenn man sich klarmacht, dass der Finanzrahmen ein sensibel austariertes Ergebnis einer fast rein intergouvernemental geführten Verhandlung mit 27 Vetospielern ist. Der Status-Quo ist im System angelegt. Umso bedeutsamer ist, dass gerade die EU-Kommission sich als diejenige Instanz versteht, die Missstände offenlegt und Initiativen für Veränderungen vorlegt. Gerade in der Frage der makroökonomischen Rolle des EU-Haushalts aber scheitert sie bereits an der Analyse – sie findet schlicht nicht statt.

Am 10. November 2010 legte die Kommission mit dem fünften Kohäsionsbericht die bislang umfangreichste Analyse der Auswirkungen ihrer Strukturpolitik vor. Doch wer hier eine Antwort oder zumindest den Ansatz einer Analyse erwartete, warum gerade die größten Mittelempfänger der Vergangenheit (Griechenland, Irland, Spanien, Portugal) heute auf ad-hoc Rettungsmaßnahmen und milliardenschwere Rettungspakete angewiesen sind, suchte vergeblich. Zwar anerkannte die Kommission die Tatsache einer offensichtlich nicht immer effizienten Mittelverwendung und schlug vor, dieses Defizit in der Zukunft am Beginn der Förderperiode anzugehen, indem mit jedem einzelnen Mitgliedstaat ein Vertrag über mit EU-Geldern zu behebbende Defizite geschlossen werden sollte. Gleichzeitig fehlt es aber weiterhin an einer umfassenden Analyse, welche Rolle die EU-Strukturfonds beim Aufbau der existenzgefährdenden Ungleichgewichte insbesondere in der peripheren Eurozone gespielt haben. Ohne an dieser Stelle eine abschließende Analyse unternehmen zu können, soll am Vorabend der Verhandlungen zum Finanzrahmen nach 2013 auf ein paar Auffälligkeiten hingewiesen werden (für alle folgenden Zahlen – siehe Tabelle 4).

Zunächst einmal kann, die Gründungsstaaten der Eurozone mit Griechenland isoliert betrachtet, von einer Transferunion im Sinne eines Ausgleichs von ärmeren zu reicheren Mitgliedstaaten gesprochen werden, der aber teilweise unsystematisch und nicht linear progressiv verläuft. Die Geberländer wenden bis zu 0,22% ihres jährlichen BIPs oder 62 Euro pro Einwohner auf, wobei beispielsweise Franzosen eine gegenüber Deutschen doppelt so hohe Nettobelastung tragen.

Ein prominenter Einwand lautet, die über die Strukturfonds mobilisierten Transfers seien zu gering, um eine signifikante makroökonomische Rolle spielen zu können. Abgesehen davon, dass dieses Argument die Sinnhaftigkeit der Strukturfonds insgesamt infrage stellt, hält es einer eingehenderen Analyse nicht stand. Tatsächlich bewegen sich die durch die Strukturfonds mobilisierten Nettotransfers innerhalb der Eurozone-12 in den Jahren 1999 bis 2009 für neun Staaten im Bereich von unter 0,5% ihrer jährlichen Wirtschaftsleistung. Jedoch erhielten im fraglichen Zeitraum Portugal durchschnittlich 1,7%, Griechenland 1,4% und Spanien 0,6% ihres jährlichen BIPs jedes Jahr. Um ein Gefühl für die Dimension zu bekommen, sei darauf verwiesen, dass der durchschnittliche fiskalische Impuls, den die Länder der Eurozone angesichts der beispiellosen Rezession für das Jahr 2009 unter großen Kraftanstrengungen verabschiedeten, gerade einmal einen Umfang von 1,1% des BIP hatte.<sup>3</sup> Dieser Umfang wurde demnach in den Fällen Portugal und Griechen-

land über eine Dekade hinweg jedes Jahr überschritten. Wenn also heute allgemein die zentrale Rolle der Konjunkturprogramme bei der Überwindung der Krise anerkannt wird, ist die These von der Per-se-Irrelevanz der Strukturfonds schlicht unhaltbar.

Erschwerend kommt hinzu, dass alle drei Staaten im fraglichen Zeitraum über Potential wuchsen, also zu erwarten ist, dass die Nettotransfers über die Strukturfonds inflationstreibend gewirkt haben und somit die Wettbewerbsfähigkeit gemindert statt gesteigert haben könnten. Zudem zeigt sich ein stark prozyklisches Zahlungsprofil: In allen Peripherieländern sind in den letzten zwei Jahren die Mittelzuflüsse deutlich zurückgegangen. Zudem müssen diese Länder bei Beibehaltung der aktuellen Förderkriterien mit einem deutlichen Rückgang der Mittel rechnen. Nachdem also mehr Mittel flossen, als eigentlich benötigt wurden, droht nun das Versiegen der Transfers, obwohl sie zur Dämpfung einer langjährigen Rezessionsphase erforderlich wären.

Tabelle 4: Inner-Eurozonen-Transfers über die EU-Strukturfonds 1999-2009

	Durchschnittl. jährlicher Nettotransfer pro Einwohner	Durchschnittl. jährlicher Nettotransfer in % / BIP	Durchschnittl. jährliche Abweichung vom Wachstumspotential in % / BIP	EU-Strukturfonds mittel 2009 im Vergleich zu 2006
Belgien	-47 €	-0,19%	0,7%	282%
Deutschland	-17 €	-0,06%	-0,3%	8%
Griechenland	228 €	1,39%	0,6%	-31%
Spanien	102 €	0,60%	0,6%	-16%
Frankreich	-29 €	-0,12%	1,4%	48%
Irland	41 €	0,18%	1,3%	-49%
Italien	9 €	0,04%	0,8%	-30%
Luxemburg	-36 €	-0,09%	1,6%	454%
Niederlande	-62 €	-0,22%	-0,2%	48%
Österreich	-29 €	-0,11%	0,3%	48%
Portugal	229 €	1,66%	0,3%	1%
Finnland	-10 €	-0,04%	1,3%	26%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Europäische Kommission: Finanzberichte 1999-2009 (vormals „Allokationsbericht“), EUROSTAT, AMECO. „Nettotransfer“ berücksichtigt die jeweiligen Finanzierungsanteile am EU-Haushalt.

All diese Beobachtungen sind erklärbar, vor allem deswegen, weil die EU-Strukturfonds nie zur makroökonomischen Steuerung angelegt waren, sondern auf langjährige Wirtschaftsförderung. Das aber schließt eben nicht aus, dass sie nicht-intendierte Auswirkungen in der Vergangenheit gehabt haben und diese auch in der Zukunft zeigen werden. Bereits seit längerem liegen vereinzelt Vorschläge vor, wie unter Beibehaltung der grundsätzlichen Konstruktion der Fonds, diese aktiver für eine makroökonomische Steuerung der Eurozone nutzen könnte, Grundvoraussetzung hierfür wäre aber, dass die europäischen Akteure und hier voran die Kommission diese Rolle der Fonds überhaupt erst einmal anerkennt und systematisch untersucht.

3 Vgl. Europäische Zentralbank: Euro Area Fiscal Policies and the Crisis, S. 25.

# Industriepolitik

Armin Kummer

Artikel 173 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verpflichtet die Union und die Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit<sup>1</sup> der Industrie der Union gewährleistet sind. Dieses Ziel verfolgt die Union hauptsächlich durch Maßnahmen, die sie aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge durchführt, also beispielsweise durch Rechtsakte zur Errichtung des Binnenmarktes oder durch Mittelvergabe zugunsten von Forschung, technologischer Entwicklung und Raumfahrt.

## Der industriepolitische Diskurs in Europa

Die industriepolitische Debatte auf europäischer Ebene ist geprägt durch unterschiedliche Traditionen in den EU-Mitgliedstaaten was das Verständnis der Rolle des Staates in der Wirtschaft angeht. Die unterschiedliche Bedeutung der Industrie in der nationalen Wertschöpfung sowie die spezifische Struktur des verarbeitenden Gewerbes prägt zudem die Interessensvielfalt der Mitgliedstaaten.<sup>2</sup> Zudem ist in jüngerer Zeit das narrative Fundament des traditionellen industriepolitischen Diskurses durch Globalisierung ganz grundsätzlich erschüttert worden. Die Fiktion einer Interessensidentität nationaler Wirtschaftssubjekte lässt sich angesichts des zunehmend transnationalen Selbstverständnisses großer Unternehmen kaum mehr aufrechterhalten.<sup>3</sup> Sowohl die Globalisierung der Wertschöpfungsketten als auch vor allem die Globalisierung der Kapitalquellen eröffnen hier neue Perspektiven. Auch in der Frage, ob sich industriepolitisches Handeln eher an der Aktiv- oder der Passivseite der Unternehmensbilanz orientieren soll, zeichnet sich bislang kein Konsens ab. Weitgehend unstrittig war bislang jedoch die Überzeugung, dass der Markt und nicht die Politik „Gewinner“ küren soll.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Industriepolitik der EU in den vergangenen Jahren vor allem auf „horizontale“, also branchenübergreifende Initiativen im Dienste eines wirtschaftsfreundlichen Umfelds für Unternehmen konzentriert. Zentral waren hierbei regulatorische Initiativen unter dem Motto „Bessere Rechtsetzung“ und die Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen, unter anderem durch die sogenannte „Stoiber Gruppe“. In jüngster Zeit spielten daneben auch verschiedene Initiativen in der Forschungs- und Innovationsförderung eine Rolle. Die zweite Barroso-Kommission hat im März 2010 die Industriepolitik in die auf zehn Jahre angelegte „Europa 2020“-Strategie für

---

Die in diesem Artikel ausgedrückten Meinungen sind die des Verfassers und sollten in keiner Weise als offizielle Position der Europäischen Kommission betrachtet werden.

- 1 Zur Frage der Übertragbarkeit dieses betriebswirtschaftlichen Begriffes in einen gesamtwirtschaftlichen Kontext siehe Paul Krugmann: *Competitiveness: A dangerous obsession*, in: *Foreign Affairs* 2/1994, S. 28-44.
- 2 Klaus Winkler: *Industriepolitik*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2010*, Baden-Baden 2011, S. 175.
- 3 Hierzu Raymond Vernon: *In the Hurricane's Eye. The troubled prospects of multinational enterprises*, Cambridge MA 1998, S. 30-60.

„intelligentes, nachhaltiges und integratives“ Wirtschaftswachstum eingebettet.<sup>4</sup> Als eine von sieben „Leitinitiativen“ soll sie nun der Förderung einer ressourceneffizienteren, umweltfreundlicheren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft dienen.

In der wissenschaftlichen Debatte werden währenddessen zunehmend Rufe nach der Rehabilitierung einer aktiven Industriepolitik vernehmbar.<sup>5</sup> Hierbei spielen vor allem drei Faktoren eine Rolle: Während seit den 1980er Jahren die Risikoabwägung zwischen möglichem Politikversagen und Marktversagen meist zugunsten der Märkte entschieden wurde, so hat das schiere Ausmaß der durch deregulierte Finanzmärkte verursachten Weltwirtschaftskrise zu einer Umgewichtung in der relativen Risikowahrnehmung geführt. Daneben präsentiert sich mit dem Klimawandel eine gesellschaftliche Herausforderung, deren Lösung ohne staatlichen Eingriff von nur wenigen erwartet wird. Zuletzt stellt der anhaltende Erfolg des chinesischen Entwicklungsmodells westliche Orthodoxien zunehmend in Frage.<sup>6</sup>

### **Der industriepolitische Ansatz der zweiten Barroso-Kommission**

In ihrer Mitteilung „Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung. Vorrang für Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit“ vom 28. Oktober 2010<sup>7</sup> definiert die zweite Barroso-Kommission ihren neuartigen industriepolitischen Ansatz als Leitinitiative der Europa 2020-Strategie. Die Mitteilung illustriert die enorme Bandbreite der Politikfelder, die potentiell Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit der europäischen Industrie haben. Im Lichte der Wirtschaftskrise weist sie auf die Notwendigkeit des Abbaus von industriellen Überkapazitäten hin. Für eine gewisse Neuorientierung der Industriepolitik steht auch die Hervorhebung ihrer sektorspezifischen Dimension. Eine Reihe von Industriesektoren, darunter die Raumfahrt, die „nachhaltige Mobilität“ und energieintensive Industriezweige, sollen künftig durch zielgerichtete Initiativen gefördert werden. Wichtig im Sinne einer Überwindung der Dichotomie zwischen horizontaler und sektoraler Industriepolitik ist hier auch die Initiative „Schlüsseltechnologien“ (key enabling technologies). Während hier zwar gezielt bestimmte Technologien, beispielsweise die industrielle Biotechnologie, die Nanotechnologie oder die Photonik öffentlich gefördert werden sollen, so dienen diese Technologien doch wiederum einer Vielzahl von Industriebranchen.

### **Sektorübergreifende Initiativen: Europäische Normung**

Einen wichtigen Meilenstein horizontaler – also branchenübergreifender – Industriepolitik stellt das „Normungspaket“ dar, welches von der Kommission am 1. Juni 2011 angenommen wurde. Das Paket enthält eine politische Mitteilung und den Legislativvorschlag für eine Verordnung.<sup>8</sup>

---

4 KOM (2010) 2020.

5 Siehe z.B. Philippe Aghion/Julian Boulanger/Elie Cohen: Rethinking industrial policy. BRUEGEL policybrief, 04/2001. Dort auch weiterführende Literatur.

6 Im Fach der Entwicklungsökonomie genießt die Industriepolitik schon seit langem einen weit besseren Ruf als bei den Wirtschaftsberatern westlicher Regierungen, siehe z.B. Ha-Joon Chang: Kicking away the ladder. Development Strategy in Historical Perspective, London 2003; Dani Rodrik: One Economics, many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth, Princeton N.J. 2007.

7 KOM (2010) 614.

8 KOM (2011) 311 und KOM (2011) 315.



Normen dokumentieren technische Lösungen, die Herstellern beispielsweise helfen, bestimmte gesetzliche Produktanforderungen zu erfüllen oder die Interoperabilität und Kompatibilität zwischen verschiedenen Produkten herzustellen. Normen werden von der Industrie selbst entwickelt, können kommerziell erworben werden und ihre Befolgung ist stets freiwilliger Natur. Normen beschleunigen den Wissenstransfer unter Produzenten, senken Produktionskosten durch Skaleneffekte, verringern Informationsasymmetrien zwischen der Angebots- und der Nachfrageseite, fördern dadurch die Marktakzeptanz neuer Produkte und erhöhen somit die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Nutzer. Harmonisierte europäische Normen fördern zudem den Binnenmarkt indem sie häufig widersprüchliche nationale Normen ersetzen und damit potentielle Handelshemmnisse beseitigen. Europäische Normen erlauben zudem dem Europäischen Gesetzgeber, sich in der Rechtsetzung auf die wesentlichen Anforderungen bezüglich Produktsicherheit zu beschränken und die Suche nach geeigneten technischen Lösungen zu deren Erfüllung der Privatwirtschaft zu überlassen. Europäische Normen werden von den drei Europäischen Normungsorganisationen, dem Europäischen Komitee für Normung (CEN), dem Europäischen Komitee für elektrotechnische Normung (CENELEC) und dem Europäischen Institut für Telekommunikationsnormen (ETSI) erarbeitet.

Das Normungspaket sieht eine grundlegende Überholung des europäischen Normungssystems mit dem Ziel der Beschleunigung, Vereinfachung und Modernisierung der Normungsverfahren vor. Ein neuer Rechtsrahmen soll die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und dem europäischen Normungssystem verbessern. Von industriepolitischer Bedeutung ist hier die Einführung einer strategischeren und transparenteren Planung von Normungsaufträgen, die künftig in Form jährlicher Arbeitsprogramme erfolgen soll. Die Kommission beabsichtigt, europäische Normen für innovative Produkte und Dienste in den Bereichen Ökodesign, intelligente Stromnetze, Energieeffizienz von Gebäuden, Nanotechnologien und Elektro-Mobilität in Auftrag zu geben. Darüber hinaus will die Kommission den strategischen Einsatz der Normung zur Unterstützung von Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen in den Bereichen Umwelt, Innere Sicherheit und Zivilschutz ausweiten.

Das Normungspaket sieht spezifische Maßnahmen zur Beschleunigung und Modernisierung der Normung in dem besonders schnelllebigen Sektor der Informations- und Kommunikationstechnologien vor. Hier will die Kommission den Wettbewerbsdruck auf die Europäischen Normungsorganisationen erhöhen indem sie zur Unterstützung ihrer politischen Maßnahmen zunehmend ausgewählte Normen anderer Organisationen nutzen will. Zudem sollen künftig im öffentlichen Beschaffungswesen bestimmte Normen, die von führenden internationalen Foren und Vereinigungen entwickelt wurden, verwendet werden dürfen.

Industriepolitisch wichtig ist in diesem Zusammenhang auch das Bekenntnis zur Förderung der Nutzung internationaler Standards. Das europäische Normungssystem erkennt bereits heute den Vorrang internationaler Normen an. Die Kommissionsmitteilung bekräftigt die Absicht, andere Ländern und Regionen durch technische Hilfe zur Beteiligung an der internationalen Normung zu ermutigen. Zudem fordert die Kommission die europäischen und nationalen Normungsorganisationen auf, mehr Vorschläge für internationale Normen in strategisch wichtigen Bereichen vorzulegen und in internationalen Angelegenheiten abgestimmt vorzugehen.

### **Sektorspezifische Initiativen: Automobilindustrie**

Der Automobilbau bleibt mit 12,6 Millionen Beschäftigten und rund 26 Milliarden Euro Ausgaben für Forschung und Entwicklung einer der wichtigsten europäischen Industrie-sektoren und damit Objekt nationaler und europäischer Industriepolitik. Regierungen rund um die Welt sehen in der Entwicklung einer heimischen Automobilindustrie das Patentrezept für ein wirtschaftlich wie gesellschaftliches Aufholen mit einkommensstärkeren Industrienationen. Weltweit hat die industriepolitische Fixierung auf diesen Sektor zu bedeutsamen Überkapazitäten in der Produktion geführt, die in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise besonders augenfällig wurden.

Der Berichtszeitraum sah mit der Neuauflage des „CARS 21“ Prozesses und der Umsetzung der „europäischen Strategie für saubere und energieeffiziente Fahrzeuge“ vom April 2010<sup>9</sup> zwei wichtige industriepolitische Initiativen der EU im Automobilsektor. Letztere will technologieneutral die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen verringern, die Entwicklung „sauberer“ Antriebstechnologien beschleunigen und die Marktakzeptanz dieser Technologien fördern. Die Strategie wurde in den vergangenen Monaten durch die Annahme einiger Rechtsakte umgesetzt, welche die Zulassungsregeln und strengere Emissionswerte für verschiedene Fahrzeugklassen festlegen. Flankiert werden diese Rechtsakte durch die Vergabe von Finanzmitteln für automobilrelevante Forschung aus dem siebten Forschungsrahmenprogramm und durch Kredite der europäischen Investitionsbank („Green Cars Initiative“). Dazu treibt die EU aktiv den internationalen Regulierungsprozess für die Sicherheit elektrischer Fahrzeuge voran und revidiert gleichzeitig den europäischen Rechtsrahmen der Typenzulassung in Hinblick auf die Besonderheiten elektrischer Fahrzeuge.

Ogleich sich die Kommission einer zweigleisigen Strategie verpflichtet hat, die sowohl die Leistungsverbesserung konventioneller Antriebstechnologien als auch die beschleunigte Entwicklung alternativer Zukunftstechnologien zum Ziel hat, haben die jüngsten Fortschritte in der Batterietechnologie sowie der Wunsch nach einer Dekarbonisierung des Transportsektors Elektrofahrzeuge in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Der mittelfristige Anschaffungskostennachteil von Elektrofahrzeugen gegenüber konventionellen Fahrzeugen kann durch eine Reihe staatlicher Anschaffungsanreize aufgewogen werden. Auf europäischer Ebene gehören dazu beispielsweise die Harmonisierung der Ladeschnittstelle und der Ausbau einer flächendeckenden Ladeinfrastruktur. Die politischen Entscheidungsprozesse und die Konsensfindung unter den Mitgliedstaaten sind noch in vollem Gange.

Im Oktober 2010 wurde die „Hochrangige Gruppe für Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltiges Wachstum der Automobilindustrie in der Europäischen Union“ durch die Kommission eingesetzt und damit der bereits 2005 eingeleitete CARS 21-Prozess wiederaufgenommen. Die Sachverständigengruppe setzt sich zusammen aus Vertretern des Europäischen Parlaments, der Kommission, der Mitgliedstaaten, der Industrie und der Zivilgesellschaft und soll den Strukturwandel in der Automobilindustrie analysieren, industriepolitische Maßnahmen vorschlagen und die Kommission bei der Umsetzung der „Europa 2020“-Strategie unterstützen. Inhaltlich wird sich die Gruppe mit Fragen in den Bereichen „Innovation, Infrastruktur, Energieversorgung und -verbrauch“, „Handel und internationale Harmonisierung“, „Industrielle, soziale und territoriale Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit“ und „Binnenmarkt, Emissions- und CO<sub>2</sub>-Politik“ auseinandersetzen. Die Gruppe soll im Frühjahr 2012 ihren Abschlussbericht vorlegen.

---

9 KOM (2010) 186.

# Kulturpolitik

Otto W. Singer

Wie die Debatten zeigen, hat sich der institutionelle Gestaltungsrahmen für die europäische Kulturpolitik durch den Lissabon-Vertrag insgesamt nicht wesentlich geändert. Auch hat sich manche Erwartung – etwa hinsichtlich der Entwicklung der externen Kulturbeziehungen – als allzu optimistisch erwiesen. Zu welchen konkreten Formen der kulturpolitischen Governance dies letztlich führen wird, lässt sich gegenwärtig nur in Ansätzen erkennen. Insbesondere der Wegfall des Einstimmigkeitsprinzips im Rat könnte zu neuen Diskurskoalitionen zwischen Mitgliedstaaten, Kommission und Parlament führen. Zu befürchten ist dabei weniger die Vergemeinschaftung der Kulturpolitik als vielmehr eine verstärkte Tendenz hin zu einem konfrontativen Politikstil auf europäischer Ebene. Bestätigt hat sich im Berichtszeitraum die Erfahrung, dass die Initiierung und Umsetzung kulturpolitischer Projekte nicht zuletzt vom tatkräftigen Engagement des jeweiligen Ratsvorsitzes abhängen. Belgien hat zum 1. Juli 2010 den EU-Ratsvorsitz von Spanien übernommen. Das belgische Arbeitsprogramm war eng mit Spanien und Ungarn abgestimmt, also den Ländern, die vor und nach Belgien den Vorsitz geführt haben. Der belgischen Präsidentschaft oblag es vor allem, im Rahmen einer Evaluation einen neuen Arbeitsplan für die Zeit nach 2010 zu verabschieden. Der Arbeitsplan für Kultur 2011-2014 schreibt die Themen fort, die im Berichtszeitraum unter belgischem Vorsitz in der zweiten Jahreshälfte 2010 und – belastet mit erheblichen innenpolitischen Problemen – während der ungarischen Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2011 diskutiert worden sind.<sup>1</sup> Mit dem am 1. Juli 2011 beginnenden Vorsitz Polens wird die nächste Dreierpräsidentschaft Polen-Dänemark-Zypern eingeleitet.<sup>2</sup>

## EU-Kulturagenda und Arbeitsplan für Kultur 2011-2014

Drei Jahre nach Verabschiedung der EU-Kulturagenda wurde von der Europäischen Kommission im Juli 2010 erstmals ein Evaluierungsbericht vorgelegt. Eine umfassende Bestandsaufnahme aller wichtigen kulturpolitischen Aktivitäten auf EU-Ebene ist in einem ergänzenden Dokument enthalten.<sup>3</sup> Vor dem Hintergrund des Berichtes verabschiedete der Kulturministerrat unter belgischem Vorsitz am 18. November 2010 die Schlussfolgerungen zum Arbeitsplan für Kultur 2011-2014 (EU-ABl. C 325/1).<sup>4</sup> Mit dem neuen Arbeits-

---

1 Vgl. auch das Arbeitsprogramm der Kommission für 2011 (KOM(2010) 623, Teil II, S. 11f.).

2 Mit der Erweiterung des Politikfeldes um den Bereich des Sports änderte sich im Herbst 2010 die Bezeichnung für die Ratsformation in „Rat für Bildung, Jugend, Kultur und Sport“ (Ratsdokument 9509/1/11).

3 Vgl. Bericht über die Umsetzung der europäischen Kulturagenda (KOM (2010) 390, 19.07.2010) sowie das begleitende Arbeitspapier der Kommission (SEC(2010) 904, 19.7.2010); Mitte 2010 sind die Endberichte der OMK-Expertengruppen vorgelegt worden; sie sind abrufbar unter [http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc2240\\_de.htm](http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc2240_de.htm).

4 Neben dem Arbeitsplan wurden im Herbst 2010 auch Schlussfolgerungen zum europäischen Filmerbe (EU-ABl. C 324/01) sowie zu den Chancen und Herausforderungen für das europäische Kino im Digitalzeitalter (EU-ABl. C 323/15).

plan wurden die Prioritäten für die Kulturpolitik der Europäischen Union für die kommenden Jahre festgelegt. Das Dokument befasst sich mit Maßnahmen in sechs Prioritätsbereichen. Hierzu zählen a) Kulturelle Vielfalt, interkultureller Dialog und eine für alle zugängliche Kultur, b) Kultur- und Kreativwirtschaft, c) Kompetenzen und Mobilität, c) Kulturelles Erbe, einschließlich Mobilität von Sammlungen, e) Kultur und Außenbeziehungen sowie f) Kulturstatistiken. Zur Umsetzung des Arbeitsplans werden erneut mehrere Arbeitsgruppen eingerichtet, die durch die Kommission mit Expertise und logistischen Kapazitäten unterstützt werden.<sup>5</sup> Zu den vorgesehenen Projekten zählen insbesondere das Europäische Kulturerbe-Siegel,<sup>6</sup> die Erstellung eines Leitfadens für öffentliche Kunst- und Kulturinstitutionen zur Entwicklung von Schlüsselkompetenzen im Bereich Kulturbewusstsein und kulturelle Ausdrucksfähigkeit sowie ein Follow-up zum Grünbuch „Freisetzung des Potenzials der Kultur- und Kreativwirtschaft“. Wichtige Aspekte sind die Förderung der Digitalisierung des kulturellen Erbes und die Nutzung des Potenzials der Kultur- und Kreativwirtschaft für die lokale und regionale Entwicklung. Zur Förderung der Kultur- und Kreativwirtschaft und des Kulturtourismus ist eine enge Kooperation mit der Generaldirektion Unternehmen und Industrie vorgesehen. Im Rahmen der Förderung der Digitalisierung des Kulturerbes soll der Arbeitsplan mit den geplanten Maßnahmen der Digitalen Agenda – besonders im Hinblick auf die Europäische digitale Bibliothek Europeana – abgestimmt werden. Wie bisher sollen die Themen im Rahmen der offenen Methode der Koordinierung (OMK) diskutiert werden. Vorgesehen ist auch eine Halbzeitüberprüfung, Anfang 2014 soll außerdem – mit Blick auf die Vorbereitung eines neuen Arbeitsplans – ein abschließender Evaluierungsbericht vorgelegt werden.

### **Kultur und Wirtschaft**

Nicht unumstritten<sup>7</sup> ist das Ziel, Kultur in den Dienst anderer Politikfelder zu stellen. Die kulturpolitische Agenda der EU enthält nicht nur Anliegen auf dem unmittelbaren Gebiet von Kunst und Kultur, sondern erstreckt ihre Reichweite auch auf das Feld des Sozialen, der Technik und der Bildung. Es geht um die Wiederbelebung der Städte, um ländliche Diversifizierung, um Strukturverbesserungen auf dem Arbeitsmarkt, aber auch um die Unterstützung der sozialen Integration und der verbesserten Zusammenarbeit zwischen den Regionen. Betont wird dies etwa in den Schlussfolgerungen des Rates vom 10. Mai 2010 über den Beitrag der Kultur zur lokalen und regionalen Entwicklung (EU-ABl C 135/15).<sup>8</sup> Gleichzeitig werden auch verstärkt Modernisierungserfolge in der ökonomischen Sphäre angestrebt. Kultur- und Kreativindustrien sollen hierbei zu einem Katalysator für Innovation und Strukturwandel werden. Dieses Anliegen verdeutlichen die Schlussfolgerungen des Rates zum Beitrag der Kultur zur Umsetzung der Strategie „Europa 2020“, die im Mai 2011 unter ungarischem Vorsitz verabschiedet wurden (Ratsdokument 9057/11,

---

5 Neu eingerichtet wurde hierzu ein „Europäisches Expertennetzwerk Kultur“ („European Expert Network on Culture“, EENC), das von „Interarts and Culture Action Europe“ koordiniert wird ([www.interarts.net](http://www.interarts.net)).

6 Im Mai 2011 einigte sich die Ratsformation Kultur auf die Modalitäten für die Einführung eines Europäischen Kulturerbe-Siegels ab 2012 (Ratsdokument 9213/11).

7 So betont etwa der Ausschuss der Regionen, dass das Potenzial der Kultur- und Kreativindustrien nur dann erfolgreich erschlossen werden könne, wenn die gesellschaftliche Bedeutung der immateriellen Werte der Kultur in das Zentrum der kulturpolitischen Anstrengungen gestellt wird (EU-ABl. C 42/28, 10.02.2011).

8 Vgl. auch die Schlussfolgerungen des Rates vom 18. November 2010 zur Rolle der Kultur bei der Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung (EU-ABl. C 324/04).

19.04.2011).<sup>9</sup> Auftakt für diese strategische Fokussierung war die Veröffentlichung des Grünbuchs „Erschließung des Potenzials der Kultur- und Kreativindustrien“ im Frühjahr 2010 (KOM(2010)183), der eine öffentliche Konsultation folgte.<sup>10</sup> Die Adressaten waren Vertreter der nationalen staatlichen Kulturpolitik, die europäischen Institutionen sowie Wirtschafts- und Sozialpartner der Kultur- und Kreativindustrien. Die Konsultation hatte das Ziel, Stellungnahmen und Positionen zu einigen zentralen Problemen des Kultur- und Kreativsektors zusammenzuführen.<sup>11</sup> Davor gab es bereits eine Studie zur unternehmerischen Komponente in den kulturellen und kreativen Industrien (KKI), die – nach einer offenen Ausschreibung – von der EU-Kommission an die Utrecht School of the Arts vergeben wurde.<sup>12</sup>

### Auswärtige Kulturbeziehungen

Neue Akzente deuten sich auch bei den kulturellen Außenbeziehungen an. Bereits die Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember 2008 sehen vor, die kulturellen Aspekte in den Beziehungen der Europäischen Union mit anderen Staaten stärker zum Tragen zu bringen (EU-ABl. C 320/10). Außerdem ist die EU als Vertragspartei des UNESCO-Übereinkommens zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen verpflichtet, die kulturelle Dimension in ihre Beziehungen mit Partnerländern und -regionen einzubinden.<sup>13</sup> Darüber hinaus sind auch die Vertretungen der EU-Kommission in Drittländern mit Kulturaufgaben betraut, so etwa im Rahmen von Film Festivals, Konzerten und anderen Kunst-Veranstaltungen. Dies ist häufig verbunden mit engen Kooperationen mit den Kulturzentren der Mitgliedstaaten, insbesondere im Rahmen des EUNIC-Netzwerkes (European Union National Institutes for Culture).<sup>14</sup> Angestrebt werden nun auch Verbesserungen der institutionellen Bedingungen der Auslandskulturarbeit, nachdem der neu geschaffene Europäische Auswärtige Dienst (EAD) seine Tätigkeit aufgenommen hat. Bislang besteht hier im Hinblick auf die kulturellen Aspekte ein deutliches Vakuum, da für den neuen Dienst keine Kulturabteilung vorgesehen ist.<sup>15</sup> Kulturakteure sowohl auf der Ebene der Politik als auch der kulturellen Praxis sehen darin ein beträchtliches Versäumnis und fordern deshalb, mit dem Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes zugleich ein institutionelles und personelles Gefüge für die außerkulturellen Beziehungen zu schaffen. Es gelte insgesamt, so heißt es in einer Entschließung des EU-Parlaments, eine kohärente, abgestimmte EU-Strategie für die Kultur in der EU-Außenpolitik zu entwickeln. Erforder-

9 Vgl. Ratsdokument 7603/11 vom 15. März 2011; die Strategie Europa 2020 für Beschäftigung und intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum wurde vom Europäischen Rat auf seiner Tagung vom 17. Juni 2010 angenommen (EUCO 13/1/10 REV 1).

10 Vgl. dazu die zusammenfassende Analyse der Kommission (SEC(2011) 399, 24.03.2011); hinzu kommen Entschlüsse des EU-Parlaments (INI/2010/2156, 12.05.2011) und des Ausschusses der Regionen (EU-ABl. C 42/28, 10.02.2011).

11 Konkretisiert werden diese Anliegen durch einen Beitrag der OMK-Expertenarbeitsgruppe „Maximierung des Potenzials der Kultur- und Kreativbranche, insbesondere von KMU“ vom Juni 2010, in der acht Aktionsfelder und 27 Aktionsbereiche identifiziert werden. Die Expertise findet sich neben weiteren Informationen unter [http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc2577\\_de.htm](http://ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc2577_de.htm).

12 Vgl. dazu [http://ec.europa.eu/culture/key-documents/doc3124\\_de.htm](http://ec.europa.eu/culture/key-documents/doc3124_de.htm).

13 Hinweise hierzu finden sich im Bericht über die Umsetzung der europäischen Kulturagenda vom 19. Juli 2010 (KOM (2010) 390) sowie im begleitenden Arbeitspapier der Kommission (SEC(2010) 904).

14 Vgl. dazu [www.eunic-online.eu](http://www.eunic-online.eu).

15 Auch in Deutschland wurde diesem Thema bisher nur wenig Beachtung geschenkt.

lich sei eine GD Kultur und digitale Diplomatie innerhalb des Organisationsrahmens des EAD. Die Kommission wird aufgefordert, noch im Jahr 2011 ein Grünbuch über eine Strategie für die kulturellen Außenbeziehungen der EU vorzulegen.<sup>16</sup>

### **Künftige Schwerpunkte der Kulturförderung**

Der Berichtszeitraum war nicht zuletzt geprägt durch die einsetzende Debatte über eine Reihe von Gemeinschaftsprogrammen, die ab 2013 durch eine neue Programm-Generation abgelöst werden. Dies betrifft zunächst das Programm Kultur 2007-2013, das für die Laufzeit von 7 Jahren mit einem Budget von 400 Mio. Euro dotiert ist und Kooperationsprojekte in allen kulturellen Sparten fördert. Die Europäische Kommission veröffentlichte hierzu im Dezember 2010 eine Zwischenbewertung,<sup>17</sup> daneben hat sie eine zweiteilige Konsultation mit Online-Befragung plus öffentlichem Hearing in Brüssel durchgeführt. Die Beiträge werden in den Vorschlag der Europäischen Kommission für ein neues Kulturförderprogramm einfließen, der für Ende 2011 bzw. Anfang 2012 erwartet wird. Auch das Programm „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ wird 2013 enden. Die Europäische Kommission veröffentlichte im Dezember 2010 eine Zwischenbewertung.<sup>18</sup> Modifikationen zeichnen sich auch für die Initiative „Kulturhauptstadt Europas“ ab.<sup>19</sup> Bereits 1999 wurde von den Mitgliedstaaten die Reihenfolge der Länder festgelegt, die bis 2019 Städte für den Titel vorschlagen können.<sup>20</sup> Nach Turku und Tallinn im Jahr 2011 werden 2012 Guimarães (Portugal) und Maribor (Slowenien), 2013 Marseille (France) und Košice (Slowakei), 2014 Umeå (Schweden) und Riga (Lettland) sowie 2015 Mons (Belgien) und Pilsen (Tschechische Republik) Kulturhauptstädte sein. Im Jahr 2013 soll ein neues Auswahlverfahren für die Jahre ab 2020 festgelegt werden. Vor dem Hintergrund der zumeist positiven Erfahrungsberichte<sup>21</sup> kann mit einer Weiterführung der Initiative auch in der nächsten Dekade gerechnet werden.

### **Weiterführende Literatur**

- Jozef Batora / Monika Mokre: *Culture and External Relations: Europe and Beyond*. London 2011.
- Steffen Rasmussen: *The Messages and Practices of the European Union's Public Diplomacy*, in: *The Hague Journal of Diplomacy*, 5 (3/2010) 263-287.
- Olaf Schwencke: *Das Europa der Kulturen – Kulturpolitik in Europa: Dokumente, Analysen und Perspektiven – von den Anfängen bis zur Gegenwart* (3. Aufl.), Essen 2010.
- Johannes Wienand; Christiane Wienand (Hrsg.): *Die kulturelle Integration Europas*, Wiesbaden 2010.

---

16 Vgl. die Entschließung des Europäischen Parlaments zu den kulturellen Dimensionen der auswärtigen Politik der EU vom 12. Mai 2011 (2010/2161(INI)).

17 Vgl. den Zwischenbericht über die Evaluierung der Durchführung des Programms Kultur (KOM(2010)810, 10.01.2011). Informationen finden sich auch unter <http://www.europa-foerdert-kultur.info>.

18 Vgl. den Bericht über die Zwischenevaluierung des Programms „Europa für Bürgerinnen und Bürger“ 2007-2013 (KOM(2011)83, 01.03.2011).

19 Vgl. auch die Beiträge zu RUHR.2010 in der Themenausgabe der Zeitschrift „Kulturpolitische Mitteilungen“ (Nr. 132, 1/2011).

20 Vgl. dazu [http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/doc413\\_de.htm](http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/doc413_de.htm).

21 Vgl. den Bericht der Kommission zur Evaluierung der Veranstaltung „Kulturhauptstadt Europas“ 2009 (KOM(2010) 762, 17.12.2010).

# Meerespolitik

Gaby Umbach

Zur Weiterentwicklung der integrierten Meerespolitik (IMP) der EU legte die Kommission einen Verordnungsvorschlag vor, dessen Hauptziel neben der strategischen Weiterführung der IMP auch die Schaffung einer Rechtsbasis für deren finanzielle Unterstützung ist. Darüber hinaus thematisiert er integrierte politisch-administrative Strukturen für Meeres- und Küstenregionen, übergreifende Politikgestaltungsinstrumente, Nachhaltigkeitserwägungen und internationale Kooperation als zentrale Elemente der weiteren Überlegungen.<sup>1</sup>

Damit verbunden schlug die Kommission in ihrer Mitteilung „Meereskenntnisse 2020“<sup>2</sup> vor, verschiedene meeresbezogene Richtlinien, Rahmenregelungen und Einrichtungen zu einer operativen Meeresdatenarchitektur zu integrieren und weiterzuentwickeln. Primäres Ziel der Initiative ist es, das Wissen über Meere und Ozeane zu verbessern, die Nutzung qualitätsgeprüfter, schnell verfügbarer und kohärenter Meeresdaten strukturell sowie finanziell zu optimieren und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Datennutzer zu stärken. Ein ökosystemorientierter Ansatz leitet diese Überlegungen zur Schaffung einer „Infrastruktur des Meereswissens“<sup>3</sup>, die mittels einheitlicher und vergleichbarer Parameter die europaweite Zusammenstellung von Meeresdaten erleichtern soll. Grenzüberschreitende Kooperation soll dazu beitragen, fragmentierte Datensätze zu Meeresregionen zu harmonisieren und zusammenzuführen. Aspekte wie weltweite Wettbewerbsfähigkeit, Nachhaltigkeit, Verbesserung öffentlicher Entscheidungsfindung und meereswissenschaftlicher Forschung stellen Beweggründe für die Initiative dar. Das dazugehörige Datenprotal „European Marine Observation and Data Network“ (EMODnet), das u.a. geologische, physikalische, chemische, biologische und Habitat-bezogene Daten zu bestimmten Meeresregionen beinhaltet, ist 2009 gestartet, soll bis 2012 konsolidiert und bis 2013/14 zur vollen Einsatzfähigkeit gebracht werden.<sup>4</sup>

Mit der Weiterentwicklung der IMP verbunden ist auch die Kommissionsmitteilung über einen gemeinsamen Informationsraum zur Überwachung des maritimen Bereichs in der EU.<sup>5</sup> Mit dem Ziel der Schaffung eines dezentralisierten, sektorübergreifenden und grenzüberschreitenden gemeinsamen Informationsaustauschsystems („Common Information Sharing Environment“/CISE) werden in ihr zentrale Elemente einer integrierten EU-Meeresüberwachung definiert. Der vom Rat unterstützte Fahrplan sieht folgende Schritte vor: Bestimmung der Nutzergruppen, Datenkartierung und Analyse bestehender Datenaustauschlücken, Einstufung der Geheimhaltungsgrade, Entwicklung einer Infrastruktur, Definition von Zugangsrechten und Prüfung der Kompatibilität mit bestehenden Rechtsvorschriften. Eine überarbeitete Version des Fahrplans soll Ende 2011 vorliegen.

Zur Entwicklung einer maritimen Raumordnung legte die Kommission die Mitteilung „Maritime Raumordnung in der EU – aktueller Stand und Ausblick“<sup>6</sup> vor. Sie beschäftigt

---

1 KOM(2010) 494, SEK(2010) 1097.

2 KOM(2010) 461.

3 IP/10/1268.

4 MEMO/10/404.

5 KOM(2010) 584.

6 KOM(2010) 771.

sich mit den seit 2008 erzielten Planungsfortschritten und den Ergebnissen einer öffentlichen Anhörung. Die Idee der EU-Meeresraumplanung fasst die meeresbezogenen Aktivitäten verschiedener EU-Sektorpolitiken sowie Mitgliedstaaten in einem einheitlichen strategischen Planungsrahmen zusammen. Die Optimierung von Synergien, Interessensausgleich, grenzüberschreitende Kooperation, Umweltbelange und die effiziente sowie nachhaltige Nutzung der Meere als Umweltressource wurden als Kernpunkte der Initiative unterstrichen. Die Mitteilung zieht folgende zentrale Schlussfolgerungen aus der öffentlichen Anhörung: es besteht Handlungs- und koordinierter Planungsbedarf auf EU-Ebene; einheitliche Rahmenvorstellungen sollen formuliert werden; einzelne sowie grenzüberschreitende Konzepte sollen aufeinander abgestimmt werden; maritime Wirtschaftsaktivitäten sollen weiterentwickelt werden; Nachhaltigkeit und Rechtssicherheit in diesem Bereich sollen gestärkt werden.<sup>7</sup> Für die Weiterentwicklung des Ansatzes hat die Kommission eine Folgenabschätzung zur Optionsentwicklung eingeleitet, die auf die Prüfung nicht rechtlich bindender (Austausch bester Praktiken, grenzüberschreitende Projekte, Leitlinien, Empfehlungen, etc.) sowie rechtsverbindlicher Instrumente abzielt.<sup>8</sup>

Gemäß Art. 9(3) der EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie definierte die Kommission zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Formulierung ihrer koordinierten Meeresstrategien für regionale Meeresgebiete 29 Kriterien mit 56 zugehörigen Indikatoren sowie methodische Standards zur Feststellung eines guten Umweltzustandes der Meere. Kohärenzsteigerung und Vergleichbarkeit waren hierfür zentrale Motivationspunkte; biologische Vielfalt, Meeresökosystemaspekte, Fischbestände, Überdüngung, Verschmutzung und Lärm bildeten die Schwerpunkte. Die Weiterentwicklung der Kriterien, Indikatoren und Standards ist als fortlaufender Prozess definiert.<sup>9</sup>

Verbunden mit den Aktivitäten im Bereich der Meerespolitik entwickelte die EU auch ihre Wasserpolitik weiter. Ganz im Zeichen des „Mainstreaming“-Ansatzes der EU-Meerespolitik (Integration mit anderen Sektorpolitiken) unterstrich der Rat in seinen Schlussfolgerungen zum Schutz von Wasserressourcen und zur integrierten nachhaltigen Wasserbewirtschaftung die Notwendigkeit der stärkeren Verbindung der Wasserpolitik mit anderen relevanten Sektorpolitiken wie z.B. der Agrar-, Energie-, Fischerei-, Klima-, Kohäsions-, Meeres- und Verkehrspolitik der EU. Er forderte die Erarbeitung politischer Konzepte zum Umgang mit hydrologischen Wetterextremen, die integrativ Aspekte von biologischer Vielfalt, Energieeffizienz, Förderung der natürlichen Wasserrückhaltung, Infrastruktur, Land- und Forstwirtschaft, Naturschutz, Raumordnung und Wasserökosystemen zusammenführen sollen. Diese Konzepte sollen auch die Maßnahmen gegen den Klimawandel sowie den proaktiveren Schutz gegen Hochwasser- und Dürrerisiken unterstützen. Ein europäisches Schutzkonzept für Wasserressourcen soll Mitte 2012 von der Kommission vorgelegt werden.<sup>10</sup>

### Weiterführende Literatur

Hoof, L. van / Tatenhove, J. van (2009): EU marine policy on the move: The tension between fisheries and maritime policy, in: *Marine Policy*, 33(4), S. 726-732.

Kratzmann, Jürgen (2011): Hat Europa maritime Interessen? Ein Bericht von der „Maritime Convention“ 2010, in: *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik*, 4(1), S. 141-145.

Wakefield, Jill (2010): Undermining the Integrated Maritime Policy, in: *Marine Pollution Bulletin*, 60(3), S. 323-333.

---

7 IP/10/1737.

8 Maria Damanaki, Speech/10/564.

9 Rat der EU 10545/10, IP/10/1084.

10 Rat der EU 11827/11, 11308/11.



# Menschenrechtspolitik

Gabriel N. Toggenburg<sup>1</sup>

Der neue Grundrechtsgehalt des Vertrages von Lissabon<sup>2</sup> hat in den Jahren 2010/2011 deutliches Echo auf politischer Ebene gefunden. Der Grundrechtsschutz gewinnt im EU-Rahmen an Gewicht. Begonnen wird dieses Kapitel aber mit den Unwägbarkeiten des EU-Grundrechtsschutzes. Dann wird auf die generell zunehmende Grundrechtsorientierung der EU eingegangen und schließlich ein besonders aktueller Teilbereich herausgegriffen und näher betrachtet – jener des Datenschutzes.

## Unsicherheiten bezüglich der Reichweite des EU-Grundrechtsschutzes

Grundrechte werden immer wieder im politischen Kontext der EU mit Passion diskutiert, doch nicht selten liegen die Debatten an der Schnittstelle zwischen nationalem Recht und Europäischer Politikgestaltung und damit mitunter jenseits einer tatsächlichen EU-Kompetenz. So wurde die ungarische EU-Präsidentschaft während des ersten Halbjahres 2011 im Zusammenhang mit der Reform des ungarischen Mediengesetzes<sup>3</sup> oder aber der Umgestaltung der ungarischen Verfassung<sup>4</sup> kritisiert. Während im Zweiteren Falle die Reichweite des EU-Rechts zu bescheiden war, um die politischen Bedenken juristisch zu unterfüttern, fanden sich im Ersteren Falle der eine oder andere binnenmarktrechtliche Anhaltspunkt. Diese Anhaltspunkte machte die Europäische Kommission auch dementsprechend geltend. Doch das Beispiel des Medienrechts ist aufschlussreich: in den einstigen Verhandlungen zur EU-Medienrichtlinie waren die Mitgliedstaaten nicht bereit gewesen, Bestimmungen zur Unabhängigkeit von Kontrollbehörden aufzunehmen. Tatsächlich wollen die Staaten der EU im Grundrechtsbereich keine allumfassende Schutzkompetenz einräumen, was dazu führt, dass der Grundrechtsschutz der EU fast per definitionem ein Fleckerlteppich bleibt. Primär zuständig für den grundrechtlichen Schutz innerhalb der EU bleiben die Mitgliedstaaten. Oft ist äußerst schwer zu erkennen, wo die konkrete Grundrechtszuständigkeit der EU beginnt und endet.

Auch ist das Wissen um den EU-Grundrechtsschutz sehr beschränkt. Eine im Juli 2011 veröffentlichte Umfrage des EU-Ombudsmanns brachte zu Tage, dass 72 % der Befragten sich nicht über die EU-Charta der Grundrechte informiert fühlen.<sup>5</sup> Die Tragweite der Charta ist auch ein beherrschendes Thema im ersten Jahresbericht der Kommission über die Anwendung der Charta, der Ende März 2011 präsentiert wurde.<sup>6</sup> Der Bericht unterstreicht, dass die Wirksamkeit der Charta der Grundrechte in erster Linie davon abhängt,

---

1 Alles hier Gesagte gibt ausschließlich die Meinung des Autors wieder und kann in keinerlei Weise der Agentur für Grundrechte der Europäischen Union zugerechnet werden.

2 Gabriel N. Toggenburg, Menschenrechtspolitik, Jahrbuch für Europäische Integration 2010, S. 185-190.

3 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2011 zum Mediengesetz in Ungarn.

4 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. Juli 2011 zu der geänderten ungarischen Verfassung.

5 26 836 europäische Bürger in allen 27 Mitgliedstaaten wurden befragt. Fast die Hälfte der Umfrageteilnehmer sieht das Recht auf Freizügigkeit und freien Aufenthalt als eines der wichtigsten Bürgerrechte an. Siehe Resümee des Bürgerbeauftragten, Eurobarometer Spezial, 7. Juli 2011.

6 KOM(2011) 160 endgültig vom 30. März 2011.

dass es der EU und den nationalen Behörden gelingt „genau [zu] erklären, wann die Charta gilt und wann nicht“. Hier mag sich die Besorgnis breitmachen, dass die umfassende Charta in ihren breiten Zugang bei den Bürgern Hoffnungen weckt, denen das EU-Recht nicht gerecht werden kann. Jedenfalls hält der Bericht fest: „Im Jahr 2010 hat die Kommission mehr als 4 000 die Grundrechte betreffende Briefe aus der Bevölkerung erhalten. Ungefähr drei Viertel derselben betrafen Fälle, die sich außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Union befinden. Das spiegelt ein häufig auftretendes Missverständnis über den Zweck der Charta wider und über die Situationen, in denen sie gilt oder nicht gilt.“ Um hier gegenzusteuern schlägt die Kommission vor, das Europäische E-Justiz-Portal verbessern, indem sie die Öffentlichkeit darüber informiert, wo auf nationaler Ebene Beschwerden wegen einer Verletzung der Grundrechte einzureichen sind. Auch soll der Dialog zwischen nationalen Behörden und Einrichtungen der EU verstärkt, und die Information der Bürger zur Reichweite der Charta erhöht werden.<sup>7</sup>

### **Der EU- Grundrechtsschutz im Aufwind: zunehmende Rolle im politischen Alltag**

Die Liste der grundrechtlichen Thematiken mit denen sich alleine das Parlament im Berichtszeitraum beschäftigt hat ist lang und reicht vom Gebrauch von Körperscannern<sup>8</sup>, der Verwendung von Braille Schrift<sup>9</sup>, frühkindlicher Bildung<sup>10</sup>, schwangeren Arbeitnehmerinnen<sup>11</sup>, der Lage der Roma<sup>12</sup>, Frauenarmut<sup>13</sup> und Gewalt<sup>14</sup> gegen Frauen, Gleichheit im Gesundheitswesen<sup>15</sup>, der Europäischen Bürgerinitiative<sup>16</sup>, Menschenhandel<sup>17</sup> bis zur aktuell auf EU-Ebene verhandelten, so genannten Europäischen Schutzanordnung<sup>18</sup>. Letzteres Rechtsinstrument soll ermöglichen, dass gerichtlich angeordnete Maßnahmen, die eine Person vor einer strafbaren Handlung schützen, in allen Mitgliedstaaten gelten. Freilich ist auch zu unterstreichen, dass die Grundrechte nicht nur in solch spezifischen Bereichen eine Rolle spielen, sondern generell im Rahmen der EU-Gesetzgebung zu berücksichtigen sind.

---

7 Der Jahresbericht der Kommission enthält neben der erwähnten Mitteilung auch ein Arbeitsdokument in welchem die zitierten Anfragen der Bürger Grundrecht für Grundrecht analysiert werden und somit einen instruktiven und übersichtlichen Einblick gibt wo – aus grundrechtlicher Perspektive – den Bürgern „der Schuh drückt“.

8 Entschließung vom 6. Juli 2011 zur Sicherheit der Luftfahrt unter besonderer Berücksichtigung von Sicherheitsscanner.

9 Erklärung vom 23. Juni 2011 zu einem freiwilligen System der Kennzeichnung in Braille-Schrift auf der Verpackung von Industrieerzeugnissen.

10 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Mai 2011 zu der frühkindlichen Bildung in der Europäischen Union.

11 Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Oktober 2010 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 92/85/EWG des Rates über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und stillenden Arbeitnehmerinnen am Arbeitsplatz.

12 Entschließung vom 9. März 2011 zur EU-Strategie zur Integration der Roma.

13 Entschließung vom 8. März 2011 zur Frauenarmut in der Europäischen Union.

14 Entschließung vom 5. April 2011 zu den Prioritäten und Grundzügen einer neuen EU-Politik zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen.

15 Entschließung vom 8. März 2011 zu dem Abbau gesundheitlicher Ungleichheit in der EU.

16 Legislative Entschließung vom 15. Dezember 2010 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bürgerinitiative.

17 Legislative Entschließung vom 14. Dezember 2010 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz.

18 Legislative Entschließung vom 14. Dezember 2010 zu dem Entwurf für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung.

So verabschiedete die Kommission im Oktober 2010 ihre „Strategie zur wirksamen Umsetzung der Charta der Grundrechte durch die Europäische Union“.<sup>19</sup> Darin verpflichtet sie sich, jeden Gesetzgebungsvorschlag über das gesamte Gesetzgebungsverfahren hinweg auf seine Grundrechtskompatibilität zu überprüfen (siehe die dabei angewandte „Grundrechts-Checkliste“ im Kasten unten).

*Grundrechts-Checkliste der Europäischen Kommission*

1. Welche Grundrechte sind betroffen?
2. Handelt es sich dabei um absolute Rechte (die in keinem Fall eingeschränkt werden dürfen – zum Beispiel die Würde des Menschen und das Verbot der Folter)?
3. Wie wirken sich die verschiedenen ins Auge gefassten politischen Optionen auf die Grundrechte aus? Handelt es sich dabei um positive (Förderung der Grundrechte) oder negative Auswirkungen (Einschränkung der Grundrechte)?
4. Haben die Optionen sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf die einschlägigen Grundrechte (zum Beispiel eine negative Auswirkung auf die Freiheit der Meinungsäußerung und eine positive Auswirkung auf das geistige Eigentum)?
5. Sind etwaige Grundrechtseinschränkungen präzise und vorausschauend formuliert worden?
6. Für den Fall, dass es zu Grundrechtseinschränkungen kommen sollte:
  - Sind diese zur Verwirklichung eines Ziels von allgemeinem Interesse oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten Dritter (welcher?) erforderlich?
  - Stehen sie in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel?
  - Tragen sie dem Wesensgehalt der einschlägigen Grundrechte Rechnung?

Im Februar 2011 verabschiedete auch der Rat Schlussfolgerungen zur Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung der Grundrechtscharta.<sup>20</sup> Darin wird festgehalten, dass der Rat über eine Reihe von Werkzeugen verfügt, um zu beurteilen und sicherzustellen, dass alle seiner vorgeschlagenen Gesetzesänderungen grundrechtskompatibel sind. Diese Kompatibilität-Checks sollen dem Rat zufolge garantieren, dass ausschließlich Legislativvorschläge vom Rat angenommen werden, die über eine Art von „Grundrechts-Siegel“ verfügen. Der Rat forderte seine Grundrechts-Arbeitsgruppe FREMP auf, methodologische Richtlinien zu entwerfen, die die Hauptaspekte für die besagten Grundrechtsüberprüfungen darlegen. Wie bereits letztes Jahr berichtet, hat auch das Europäische Parlament ein neues diesbezügliches Verfahren eingeführt. Dieser neue Artikel 36 seiner Geschäftsordnung scheint aber noch keine praktische Rolle zu spielen. Es wird aber im Parlament generell diskutiert, die Kapazitäten zur Folgenabschätzung auszubauen<sup>21</sup> und insbesondere den juristischen Dienst des Parlaments vermehrt in Grundrechtsfragen anzurufen<sup>22</sup>. Darüber hinaus fordert das Parlament von allen EU-Beschlussfassungsorganen, die von der EU-Grundrechteagentur „bereitgestellten Daten und Fakten in der Vorbereitungsphase der Gesetzgebungstätigkeit sowie bei der Beschlussfassung und/oder Überwachung zu nutzen“

19 KOM(2010) 573 endgültig vom 19.10.2010.

20 3071-tes Treffen der EU-Justizminister am 24.-25. Februar 2011.

21 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 8. Juni 2011 zu der Gewährleistung unabhängiger Folgenabschätzungen.

22 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Dezember 2010 zu den Grundrechten in der EU und deren wirksame Umsetzung nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon.

und mit der Agentur „ständig und eng zusammenzuarbeiten und dabei auch ihre Plattform der nichtstaatlichen Organisationen einzubeziehen“.<sup>23</sup>

Jenseits der zunehmenden Rolle des Grundrechtsschutzes in der EU-Gesetzgebung ist noch darauf hinzuweisen, dass die EU im Rahmen des Förderprogrammes „Grundrechte und Unionsbürgerschaft“<sup>24</sup> für den Zeitraum 2007-2013 95,2 Mio. EUR für grundrechtsrelevante Projekte in den Mitgliedstaaten zur Verfügung stellt. Eine erste Überprüfung des Förderprogrammes kommt zu durchwegs positiven Ergebnissen. Bemängelt wurde allerdings die ungleiche Nutzung der Mittel durch die 27 Mitgliedstaaten. So sind die 12 jüngsten Mitgliedstaaten unterrepräsentiert, während Italien mit einem Drittel aller Anträge deutlich in die andere Richtung aus der Reihe tanzt.<sup>25</sup> Weiteres Verbesserungspotential wurde in der Verbreitung der Ergebnisse geförderter Projekte gesehen. Tatsächlich kann nur ein breites Wissen über die geförderten Aktionen ermöglichen, dass diese Wiederhall in der Politikgestaltung finden.

### **Beispiel Datenschutz: Debatten um neue Herausforderungen und Rufe nach Erneuerung**

In einer im November 2010 veröffentlichten Mitteilung beschreibt die Europäische Kommission die neuen Herausforderungen im Datenschutz und weist darauf hin, dass die Datenschutz-Vorschriften für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen geändert werden müssen.<sup>26</sup> Bereits zuvor hatte die Kommission einen Überblick über das Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht veröffentlicht.<sup>27</sup> Es steht die Rundumerneuerung des EU-Rechtsrahmens im Bereich Datenschutz an. Auch das Parlament hat seine Standpunkte diesbezüglich dargetan. Jenseits der Notwendigkeit einer Ausdehnung des Datenschutzes auf die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, erwähnt das Parlament in seiner Entschließung von Juli 2011 unter anderem folgende Problembereiche:

- die „Freiwilligkeit“ der Zustimmung zur Datenverwendung im Arbeitsbereich;
- missbräuchliche Praktiken im Bereich der verhaltensorientierten Online-Werbung;
- das Recht auf Zugang zu Daten, auf deren Berichtigung, Löschung oder Sperrung;
- die Notwendigkeit das Recht auf Vergessen („right to be forgotten“) zu präzisieren und zu kodifizieren;
- der Trend in der digitalen Welt, Profile zu erstellen („Profiling“) und die Notwendigkeit Begriffe wie „Profil“ und „Profiling“ eindeutig zu definieren;
- die Stellung von Kindern und die Notwendigkeit, dass Medienkompetenz Teil der formalen Bildung wird, damit Kinder und Minderjährige lernen, wie sie sich in der Online-Umgebung verantwortungsvoll bewegen können;
- die Frage, ob Datenschutzbeauftragte in Unternehmen obligatorisch vorgeschrieben werden sollten;
- die Möglichkeiten, Sammelklagen einzuführen;

---

23 Siehe Fußnote 22, Rn 33.

24 Das Programm stellt für den Zeitraum 2007-2013 95,2 Mio. EUR zur Verfügung. Siehe bereits Gabriel N. Toggenburg, Menschenrechtspolitik, Jahrbuch für Europäische Integration 2010, S. 167-172, 170.

25 KOM (2011) 249 endgültig vom 5. Mai 2011.

26 KOM (2010) 609 endgültig vom 4. November 2010.

27 KOM (2010) 385 endgültig vom 20. Juli 2010.

- das Konzept des „Privacy by Design“, nach welchem alle Produkte, Dienstleistungen und Systeme so konzipiert sein sollten, dass sie nur jene personenbezogenen Daten sammeln, verwenden und übermitteln, die für ihr Funktionieren unbedingt erforderlich sind;
- oder die Möglichkeit freiwillige EU-Zertifizierungsregelungen als Ergänzungen zu legislativen Maßnahmen vorzusehen.
- Schließlich sprach sich das Parlament noch dafür aus, den Begriff der Unabhängigkeit hinsichtlich der nationalen Datenschutzbehörden klarzustellen.<sup>28</sup>

Tatsächlich wurde Unabhängigkeit von Datenschutzbehörden 2010 erstmals vor dem EuGH behandelt. Anlassfall war die Stellung der deutschen Datenschutzbehörden. Der EuGH legte einen strengen Maßstab an und vertrat die Auffassung, dass die Datenschutzbehörden, die auf Landesebene für die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten zu sorgen haben, staatlicher Aufsicht unterstellt und somit nicht ausreichend unabhängig seien.<sup>29</sup> Der Begriff „Unabhängigkeit“ ist somit im Sinne einer weitgehenden Unabhängigkeit zu lesen. Im Dezember 2010 verklagte die Europäische Kommission auch Österreich wegen unzureichender Unabhängigkeit seiner Datenschutzbehörde. Zwar verlangt das österreichische Datenschutzgesetz, dass die Datenschutzkommission ihr Amt unabhängig ausübt und an keine Weisungen gebunden ist. Der Kommission zufolge ist jedoch eine „vollständige Unabhängigkeit“ im Sinne des Artikels 28 Absatz 1 der EU-Datenschutzrichtlinie nicht gewährleistet, da die Datenschutzkommission Teil des Bundeskanzleramts ist und der Bundeskanzler ein Informationsrecht habe.

Doch nicht nur nationales Recht geriet in das Visier des Europäischen Datenschutzes. Auch EU-Gesetzgebung selbst kam in Gestalt der so genannten „Vorratsdatenspeicherung“ unter datenschutzrechtliche Kritik. Gemäß der Richtlinie 2006/24/EG müssen Telefon- und Internetunternehmen, unterschiedslos Daten über sämtliche Verbindungen ihrer Kunden erheben. Im März 2010 hob das Bundesverfassungsgericht das Gesetz zur Umsetzung dieser Richtlinie auf und stellte fest, dass es das Recht auf Privatsphäre erheblich bedrohe.<sup>30</sup> Im Anschluss an dieses Urteil forderte der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit die deutschen Unternehmen auf, alle gemäß dem verfassungswidrigen Gesetz gesammelten Daten zu löschen.<sup>31</sup> Auch Österreich verzeichnete Probleme mit der Richtlinie zur Vorratsdatenspeicherung. Obgleich der EuGH im Juli 2010 feststellte, dass Österreich mit der nicht fristgerechten Umsetzung der Richtlinie (die Frist endete mit 15. März 2009) gegen den EU-Vertrag verstoßen hat,<sup>32</sup> verzögert sich die Umsetzung weiterhin. Vor dem EuGH äußerte Österreich Bedenken, ob die Richtlinie mit den Grundrechten vereinbar sei, insbesondere mit Artikel 8 der Charta. Auch in Schweden verzögerte sich die Umsetzung der Richtlinie aufgrund grundrechtlicher Bedenken. Die Europäische Kommission plant nunmehr eine Überarbeitung der Richtlinie.

2010 wurde ein weiteres spannendes Kapitel im Datenschutz aufgeschlagen. Es geht hierbei um den Balanceakt zwischen dem Recht auf Schutz personenbezogener Daten und dem Recht auf Information. In einem Urteil von Juni 2010 prüfte der EuGH, in welchem Umfang personenbezogene Daten zu schützen sind, wenn gleichzeitig eine Pflicht besteht, Zugang zu Dokumenten zu gewähren.<sup>33</sup> Im konkreten Fall hatte die Kommission das Pro-

28 Entschließung vom 6. Juli 2011 zum Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union.

29 EuGH, C-518/07, *Kommission v. Bundesrepublik Deutschland*, 9. März 2010.

30 Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 256/08, 2 März 2010.

31 Entschließung der 79. Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder.

32 EuGH, C-189/09, *Kommission v. Österreich*, 29 Juli 2010.

tokoll eines Treffens offengelegt, jedoch fünf Namen geschwärzt. Die Klägerin hatte beantragt, Zugang zum vollständigen Dokument zu erhalten, konnte jedoch nicht begründen, weshalb die Übermittlung der personenbezogenen Daten nötig sei. Der EuGH gelangte dementsprechend zu dem Ergebnis, dass die Kommission den Zugang zum vollständigen Protokoll zu Recht abgelehnt hat.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch ein Fall, über den die Große Kammer des EuGH im November 2010 entschied.<sup>34</sup> Konkret ging es um agrarpolitische Vorschriften, die die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, stets zu veröffentlichen, wer im vorangegangenen Jahr Mittel aus dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) erhalten hat. Die Kläger hatten beim Verwaltungsgericht Wiesbaden beantragt, das Land Hessen zu verpflichten, die betreffenden Daten nicht zu veröffentlichen. Dazu erklärte der EuGH einerseits, dass in einer demokratischen Gesellschaft die Steuerzahler einen Anspruch haben, über die Verwendung öffentlicher Gelder informiert zu werden. Andererseits vertrat er jedoch die Auffassung, dass die Veröffentlichung der Namen der Empfänger und der genauen EGFL/ELER-Beträge, das Recht auf Achtung deren Privatsphäre im Allgemeinen und auf Schutz ihrer personenbezogenen Daten im Besonderen verletze. Ein derartiger Eingriff sei nicht unbedingt notwendig, um das Ziel der Transparenz zu erreichen. Daher erklärte der EuGH einige Bestimmungen der EU-Verordnungen Nr. 1290/2005 und Nr. 259/2008 für ungültig. Er brachte somit EU-gesetzliche Vorgaben zu Fall, weil sie gegen die primärrechtlich abgesicherten Grundrechte verstießen. Dies ist ein nicht zu unterschätzendes Signal, das zeigt, wie sich die Stellung des Grundrechtsschutzes im EU-System zunehmend verfestigt.

### Weiterführende Literatur

FRA, Grundrechte: Herausforderungen und Erfolge im Jahr 2010, Luxemburg 2011 (Jahresbericht der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte, [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_en.htm)).

---

33 EuGH, C-28/08 P, *Kommission v. Bavarian Lager*, 29. Juli 2010.

34 EuGH, Verbundene Rechtssachen C-92/09 und C-93/09, *Eifert, Schecke v. Land Hessen*, 9. November 2010.

# Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit

Sebastian Müller / Christoph Gusy

Die umfangreichen Änderungen des Europäischen Primärrechts durch den Vertrag von Lissabon<sup>1</sup> betrafen auch den Regelungsbereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Die maßgeblichen Bestimmungen aus dem EUV a.F. wurden in das Primärrecht übertragen und befinden sich jetzt nunmehr unter der Überschrift des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in den Art. 67-89 AEUV.<sup>2</sup> Allerdings waren die Mitgliedstaaten nicht bereit, die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit umfänglich in den Kompetenzbereich der EU zu überführen.<sup>3</sup> So existiert derzeit ein ausdifferenziertes Verfahrens- und Kompetenzregime, das je nach Materie regelt, welches Organ neue Gesetze anstoßen kann und welches Verfahren dafür in Betracht kommt. Ferner regelt das EU-Recht klar, welche Bereiche den Mitgliedstaaten verbleiben. Hierzu zählt namentlich das materielle Eingriffsrecht der operativen Polizei. Es liegt damit eher eine behutsame Fortentwicklung vor. Das gilt auch für den Rechtsschutz: Auch wenn seit der Neufassung *grundsätzlich* die Rechtsschutzmöglichkeit auf den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Rahmen des AEUV fortentwickelt wurde, greift nach wie vor die Übergangsregelung des Vertrags von Lissabon.<sup>4</sup> Die Mitgliedstaaten können danach die Entscheidungskompetenz des EuGH für fünf Jahre im bisherigen Umfang einschränken (Art. 35 Abs. 1 EUV a.F.).

Nachdem der Gesetzgebungsprozess in dem hier beschriebenen Bereich nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon unterbrochen schien,<sup>5</sup> gewannen die Aktivitäten der EU im Berichtszeitraum wieder an Dynamik. Wegen der neuen Kompetenzgrundlagen und der einschlägigen Bestimmungen der EU-Grundrechtecharta wird sich erst in den nächsten Jahren zeigen, welche weiteren Integrationsschritte die EU vollziehen wird. Trotz der rechtlich begrenzten europäischen Integration existieren auf europäischer Ebene derzeit zahlreiche Legislativvorschläge. So ist anerkannt, dass beispielsweise grenzüberschreitende Kriminalität effektiv bekämpft werden muss. Das gilt insbesondere für massive Menschenrechtsverletzungen wie Menschenhandel. Auf der anderen Seite müssen die EU und die Mitgliedstaaten bei EU-rechtlichen Entwicklungen, Akten der Kooperation im Wege von völkerrechtlichen Verträgen und rechtlich nicht verbindlichen Beschlüssen die

---

1 Die konsolidierte Fassung ist abgedruckt in ABI. C 115 v. 9.5.2008, S. 1-388.

2 Siehe dazu die gute Übersicht von Peter-Christian Müller-Graff: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, in: Jürgen Schwarze/Armin Hatje (Hrsg.): Der Reformvertrag von Lissabon, Baden-Baden 2009, S. 105-126.

3 Dazu Markus Möstl: Rechtsgrundlagen und Rechtsbestand der Europäischen Sicherheitspolitik, in: Armin Hatje/Martin Nettesheim (Hrsg.): Sicherheit in der Europäischen Union, Baden-Baden 2009, S. 41-42.

4 Siehe Art. 10 Abs. 1 Protokoll über die Übergangsbestimmungen, Vertrag von Lissabon.

5 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Auswirkungen des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon auf die laufenden interinstitutionellen Beschlussfassungsverfahren, KOM(2009) 665 endg., Brüssel, 2.12.2009. Eine Liste der betroffenen Vorschläge findet sich in: Europäische Kommission: Mitteilung KOM(2009) 665, Anhang 2.

existierenden Grundrechtsstandards beachten. Das gilt für den grundrechtssensiblen Bereich des Strafrechts und der polizeilichen Zusammenarbeit insbesondere für den Datenschutz und für den Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes. Es wäre wünschenswert, wenn die für das europäische Sicherheitsrecht konstatierte Maßstabsarmut<sup>6</sup> nicht nur durch notwendige Rechtssetzung, sondern auch durch praktisch umgesetzten Grundrechtsschutz in Zukunft weiter verringert werden könnte.

### Politische Fortentwicklung der EU-Sicherheitsstrategie

Die zukünftigen Arbeitsschwerpunkte der EU im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sind im Stockholmer Programm „Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas“<sup>7</sup> festgehalten, das die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat im Dezember 2009 annahmen und das die programmatischen Grundlinien bis 2014 enthält. Im Anschluss daran veröffentlichte die EU-Kommission mit dem Ziel seiner Umsetzung im April 2010 einen Aktionsplan, in dem konkrete gesetzgeberische Maßnahmen aufgelistet sind.<sup>8</sup> Nach der Auffassung des Rates bedurfte es darüber hinaus einer zusätzlichen und einheitlichen europäischen Strategie der inneren Sicherheit.<sup>9</sup> Das Konzept einer einheitlichen, europäischen Strategie der inneren Sicherheit zielt nach Ansicht des Europäischen Parlaments darauf ab, ergänzend, aber unabhängig von den Mitgliedstaaten ein eigenes sicherheitsrelevantes Rechtsregime zu schaffen.<sup>10</sup> Sie hat vor allem die Gefahren im Blick, die europäische Auswirkungen haben können. Die Strategie verfolgt im Wesentlichen fünf sicherheitsrelevante Bereiche, die von 2011 bis 2014 besonders in der europäischen politischen Debatte und Gesetzgebung berücksichtigt werden sollen. Nach dem Text der Kommission sind es folgende Zielvorgaben: „1. Schwächung internationaler krimineller Netzwerke. 2. Maßnahmen gegen Terrorismus, Radikalisierung und Rekrutierung von Terroristen. 3. Besserer Schutz der Bürger und Unternehmen im Cyberspace. 4. Erhöhung der Sicherheit an den Außengrenzen. 5. Verbesserung der Widerstandsfähigkeit Europas gegenüber Krisen und Katastrophen.“<sup>11</sup> Auf der Grundlage der schon sehr ausführlichen Strategie erarbeitete die EU-Kommission einen Plan mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen.<sup>12</sup> Dazu gehören beispielsweise eine Regelung zur Nutzung von EU-Fluggastdaten, Rahmenregelungen zum Einfrieren von Vermögen von Terroristen sowie Richtlinien zum Umgang mit illegalen Internet-Inhalten.<sup>13</sup> Neben dem Stockholmer Programm gibt die Strategie der inneren Sicherheit bis 2014 die politischen Leitlinien vor.

---

6 Bettina Schöndorf-Haubold: Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht, Baden-Baden 2010, S. 140.

7 Rat der Europäischen Union: Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger, Ratsdokument 17024/09, Brüssel, 2.12.2009.

8 Europäische Kommission: Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms, KOM(2010) 171 endg., Brüssel, 20.4.2010.

9 Rat der Europäischen Union: Entwurf einer Strategie der inneren Sicherheit der Europäischen Union: „Hin zu einem europäischen Sicherheitsmodell“, Ratsdokument 5842/2/10, Brüssel, 23.2.2010.

10 European Parliament: Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, Working Document 1 on the European Union's internal security strategy, 14.2.2011.

11 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. EU-Strategie der inneren Sicherheit: Fünf Handlungsschwerpunkte für mehr Sicherheit in Europa, KOM(2010) 673 endg., Brüssel, 22.11.2010, S. 5-17.

12 Ebd., S. 20-25.

13 Ebd.



## **Neue Entwicklungen im Bereich polizeilicher und justizieller Zusammenarbeit: Rechtliche Entwicklungen nach Lissabon**

Im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivilsachen initiierte bzw. verabschiedete die EU im Berichtszeitraum Rechtsakte, die Neuregelungen insbesondere im Bereich des Familienrechts betreffen. Der Rat nahm erstmals im Wege der erleichterten Zusammenarbeit<sup>14</sup> die Verordnung Nr. 1259/2010 vom 20. Dezember 2010 zur „Durchführung einer verstärkten Zusammenarbeit im Bereich des auf die Ehescheidung und Trennung ohne Auflösung des Ehebandes anzuwendenden Rechts“ an, die in 14 Mitgliedstaaten ab Mitte 2012 das Recht der Ehescheidung harmonisieren soll.<sup>15</sup> Ferner präsentierte die EU-Kommission im März 2011 dem Rat Verordnungsvorschläge über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung und die Vollstreckung von Entscheidungen im Bereich des Ehegüterrechts<sup>16</sup> und der eingetragenen Partnerschaften.<sup>17</sup> Ziel ist es, die Verwaltung des ehelichen oder partnerschaftlichen Vermögens in den Mitgliedstaaten der EU zu erleichtern und den Gerichtsstand festzulegen. Die Vorschläge sind derzeit im Gesetzgebungsverfahren. In verfahrensrechtlicher Hinsicht sind zwei Entwicklungen zu nennen: Zum einen trat das revidierte Übereinkommen von Lugano über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen<sup>18</sup> im Verhältnis zwischen der EU und der Schweiz am 1. Januar 2011 in Kraft.<sup>19</sup> Zum anderen brachte die EU-Kommission Ende 2010 einen Vorschlag in das Gesetzgebungsverfahren ein, die EU-weite gültige Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Brüssel I-VO) neu zu fassen. Sie zielt insbesondere darauf ab, praktische Probleme der gegenseitigen Anerkennung von Gerichtsurteilen so weit wie möglich zu minimieren.<sup>20</sup>

Etwas umfangreicher waren die Aktivitäten auf dem Gebiet der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, die sowohl materiell-rechtliche wie auch verfahrensrechtliche Aspekte betrafen. So nahm die EU im Berichtszeitraum eine wichtige Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels an, in der sie u.a. Menschenhandel näher definiert, Mindeststrafen festlegt und Bestimmungen zum Schutz der Opfer aufnimmt.<sup>21</sup> Ferner einigte sich der Rat auf eine Grundposition<sup>22</sup> zum Richtlinienvorschlag der EU-Kommission, der die strafrechtlichen Bestimmungen zur Bekämpfung des sexuellen Miss-

---

14 Dazu näher: Sebastian Zeitmann: Das Verfahren der Verstärkten Zusammenarbeit und dessen erstmalige Anwendung: Ein Ehescheidungs- und Trennungsrecht für Europa, in: ZEuS 2011, S. 88, hier 103-110.

15 ABl. L 343 v. 29.12.2010, S. 10-16.

16 Europäische Kommission: KOM(2011) 126 endg., Brüssel, 16.3.2011.

17 Europäische Kommission: KOM(2011) 127 endg., Brüssel, 16.3.2011.

18 ABl. L 339 v. 21.12.2007, S. 3-41.

19 Die Schweiz hinterlegte am 20. Oktober 2010 die Ratifikation. [http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/wirtschaft/ref\\_gesetzgebung/ref\\_abgeschlossene\\_projekte/ref\\_lugano\\_uebereinkommen.html](http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/wirtschaft/ref_gesetzgebung/ref_abgeschlossene_projekte/ref_lugano_uebereinkommen.html), besucht am 28.4.2011.

20 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die gerichtliche Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (Neufassung), KOM(2010) 748 endg., Brüssel, 14.12.2010.

21 Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 5.4.2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates, ABl. L 101 v. 15.4.2011, S. 1-11.

22 Rat der Europäischen Union: 3051. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Ratsdokument PRES/10/322, v. 3.12.2010.

brauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie zu verbessern sucht.<sup>23</sup> Inwieweit das Europäische Parlament den Vorschlag annehmen wird, bleibt abzuwarten. Der Europäische Datenschutzbeauftragte kritisierte in seiner Stellungnahme die vorgeschlagenen Sperrverfahren von Webseiten und stellte die in dem Vorschlag avisierte Überwachung des Internets so in Frage.<sup>24</sup> Der Vorschlag für eine Richtlinie über Angriffe auf Informationssysteme<sup>25</sup> wiederum zielt darauf ab, ein harmonisiertes Strafrecht europaweit fortzuentwickeln. Dabei stehen insbesondere organisierte kriminelle Handlungen durch Schadsoftware gegen Computernetzwerke und rechtswidrige Dateneingriffe im Fokus des Vorschlags. Die EU-Kommission brachte den Vorschlag September 2010 ein, er wird im Rat diskutiert.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht sollen folgende Entwicklungen hervorgehoben werden: Die EU erließ im Oktober 2010 die Richtlinie 2010/64/EU über das Recht auf Dolmetscherleistungen und Übersetzungen im Strafverfahren.<sup>26</sup> Die EU will damit die Rechte Beschuldigter im Strafverfahren sichern, wie sie in Art. 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) niedergelegt sind. Deswegen sieht die Richtlinie u.a. vor, dass die Mitgliedstaaten Dolmetscherleistungen im Strafverfahren zur Verfügung stellen und unabhängig vom Ausgang des Verfahrens auch finanzieren. Die im Gesetzgebungsverfahren befindliche Richtlinie über das Recht auf Belehrung im Strafverfahren dient ebenfalls der einfachgesetzlichen Umsetzung von Art. 6 EMRK.<sup>27</sup> Sie dient dazu, in Europa einheitliche Standards bei der Belehrung über die Rechte im Ermittlungs- und Strafverfahren sicherzustellen, sobald eine Person offiziell einer Straftat verdächtigt wird. Die EU plant, im Juli 2011 das Gesetzgebungsverfahren abzuschließen.<sup>28</sup> Schließlich brachten einige Mitgliedstaaten einen Richtlinienvorschlag ein, der eine europäische Ermittlungsanordnung schaffen soll.<sup>29</sup> Ermittelnde Strafbehörden in einem Mitgliedstaat sollen so auf die strafprozessualen Ermittlungsmaßnahmen in einem anderen Mitgliedstaat zugreifen können. Dieser Vorschlag ist jedoch nicht unumstritten.<sup>30</sup>

Im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit lassen sich ebenfalls einige Entwicklungen benennen. An dieser Stelle sei nur kurz der wichtige Ständige Ausschuss für die operative Zusammenarbeit im Bereich der inneren Sicherheit (COSI) erwähnt, der dem Rat zugeordnet ist und auf politischer Ebene die operative Zusammenarbeit im Bereich der

---

23 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie der Kinderpornografie und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI des Rates, KOM(2010) 94 endg., Brüssel, 29.3.2010.

24 ABl. C 323 v. 30.11.2010, S. 6-8.

25 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über Angriffe auf Informationssysteme und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2005/222/JI des Rates, KOM(2010) 517 endg., Brüssel, 30.9.2010.

26 ABl. L 280 v. 26.10.2010, S. 1-7.

27 EU-Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht auf Belehrung in Strafverfahren, KOM(2010) 392 endg., Brüssel, 20.7.2010.

28 Rat der Europäischen Union: 3081. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Ratsdokument PRES/11/93, v. 11.4.2011.

29 ABl. C 165 v. 24.6.2010, S. 22-39.

30 Der Bundestag lehnte ihn einstimmig ab. Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 17/65, S. 6942. Kritisch auch die EU-Grundrechteagentur: Council of the European Union, Opinion of Fundamental Rights Agency, Ratsdokument 7617/11, Brüssel, 11.3.2011.

inneren Sicherheit koordinieren hilft.<sup>31</sup> Wichtig sind ferner die Diskussionen um die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX, die derzeit in die Richtung gehen, die operative Zusammenarbeit der europäischen Polizei an den EU-Außengrenzen zu verbessern.<sup>32</sup> Das spiegelt sich auch in dem Verordnungsvorschlag<sup>33</sup> wieder, der die Einsatzmöglichkeiten der Agentur aufgrund der bisher geltenden FRONTEX-Verordnung fortentwickeln soll und der derzeit im Rat diskutiert wird.<sup>34</sup> Die politischen Entwicklungen in den arabischen Anrainerstaaten der EU gaben zudem der Diskussion um die Grenzen *innerhalb* der EU eine neue Dynamik. Stand die Entwicklung um das Schengen-Regime im Zeichen, die Grenzen zu öffnen, gibt es jetzt wieder Vorschläge, Grenzkontrollen über die bislang geltenden Ausnahmeklauseln hinaus unter bestimmten Umständen wieder einzuführen. Schließlich soll hier noch der – nicht unumstrittene<sup>35</sup> – Vorschlag der EU-Kommission zu Fluggastdatensätzen erwähnt werden.<sup>36</sup> Die EU will damit ein harmonisiertes Informationssystem in Europa einführen, in dem die Passagierdaten sämtlicher Fluggäste, die aus einem Drittstaat in die EU oder aus der EU in einen Drittstaat reisen, gesammelt und verarbeitet werden. Dies diene ausschließlich zum Zweck, die Daten dann zur polizeilichen Ermittlung oder strafrechtlicher Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität einzusetzen. Die Diskussion im Rat zeigt, dass mehrere Mitgliedstaaten darüber nachdenken, auch solche Fluggastdatensätze zu sammeln und zu verwenden, die bei rein innereuropäischen Flügen anfallen.<sup>37</sup>

### Rechtsprechung des EuGH zum Grundrechtsschutz

Nachdem der Europäische Gerichtshof (EuGH) im September 2008 ein wichtiges Urteil<sup>38</sup> zum Rechtsschutz gegen die Aufnahme auf die EU-Liste von terrorverdächtigen Personen und Organisationen auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 881/2002<sup>39</sup> fällte, stellt sich nun die Frage, wie der dort eingeforderte Rechtsschutz in der Praxis umgesetzt wird. Der EuGH stellte in seinem Urteil grundrechtlich geforderte Mindestanforderungen an das Verfahren auf, um so den Rechtsschutz für die betroffenen Personen zu gewährleisten.<sup>40</sup> Auf sekundärrechtlicher Ebene führte die EU daraufhin ein Stellunghnahmeverfahren für Betroffene ein.<sup>41</sup> Im Zentrum steht dabei die Möglichkeit der betroffenen Person, zu den

---

31 Art. 71 AEUV. Ferner: Beschluss des Rates v. 25.2.2010: ABl. L 52 v. 3.3.2010, S. 50.

32 European Commission: Commission Staff Working Document on the fulfilment of the 29 measures for reinforcing the protection of the external borders, SEC(2010) 1480 final, Brüssel, 26.11.2010.

33 Europäische Kommission: KOM(2010) 61 endg., Brüssel, 24.2.2010.

34 Rat der Europäischen Union: 3081. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Ratsdokument PRES/11/93 v. 11.4.2011.

35 European Data Protection Supervisor: Opinion on the Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on the use of Passenger Name Record data, Brüssel, 25.3.2011.

36 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, KOM(2011) 32 endg., Brüssel, 2.2.2011.

37 Rat der Europäischen Union: 3081. Tagung des Rates Justiz und Inneres, Ratsdokument PRES/11/93 v. 11.4.2011.

38 EuGH, Urteil v. 3.9.2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P.

39 Verordnung (EG) Nr. 881/2002 des Rates v. 27. Mai 2002 über die Anwendung bestimmter spezifischer restriktiver Maßnahmen gegen bestimmte Personen und Organisationen, ABl. L 139 v. 29.5.2002, S. 9-22.

40 Dazu näher EuGH, Rs. C-402/05 P, Rn. 344-348.

Vorwürfen Stellung zu nehmen, um dann darüber zu entscheiden, ob sie auf die Terrorliste der EU zu setzen seien oder nicht. Ob dieses Verfahren in der Praxis die Position der Betroffenen effektiv stärken kann, ist derzeit noch fraglich. So entschied im September 2010 das EuG in einem weiteren Verfahren im Fall Kadi, dass die Kommission die Rechte des Betroffenen nicht ausreichend beachtet habe.<sup>42</sup> Im Lichte des Urteils aus dem Jahr 2008 hatte die Kommission ein Stellungnahmeverfahren durchgeführt und den Kläger im neuen Verfahren erneut auf die Liste gesetzt.<sup>43</sup> Das EuG erklärte diesen Vorgang für rechtswidrig und die Verordnung mit Bezug auf den Kläger für nichtig. Es erteilt damit zugleich der Auffassung von der Nichtjustiziabilität von Umsetzungsakten des VN-Sicherheitsrates im Rahmen des EU-Rechts eine Absage.<sup>44</sup> Die Kommission hat jedoch gegen das Urteil des EuG beim EuGH Rechtsmittel<sup>45</sup> eingelegt, sodass hier bald ein weiteres Urteil zu erwarten ist.

Neben den grundrechtlich verankerten Verfahrensrechten entwickelte der EuGH den Grundrechtsschutz an anderer Stelle weiter fort, indem er die Schrankendogmatik des Art. 52 Abs. 1 S. 2 EU-Grundrechtecharta weiter konkretisierte. Das Gericht griff in einem Urteil zur Veröffentlichung der Daten von EU-Agrarsubventionsempfängern im Internet auf Art. 7 (Recht auf Achtung des Privatlebens) und Art. 8 (Schutz personenbezogener Daten) der EU-Grundrechtecharta zurück, um die EU-Gesetzgebung daran zu überprüfen. In seinem Urteil konkretisierte der EuGH die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Rahmen der EU-Grundrechtecharta, die der EU-Gesetzgeber durchzuführen habe, wenn er in die genannten Rechte eingreift. Ein Eingriff, so der Gerichtshof, sei nur dann verhältnismäßig, wenn er geeignet ist und nicht über das erforderliche Maß hinausgeht.<sup>46</sup> Hierbei berücksichtigt er die Rechtsprechung des Straßburger Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte sowie Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privatlebens). Zudem stellt der EuGH darauf ab, ob die Interessen der EU auf der einen Seite und die der grundrechtlich geschützten Betroffenen und deren Rechte aus der Charta auf der anderen Seite „ausgewogen gewichtet“ wurden<sup>47</sup> und ergänzt damit das Kriterium der Erforderlichkeit mit einer Güterabwägung. Diese Entwicklung und die in Art. 7 und Art. 8 EU-Grundrechtecharta niedergelegten Rechte sind besonders für die Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit, aber auch für andere Bereiche der inneren Sicherheit besonders einschlägig.

### **Datenschutz in der EU**

Die EU Kommission plant für 2011 Vorschläge legislativer und nichtlegislativer Art, um die bestehende Datenschutzrichtlinie aus dem Jahr 1995<sup>48</sup> zu ändern. Damit sollen die EU-Bestimmungen an die sich seither stark gewandelten technischen und gesellschaftlichen Umstände angepasst werden. Hierfür organisierte sie eine öffentliche Konsultation, um

---

41 Verordnung (EU) Nr. 1286/2009 des Rates vom 22. Dezember 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 881/2002, ABl. L 346 v. 23.12.2009, S. 42-46.

42 EuG, Urteil v. 30.9.2010, Rs. T-85/09. Rn. 181-184.

43 Verordnung (EG) Nr. 1190/2008 v. 28.11.2008.

44 EuG, Urteil v. 30.9.2010, Rs. T-85/09. Rn. 126.

45 ABl. C 72 v. 5.3.2011, S. 9; Rs. C-584/10 P.

46 EuGH, Urteil v. 9.11.2010, Rs. C-92/09 und C-93/09, ZUR 2011, 139 (141; 143).

47 EuGH, ZUR 2011, 139 (143).

48 Richtlinie 95/46/EG, ABl. L 281 v. 23.11.1995, S. 31.

einen Überblick über die notwendigen Bereiche zu bekommen, die beispielsweise in einer überarbeiteten Richtlinie zu berücksichtigen sind. Die so gewonnen Ergebnisse und die eigenen Schlussfolgerungen daraus veröffentlichte sie in einer Mitteilung an das Europäische Parlament und den Rat mit dem Titel „Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union“.<sup>49</sup> Drei Aspekte verdienen an dieser Stelle Beachtung, die in der Mitteilung erwähnt werden: Stärkung der Rechte des Einzelnen, Stärkung der Binnenmarktdimension und Änderung der Datenschutzbestimmungen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Die Kommission stellt bei der Stärkung der Rechte des Einzelnen auf die EU-Grundrechtecharta und den darin enthaltenen Schutz personenbezogener Daten ab. Sie hebt dabei hervor, im bevorstehenden Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, wie sie das Prinzip der Datensparsamkeit stärken kann und wie sie die Wahrnehmung der Rechte auf Zugang zu den eigenen Daten, auf deren Berichtigung sowie Löschung verbessern kann.<sup>50</sup> Ferner will die Kommission das Recht auf automatisches Löschen von Daten (Recht auf Vergessen), die nicht länger rechtmäßig genutzt werden können, präzisieren. Im Bereich des Binnenmarktes setzt die Kommission darauf, die Datenschutzstandards europaweit zu harmonisieren und effektive Mindeststandards einzuführen. In der derzeitigen Situation müssten Unternehmen mit mehreren Niederlassungen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten voneinander abweichende Datenschutzstandards beachten. Ferner sollen die Regelungen geändert und präzisiert werden, die bestimmen, welcher Mitgliedstaat verantwortlich und damit auch welche Rechtsordnung anwendbar ist, wenn die Verarbeitung personenbezogener Daten einen Binnenmarktbezug aufweist. Es bleibt jedoch abzuwarten, ob das von der Kommission angestrebte gleiche Schutzniveau in allen Mitgliedstaaten tatsächlich in der Praxis umsetzbar sein wird. Schließlich hebt die Kommission hervor, dass das Gesamtkonzept für den Datenschutz *auch* den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen einbezieht. Denn seit dem Vertrag von Lissabon sei dieser Bereich nunmehr Teil des Gemeinschaftsrechts. Damit hebt die Kommission hervor, dass die eben beschriebenen Grundsätze auch für Maßnahmen der inneren Sicherheit und in der Strafverfolgung Anwendung finden sollen. Gleichzeitig macht sie deutlich, dass besondere Bestimmungen für die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zumindest nicht auszuschließen seien.<sup>51</sup> Es verwundert nicht, dass der Rat (Justiz und Inneres) in seiner Schlussfolgerung zu dem Gesamtkonzept fordert, in einzelnen sicherheitsrelevanten Bereichen Ausnahmeregelungen zuzulassen.<sup>52</sup>

### Vorratsdatenspeicherung

Nach dem Urteil<sup>53</sup> des deutschen Bundesverfassungsgerichts Anfang 2010 zum Umsetzungsgesetz der Richtlinie 2006/24/EG existiert in Deutschland weiterhin keine gesetzliche Bestimmung, die eine entsprechende Vorratsdatenspeicherung vorsieht. Das federführende Bundesjustizministerium möchte – anders als in der Richtlinie vorgesehen – eine

---

49 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union, KOM(2010) 609 endg., Brüssel, 4.11.2010.

50 Ebd., S. 8.

51 Ebd., S. 16.

52 Council of the European Union: 3071st Justice and Home Affairs Council meeting, Council conclusions on the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A comprehensive approach on personal data protection in the European Union, S. 4.

53 Bundesverfassungsgericht, Urteil v. 2.3.2010, NJW 2010, 833ff.

alternative Speicherungsmethode einführen, um Telekommunikationsdaten für polizeiliche und strafrechtliche Zwecke nutzen zu können.<sup>54</sup> Ein Konsens darüber war innerhalb der Berliner Regierungskoalition bisher nicht möglich. Inzwischen droht die Kommission Deutschland mit einem Vertragsverletzungsverfahren. Nach wie vor ist ganz grundsätzlich umstritten, ob die Speicherung von Daten auf Vorrat grundrechtlich vertretbar ist. Diese Frage verneinte zuletzt im März 2011 das tschechische Verfassungsgericht und hob die nationale Regelung auf, weil die anlasslose Datensammlung gegen das Recht auf Privatsphäre verstoße.<sup>55</sup> Auch wenn in einer Mehrzahl der Mitgliedstaaten der EU Umsetzungsregelungen zur Vorratsdatenspeicherung existieren, ist sich auch die EU-Kommission der weiterhin bestehenden offenen Fragen bewusst. Sie hält zwar nach wie vor daran fest, dass es eine Vorratsdatenspeicherung geben müsse. Gleichzeitig arbeitet sie daran, die bestehende Richtlinie zu überprüfen und ggf. zu präzisieren, wie aus dem im März 2011 veröffentlichten Evaluationsbericht zur Vorratsdatenspeicherung in den Mitgliedstaaten hervorgeht.<sup>56</sup> Das gilt zum einen für den Datenschutzbereich und zum anderen für die Speicherfristen. So plant die Kommission, Datenschutzstandards zu erhöhen und die Speicherfristen zu vereinheitlichen. Hier steht auch zur Debatte, die Frist von bis zu 24 Monaten zu verkürzen. Denn die Befragung der Mitgliedstaaten für die genannte Evaluation ergab, dass weit über die Hälfte der Daten, auf die zugegriffen worden waren, nicht länger als drei Monate gespeichert worden waren.<sup>57</sup> Daten, die länger als ein Jahr gespeichert worden waren, wurden fast gar nicht herangezogen. An der aufgezeigten Diskussion zeigt sich, dass der politische Prozess, ob es eine Vorratsdatenspeicherung geben soll und wenn ja in welchem Umfang, noch nicht abgeschlossen ist.

### Weiterführende Literatur

Breitenmoser, Stephan/Gless, Sabine/Lagodny, Otto (Hrsg.): Schengen und Dublin in der Praxis. Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen, Zürich u.a. 2010.

Nelles, Ursula/Tinkl, Cristina/Lauchstädt, Kathrin: § 42. Strafrecht, in: Schulze, Reiner/Zuleeg, Manfred/Kadelbach, Stefan: Europarecht. Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 2. Auflage, Baden-Baden 2010.

Schöndorf-Haubold, Bettina: Europäisches Sicherheitsverwaltungsrecht, Baden-Baden 2010.

Schulte, Dominik: Der Schutz individueller Rechte gegen Terrorlisten, Baden-Baden 2010.

---

54 Bundesministerium der Justiz, Eckpunktepapier zur Sicherung vorhandener Verkehrsdaten und zur Gewährleistung von Bestandsdatenauskünften im Internet, Berlin, 2011.

55 Verfassungsgericht der Tschechischen Republik, Urteil v. 31.3.2011, abrufbar unter: <http://www.concourt.cz/clanek/5068>, besucht am 30.4.2011.

56 European Commission: Report of the Commission to the Council and the European Parliament. Evaluation report on the Data Retention Directive (Directive 2006/24/EC), COM(2011) 225 final, Brüssel, 18.4.2011.

57 Ebd., S. 22.

# Regionalpolitik

Kathleen Toepel

Wichtigstes Ereignis in diesem Berichtsjahr war die Veröffentlichung des Fünften Kohäsionsberichts über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt. Er enthält neben der Situationsanalyse die Ideen der Kommission zur Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2014, die seitdem intensiv diskutiert werden. Inzwischen gibt es auch größere Klarheit über den längerfristigen Finanzrahmen der künftigen Regionalpolitik. Außerdem wurde im Mai 2011 die aktualisierte Territoriale Agenda der EU 2020 beschlossen. Das EP widmete sich im Juni 2011 der europäischen Stadtpolitik und ihrer Zukunft in der Kohäsionspolitik.

## Fünfter Kohäsionsbericht

Im November 2010 wurde von der Europäischen Kommission der Fünfte Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt<sup>1</sup> veröffentlicht. Er zeigt, dass die Kohäsionspolitik der EU einen erheblichen Beitrag zum Wachstum und zur Förderung einer ausgewogenen regionalen Entwicklung in der EU geleistet hat. Angesichts der enormen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahre muss die Politik jedoch nun auf neue Herausforderungen ausgerichtet werden.

Vor dem Hintergrund der EU-Haushaltsüberprüfung<sup>2</sup> unterstreicht der Bericht, dass sich die kohäsionspolitischen Investitionen künftig eng an den Zielen der Strategie „Europa 2020“<sup>3</sup> ausrichten sollten. Ziel des Kohäsionsberichtes ist es, die Strategie „Europa 2020“ zu unterstützen und den Beitrag aufzuzeigen, den die Regionen und die Kohäsionspolitik leisten können. Der Bericht weist darauf hin, dass die Kernziele der Strategie „Europa 2020“ mit allein auf EU-Ebene oder nationaler Ebene konzipierten Politiken nicht erreicht werden können. Ein so ehrgeiziges Vorhaben kann nur mit starker nationaler und regionaler Beteiligung und Eigenverantwortung an der Basis erfolgreich sein. Das war auch eine der Lehren der gescheiterten Lissabon-Strategie.<sup>4</sup>

Im Bericht werden die wirtschaftliche, soziale und ökologische Situation sowie die Trends in den Regionen der EU zunächst umfassend bewertet. Der Fünfte Kohäsionsbericht enthält dabei ein paar Neuerungen im Vergleich zu früheren Berichten<sup>5</sup>. Die Analyse der regionalen wirtschaftlichen Disparitäten wurde um Aspekte im Zusammenhang mit Institutionen erweitert, und es wird ein neuer Index der Wettbewerbsfähigkeit vorgestellt.

- 
- 1 Bericht der Europäischen Kommission: In Europas Zukunft investieren. Fünfter Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt, November 2010.
  - 2 Mitteilung der Kommission an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die nationalen Parlamente: Überprüfung des EU-Haushalts. KOM(2011) 7000 endg., Brüssel 19.10.2010. S. 13-16.
  - 3 Mitteilung der Kommission: Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM (2010) 2020 endg., Brüssel, 03.03.2010
  - 4 Vgl. Toepel, Kathleen: Regionalpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, S. 200.
  - 5 Zuletzt: Mitteilung der Kommission: Wachsende Regionen, wachsendes Europa. Vierter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Mai 2007.

Entsprechend dem Stiglitz-Sen-Fitoussi-Bericht<sup>6</sup> bezieht die Analyse des sozialen Zusammenhalts sowohl objektive als auch subjektive Indikatoren des Wohlergehens sowie einige neue regionale Indikatoren ein.

Der Fünfte Kohäsionsbericht ist der erste, der auf der Grundlage des Lissabon-Vertrags verabschiedet wird, der das Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts um den territorialen Zusammenhalt erweitert hat. Um dem gerecht zu werden, untersucht der Bericht erstens die territoriale Dimension des Zugangs zu Dienstleistungen. Zweitens widmet er dem Klimawandel und der Umwelt mehr Aufmerksamkeit. Drittens geht er der Frage nach, wie die territorialen Auswirkungen von Politik gemessen werden können.

Der Kohäsionsbericht zeigt die Erfolge der europäischen Strukturpolitik in der Zeit von 2000 bis 2006, insbesondere die:

- Schaffung von geschätzten 1,4 Mio. neuen Arbeitsplätzen, Unterstützung kleiner Unternehmen, Ankurbelung der Forschung
- Schaffung wertvoller Aus- und Weiterbildungsangebote für Millionen von Frauen, Jugendlichen, Menschen aus gefährdeten Gruppen und Arbeitslosen sowie Unterstützung von rund 2 Mio. Absolventinnen und Absolventen von Bildungsmaßnahmen bei der Aufnahme einer Arbeit
- Modernisierung von Verkehrsverbindungen, Unterstützung des Auf- und Ausbaus von Tausenden von Kilometern des Straßen- und Schienennetzes, Erneuerung von Häfen und Flughäfen
- Verbesserung der Umweltbedingungen für Millionen europäischer Bürgerinnen und Bürger, indem die Trinkwasserversorgung und die Abwasserbehandlung auf EU-Standard gebracht wurden.

Trotz dieser Erfolge gibt es große Unterschiede zwischen den Regionen. So wird im Bericht festgestellt, dass es beträchtliche regionale Abweichungen in verschiedensten Bereichen gibt – von der Produktivität über die Säuglingssterblichkeit bis zur Anfälligkeit für Klimaveränderungen.

Nach wie vor bestehen starke regionale Disparitäten: So beträgt das Pro-Kopf-BIP in sieben Regionen Rumäniens und Bulgariens weniger als ein Drittel des EU-Durchschnitts. In 19 Regionen – darunter elf Hauptstadtregionen – liegt es dagegen mehr als 50% über dem EU-Durchschnitt. Trotz zunehmender interner Disparitäten zwischen den Hauptstadtregionen und den ländlichen Regionen hat sich das Pro-Kopf-BIP in fast allen Regionen der neuen Mitgliedstaaten jedoch dem EU-Durchschnitt angenähert.

### **Finanzrahmen für die Regionalpolitik ab 2014**

Die EU-Kommission hat am 29. Juni 2011 ihren Vorschlag für den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen der EU ab 2014 vorgelegt.<sup>7</sup> Dies ist der Auftakt für Verhandlungen, die das zentrale europapolitische Projekt der nächsten zwei Jahre bilden: Damit wird das komplette Einnahmen- und Ausgabensystem der Union zur Diskussion gestellt und eine Entscheidung über die Aufbringung und Verwendung von insgesamt über einer Billion Euro getroffen.

Der Mehrjährige Finanzrahmen (frühere Bezeichnung war Finanzielle Vorausschau) ist das zentrale Planungsinstrument für die Verwendung der EU-Gelder. Damit soll sicherge-

---

6 Stiglitz, J./Sen, A./Fitoussi, J.: Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2009, [www.stiglitz-sen-fitoussi.fr](http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr).

7 Europäische Kommission: Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Festlegung des Mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014-2020. KOM(2011) 398 endg. Brüssel 29.06.2011.



stellt werden, dass die Ausgaben der Union innerhalb der Grenzen ihrer Einnahmen eine geordnete Entwicklung nehmen.

Der Vorschlag der Kommission hat ein Ausgabevolumen von insgesamt 1.025 Mrd. Euro. Von diesem Betrag entfallen auf die europäische Strukturpolitik 376 Mrd. Euro. Das entspricht etwas mehr als einem Drittel des EU-Haushalts (36,7%) und bedeutet eine Aufstockung um 29 Mrd. Euro gegenüber dem Zeitraum 2007-2013.

Allerdings enthält dieser Betrag 40 Mrd. Euro, die für einen neuen, zentral verwalteten Infrastrukturfonds „Connecting Europe“ vorgesehen sind. Vom Kohäsionsfonds werden ebenfalls 10 Mrd. Euro für die Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben in diesen Fonds umgeschichtet. Davon sollen dann 9,1 Mrd. Euro für Investitionen im Energiesektor, 31,6 Mrd. Euro für den Verkehrssektor (darunter die 10 Mrd. Euro aus dem Kohäsionsfonds) und 9,1 Mrd. Euro für den IKT-Sektor verwendet werden.<sup>8</sup> Finanziert werden sollen Infrastrukturen von europäischem Interesse, z.B. fehlende Verbindungen und Hochgeschwindigkeitsnetze. Das EP lehnt jedoch jegliche Versuche einer Nationalisierung und Sektorisierung der Kohäsionspolitik strikt ab.<sup>9</sup>

Also werden schließlich nur 326 Mrd. Euro für die Kohäsionspolitik der Regionen zur Verfügung stehen. Von diesem Budget entfallen<sup>10</sup>

- 162,6 Mrd. Euro auf die Konvergenzregionen (Ziel 1)
- 53,1 Mrd. Euro auf das Ziel Wettbewerbsfähigkeit (Ziel 2)
- 39 Mrd. Euro auf die neuen Übergangsregionen
- 11,7 Mrd. Euro für die territoriale Kooperation (Ziel 3)
- 58,7 Mrd. Euro auf den Kohäsionsfonds<sup>11</sup>
- 0,926 Mrd. Euro Sonderzuweisungen für Regionen in äußerster Randlage und mit geringer Bevölkerungsdichte.

Gegenüber dem aktuell gültigen Finanzrahmen werden damit das Ziel 3 (territoriale Kooperation) und das Ziel 2 (Wettbewerbsfähigkeit) etwas aufgestockt. Der Anteil für die neuen Übergangsregionen steigt deutlich, verglichen mit den Phasing-Out und Phasing-In-Regionen der laufenden Förderperiode (2007-2013: 25,4 Mrd. Euro). Das Finanzvolumen für die Ziel-1-Regionen sinkt um rund 37 Mrd. Euro.

Die Einführung der Übergangsregionen wird das Gleichgewicht zwischen den „alten“ und „neuen“ Mitgliedstaaten nahezu erhalten. Im Finanzrahmen für 2007-2013 waren 51% der Mittel für die EU-12 vorgesehen und 49% für die „alte“ EU-15. Jetzt werden sich die Anteile auf 55:45 verschieben. Würden die Übergangsregionen nicht eingeführt, dann würde das Verhältnis 65:35 betragen.<sup>12</sup>

Hinsichtlich des sozialen Zusammenhalts kommt dem Europäischen Sozialfonds (ESF) eine Schlüsselrolle zu. Daher sollen auch ESF-Mindestanteile der Strukturfonds-Unterstützung für jede Gebietskategorie festgelegt werden: 25% für Konvergenzgebiete, 40% für Übergangsgebiete und 52% für Wettbewerbsgebiete. Die Anwendung dieser Anteile

8 KOM(2011)500 endg. Teil I S. 17.

9 Entschließung des EP vom 5. Juli 2011 zu dem Fünften Kohäsionsbericht der Kommission und zur Strategie für die Kohäsionspolitik nach 2013, 2011/2035(INI).

10 Mitteilung der Kommission an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, und den Ausschuss der Regionen: Eine Haushalt für „Europe 2020“ Teil I Überblick und Teil II: Politikbereiche im Überblick. Kohäsionspolitik in Teil I S. 12-17. In Teil II S. 27-31. KOM(2011) 500 endg., Brüssel 29.6.2011.

11 ohne „Connecting Europe“

12 I. Smets: Executive proposes 336 bn euro for regional policy, 30.6.2011, <http://www.europolitics.info/sectoral-policies/executive-proposes-336-bn-euro-for-regional-policy-art308657-19.html>

würde dazu führen, dass die ESF-Mittel mindestens ein Viertel der Kohäsionsmittel ausmachen (d.h. 84 Mrd. Euro).

### **Die Zukunft der Kohäsionspolitik**

Auf Grundlage der Erkenntnisse und Diskussionen aus den laufenden und vergangenen Programmplanungszeiträumen werden in den Schlussfolgerungen<sup>13</sup> des Fünften Kohäsionsberichts Vorschläge für eine Reform der Kohäsionspolitik gemacht. Es werden verschiedene Optionen für die Anpassung der Kohäsionspolitik ab dem Jahr 2014 erläutert. Damit leitete die Kommission eine weitere Runde öffentlicher Konsultationen über die Zukunft der Kohäsionspolitik ein. Die Vorschläge wurden u.a. auf dem Fünften Kohäsionsforum im Januar/Februar 2011 in Brüssel und auf dem Informellen Treffen der Minister für Regionalentwicklung im Mai 2011 in Ungarn<sup>14</sup> erörtert.

Wie in der Überprüfung des EU-Haushalts<sup>15</sup> aufgezeigt, müssen insbesondere in folgenden Bereichen Fortschritte erzielt werden: Konzentration der Ressourcen auf die Ziele der Strategie „Europa 2020“; Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Reformen, die für eine wirksame Kohäsionspolitik erforderlich sind sowie Verbesserung der Wirksamkeit und stärkere Ergebnisorientierung der Kohäsionspolitik.

Alle Regionen und Mitgliedstaaten würden nach dem Vorschlag der Kommission im Kohäsionsbericht und im Mehrjährigen Finanzrahmen in der künftigen Kohäsionspolitik förderfähig sein und könnten ihre Strategie umfassend auf ihre spezifischen Stärken und Schwächen zuschneiden. Wie bisher würde die Unterstützung für die Regionen nach ihrem wirtschaftlichen Entwicklungsstand (gemessen am Pro-Kopf-BIP) festgelegt. Der Kohäsionsfonds würde weiterhin den Mitgliedstaaten zugute kommen, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 90% des EU-Durchschnitts beträgt.

Es wäre nach Ansicht der Kommission ein einfacheres System mit einer neuen Zwischenkategorie von Regionen erforderlich, das das derzeitige Phasing-out- und Phasing-in-System ersetzen könnte, um eine gerechtere Behandlung für Regionen mit vergleichbarem Entwicklungsstand sicherzustellen. In diese Kategorie der Übergangsregionen würden alle Regionen fallen, deren BIP nach den neuesten Statistiken mehr als 75%, aber weniger als 90% des Unionsdurchschnitts beträgt. Darunter sind einige Regionen, die bisher in der höchsten Förderkategorie „Konvergenz“ gefördert wurden, sich aber inzwischen deutlich verbessert haben (u.a. die ostdeutschen Bundesländer). Diese Gebiete sollen weiter Anspruch auf zwei Drittel der bisherigen Zuweisungen haben, um das plötzliche Absinken der Beihilfeintensität bei einem etwaigen direkten Übergang in die Ziel-2-Kategorie abzumildern. Der Vorschlag wurde auch vom Europäischen Parlament mit großer Mehrheit unterstützt.<sup>16</sup>

Nach den BIP-Daten von 2008 würde es insgesamt 51 Übergangsregionen geben, davon 49 in den „alten“ Mitgliedstaaten. Die beiden anderen Übergangsregionen wären Malta und die polnische Region Mazowieckie. In Deutschland wären Brandenburg, Meck-

---

13 Mitteilung der Kommission an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen und die Europäische Investitionsbank: Schlussfolgerungen aus dem Fünften Bericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt: Die Zukunft der Kohäsionspolitik. KOM(2010) 642 endg., Brüssel 9.11.2010.

14 Summary of the Work of the Hungarian Presidency: Cohesion Policy, 1.1.2011-30.6.2011. Presidency Conclusions of the Meeting S. 31-35.

15 Die Überprüfung des EU-Haushalts. KOM(2010) 700 endg., Brüssel 19.10.2010.

16 Entschließung des EP vom 5. Juli 2011 zum Kohäsionsbericht, 2011/2035(INI).

lenburg-Vorpommern, Lüneburg, Chemnitz, Dresden, Leipzig, Sachsen-Anhalt und Thüringen in dieser Kategorie zu finden.<sup>17</sup>

Die Wirtschafts- und Finanzkrise hat verdeutlicht, wie wichtig eine Politik ist, die in die Wettbewerbsfähigkeit aller Regionen investiert und zugleich Regionen mit Entwicklungsrückstand weiter fördert. Der Bericht betont, dass sich die Finanzierung künftig auf eine begrenzte Zahl von Prioritäten konzentrieren sollte, die mit den Zielen der Strategie „Europa 2020“ für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum im Einklang stehen. Die Planungs- und Verwaltungszyklen für die Kohäsionspolitik sollten dem Bericht zufolge so umgestaltet werden, dass sich diese Ziele in den Investitionsprioritäten niederschlagen.

Klar zurückgewiesen wurde von den Mitgliedstaaten jedoch bisher der Vorschlag der Kommission, die Strukturfondsförderung mit der Durchführung von Strukturreformen oder der Erfüllung des EU-Wachstums- und Stabilitätspakts zu verbinden („Konditionalität“).<sup>18</sup> Gedacht ist sowohl an Ex-ante-Bedingungen, die schon vor der Mittelauszahlung erfüllt sein müssen, und Ex-post-Bedingungen, von denen erfolgsabhängig die Auszahlung weiterer Mittel abhängig gemacht wird. Bleiben die Fortschritte bei der Erfüllung der Konditionalitäten aus, würden Zahlungen ausgesetzt oder gestrichen.

Die Kommission schlägt die Einrichtung eines umfassenden strategischen Rahmens vor, der die Prioritäten, Ziele und Reformen festschreibt. In einem Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission würde dann festgehalten, wie die Prioritäten nachprüfbar umgesetzt werden sollen („Entwicklungs- und Investitionspartnerschaft“). Grundlage hierfür wären die künftigen nationalen Reformprogramme. Klare, messbare Zielvorgaben und eine größere Bedeutung der nationalen Koordinierung der aus verschiedenen EU-Quellen stammenden Mittel sollen zu einer effizienten Ausführung und sichtbaren Ergebnissen beitragen.

Die Förderung wird auf eine begrenzte Anzahl von Prioritäten ausgerichtet: Ziel-2- und Übergangsgebiete würden ihre gesamte Mittelzuweisung – außer den ESF-Mitteln – primär für Energieeffizienz, erneuerbare Energien, Wettbewerbsfähigkeit von KMU und Innovation einsetzen, wohingegen Konvergenzgebiete mehrere und andere Prioritäten verfolgen könnten (ggf. auch den Aufbau institutioneller Kapazitäten).

Ein Vorschlag der Kommission sieht vor, Anreize für eine möglichst effiziente Umsetzung der Kohäsionsprogramme zu schaffen. Ein begrenzter Teil der Kohäsionsmittel (5%) würde als leistungsgebundene Reserve auf EU-Ebene einbehalten und im Zuge einer Halbzeitüberprüfung denjenigen Mitgliedstaaten und Regionen zugewiesen, die mit ihren Programmen den größten Beitrag – im Vergleich zu ihrer Ausgangsposition – zu den Zielen von Europa 2020 geleistet haben. Eine ähnliche – nicht unumstrittene – Konstruktion einer Leistungsreserve gab es bereits in der letzten Förderperiode 2000-2006. Auch heute sind sich die Mitgliedstaaten nicht einig. Die Mehrheit unterstützt eine solche Reserve nur dann, wenn sie auf einen Wettbewerb zwischen den Regionen eines Landes begrenzt bleibt. Das Ergebnis wäre, dass die Reserve zwischen den Mitgliedstaaten vorab nach Quoten verteilt wird. Nur wenige Mitgliedstaaten sind für eine Leistungsreserve und damit für den Wettbewerb auf europäischer Ebene.<sup>19</sup> Es besteht dabei das Risiko, dass künftig nur

17 Eurostat: Regionales BIP je Einwohner in 2008. Pressemitteilung, 24.02.2011.

18 Vgl. Conclusions of the High Level Meeting on the Future of Cohesion Policy at 31.3.-1.4.2011, Budapest, in: Summary of the Work of the Hungarian Presidency: Cohesion Policy, 1.1.2011-30.6.2011, S. 20-21.

19 I. Smets: Fund conditionality: States hardly budging, 20.5.2011, <http://www.europolitics.info/sectoral-policies/fund-conditionality-states-hardly-budging-art304832-19.html>.

„einfache“ Operationelle Programme implementiert werden und innovative oder kompliziertere Fördermaßnahmen nicht (mehr) mit europäischen Strukturfonds finanziert werden.

Der Ausgangspunkt für einen ergebnisorientierten Ansatz ist die ex-ante Festlegung klarer und messbarer Ziele und Ergebnisindikatoren. Darüber hinaus sollen Pläne für eine laufende Bewertung jedes Programms zur Pflicht werden, da sie die Transparenz auf EU-Ebene erleichtern, Bewertungsstrategien fördern und die Gesamtqualität von Bewertungen verbessern. Bewertungen könnten vorgesehen werden, sobald der Kommission ein bestimmter Ausgabenbetrag bescheinigt wurde.

Im Kohäsionsbericht werden außerdem einige, zum Teil wenig konkrete Ideen zur Vereinfachung der Förderung (Standardeinheitskosten, Pauschalbeträge) durch Bürokratieabbau entwickelt. Ferner werden strengere Auflagen (z.B. jährliches Rechnungsabschlussverfahren) sowie Anreize vorgeschlagen, um eine wirksame Nutzung der kohäsionspolitischen Mittel zu gewährleisten. Der Ansatz für den Zeitraum 2007-2013, bei dem die Regeln für die Zuschussfähigkeit von Ausgaben auf nationaler Ebene festgelegt werden, soll beibehalten werden. Allerdings sollten gemeinsame Regeln bei Kernelementen (z.B. Gemeinkosten) angenommen werden.

Um den Mittelabfluss zu verbessern, schlägt die Kommission vor, dass die Obergrenze für die Zuweisung von Kohäsionsfondsmitteln auf 2,5% des BIP eines Mitgliedstaates festgesetzt werden soll. Des Weiteren kann der Kofinanzierungsanteil befristet um fünf bis zehn Prozentpunkte erhöht werden, wenn ein Mitgliedstaat Finanzhilfen gemäß Artikel 136 oder Artikel 143 AEUV erhält, um im Konsolidierungsprozess befindliche nationale Haushalte zu entlasten und gleichzeitig die Gesamthöhe der EU-Förderung beizubehalten. In den Partnerschaftsabkommen sollen darüber hinaus bestimmte Bedingungen im Hinblick auf die Verbesserung der Verwaltungskapazität verankert werden.

### **Grenzüberschreitende, interregionale und transnationale Zusammenarbeit**

Der Ausschuss für Regionale Entwicklung des Europäischen Parlaments (REGI) hat im März 2011 vorgeschlagen, die Mittel für territoriale Kooperation in der nächsten Förderperiode deutlich auszuweiten. Der Bericht<sup>20</sup> wurde im Juni 2011 in der Plenarsitzung des Europäischen Parlaments angenommen.

Das Ziel 3 der Strukturfonds erhält jetzt nur 2,5% des Strukturfondsbudgets im Zeitraum 2007-2013. Im Mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 sind bisher 3,5% vorgesehen. Dieser Anteil sollte nach Ansicht des EP auf 7% erhöht werden.<sup>21</sup> Das heutige Ziel 3 ist in drei Ausrichtungen unterteilt: in interregionale, grenzüberschreitende und transnationale Zusammenarbeit. Der größte Teil der Mittel entfällt dabei auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (73%). Dies soll auch künftig beibehalten werden (mindestens 70%).

Der Ausschuss unterstützt, dass die Mittel künftig auf die Kooperationsprogramme verteilt werden und nicht auf die Mitgliedstaaten. Auch wird angeregt, künftig eine eigene Verordnung für diesen speziellen Bereich der Strukturfondsförderung vorzusehen.

---

20 Bericht über Ziel 3: Eine Herausforderung für die territoriale Zusammenarbeit – die künftige Agenda für die grenzübergreifende, transnationale und interregionale Zusammenarbeit. Berichterstatterin: Marie-Therese Sanchez-Schmid, (2010/2155(INI)), 11.04.2011.

21 Entschließung des EP vom 5. Juli 2011 zum Kohäsionsbericht, 2011/2035(INI).

## Neue Territoriale Agenda

Die Minister für Regionalentwicklung nahmen am 19. Mai 2011 eine neue Territoriale Agenda<sup>22</sup> an. Es handelt sich um eine überarbeitete Fassung des Dokuments von 2007.<sup>23</sup> Die neue Agenda hat nun einen Zeithorizont bis 2020.

Die Überarbeitung war vor allem vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise, dem Start der „Europa 2020“-Strategie, des Fünften Kohäsionsberichts und dem Vertrag von Lissabon notwendig geworden. Die territoriale Kohäsion ist mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon zu einem europäischen Ziel geworden, das mit der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion gleichrangig ist (Art. 174 / 175 AEUV). Im Jahr 2009 hatten die Mitgliedstaaten Ungarn ausgewählt, die Strategie der territorialen Entwicklung bis 2020 weiterzuentwickeln. Dieser Prozess konnte nun gerade während der ungarischen Ratspräsidentschaft abgeschlossen werden.

Die Territoriale Agenda formuliert sechs territoriale Prioritäten für die Entwicklung in der Europäischen Union:

- die Unterstützung einer polyzentrischen und ausgeglichenen Territorialentwicklung
- integrierte Entwicklung in den Städten, im ländlichen Raum und in Regionen mit besonderen Bedingungen (u.a. abgelegene, dünn besiedelte Regionen, Küsten- und Bergregionen)
- territoriale Integration in grenzüberschreitenden und transnationalen Funktionsräumen
- die Sicherung der globalen Wettbewerbsfähigkeit auf der Basis starker lokaler Wirtschaft
- der Abbau von infrastrukturellen Barrieren und Verbesserung der territorialen Erreichbarkeit
- Management und Verbindung von ökologischen, landschaftsbezogenen und kulturellen Werten der Regionen.

Die Strategie enthält Leitlinien und Empfehlungen, wie die territoriale Dimension in die verschiedenen Sektorpolitiken auf allen politischen Ebenen integriert werden kann. Zu den Vorschlägen gehört u.a., dass die territoriale Dimension in ex-ante Folgeabschätzungen von Gesetzen und Verordnungen einbezogen werden soll. Auch sollen die Städte und Regionen integrierte Entwicklungsstrategien verfolgen. Die Bereitstellung und Qualität von regionalen und lokalen Daten als politische Entscheidungsgrundlage soll ebenfalls verbessert werden. Konkretere Vorschläge werden später folgen, da die kommenden Ratspräsidentschaften aufgefordert wurden, gemeinsam mit der Kommission die notwendigen Aktionen zur Umsetzung der neuen Territorialen Agenda zu identifizieren.

## Stadtregionen in der künftigen Kohäsionspolitik

Seit 1990 gibt es in der Strukturfondsförderung städtische Pilotprojekte. Seit 1994 wurden im Rahmen der Gemeinschaftsinitiativen URBAN I und II integrierte Stadtentwicklungskonzepte gefördert. Während somit im vorherigen Programmplanungszeitraum 2000-2006 konkrete Mittelzuweisungen zu den einzelnen städtischen Initiativen vorgenommen wurden, ist das im Zeitraum 2007-2013 nicht mehr der Fall.

22 Territorial Agenda of the European Union 2020: Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. Agreed at the Informal Ministerial Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development on 19th May 2011, Gödöll, Hungary.

23 Territoriale Agenda der Europäischen Union: Für ein wettbewerbsfähiges, nachhaltiges Europa der vielfältigen Regionen. Angenommen anlässlich des Informellen Ministertreffens für Stadtentwicklung und territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24./25.05.2007.

Entsprechend den aktuell gültigen Strukturfonds-Verordnungen fällt die Stadtentwicklungspolitik unter die Zielsetzungen für Kohäsion (Ziel 1) sowie regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (Ziel 2) und wird in diese eingebunden, womit die Bedeutung, die die EU diesem Element der Kohäsionspolitik zuweist, unterstrichen wird. Bisher wurden in der Förderperiode 2007-2013 aus den Strukturfonds 21,1 Mrd. Euro für die Stadtregionen ausgegeben. Das entspricht 6,1% des gesamten Budgets für die Kohäsionspolitik. Davon entfallen 3,4 Mrd. Euro auf die Wiedernutzung von Industriebrachen und kontaminierter Flächen, 9,8 Mrd. Euro auf Stadtentwicklungsprojekte, 7 Mrd. Euro auf sauberen Stadtverkehr und 917 Mio. Euro auf Wohnungsbauvorhaben. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, jedoch nicht verpflichtet, die nachhaltige Stadtentwicklung als strategisches Schwerpunktthema in dieser Förderperiode zu behandeln. Zwar hat das Mainstreaming die Verfügbarkeit von Finanzmitteln für die Städte in der laufenden Förderperiode spürbar verbessert, der integrierte Ansatz in der Stadtentwicklung droht jedoch aufgrund der ausgeprägten sektoralen Ausrichtung der einzelnen Operationellen Programme verloren zu gehen.

Der Bericht über die europäische Stadtpolitik und ihre Zukunft in der Kohäsionspolitik wurde am 23. Juni 2011 in der Plenarsitzung des Parlaments angenommen.<sup>24</sup> Das EP empfiehlt, dass im nächsten Programmplanungszeitraum auf eine der folgenden Optionen für die Umsetzung der städtischen Dimension zurückgegriffen wird: Es sollen unabhängige Operationelle Programme bestimmter städtischer Gebiete oder gemeinsame Operationelle Programme für die städtischen Gebiete eines Mitgliedstaates entwickelt werden. Alternativ sollen zumindest globale Zuschüsse gewährt werden oder Finanzmittel für Maßnahmen der Stadtentwicklung im Rahmen der regionalen Operationellen Programme zweckgebunden werden.

Da das Ausmaß der Verstädterung in der EU sehr unterschiedlich ist, sollte jedoch die Entscheidung über den Anteil der für städtische Maßnahmen bereitgestellten Mittel ebenso wie über die Prioritäten der Operationellen Programme den Regionen überlassen werden.

Städtische Investitionen im Rahmen der Strukturfonds sollen drei Zielen dienen: Erstens soll den Städten geholfen werden, ihre grundlegende physische Infrastruktur zu entwickeln. Zweitens sollen die städtischen Gebiete bei der Modernisierung ihrer wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Strukturen durch intelligente Investitionen in die Infrastruktur und den Dienstleistungssektor auf der Grundlage technologischer Entwicklungen unterstützt werden. Drittens ist die Regeneration von städtischen Gebieten durch Sanierung von Industriestandorten und kontaminierten Flächen weiterhin wichtig.

Das EP tritt für integrierte strategische Planungsprinzipien ein, da diese bei den Behörden vor Ort ein Umdenken vom „Einzelprojekt“ zu einem eher strategischen sektorübergreifenden Ansatz bewirken. Die integrierte strategische Planung gilt allgemein als wichtiges Instrument für die Effizienz und des ganzheitlichen Herangehens an die lokale Entwicklung. Andererseits unterscheiden sich die Definition und das Verständnis von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat. Gemeinsame Leitlinien könnten hier hilfreich sein. Deshalb schlägt das EP vor, die Kommission aufzufordern, solche Richtlinien für die Planungspraxis integrierter Stadtentwicklung zu erstellen und die Bemühungen auf dem Gebiet der technischen Hilfe zu intensivieren. Das EP ruft die Kommission zugleich auf, die integrierte Stadtplanung rechtsverbindlich einzufordern, wenn die jeweiligen Projekte von der EU kofinanziert werden. Das EP will auch die städtische Dimension in den territorialen Kooperationsprogrammen (Ziel 3) verstärken.

---

24 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Juni 2011 zur Europäischen Stadtpolitik und ihrer Zukunft im Rahmen der Kohäsionspolitik. Berichtersteller: Oldrich Vlasak. 2010/2158 (INI), 23.06.2011.

# Sportpolitik

Jürgen Mittag

Die Verankerung des Sports im Vertragswerk von Lissabon hat zu deutlich verstärkten Aktivitäten auf europäischer Ebene geführt. Gekennzeichnet sind die sportpolitischen Maßnahmen von der Zielsetzung eines zunehmend strukturierteren Informationsaustausches der EU-Organe mit Verbandsvertretern. Angesichts der Beschränkung von Art. 165 AEUV auf „ergänzende, koordinierende oder unterstützende Maßnahmen“ prägten bislang vor allem Stellungnahmen und Programme das engere Themenfeld. Da aber auch weitere EU-Politiken (u.a. Binnenmarkt, Wirtschaft, Bildung, Gesundheit), in denen die EU stärker regulativ tätig werden kann, Auswirkungen auf den Sport haben, zeichnen sich in der komplexen europäischen Sportlandschaft neue Konfliktfelder ab. Kontrovers diskutiert werden unter anderem die geplanten Interventionen der EU-Organe im Bereich der Dopingbekämpfung, die Initiativen zur Ausweitung der Freizügigkeit auf den Amateursport und die Neuregelung der Transferbestimmungen.

Zu den wichtigsten Dokumenten im Berichtszeitraum zählt die Mitteilung der Europäischen Kommission über die „Entwicklung der europäischen Dimension des Sports“,<sup>1</sup> der ausführlichere Konsultationen sowie eine Expertengruppe vorangegangen sind. In ihrer Mitteilung, die in Anlehnung an das Weißbuch in die Bereiche „gesellschaftliche Rolle des Sports“, „wirtschaftliche Dimension des Sports“ und „Organisation des Sports“ aufgeschlüsselt ist, stellt die Kommission eine Fülle von Maßnahmen vor, darunter die Förderung transnationaler Anti-Doping-Netzwerke, die verstärkte Überwachung der Vorschriften für staatliche Beihilfen und die Unterstützung von „Good Governance“ im Sport. Auf Kritik seitens der Sportverbände stieß die Aufgabe des ursprünglichen Kommissionsplans eines eigenen Sportförderprogramms für den Zeitraum 2012/13. Für die Kommission stellt das EU-Sportforum weiterhin ein zentrales Kommunikationsmedium dar; das dritte EU Sportforum fand in Anwesenheit von rund 220 Verbandsvertretern am 21. und 22. Februar 2011 in Budapest statt.

Das Europäische Parlament, das ebenfalls eine ausführliche wissenschaftliche Studie zum Sport in Auftrag gab<sup>2</sup> und im November 2010 eine umfangreiche Expertenanhörung vornahm, setzte im Berichtszeitraum mit einer Erklärung zum Breitensport<sup>3</sup> und in der Haushaltsdebatte Akzente. Der CULT-Ausschuss des EP plädierte für eine umfassende Erhöhung des bisherigen Sport-Budgets, konnte sich mit diesem Vorstoß aber innerhalb des EP nur begrenzt durchsetzen. In seinen Beratungen zum Bericht der Kommission reklamierte das Europäische Parlament u.a. Handlungsbedarf bei den Problemfeldern „Transfers von Minderjährigen“ und „Spielervermittler“. In der geplanten Stellungnahme des Parlaments beabsichtigt Berichterstatter Santiago Fisas (EVP) zudem, dem Bereich „Europäische Identität und Sport“ ein eigenes Kapitel zu widmen.

---

1 Communication from the Commission: Developing the European Dimension in Sport, 18. Januar 2011, (COM 2011) 12 final.

2 Richard Parrish et al.: The Lisbon Treaty and EU Sports Policy, (Study for European Parliament's Committee on Culture and Education), Brüssel 2010.

3 Written Declaration pursuant to Rule 123 of the Rules of Procedure on increased European Union support for grassroots sports (0062/2010).

Der Rat, der unter belgischer Präsidentschaft im September 2010 auch offiziell die neue Ratsformation „Bildung, Jugend, Kultur und Sport“ etablierte, behandelte in seiner Sitzung am 18. November 2010 vor allem die Themenfelder soziale Integration und Dopingbekämpfung. Widerspruch unter den Vertretern des organisierten Sports weckte die Ratsentscheidung, die Teilnehmer des strukturierten Dialogs im Sport, dem der Rat besondere Bedeutung beimisst, künftig selbst auszuwählen. Am ersten entsprechenden Treffen mit den EU-Organen am 6. Dezember 2010 nahmen auf Verbandsseite Vertreter des EOC, der European Team Sport Association, der UEFA, des Europäischen Paralympischen Komitees sowie von ENGSO und ISCA teil.<sup>4</sup> Am 20. Mai 2011 fand das formelle Ratstreffen der Sportminister statt, bei dem ein Arbeitsplan für die Jahre 2011-2014 verabschiedet wurde. Dieser sieht eine stärkere Kooperation zwischen Mitgliedstaaten und EU-Organen vor und setzt insbesondere auf die Bereiche Integrität sowie soziale Werte und ökonomische Aspekte.

Für Aufmerksamkeit haben erneut Entscheidungen des EuGH bzw. des EuG gesorgt. Das Gericht der Europäischen Union entschied am 17. Februar 2011, dass EU-Staaten Sportverbänden untersagen können, Übertragungsrechte wichtiger Sportveranstaltungen nur an Bezahlfernsehsender zu vergeben. Damit wurden Klagen von FIFA und UEFA abgewiesen, die sich gegen Beschlüsse Belgiens und des Vereinigten Königreiches richteten, alle Spiele einer Fußballweltmeisterschaft bzw. der Europameisterschaft als „Ereignisse von erheblicher Bedeutung“ zu benennen, die im Fernsehen frei zugänglich sind. Für beträchtliche Aufmerksamkeit sorgte in einem weiteren Fall<sup>5</sup> der Schlussantrag der Generalanwältin, da hier die Verwendung einer ausländischen Decoder-Karte bei Live-Übertragungen von Spielen der Premier League in englischen Pubs als zulässig befunden wurde. Argumentiert wird, dass die wirtschaftliche Verwertung der Rechte nicht unterlaufen werde, während ein Nutzungsverbot eine Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit im Binnenmarkt darstelle. Angesichts der verbundenen finanziellen Implikationen wird dem bevorstehenden Urteil erhebliche Bedeutung beigemessen. Im Rahmen der Vorabentscheidung des EuGH riefen auch die Urteile zu Sportwettenmonopolen in deutschen Bundesländern erhebliche Resonanz hervor, da die bisherigen Bestimmungen als Verstoß gegen die EU-Verträge gewertet wurden.

Zusammenfassend ist zu bilanzieren, dass die Profilierung der EU-Institutionen in der europäischen Sportpolitik zu Reaktionen seitens der Sportverbände geführt hat – nicht zuletzt mit der Zielsetzung, die Handlungsautonomie im Sport weiterhin zu wahren. Am deutlichsten dokumentieren dies Beispiele aus dem Fußball: Während die FIFA plant, das bestehende System der Spielervermittler zu reformieren, hat die UEFA ein viel beachtetes Financial Fair Play-Abkommen ausgearbeitet, das am 1. Juli 2011 in Kraft getreten ist und vorsieht, dass Profivereine nach einer Übergangszeit nur noch so viel ausgeben dürfen, wie sie einnehmen, um so eine weitere Verschuldung zu verhindern.

### Weiterführende Literatur

Persch, Sven: Sportförderung in Europa: Der neue Art. 165 AEUV, in: NJW 27 (2010), S. 1917-1920.

Jeck, Thimo/Langner, Benedikt: Die Europäische Dimension des Sports, cep-Studie, März 2010.

Jesse, Barbara/Fischer, Christoph: Die Europäische Union und der Sport – aktuelle Entwicklungen vor dem Hintergrund von Weißbuch und Lissabonner Vertrag, in: J. Buschmann et al. (Hrsg.): Internationale Aspekte und Perspektiven des Sports, St. Augustin 2011.

Singer, Otto: Sportpolitik der Europäischen Union nach dem Lissabon-Vertrag (Infobrief des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages), Berlin 2010.

---

4 Resolution of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, on a European Union Work Plan for Sport for 2011-2014, 1 June 2011 (2011/C 162/01).

5 Vgl. Football Association Premier League vs. QC Leisure und Karen Murphy vs. Media Protection Services Ltd.



# Umwelt- und Klimapolitik

Gaby Umbach

Zur Unterstützung nachhaltiger Entwicklungsmöglichkeiten der EU nahm der Rat den Verordnungsentwurf über Europäische Umweltökonomische Gesamtrechnungen an.<sup>1</sup> Hiermit wird die Erstellung von Statistiken über Luftemissionen, umweltbezogene Steuern und Materialflüsse auf EU-Ebene geregelt. Der neue Rahmen dient der Überwachung von Umweltauswirkungen europäischer Wirtschaftsaktivitäten und soll zu deren Verringerung beitragen. Im Sinne der nachhaltigen Entwicklung der EU werden somit bestehende Indikatoren für Wirtschaftsleistung durch neue umweltorientierte ergänzt. Ab 2011 sind die Mitgliedstaaten nun verpflichtet, der EU jährlich relevante Daten mitzuteilen.

Zur Vorbereitung des Europäischen Frühjahrsgipfels diskutierte der Rat zudem die Position der Umweltpolitik und der EU-Strategie „Europa 2020“ im neuen „Europäischen Semester“. Unterstrichen wurden die Bedeutung der Integration von Umwelt- und Klimapolitik in Sektorpolitiken und die sich für ressourcenschonende, nachhaltige, und CO<sub>2</sub>-arme Wirtschaftsaktivitäten ergebenden Chancen. Ressourceneffizienz, CO<sub>2</sub>-Entkopplung, Subventionsabbau und Kohärenz mit der EU-Nachhaltigkeitsstrategie waren zentrale Stichworte.<sup>2</sup> Die Schlussfolgerungen des Rates zur nachhaltigen Materialwirtschaft, Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch sowie dem negativen Einfluss umfangreicher Ressourcennutzung<sup>3</sup> und die Kommissions-Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“<sup>4</sup> unterstützen diese nachhaltige Schwerpunktsetzung. Der Rat befasste sich übergreifend auch mit den Grundlinien der EU-Umweltpolitik nach 2012, dem Ende der Laufzeit des 6. Umweltaktionsprogramms. Die Weiterentwicklung des umweltpolitischen Instrumentariums und die Kohärenz mit der Strategie „Europa 2020“ und der EU-Nachhaltigkeitsstrategie bildeten hier zentrale Punkte.<sup>5</sup>

## Abfallpolitik

Der Rat verabschiedete einen gemeinsamen Standpunkt zur Neufassung der „Altgeräterichtlinie“ für Elektro- und Elektronik-Altgeräte (WEEE-RL),<sup>6</sup> die deren illegale Ausfuhr vermeiden helfen sowie Recycling und Wiederverwertung, insbesondere ganzer Geräte, neu regeln soll. Letztere soll gestärkt und auf die Gesamtrecyclingquote angerechnet werden. Die Neufassung der WEEE-RL würde die bisherige jährliche Zielsammelmenge von 4 kg Elektro- und Elektronik-Altgeräte pro Einwohner an die individuelle Wirtschaftsleistung und Größe der EU-Mitgliedstaaten anpassen und, vier Jahre nach Inkrafttreten der RL, pro Jahr auf 45% des Durchschnittsgewichts der in Verkehr gebrachten Geräte festlegen. Diese Quote würde sich nach weiteren vier Jahren auf 65% erhöhen und ist im Hinblick auf Länder mit weniger Verbrauch flexibler gestaltet. Sechs Jahre nach Inkrafttreten ist eine Ausdehnung auf alle Elektro- und Elektronikgeräte geplant. Bislang ist der Geltungsbereich nicht hinreichend klar definiert.

---

1 PE-CONS 11/11, KOM(2010) 132.

2 Rat der EU 7689/11.

3 Rat der EU 17495/10.

4 KOM(2011) 21.

5 Rat der EU 5302/11.

6 2002/96/EG, Rat der EU 17367/08, 7689/11.

## **Biologische Vielfalt und genetisch veränderte Organismen**

Im Internationalen Jahr der biologischen Vielfalt schloss der Rat die Vorbereitung der 10. Vertragsstaatenkonferenz der internationalen Konvention zur Biodiversität (CDB COP 10) im Oktober 2010 in Nagoya durch die Formulierung des EU-Verhandlungsmandats ab.<sup>7</sup> Schwachstellen und das Fehlschlagen bisheriger Ansätze zur Erreichung der EU-Biodiversitätsziele 2010 einräumend, unterstrich er die Bedeutung des Ziels, Ökosystemverschlechterungen und Biodiversitätsverlust bis 2020 zum Stillstand zu bringen und Schädigungen so weit wie möglich durch Wiederherstellung zu beheben. Als ein zentrales Verhandlungsziel der EU nannte er substanzielle Ergebnisse für die Regelung des Zugangs zu genetischen Ressourcen und betonte die Bedeutung des Gleichgewichts zwischen ambitionierten strategischen Zielen und Verfügbarkeit ausreichender Ressourcen zur zeitnahen Zielerreichung. Darüber hinaus betonte er die Bedeutung von Synergien zwischen Klimawandel, Desertifizierungs- und Biodiversitätspolitiken.

Die CDB COP 10 erbrachte drei wesentliche Ergebnisse: einen globalen Strategieplan zur biologischen Vielfalt 2011-2020, ein Protokoll über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die gerechte Aufteilung der sich aus deren Nutzung ergebenden Vorteile (sog. ABS-Protokoll) sowie eine Finanzierungsstrategie zum Schutz der globalen biologischen Vielfalt. Der Rat begrüßte diese Ergebnisse und definierte die Integration von Biodiversitätsbelangen in einschlägige Sektorpolitiken sowie die Bereitstellung von Finanzmitteln als für die Implementierung der CDB COP 10 Ergebnisse besonders relevant.<sup>8</sup>

Auf der Grundlage des Kommissionsentwurfs „Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020“<sup>9</sup> nahm der Rat 2011 zudem Schlussfolgerungen an.<sup>10</sup> Die Strategie soll die Entwicklung der EU-Wirtschaft zu mehr Ressourceneffizienz und Umweltverträglichkeit unterstützen und bildet einen integralen Bestandteil der „Europa 2020“-Strategie und der neuen Leitinitiative „Ressourcenschonendes Europa“. Sie will die Ökosystem-Verschlechterung und Biodiversitätsverlust bis 2020 zum Stillstand bringen und, wo möglich, umkehren. Wiederherstellung ist somit ein wichtiges Ziel der Bemühungen. Zudem will die EU mit der Strategie ihren Beitrag zur Bewältigung der globalen Biodiversitätskrise und zum Erhalt menschlicher Lebensgrundlagen stärken. Maßnahmen zum Klimaschutz sieht der Entwurf mit diesem Gesamtziel eng verbunden. Er legt sechs Unterziele fest, die sich auf den Erhaltungszustand von Spezies und Habitaten, Ökosystemerhaltung und -wiederherstellung, land-, forst-, und fischereiwirtschaftlich relevante Flächen sowie die Bekämpfung invasiver gebietsfremder Arten beziehen. In seinen Schlussfolgerungen unterstrich der Rat die Bedeutung der Kohärenz der neuen Strategie, der Integration von Biodiversitätsbelangen in EU-Strategien und Sektorpolitiken, der Aufstockung einschlägiger Finanzmittel sowie der Unterstützung der Forschung.<sup>11</sup> Die neue EU-Biodiversitätsstrategie greift wichtige Elemente des in Nagoya beschlossenen globalen Strategieplans und der Mobilisierungsstrategie für Finanzmittel auf.

Der Rat konzentrierte sich auch auf die weitere Regulierung des Umgangs mit genetisch veränderten Organismen (GVO). Er beriet einen Kommissionsvorschlag,<sup>12</sup> der den Mitgliedstaaten die Beschränkung bzw. das Verbot des GVO-Anbaus in ihrem Hoheitsgebiet ermög-

---

7 Rat der EU 14825/10, 14975/10.

8 Rat der EU 18120/10.

9 KOM(2011) 244.

10 Rat der EU 11978/11.

11 Rat der EU 11827/11.

12 KOM(2010) 375, SEC(2011) 184.

lichen würde.<sup>13</sup> Beratungsbedarf besteht zum Teil weiterhin im Hinblick auf umweltrelevante Beschränkungsgründe, Wettbewerbsaspekte, eine mögliche Fragmentierung der EU-Agrarpolitik sowie die Binnenmarkt- und WTO-Kompatibilität möglicher nationaler Eingrenzungsbeschlüsse. Die Zulassung von Lebens- und Futtermitteln sowie Saatgut, die GVO enthalten, würde weiterhin auf EU-Ebene geregelt. Bei der Beratung der auf Wunsch des Rates von der Kommission angefertigten informatorischen Liste mit möglichen Rechtfertigungsgründen für eine Ablehnung betonten einige Mitgliedstaaten die Relevanz einer nicht abgeschlossenen Liste im Rechtstext und wünschten die Einbeziehung des Schutzes biologischer Vielfalt, sozio-ökonomischer Faktoren und neuer Wissenschaftserkenntnisse über die Risiken von GVO.

### **Chemikalien und gefährliche Substanzen**

Der Rat erzielte eine politische Einigung über den seit 2009 beratenen Verordnungsvorschlag (VO) zu Biozid-Produkten,<sup>14</sup> der zum ersten Mal verbotene Inhaltsstoffe in Schädlingsbekämpfungsmitteln festlegt und den Einsatz von krebserregenden, mutationsfördernden und fertilitätsgefährdenden Stoffen und solchen mit endokriner Wirkung untersagt. Der Entwurf umfasst auch eine Kennzeichnungspflicht für Gegenstände, die entsprechende Chemikalien enthalten. Der Rat fügte dieser Liste in bestimmten Fällen den Ausschluss weiterer umweltschädlicher Chemikalien (u.a. persistente, bioakkumulierbare und toxische Stoffe) hinzu. Mit der VO soll ab 2013 schrittweise ein EU-weites Zulassungsverfahren zur Ergänzung nationaler Zulassungsverfahren sowie Ausschlusskriterien für besonders gefährliche Stoffe etabliert werden.<sup>15</sup>

Zur Regulierung schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen legte die Kommission einen Richtlinienentwurf (RL) vor (sog. Seveso-III-RL),<sup>16</sup> der die Anhang I-Liste der betroffenen Stoffe der bestehenden Seveso-II-RL ab 2015 an die Änderungen des EU-Systems zur Einstufung gefährlicher Stoffe anpassen soll. Die Beratungen im Rat dauern noch an und befassen sich u.a. mit deren Anwendungsbereich, Ausnahmeregelungen, Informationsaustausch und Inspektionen. Einigkeit wurde über den Gegenstand der RL, Begriffsbestimmungen, zuständige Behörden, Betreiberpflichten und Notfallpläne erzielt.<sup>17</sup>

Im Rahmen der Überprüfung der Umsetzung der Gemeinschaftsstrategie für Quecksilber seit 2005 hat der Rat auf Grundlage der Kommissionsüberprüfung<sup>18</sup> Schlussfolgerungen angenommen.<sup>19</sup> Er begrüßte die Fortschritte bei der Umsetzung und bat die Kommission um die weitere Untersuchung quecksilberhaltiger Knopfzellen, zahnmedizinischen Amalgams und des Übergangs zu Quecksilberfreien Technologien im Chloralkali-Sektor. Die schwedische Delegation unterstrich, dass die Überprüfung die Möglichkeit biete, zur Unterstreichung der Vorreiterrolle der EU auf internationaler Ebene, die Reduzierung des Quecksilbereinsatzes sowie der Emissionen aus Quecksilber voranzutreiben.<sup>20</sup>

Die internationalen Verhandlungen über ein globales Rechtsinstrument für Quecksilber wurden 2011 mit der zweiten intergouvernementalen Verhandlungsrunde unter UNEP-Führung in Chiba fortgesetzt. Die EU setzte sich insbesondere für die Reduktion des Quecksilbereinsatzes sowie der Quecksilberemissionen, ein umweltverträgliches Queck-

13 Rat der EU 11827/11, 12371/10, 12371/10 ADD 1, 16826/10 ADD1.

14 KOM(2009) 267, Rat der EU 11063/09, 18120/10.

15 Rat der EU 17474/10 ADD 1, 17474/10 ADD 2.

16 KOM(2010) 781.

17 Rat der EU 11312/11.

18 KOM(2010) 723.

19 Rat der EU 7689/11, 7774/11.

20 Rat der EU 14467/10.

silberabfallmanagement und die Eingrenzung des internationalen Handels mit Quecksilber ein. Die Verhandlungen konzentrierten sich u.a. auf die Diskussion von Luftemissionen, handwerklicher und kleinflächiger Goldförderung sowie Speicherung und Entsorgung.<sup>21</sup>

### **Klimapolitik**

Nach den enttäuschenden Ergebnissen der 15. UN-Klima-Rahmenkonventionskonferenz (COP 15) und der fünften Tagung der Vertragsparteien des Kyoto-Protokolls (CMP 5) in Kopenhagen 2009 wurden die Verhandlungen während der COP 16/CMP 6 im November/Dezember 2010 in Cancún fortgesetzt. Die EU unterstrich im Vorfeld erneut ihre Präferenz für ein einziges rechtsverbindliches Instrument für das globale Post-2012-Klimaregime. In ihrer Verhandlungsposition, die an die bisherigen anknüpfte, betonte die EU nicht nur die unbedingte Notwendigkeit der Beschleunigung der Verhandlungen, der Entwicklung von Sofortmaßnahmen und eines übergreifenden Arbeitsprogramms, um eine Lücke zwischen den Verpflichtungszeiträumen zu vermeiden. Sie unterstrich auch ihre Bereitschaft, einen auf dem Kyoto-Protokoll und Kopenhagener Übereinkunft aufbauenden zweiten Verpflichtungszeitraum zu prüfen, wenn ein umfassendes Ergebnis alle großen Emittenten einbezüge.<sup>22</sup>

Die Verhandlungen von Cancún, deren Erfolgsaussichten im Vorfeld skeptisch beurteilt wurden, drohten an den Einsprüchen Boliviens gegen die als zu niedrig eingestuften Reduktionsziele zu scheitern, jedoch gelang es, ein positives Abstimmungsergebnis zu erzielen. Das Ergebnis der COP 16/CMP 6 begrüßte der Rat als zukunftsweisend. Es lege den Grundstein für ein globales Post-Kyoto-Klimaregime und ermögliche Direktmaßnahmen. Die Notwendigkeit für ein Ergebnis zur Kyoto-Nachfolge im UN-Rahmen bis Ende 2011 betonend, hob er die Verankerung der Reduktionsverpflichtungen im Rahmen der UN, die Kohärenzverstärkung der Anpassungsmaßnahmen, die Einigung auf politische Waldschutzkonzepte, den Klimaschutzfond, den Technologie-Mechanismus und die Transparenzbestimmungen positiv hervor.<sup>23</sup> Insgesamt kann jedoch als fraglich gelten, ob die vereinbarten freiwilligen Reduktionsziele das Zwei-Grad-Ziel wirklich erreichen helfen können bzw. ob die Einrichtung des Klimaschutzfonds die notwendigen Finanzhilfen der Geber nach sich ziehen wird. Trotz der fehlenden vertraglichen Lösung für die Kyoto-Nachfolge wird Cancún als Wiederbelebung des UN-Klimaverhandlungsprozesses eingestuft.

Die Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) wurde im April 2011 auf Norwegen und Island ausgedehnt.<sup>24</sup> Die Ausdehnung auf Kroatien wurde im Rahmen der Beitrittsverhandlungen diskutiert und die auf die Schweiz bei der Diskussion des Schweizer EHS beleuchtet.<sup>25</sup> Die Verhandlungen zur Verbindung des EU-EHS und des Schweizer Systems wurden 2011 aufgenommen.<sup>26</sup> Darüber hinaus wurde Einigkeit über CO<sub>2</sub>-Emissionsgrenze für leichte Nutzfahrzeuge erzielt.<sup>27</sup> Der durchschnittliche Emissionsgrenzwert wird nun bis 2017 schrittweise auf 175 g CO<sub>2</sub>/km reduziert. Ab 2020 muss diese Fahrzeuggruppe den Grenzwert von 147 g CO<sub>2</sub>/km erfüllen.

### **Weiterführende Literatur**

Atkinson, Rob/Terizakis, Georgios/Zimmermann, Karsten (Hrsg.): Sustainability in European environmental policy: challenges of governance and knowledge, London 2011.

---

21 Rat der EU 7689/11, 7501/11.

22 Rat der EU 14825/10, 14957/10, 18157/10.

23 Rat der EU 18120/10, 7755/11.

24 Lichtenstein verfügt über keine relevanten Aktivitäten in diesem Bereich.

25 Rat der EU 11462/11.

26 Rat der EU 18085/10 (Presse 353).

27 Verordnung (EG) Nr. 443/2009, KOM(2009) 593.

# Verkehrspolitik

Sebastian Schäffer

Ähnlich wie im Jahr 2010 stand das Thema Weißbuch im Zentrum der europäischen Verkehrspolitik. Während die Europäische Kommission im vergangenen Jahr noch Bilanz aus dem letzten Weißbuch zog, wurde nun auf Grundlage dieser Evaluation die europäische Verkehrspolitik bis 2050 skizziert. Erneut beschäftigte ein Ausbruch eines isländischen Vulkans den europäischen Luftverkehr. Allerdings waren die Auswirkungen durch die Aschewolke nach der Eruption von Grimsvötn im Vergleich zu Eyjafjallajökull im letzten Jahr eher harmlos.

## Weißbuch Verkehrspolitik

Während die beiden letzten Weißbücher zur europäischen Verkehrspolitik jeweils die Herausforderungen und Entwicklungslinien für das kommende Jahrzehnt in den Blick nahmen, geht das neue Weißbuch einige Schritte weiter. Auch wenn die primären Ziele der beiden vorherigen Weißbücher – Öffnung des Verkehrsmarkts und Beseitigung der Mängel des EU-Verkehrssystems – noch nicht vollständig erreicht wurden, sind dennoch erhebliche Fortschritte hin zu einem offenen und integrierten Verkehrsbinnenmarkt erzielt worden. Folgerichtig fokussiert das neue Weißbuch<sup>1</sup> auf einen nachhaltigen und einheitlichen Verkehrsraum in Europa. Ein zentraler Punkt im Weißbuch sieht eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 60% im Vergleich zum Niveau von 1990 bis zum Jahr 2050 vor. Zum Erreichen dieser Vorgabe steckt die Kommission einen Fahrplan ab, der sich insbesondere auf drei Bereiche konzentriert.

So sollen 50% des Personen- und Güterverkehrs bei mittleren Strecken über 300 km von der Straße auf die Schiene und das Wasser verlagert werden. Um dieses Ziel zu erreichen soll das EU-Kernverkehrsnetz in Korridore eingeteilt werden, in denen ein effizienterer Wechsel zwischen Verkehrsträgern möglich ist. Dazu gehört auch die Anbindung aller Flughäfen im Kernnetz an das Schienennetz sowie die Einführung eines einheitlichen europäischen Mautsystems für den Straßenverkehr.

Da der Personenverkehr auf Langstrecken und der interkontinentale Güterverkehr auch in Zukunft zum Großteil von Flugzeugen und Schiffen durchgeführt werden wird, sieht der zweite Bereich eine Erhöhung des Anteils CO<sub>2</sub>-emissionsarmer Flugkraftstoffe um 40% bis 2050 vor. Gleichzeitig soll die CO<sub>2</sub>-Emission von Bunkerölen in der Seeschifffahrt um 40% gesenkt werden. Durch die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums sollen Umwegflüge aufgrund unterschiedlicher Flugsicherungszuständigkeiten und militärischer Zonen minimiert und im Gegenzug Kapazitäten erhöht werden. Bereits bis Ende des Jahres 2012 sollen dafür mehrere EU-Staaten so genannte „funktionale Luftraumblöcke“ (FAB) bilden, um den Luftraum anhand der Verkehrsströme und nicht der Landesgrenzen zu konfigurieren. Bis 2020 sieht die Kommission eine Vollendung des europäi-

---

1 Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem. Weißbuch, KOM (2011) 144 endgültig.

schen Luftraums vor, an dem sich dann insgesamt 58 Länder mit rund einer Milliarde Einwohnern beteiligen sollen. Ebenso soll der Kraft-, Schienen- und Schiffverkehr durch entsprechende Programme wie zum Beispiel das Europäische Eisenbahnverkehrsleitsystem, intelligente Straßenverkehrssysteme und Binnenschifffahrtsinformationsdienste effizienter werden.

Der dritte Bereich fokussiert sich auf den innerstädtischen Verkehr. Die Pläne der Kommission sehen hier nach eigenen Angaben „drastische Verschiebungen hin zu umweltfreundlichen Pkw und Kraftstoffen“ vor. Bis zum Jahr 2030 wird eine Halbierung der Benzinfahrzeuge im Stadtverkehr angestrebt, um dann bis 2050 vollständig auf diese verzichten zu können. Ebenso soll der Güterverkehr im innerstädtischen Bereich in den kommenden 20 Jahren weitestgehend CO<sub>2</sub>-emissionsfrei werden.

Die Europäische Kommission greift in dem neuen Weißbuch damit die wesentlichen Punkte aus der in der Bilanz der letzten zehn Jahre europäischen Verkehrspolitik identifizierten Herausforderungen<sup>2</sup> auf und führt bereits angestoßene Entwicklungen fort. Allerdings sind noch weitgehende Reformen insbesondere im nationalen Schienenverkehr bis zur Vollendung eines Verkehrsbinnenmarktes notwendig. Auch bleibt abzuwarten, ob die ehrgeizigen Ziele der Kommission im Bereich der CO<sub>2</sub>-Emissionsreduzierung umzusetzen sind. Zum einen sind die einzelnen Schritte zum Erreichen der Zielvorgabe 2050 relativ vage und sehen bis 2030 nur eine Verringerung um 1% jährlich vor. Andererseits wird eine Verringerung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes im Verkehrssektor mit wesentlich höheren Kosten und Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung verbunden sein, als dies in anderen Bereichen der Fall ist. Hier wäre eine Einbettung in eine Zielvorgabe für alle Wirtschaftsbereiche der EU zu überlegen und alle Verkehrsträger in das europäische Handelssystem für Emissionsrechte (EU-ETS) einzubeziehen. Bisher ist dies nur für den elektrischen Schienenverkehr sowie ab kommendem Jahr für den Luftverkehr vorgesehen.

### Luftverkehr

Der erneute Ausbruch eines isländischen Vulkans stellte die erst im letzten Jahr neu geschaffenen Gegenmaßnahmen – ein Krisenstab koordiniert unter einem gemeinsamen Vorsitz der Europäischen Kommission und Eurocontrol sowie einheitliche europäische Richtlinien für den Umgang mit Vulkanasche – gleich auf die Probe. Während im April 2011 das Krisenkoordinierungszentrum für die europäische Luftfahrt (European Aviation Crisis Coordination Cell, EACCC) zum ersten Mal im Rahmen einer Vulkanaschesimulationübung aktiviert worden war, konnte das EACCC knapp einen Monat später unter echten Bedingungen operieren. Der Ausbruch des Vulkans Grimsvötn hatte im Vergleich zum Vorjahr in den ersten drei Tagen lediglich knapp 900 Flugausfälle zur Folge. Nach der Eruption von Eyjafjallajökull waren 2010 im selben Zeitraum allein 42.600 Flüge gestrichen worden<sup>3</sup>. Auch wenn die Europäische Union dieses Mal besser auf die Situation vorbereitet war, lag es insbesondere daran, dass die Ausbrüche weniger schwer und nur kurz andauerten sowie den günstigeren Wetterbedingungen, die einen Verbleib der Aschewolke über Europa verhinderten. Dennoch haben sich die flexibleren Handhabungen der Grenz-

---

2 Mitteilung der Kommission „Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr: Wege zu einem integrierten, technologieorientierten und nutzerfreundlichen System“, KOM(2009) 279/4., Brüssel 17.06.2009.

3 Volcano Grimsvötn: how is the European response different to the Eyjafjallajökull eruption last year? Frequently Asked Questions, MEMO/11/346., Brüssel 26.05.2011.

werte für Aschekonzentration und die gemeinsame Koordination im Krisenzentrum zunächst bewährt.

Allerdings hatte sich erneut Problematik im Zusammenhang mit den EU-Vorschriften bezüglich Fluggastrechten herauskristallisiert. Die 2004 verabschiedete Verordnung<sup>4</sup> nimmt die Fluggesellschaften, die innerhalb des Gebiets der EU operieren, in die Pflicht, Passagiere bei Annullierungen, Nichtbeförderung und großen Verspätungen zu entschädigen. Die Regelungen werden insbesondere von Seiten der Kommission als eine der wichtigsten Errungenschaften im EU-Binnenmarkt der letzten Jahre angeführt. Ursprünglich war die Verordnung geschaffen worden, um dem willkürlichen Streichen von unterausgelasteten Flügen vorzubeugen bzw. im Falle einer Stornierung die betroffenen Passagiere entsprechend zu entschädigen. Allerdings bedeutete dies auch eine Entschädigungspflicht im Falle einer Schließung des europäischen Luftraums aufgrund der Vulkanaschewolke. Die dadurch entstehenden hohen Kosten für die Fluggesellschaften waren bereits 2010 von dem Verband der Europäischen Fluggesellschaften gegenüber der Kommission angemahnt worden. Eine Überarbeitung der Richtlinie wird derzeit diskutiert, ist aber nicht vor 2012 zu erwarten.

Ein weiteres Thema, mit dem sich die europäische Luftfahrt beschäftigte, betraf die Flugsicherheit. Im Zentrum der Diskussion standen dabei die umstrittenen Ganzkörperscanner. Während die Kommission für den Sommer 2011 neue Regelungen angekündigt hat, bezogen die Abgeordneten des Europäischen Parlaments bereit Stellung. Demnach sollen durch die Benutzung der Scanner keine körperlichen Risiken entstehen wie zum Beispiel durch die Benutzung von Röntgenstrahlen. Im Mittelpunkt für die Parlamentarier steht der Schutz der Menschenwürde sowie der persönlichen Daten. Deshalb dürften die Scanner keine detaillierten Bilder liefern sondern sollen lediglich Umrisse darstellen und die Bilder nicht gespeichert werden. Zudem sieht das Parlament eine Entscheidungsfreiheit für Fluggäste vor, entweder den Scanner zu benutzen oder beispielsweise sich abtasten zu lassen.

### **Schienerverkehr**

Ähnlich wie im Luftverkehr verfolgt die Europäische Kommission Pläne für einen einheitlichen europäischen Eisenbahnraum. Nicht zuletzt um die im neuen Weißbuch angestrebten Reduktionen der CO<sub>2</sub>-Emissionen zu erreichen, ist es notwendig, Bahnreisen für die Verbraucher attraktiver zu machen. Dazu sind nach Vorschlägen des Kommissars für Verkehr Siim Kallas mehr private, pan-europäische Leistungsanbieter nötig. Ein europaweites Ticketsystem soll die Buchung einer Zugfahrkarte ähnlich einfach machen, wie es auch bei der Flugticketbuchung der Fall ist. Ein Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung des ersten Eisenbahnpakets<sup>5</sup> sieht eine Verbesserung der Marktbedingungen für neue Wettbewerber im Schienengüterverkehr und der grenzüberschreitenden Personenbeförderung vor. Dazu gehören unter anderem die Harmonisierung von Zulassungsbestimmungen, detailliertere Schienen-Nutzungsbedingungen und der Zugang zu Hauptbahnhöfen für internationale Personenverkehrszüge. Zudem müsse mehr Sicherheit für Investitionen in den Ausbau des Schienennetzes geleistet werden. Weil die Bahnbetriebe in der EU zum Großteil in

---

4 Verordnung 2004/261/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Regelung für Ausgleich und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung 91/295/EWG, ABI L 46/1 vom 17.02.2004.

5 Das erste Eisenbahnpaket besteht aus den Richtlinien 2001/12/EG, 2001/13/EG und 2001/14/EG, ABI L 75 vom 15.03.2001.

Staatsbesitz sind und durch Regierungswechsel ein Politikwechsel nicht ausgeschlossen ist, kann eine langfristige Infrastrukturplanungssicherheit nicht garantiert werden. Außerdem wurde eine Bewertung der inländischen Personenverkehrsdienste im Laufe des Jahres 2011 angekündigt, welche bis 2012 zu einer Initiative zur Förderung einer weiteren Marktöffnung im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips ausgearbeitet werden soll.

### **Transeuropäische Netze**

Im Oktober 2010 hat die Kommission ihre Zwischenbilanz des mehrjährigen Arbeitsprogramms für den Bereich Transeuropäische Netze (TEN-V) vorgelegt. Das TEN-V-Programm wurde von der EU zur Beseitigung fehlender Verkehrsverbindungen sowie Verkehrsengepässen eingeführt, um ein europaweites, einheitliches, multimodales Netz von Verkehrskorridoren aufzubauen. Die Ergebnisse der Bilanz zeigen, dass rund die Hälfte der 92 größten Infrastrukturmaßnahmen bis zum Ende des Arbeitsprogramms im Jahr 2013 abgeschlossen sein werden. 29 Vorhaben bewertet die Kommission als glaubwürdig und gewährt eine zweijährige Verlängerungsfrist zur Umsetzung. Weitere zehn Vorhaben bekamen ebenfalls eine vorbehaltliche Verlängerung bis zum Jahr 2015, allerdings mit teilweise reduzierten Zuschüssen von Seiten der EU. Fünf Projekte erhalten keine Zuschüsse mehr, darunter auch die Eisenbahnverbindung „Eiserner Rhein“ zwischen Duisburg und Antwerpen. Vorhaben im Bereich TEN-V werden von der Europäischen Kommission kofinanziert. Dabei ist Summe der Ausgaben für Infrastrukturarbeiten auf maximal 30% des europäischen TEN-V-Haushalt beschränkt. Die 92 von der Kommission überprüften Vorhaben entsprechen dabei rund drei Viertel (5,3 Mrd. Euro) des TEN-V-Gesamtbudgets von 8 Mrd. Euro der EU für den Zeitraum 2007-2013.

### **Ausblick**

Obwohl die europäische Verkehrspolitik zu den am längsten vergemeinschafteten Bereichen der Europäischen Union zählt und große Fortschritte erzielt werden konnten, sind dennoch weiterhin Anstrengungen notwendig, bis zur Vollendung eines einheitlichen europäischen Verkehrsraums. Um die Potentiale des Binnenmarktes der EU voll ausschöpfen zu können, kommt der Verkehrspolitik eine Schlüsselrolle zu. Auch für das Erreichen der ehrgeizigen Klimaschutzziele der EU sind entsprechende Maßnahmen im Verkehrssektor unerlässlich. Mit dem neuen Weißbuch hat die Kommission entsprechende Schritte eingeleitet. Nun bleibt es abzuwarten, inwiefern diese auch in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Erste Ergebnisse werden bereits im kommenden Jahr zu sehen sein, wenn die erste Stufe des einheitlichen europäischen Luftraums gestartet wird. Ebenso hat die EU bereits das Pilotprojekt „Green eMotion“<sup>6</sup> gestartet, dass in einigen europäischen Regionen Entwicklung der Elektromobilität voranzutreiben und durch einen Austausch von Informationen die Markteinführung von Elektrofahrzeugen in Europa zu erleichtern.

### **Weiterführende Literatur**

Frenz, Walter: Verkehrspolitik, in: Handbuch Europarecht. Band 6: Institutionen und Politiken, Berlin/Heidelberg 2011, S. 867-902.

Schwedes, Oliver (Hrsg.): Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung, Wiesbaden 2011.

---

6 Weitere Informationen sind auf der Projekthomepage zu finden unter <http://www.greenemotion-project.eu>.



# Währungspolitik

Werner Becker / Barbara Böttcher

Die Währungspolitik wurde zwischen Mitte 2010 bis Mitte 2011 von einem anhaltenden Aufschwung der Weltwirtschaft, der Staatsschuldenkrise in der Eurozone und der Neuordnung der EWU-Architektur geprägt. Die Staatsschuldenkrise erlebte im zweiten Quartal 2011 einen neuen Höhepunkt, weil ein weiteres Sanierungspaket für Griechenland erforderlich wurde. Zuvor hatten Irland und Portugal den temporären Rettungsschirm in Anspruch genommen. Die „Eurokrise“ seit 2010 ist weniger eine Währungskrise als eine Schuldenkrise in einzelnen Ländern, denn der Außen- und Binnenwert des Euro zeigen keine Krisensymptome. Es droht auch kein völliges Auseinanderbrechen der EWU, wohl aber der Übergang zu einer ungewollten Fiskal- und Schuldenunion. Der EU-Gipfel im März 2011 hat ein umfassendes Reformpaket vereinbart, um die wirtschaftspolitische Steuerung der EWU („economic governance“) zu verbessern und Budgetdisziplin, Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum zu stärken. Neu ist die Einrichtung eines permanenten Rettungsschirms. Im Juli 2011 wurde ein weiteres weitreichendes Hilfspaket vereinbart. Der notwendige Ausstieg der EZB aus dem Krisenmanagement steht allerdings noch aus.

## Globaler Aufschwung gewinnt Fahrt

Die Weltwirtschaft hat im Berichtszeitraum einen – allerdings fragilen – Aufschwung genommen. Hierzu hat die starke Dynamik der Schwellenländer – insbesondere in Asien – maßgeblich beigetragen. Hingegen blieb die Erholung in den USA trotz der weiterhin sehr expansiven Geld- und Finanzpolitik sehr moderat. In Europa ist die Konjunktur durch unterschiedliche Geschwindigkeiten geprägt. Während Deutschland und mehrere mitteleuropäische Länder kräftig wachsen, stagnierte oder schrumpfte die Wirtschaft in Eurostaaten mit gravierenden Schuldenproblemen. Deutschland war 2010 mit einem BIP-Zuwachs von 3,6% Wachstumsmotor für Europa. Das Wachstum schwächte sich 2011 ab.

Im Zuge des dynamischen Wachstums haben sich die Leistungsbilanzüberschüsse in China, Japan und Deutschland gegenüber 2008 stark verringert, wohingegen sich die Reduktion des US-Leistungsbilanzdefizits nicht fortgesetzt hat. Dass der Renminbi gegenüber dem Dollar von Juli 2010 bis Juni 2011 um gut 5% (seit 2005 um 22%) aufgewertet wurde, trägt ebenfalls zum Abbau der globalen Leistungsbilanzungleichwichte bei; eine weitere Aufwertung des Renminbi erscheint allerdings notwendig. In den Eurostaaten mit gravierenden Schuldenproblemen sind die hohen Leistungsbilanzdefizite aufgrund sinkender Importnachfrage stark rückläufig.

## Die Schuldenkrise in der Eurozone weitet sich aus

Die Konjunkturerholung in Europa wurde ab dem Frühjahr 2010 durch die Staatsschuldenkrise in mehreren Eurostaaten getrübt. Die Währungsunion erlebte damit ihre erste ernsthafte Krise seit ihrer Gründung 1999. Auslöser der Krise war Griechenland, das über viele Jahre gegen die finanzpolitische Vorgaben der EWU grob verstoßen hatte. Die Euroländer und der Internationale Währungsfonds (IWF) haben Anfang Mai 2010 für Griechenland

ein dreijähriges auflagengebundenes Kreditpaket in Höhe von 110 Mrd. Euro geschnürt. Um massive Ansteckungseffekte auf andere hochverschuldete Euroländer zu verhindern, vereinbarten die Finanzminister der 27 EU-Länder bereits am 10. Mai 2010 einen umfangreichen dreijährigen Rettungsschirm mit einem Garantievolumen von bis zu 500 Mrd. Euro, der sich zusammen mit IWF-Zusagen auf 750 Mrd. Euro summierte. Die Inanspruchnahme von Krediten ist auch hier an wirtschafts- und finanzpolitische Sanierungsaufgaben gebunden. Die EZB flankierte die Vereinbarungen bis März 2011 durch den massiven Ankauf von Staatsanleihen von Euro-Problemländern. Irland hat im November 2010 Kredithilfen aus dem Rettungsschirm beantragt, Portugal folgte im April 2011.

Ab dem zweiten Quartal 2011 traten beim laufenden Sparprogramm für Griechenland gravierende Probleme auf. Das Land hat zwar seit Mai 2010 erhebliche Anstrengungen bei der Budgetsanierung und bei Wirtschaftsreformen unternommen, blieb jedoch hinter den Vereinbarungen des Programms – z.B. hinsichtlich der Privatisierung von Staatsunternehmen – zurück. Damit ist an die für 2012 geplante Rückkehr Griechenlands an die Kapitalmärkte nicht mehr zu denken. Die Finanzierungslücke wird gemäß den Beschlüssen des Gipfels vom Juli 2011 durch ein zusätzliches massives Hilfspaket für Griechenland geschlossen, nachdem sich die Euroländer unter der Ägide der Troika aus Europäischer Kommission, IWF und EZB im Juni 2011 mit der griechischen Regierung auf ein verschärftes Sanierungsprogramm geeinigt. Am erneuten Hilfspaket für Griechenland beteiligen sich die Euro-Länder, der IWF und private Gläubiger wie Banken und Versicherungen. Das öffentliche Hilfvolumen entspricht mit 109 Mrd. Euro etwa demjenigen des ersten Pakets vom Mai 2010, der private Sektor will bis 2014 auf freiwilliger Basis weitere 50 Mrd. Euro beisteuern. Das Paket umfasst mehrere Elemente einer Schuldenerleichterung: längere Laufzeiten, niedrigere Zinsen, Anleiheankäufe sowie Garantien für private Investoren. Letztere haben sich zu Laufzeitverlängerungen und einem Teilforderungsverzicht bei Griechenlandanleihen bereit erklärt und im Gegenzug Garantien der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF) für die Restforderungen erhalten. Die Gipfelbeschlüsse sehen eine starke Ausweitung der Befugnisse der EFSF vor, die dann auch für den dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) übernommen werden. Die Ausleihkapazität der EFSF war noch in Juni 2011 im Rahmen des dreijährigen Rettungsschirms auf 780 Mrd. Euro aufgestockt worden, um eventuellen Ansteckungseffekten im Euroraum ausreichend begegnen zu können. Die Garantieübernahme des EFSF für griechische Anleihen wird von derzeit 7,5 Jahre auf mindestens 15 Jahre und bis zu 30 Jahre ausgeweitet. Die Herabsetzung der Zinsen für Kredite des EFSF auf ein Niveau nahe der Refinanzierungskosten – derzeit ca. 3,5% – gilt nicht nur für Griechenland, sondern auch für Irland und Portugal. Derartige Topkonditionen entlasten zwar, mindern aber auch den Anreiz für eine solide Wirtschafts- und Finanzpolitik. Der EFSF darf unter bestimmten Voraussetzungen Staatspapiere von allen Euroländern am Primär- und Sekundärmarkt ankaufen. Er kann auch präventiv auf der Basis eines „vorsorglichen Programms“ tätig werden, um einer Notlage eines Eurolandes vorzubeugen. Die Schuldenkrise ist damit allerdings noch nicht gelöst. Die Ausweitung der Kompetenzen der EFSF wird als intransparent und als ein Einfallstor in eine europäische Haftungsgemeinschaft kritisiert. Insgesamt sind politische und technische Risiken der Implementierung nicht zu übersehen.

## **Die Schuldenkrise ist keine Währungskrise des Euro**

Die Staatsschuldenkrise seit 2010 wird häufig als Eurokrise bezeichnet. Dies wird mit der temporären Abschwächung des Eurowechselkurses gegenüber dem US-Dollar und der Gefahr eines Auseinanderbrechens der EWU begründet. Diese Argumentation ist populär, aber nicht schlüssig. Der Euro/Dollar-Wechselkurs bewegte sich in den letzten Jahren meist in der oberen Hälfte eines Bandes zwischen 1,20 und 1,45 USD/EUR (Ausnahme: Höchststand von 1,60 USD/EUR im Sommer 2008) und kann auf Kaufkraftbasis eher als überbewertet gelten. Zudem hat der Euro auf handelsgewichteter Basis (gegenüber den Währungen der 20 wichtigsten Handelspartner) von Juli 2010 bis Juni 2011 um 5% zugelegt, wobei er nur gegenüber dem Schweizer Franken deutlich schwächer notierte. Der Euro-Wechselkurs signalisiert also kein Währungsproblem. Dies gilt auch für die Inflationsrate der Eurozone mit Werten unter 2% in den Jahren 2009/2010. Der Anstieg auf deutlich über 2% hängt vor allem mit dem globalen Preisdruck bei Lebensmitteln und Rohstoffen zusammen. Vielmehr haben einzelne Euroländer Staatsschulden- und Bankenprobleme, die den Wechselkurs zeitweise etwas belastet haben. Budgetsanierung zur Vertrauensbildung bleibt aber oberstes Gebot, da fast alle Eurostaaten 2010/2011 exzessive Haushaltsdefizite von mehr als 3% des BIP und /oder einen überhöhten Schuldenstand von mehr als 60% des BIP aufweisen. Das Budgetdefizit Deutschlands dürfte 2011 erstmals wieder deutlich unter 3% liegen, der Schuldenstand geht ebenfalls leicht zurück, bleibt aber mit 83% Ende 2010 weiterhin eindeutig zu hoch.

Es besteht auch keine ernsthafte Gefahr eines völligen Auseinanderbrechens der Währungsunion. Selbst der Austritt einzelner Mitgliedsländer ist wenig wahrscheinlich. Falls die Wiederherstellung solider Staatsfinanzen in den Problemländern der EWU nicht gelingen sollte, wäre der Ausweg hieraus eher eine Fiskalunion mit unwägbareren Risiken für die Schuldenhaftung. Die Debatte über eine weitere Entwicklung Richtung politischer Union, wie sie mit einer gemeinschaftlichen Instanz für Wirtschafts- und Fiskalpolitik, einem vollwertigen Europa-Parlament und einem größeren EU-Budget vorstellbar ist, sollte auf die EU-Agenda gesetzt werden, auch um nicht ungewollt in eine Haftungsgemeinschaft zu schlittern. Für eine politische Union ist aber die Zeit so lange nicht reif, wie jedes Land seine Interessen am besten auf der nationalen Seite aufgehoben sieht und die Akzeptanz der Bevölkerung erst geschaffen werden muss.

## **Neuordnung des EWU-Regelwerkes**

Die Regierungen und die EZB haben mit ihren Aktionen in der Not zwar Handlungsfähigkeit bewiesen. Die Schuldenkrise hat aber auch Schwächen in der Architektur der Währungsunion aufgedeckt. Ein Kernproblem der Eurozone sind die übermäßigen Budgetdefiziten, bei deren Entstehen und Abbau der Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) zur Sicherung der Budgetdisziplin und die wirtschaftspolitische Überwachung in punkto Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit versagt haben. Zudem fehlte ein Beistands- und Anpassungsmechanismus für Euroländer mit stark angespannter Staatsschuldenlage. Dennoch darf nicht übersehen werden, dass die auflagengebundenen Rettungsprogramme seit Mai 2011 elementare Bausteine der EWU stark beschädigt haben. Dies gilt vor allem für die Aushebelung des im EU-Vertrag verankerten Grundsatzes der Nichthaftung für Staatsschulden von Mitgliedsländern („No-bail-out-Klausel“) und die Unabhängigkeit der EZB.

Die EU-Gipfel im März und Juni 2011 haben daher ein umfassendes Reformpaket auf den Weg gebracht, um Verfahren der wirtschaftspolitische Steuerung („economic gover-

nance“) zu verbessern. Es wurde beschlossen, einen dauerhaften Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) und einen „Euro-Plus-Pakt“ zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit zu schaffen. Die Grundsatzentscheidungen zur Straffung des SWP und der Einführung eines Verfahrens zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte sind in Abstimmung mit dem Europäischen Parlament finalisiert worden. Die Wirksamkeit aller Reformschritte wird letztlich von der konkreten Umsetzung abhängen.

Der auf drei Jahre befristete Rettungsschirm vom Mai 2010 wird von Juli 2013 an durch den ESM dauerhaft ersetzt. Um dies rechtlich abzusichern, wird der bestehende EU-Vertrag in Art 136 in einem vereinfachten Ratifizierungsverfahren um zwei Sätze ergänzt<sup>1</sup>. Mit Krediten des ESM sollen auch künftig Euro-Problemländer Zeit für die Streckung der notwendigen Budgetsanierung „kaufen“ können. Die effektive Ausleihkapazität des ESM beträgt 500 Mrd. Euro, basierend auf Garantien (620 Mrd. Euro) und Kapitaleinzahlungen (80 Mrd. Euro) der Euroländer, um bei der Mittelaufnahme an den Kapitalmärkten erstklassische Konditionen zu erlangen. In den Kapitalstock muss z.B. Deutschland fast 22 Mrd. Euro einzahlen (gestreckt in fünf Tranchen) und sich angesichts der eigenen Haushaltslage in Höhe dieses Guthabens an den Märkten verschulden. Kredite sind an strenge Auflagen geknüpft, wobei der IWF durch Beratung und Finanzmittel beteiligt wird. Positiv zu werten ist, dass die Geberländer Hilfskredite einstimmig beschließen müssen. Die geplante Einführung von Umschuldungsklauseln (Collective Action Clauses, CACs) in allen neuen Verträgen für Staatsanleihen von Euroländern ab 2013 trägt dem politischen Ziel Rechnung, auch private Gläubiger einfacher an einer eventuellen Restrukturierung von Staatsschulden von Euroländern zu beteiligen.

Angesichts der angespannten Situation der Staatsfinanzen in einigen Euroländern bleibt das Risiko einer künftigen Inanspruchnahme des ESM erheblich, auch wenn ein Rettungspaket mit strikten Auflagen verbunden ist. Beim dauerhaften Rettungsschirm kommt es auf eine anreizkompatible Ausgestaltung an, um zu verhindern, dass aufgrund der Option einer notfallbedingten Aussetzung der Non-bail-out-Klausel die Budgetdisziplin Schaden nimmt. Diese Bedenken sind auch Gegenstand der Klagen beim deutschen Bundesverfassungsgericht gewesen. Die Entscheidung des Verfassungsgerichts vom September 2011 hat dem europapolitischen Kurs der Bundesregierung keine Steine in den Weg gelegt, aber die Mitwirkungsrechte des Parlaments bei budgetrelevanten Entscheidungen deutlich gestärkt. Dies spiegelt sich im Begleitgesetz zum EFSF II wider.

Das zweite Reformprojekt – der Euro-Plus-Pakt – dient dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit in der Eurozone zu stärken. Die EU-Länder Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien haben sich dem Pakt angeschlossen, um sich für einen späteren Beitritt zur EWU besser zu rüsten. Die Mitglieder verpflichten sich hier, auf der Basis von Indikatoren wie den Lohnstückkosten jedes Jahr ein konkretes Maßnahmenpaket zur Stärkung der Wirtschaftsstruktur anzukündigen, die binnen Jahresfrist umzusetzen sind. Hier stehen vor allem Strukturreformen zur nachhaltigen Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit an. Ob die wirtschaftspolitische Koordinierung durch den Euro-Plus-Pakt mehr Qualität erhält, bleibt allerdings abzuwarten, da der Pakt wenig verbindlich ist und keine Sanktionen hat.

---

1 „Die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“

**Stabilitätspakt braucht mehr Biss**

Das dritte Reformvorhaben sieht eine Straffung der Regeln des SWP vor. Positiv ist z.B., dass Konsolidierungsmaßnahmen früher und konsequenter umgesetzt werden sollen, indem der präventive Arm des Paktes durch größere Sanierungsanforderungen bei guter Konjunktur gestärkt wird. Bei der Bewertung der Budgetposition wird der langfristigen Finanzierbarkeit von Renten- und Sozialleistungen mehr Beachtung geschenkt. Neu ist, dass Länder mit hohem Staatsschuldenstand gehalten sind, jährlich ein zwanzigstel der Schulden, die über die Marke von 60 % des BIP hinausgehen, zu tilgen. Dies würde für Deutschland und Frankreich ein zusätzliches jährliches Konsolidierungsvolumen von über 25 Mrd. Euro bedeuten. Wichtige Details sind aber noch zwischen dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament umstritten. Zukünftig sollen Sanktionen früher und – in einem zweistufigen Verfahren – quasiautomatisch greifen, um den Anreiz zu mehr Budgetdisziplin zu kräftigen. Die Achillesferse bei allen Regelungen bleibt jedoch der politische Wille, Budgetdisziplin um- und durchzusetzen.

Schließlich wurde ein neues Verfahren zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte auf den Wege gebracht. Danach soll die Kommission anhand ökonomischer Indikatoren („Scoreboard“) makroökonomische Ungleichgewichte – z.B. übermäßige Leistungsbilanzdefizite – diagnostizieren und Korrektorempfehlungen geben, die bei Nichteinhaltung zu Sanktionen führen können. Problematisch ist die Absicht, Ungleichgewichte symmetrisch zu behandeln, weil die Überschussländer dann gezwungen sein könnten, Wettbewerbseinbußen hinzunehmen. Zudem besteht die Versuchung, die Überwachung von Ungleichgewichten mit makroökonomischer Feinsteuerung zu verknüpfen.

**Geldpolitik: Ausstieg aus der Expansionsstrategie verzögert sich**

Obwohl sich der globale Aufschwung und der kräftige Anstieg der Nahrungsmittel- und Rohstoffpreise weltweit in höheren Inflationsraten niederschlagen, haben die meisten Notenbanken in Europa und anderswo mit dem Ausstieg aus der sehr expansiven Geldpolitik mit niedrigen Leitzinsen und einer überreichlichen Liquiditätsversorgung noch gezögert. Die EZB hat ihre bereits eingeleitete Exitstrategie aufgrund der Schuldenkrise ab Frühjahr 2010 bis auf wenige Schritte wie das Auslaufen des Ankaufprogramms für gedeckte Bankschuldverschreibungen wieder auf Eis gelegt. Außerdem hat die EZB von Mai 2010 bis März 2011 in erheblichem Umfang Staatsanleihen von Euro-Problemländern angekauft, um die Märkte zu stabilisieren. Ab dem Sommer 2011 hat sie dann erneut, diesmal vor allem auf dem italienischen und spanischen Staatsanleihenmarkt, interveniert. Darin wurde vielfach eine Verletzung der Unabhängigkeit der EZB gesehen, die Inflations Sorgen weckte. Dies sollte jedoch nicht überbewertet werden, da der Vertrauensschaden in Grenzen gehalten werden konnte, da die Ankäufe von Staatspapieren transparent blieben und durch Liquidität absorbierende Maßnahmen sterilisiert wurden. Dass von einer hohen Neuverschuldung der EWU-Staaten auf kurze und mittlere Sicht Inflationsgefahren drohen, ist angesichts der sich abschwächenden Konjunktur nicht zu erwarten. Langfristig ist Inflation aber stets ein monetäres Phänomen. Die EZB wird aber auch künftig ihr klares Mandat zur Preisstabilisierung sehr ernst nehmen. Die EZB hat im April 2011 die Zinswende mit einer ersten Leitzinsanhebung von 1% auf 1,25% und einer zweiten im Juli auf 1,50% eingeleitet.

Der Europäische Rat hat im Juni 2011 Mario Draghi zum nächsten EZB-Präsidenten ernannt. Er tritt ab November 2011 die Nachfolge von Präsident Jean-Claude Trichet an.

Der Beschluss des EZB-Rats, das Grundkapital von knapp 5,8 Euro auf fast 10,8 Mrd. Euro aufzustocken, ist am 29. Dezember 2010 in Kraft getreten. Estland ist zum 1.1.2011 als 17. Mitglied der EWU beigetreten.

**Weiterführende Literatur**

Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ), 81. Jahresbericht, 1. April 2010 – 31. März 2011, Basel 2011.

Bernhard Gräf, Stefan Schneider, Wie bedrohlich sind die mittelfristigen Inflationsrisiken? Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen Nr. 443/2009.

Deutsche Bundesbank, Geschäftsbericht 2010, Frankfurt am Main 2011 .

Europäische Zentralbank (EZB), Jahresbericht 2010, Frankfurt am Main 2011.

# Weltraumpolitik

Jürgen Turek

In der Europäischen Union hat die Weltraumpolitik mittlerweile eine strategische Bedeutung. Der Weltraum spielt heute eine wichtige Rolle in Schlüsselsektoren wie Sicherheit, Logistik, Wissenschaft, Technologie, Klima oder Umwelt. Das All ist eine wichtige Ressource für die Lösung von Problemen in den Bereichen Terrorismus, Klimawandel, neue Energien und Materialien oder Navigation. Deshalb wurde Weltraumpolitik ein eigenständiges Politikfeld in der EU. Ihre Aufnahme mit dem Artikel 189 im Titel XIX des Vertrags von Lissabon bedeutet, dass sie für die EU ein konstitutioneller Bestandteil des europäischen Vertragswerks ist. Aus finanztechnischen und innovationspolitischen Gründen wurde sie Bestandteil der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik und damit Teil des 7. Rahmenprogramms für Forschung und technologische Entwicklung der Europäischen Kommission.

## Entwicklung und Bedeutung

Mit Blick auf die hohe Aufmerksamkeit, die die USA der Entwicklung und Nutzung von Weltraumtechnologie seit jeher entgegen gebracht hat, haben die Europäische Kommission und Politiker einiger Mitgliedstaaten in der EU aufgrund ihrer militärischen wie wirtschaftlichen Bedeutung mit zunehmender Sorge auf die strategische Dominanz der Vereinigten Staaten in diesem Politikfeld reagiert. Obwohl Europa bereits seit Ende des 20. Jahrhunderts raumfahrttechnologischer Kapazitäten mit der Arianerakete und eigenen Satelliten entwickelt und mit der Europäischen Weltraumagentur (European Space Agency, ESA) eine institutionelle Basis errichtet hatte, galten die damaligen Aktivitäten insgesamt als nicht ausreichend. Deshalb legte die Kommission nach einem Prozess der inneren Meinungsbildung Anfang 2003 ein Grünbuch „Europäische Raumfahrtspolitik“ vor. Es enthielt Vorschläge zu einer kohärenteren Raumfahrtpolitik der EU. Nach dem üblichen Konsultationsprozess fasste sie das Konzept einer solchen Politik am 11. November 2003 im Weißbuch „Die Raumfahrt: Europäische Horizonte einer erweiterten Union. Aktionsplan für die Durchführung der europäischen Raumfahrtspolitik“ zusammen und präsentierte es der Öffentlichkeit.

Daneben handelten Kommission und Weltraumagentur 2003 ein Rahmenabkommen aus. Es richtete die Beziehungen beider Institutionen auf das im Weißbuch formulierte neue Konzept aus. Genaue Maßnahmen formulierten der EU-Rat „Wettbewerbsfähigkeit“ und der ESA-Rat auf Ministerebene. Beide Räte konstituierten sich dann 2005 auf der Grundlage des EG-ESA-Abkommens von 2003 als „Weltraumrat“. Der Maßnahmenkatalog enthielt Ziele, Aufgaben und Zuständigkeiten sowie einen Katalog von Durchführungsgrundsätzen. Die Zusammenarbeit gipfelte 2007 in der Verabschiedung der „Europäischen Weltraumpolitik“, welche die strategische Bedeutung der Raumfahrttechnologie und Raumfahrtanwendungen für Europa unterstrich und das Engagement in diesem Politikfeld untermauerte.

Die Bedeutung des Weltalls für die Wettbewerbsfähigkeit Europas auf dem Weltmarkt wurde mit Blick auf seinen Stellenwert in der Wahrnehmung von Staaten wie Russland und später auch China oder Indien in den 2000er Jahren in der EU immer deutlicher. Mit der Entschließung „Globale Herausforderungen: aus den europäischen Weltraumsystemen uneingeschränkt Nutzen ziehen“ vom 25. November 2010 wurde Weltraumpolitik konse-

quenter Weise auch in den Kontext der Vision „Europa 2020“ gerückt.<sup>1</sup> Dies geschah in dem Bewusstsein, dass der Weltraumsektor ein Vektor für das Erreichen der Ziele der Politiken der EU ist und einen erheblichen Beitrag zu der „Innovationsinitiative“ der Vision leisten soll. Hierbei wurde in einer neueren Studie der EU-Kommission der Stellenwert der Weltraumpolitik für die Innovationsfähigkeit der Union unterstrichen.<sup>2</sup> Der Europäische Rat, die EU-Kommission und das European Space Policy Institute (ESPI) in Wien haben diesbezüglich wiederholt erklärt, dass das Satellitensystem Galileo und das System „Global Monitoring for the Environment and Security (GMES)“ zur globalen Umweltbeobachtung und Sicherheitsaufklärung dabei die Leitprogramme der Europäischen Union für den Weltraum sind, deren langfristige Finanzierung für die Zeit nach 2013 anzustreben ist. Es bestehen dabei aber nicht nur harmonische Organisations- und Entscheidungsstrukturen in der europäischen Weltraumpolitik. Aufsehen erregte etwa der Vorstoß von Industriekommissar Antonio Tajani im April 2011, als er in einem Strategiepapier forderte, dass die EU-Kommission in die Weltraumpolitik eingreifen solle. Insofern besteht zwischen der Kommission und der ESA nicht nur ein vertraglich geregeltes ‚ruhiges‘ Kooperationsverhältnis, sondern auch ein Ringen um die Deutungshoheit in der Weltraumpolitik und Zuständigkeiten.

### **Europäische Unabhängigkeit im Weltraum und Kooperation auf ‚Augenhöhe‘**

Im Laufe der 2000er Jahre wurde die zunehmende zivile und militärische Bedeutung einer kohärenten Weltraumpolitik für Europa evident und von den Akteuren im Mehrebenensystem der EU auch erkannt. Es wurde immer klarer, dass eigene Satelliten für die Navigation anschwelliger Verkehrsströme und weltraumgestützter Sicherheitskomponenten zur Führung militärischer Kapazitäten im Rahmen der Europäischen Sicherheitsstrategie gebraucht würden. Projekte wie Galileo (Navigation und Ortung), das 2014 kommen soll, oder die GMES-Initiative (Global Monitoring for the Environment and Security) gelten hier als Flaggschiff-Projekte. Darüber hinaus hat sich die ESA 2008/2009 mit den neuen Weltraumteleskopen Herschel und Planck spektakuläre und ambitionierte Forschungsgebiete im Bereich der naturwissenschaftlichen Erkundung des Universums erschlossen. Insgesamt bezieht die europäische Weltraumpolitik den zivilen als auch militärischen Bereich mit ein, um Synergien aus beiden Bereichen zu aktivieren. Europa strebt hierbei eine selbstständige und unabhängige Position in diesem Politikfeld an, um industriell wie militärisch Wettbewerbsfähigkeit gegenüber den USA und den BRIC-Staaten (Brasilien, Indien, Russland und China) zu erhalten bzw. zu erringen. Dessen ungeachtet sind multinationale Beziehungen zwischen den Raumfahrtnationen auf ‚gleicher Augenhöhe‘ wichtig, wie sie etwa idealtypisch in der Kooperation bei der Internationalen Raumfahrtstation zum Ausdruck kommt. In dieser doppelten Zielsetzung erhält die europäische Weltraumpolitik eine besondere Bedeutung, die sie in Zukunft auch weiter zu einem wichtigen Politikfeld der EU machen wird.

### **Weiterführende Literatur**

- Europäische Kommission (Hrsg): Weißbuch „Die Raumfahrt: Europäische Horizonte einer erweiterten Union. Aktionsplan für die Durchführung der europäischen Raumfahrtpolitik“, KOM(2003) 673 endg. Turek, Jürgen: Weltraumpolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Europa von A bis Z, 12. Aufl., Baden Baden 2011, S. 384-387.
- Ders.: Space as a Strategic Policy Area for Europe and the European Union, in: European Space Policy Institute (Hrsg.), Yearbook on Space Policy, Wien/New York 2010, S. 179-187.

---

1 Vgl. Rat der Europäischen Union: Entschließung „Globale Herausforderungen: Aus den europäischen Weltraumsystemen uneingeschränkt Nutzen ziehen“, 16864/10 vom 26.11.2010.

2 Vgl. European Commission: „Space Exploration and Innovation. Space Policy and Coordination Unit. Summary Report vom 13. Oktober 2010, [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/space/documents/esp\\_de.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/space/documents/esp_de.htm).



# Wettbewerbspolitik

Henning Klodt

Prägend für die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union im Jahr 2011 war eher die Kontinuität als der Wandel. Im Wesentlichen wurden die Arbeiten fortgesetzt, die in früheren Jahren begonnen worden waren. So stand die Beihilfenaufsicht im Finanzsektor weiterhin im Zeichen der Finanz- und Wirtschaftskrise, die sich mittlerweile zu einer Staatsschuldenkrise fortentwickelt hat. Die Wettbewerbspolitik ist bislang von der aktuellen Krise weitaus weniger gefordert als von der ursprünglichen Finanz- und Wirtschaftskrise, so dass sie insgesamt wieder in ruhigeres Fahrwasser geraten ist.

## Nach der Krise ist vor der Krise

Die Kommission hatte schon in den Jahren zuvor die Notwendigkeit anerkannt, dass die Beihilfenaufsicht unter dem Zeichen der Krise nicht so stringent vorgehen kann wie in anderen Zeiten.<sup>1</sup> In den Jahren 2008 und 2009 hatte sie einen vorübergehenden Beihilferahmen entwickelt, der die Bedingungen, unter denen Regierungen der Mitgliedstaaten Beihilfen gewähren können, relativ großzügig ausgestaltete. Im Jahr 2010 wurde beschlossen, den vorübergehenden Beihilferahmen für Finanzmarktinstitutionen zunächst einmal bis Ende 2011 fortgelten zu lassen. Mit Wirkung vom 1. Januar 2011 wurde allerdings als Bedingung für die Gewährung krisenbedingter Maßnahmen gefordert, dass die begünstigten Unternehmen einen Umstrukturierungsplan vorlegen müssen. Die von der Kommission geforderten Umstrukturierungen bedeuteten in aller Regel eine Reduzierung der Geschäftstätigkeit der begünstigten Unternehmen. Auf diese Weise soll vorgebeugt werden, dass die Beihilfen im Windschatten der Finanzkrise zu dauerhaft wettbewerbsverzerrenden Erhaltungssubventionen ausgebaut werden.

Auch für die Realwirtschaft gilt seit dem Jahr 2008 ein vorübergehender Beihilferahmen, der den Unternehmen die Überwindung der Finanz- und Wirtschaftskrise erleichtern soll. Dieser vorübergehende Rahmen wurde ebenfalls bis Ende des Jahres 2011 verlängert. Er wurde allerdings dergestalt umgestaltet, dass das Schwergewicht der Beihilfen jetzt bei der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen liegen soll und dass die Zahl der Instrumente deutlich reduziert wird.

Entgegen dem üblichen Vorgehen der Wettbewerbspolitik, die nach möglichst einheitlicher Behandlung aller Mitgliedsländer strebt, sah sich die Kommission gezwungen, bei zwei Ländern davon abzuweichen – bei Griechenland und Irland. Für Griechenland wurde das Mehrjahresprogramm zur Konsolidierung der Staatsfinanzen flankiert durch eine Vereinbarung im Bereich der Wettbewerbspolitik, nach der die Übernahme zusätzlicher Staatsgarantien für Finanzinstitutionen von der Kommission genehmigt wurde und der Einrichtung eines unabhängigen Finanzstabilisierungsfonds zugestimmt wurde. Darüber

---

1 Das wirft die Frage auf, ob die Wettbewerbspolitik eher eine Schönwetter-Veranstaltung ist, die bei widrigen Winden zurücktreten muss. Aus ordnungsökonomischer Sicht ist dies anders zu bewerten, da ein funktionsfähiger Wettbewerb auch und gerade in Krisenzeiten gesamtwirtschaftlich vorteilhaft ist. Aus politikökonomischer Sicht stellt sich diese Frage allerdings nicht; eine stringente Wettbewerbspolitik wäre in den Jahren 2009 und 2010 politisch schlichtweg nicht durchsetzbar gewesen.

hinaus stimmte die griechische Regierung Umstrukturierungspläne für sechs rekapitalisierte Banken mit der EU-Kommission ab. Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch Verhandlungen über die Marktöffnung für regulierte Berufe, zu denen unter anderem der Güterstraßenverkehr und das Taxigewerbe zählen.

In Irland konzentrierten sich die Anpassungsprobleme in starkem Maße auf den Bankensektor, der für dieses kleine Land eine gewaltige Größe erreicht hat und riesige Verluste angehäuft hat. Aus dem im November 2010 für Irland gewährten Rettungspaket von insgesamt 85 Milliarden Euro sind 35 Milliarden Euro zur Wiederherstellung der Rentabilität des Bankensektors vorgesehen. Die Kommission hat darauf gedrängt, dass im Zuge dieser Rettungsmaßnahmen zwei irische Banken abgewickelt werden (Anglo Irish Bank, INBS). Auf diese Weise wollte die Kommission sicherstellen, dass die Beihilfen für den irischen Bankensektor nicht zulasten der Wettbewerber aus anderen Mitgliedstaaten gehen.

In ihrem aktuellen Bericht über die Wettbewerbspolitik, klingt zwischen den Zeilen noch die Hoffnung durch, in der aktuellen Krise sei das Schlimmste mittlerweile überstanden und die bis Ende 2011 befristeten Sonderregelungen für staatliche Beihilfen könnten tatsächlich zu jenem Zeitpunkt auslaufen. Angesichts der Turbulenzen um die Staatsschulden verschiedener Mitgliedsländer könnte diese Hoffnung allerdings verfrüht sein. Denn die Hilfspakete für die Staatshaushalte sind oftmals nichts anderes als wettbewerbsverzerrende Hilfspakete für in Griechenland und anderswo engagierte Finanzinstitutionen.

### **Kartellaufsicht**

In der wettbewerbspolitischen Debatte galt lange Zeit die Weisheit, dass Kartelle „Kinder der Not“ sind. Diese These wird durch die aktuellen Entwicklungen auf europäischer Ebene eindrucksvoll bestätigt. Im Jahr 2010 belegte die Kommission insgesamt 70 Unternehmen mit Geldbußen wegen des Verstoßes gegen das Kartellverbot, und diese Geldbußen erreichten mit einem Gesamtumfang von knapp 3 Milliarden Euro nahezu Rekordniveau. Besondere Schwerpunkte bildeten ein Kartell der Hersteller von DRAM-Speicherchips, ein Kartell der Flugverkehrslinien British Airways, American Airlines und Ibera und mehrere Kartellfälle aus dem Energiesektor, bei denen es vor allem um die Marktabschottung bei Erdgas ging.

Öffentliche Wellen schlug insbesondere die Einleitung des Kartellverfahrens gegen Google im November 2010, wobei es um die Frage geht, ob Google seine marktbeherrschende Stellung für Onlinesuche, Onlinewerbung und Onlinewerbevermittlung missbraucht. Dieses Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Um die Möglichkeiten und Grenzen, unter denen Unternehmen kartellartige Absprachen treffen dürfen, transparenter und eindeutiger zu gestalten, bedient sich die Kommission seit langem schon des Instrumentes der Gruppenfreistellungsverordnung. Im Jahre 2010 gab es in mehreren dieser Bereiche grundlegende Novellierungen. So wurde die Gruppenfreistellungsverordnung für Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit ausführlicher und präziser gestaltet, und bei der Gruppenfreistellungsverordnung für vertikale Vereinbarungen wurden insbesondere die Vorschriften über die Preisbindung nachgelagerter Produktions- und Handelsstufen an die ständig an Bedeutung gewinnende Praxis des Internethandels angepasst.

Auf sektoraler Ebene wurde nach langjährigen Verhandlungen mit der Versicherungswirtschaft eine neue Gruppenfreistellungsverordnung in Kraft gesetzt. Auch für die Vereinbarungen zwischen Kfz-Herstellern, deren Händlern, Werkstätten und Ersatzteilanbietern wurde die betreffende Gruppenfreistellungsverordnung novelliert. Insgesamt zielen diese Maßnahmen darauf ab, die Durchsetzung des Kartellrechts zu vereinfachen und den

Unternehmen mehr Rechtssicherheit darüber zu geben, welche Verhaltensweisen erlaubt und welche als Verstoß gegen europäisches Recht gewertet werden.

Einen weiteren Schwerpunkt der Kartellaufsicht bildete wiederum die Pharmaindustrie, in der es insbesondere um Patentfragen geht. Die Kommission ist hier bestrebt, Hindernisse für die möglichst rasche Zulassung von Generika zu beseitigen und Patentvergleiche zwischen Unternehmen, die auf eine Beschränkung des Wettbewerbs hinauslaufen, möglichst zu unterbinden. Die Kommission beklagt, dass die Zahl derartiger Patentvergleiche im Zeitverlauf unaufhörlich steigt.

Relativ große Öffentlichkeitswirkung entfaltete die von der Kommission eingeleitete Untersuchung gegen Apple wegen wettbewerbswidriger Lizenzvereinbarungen beim Vertrieb des iPhone. Ursprünglich wollte Apple unabhängige Programmentwickler dazu zwingen, bei der Erstellung von iPhone-Anwendungen nur von Apple entwickelte Programmierungstools und genehmigte Programmiersprachen verwenden zu dürfen. Dies hätte nach Ansicht der Kommission zu einer Ausschaltung jeglichen Wettbewerbs durch andere Anwendungen geführt. Im September 2010 gab Apple nach und passte seine Lizenzbedingungen an die Wünsche der Kommission an. Das Kartellverfahren wurde daraufhin eingestellt.

Zur weiteren Entlastung der Kommission bei der Kartellaufsicht strebt sie seit längerem schon größere Möglichkeiten der privaten Durchsetzung von EU-Wettbewerbsvorschriften an.<sup>2</sup> Sie hat dazu verschiedene Vorschläge vorgelegt, die intensiv öffentlich diskutiert wurden, die aber noch nicht in bindendes Recht umgesetzt wurden. Die Kommission beabsichtigt, im Jahre 2011 dazu eine Mitteilung vorzulegen, die als Ausgangspunkt einer Verankerung der privaten Durchsetzung des europäischen Wettbewerbsrechts dienen soll.<sup>3</sup> Im Sommer 2011 hat der deutsche Bundeswirtschaftsminister angekündigt, das deutsche Kartellrecht entsprechend zu novellieren.

### **Beihilfenaufsicht**

Bereits im Laufe des Jahres 2009 war ein Vereinfachungspaket zur Beihilfenaufsicht in Kraft getreten, das von der Kommission als allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung bezeichnet wird. Dieses Paket besteht aus einem Verhaltenskodex und einer Mitteilung über ein vereinfachtes Verfahren und soll dazu beitragen, die Behandlung von Beihilfen durch die Kommission effizienter, transparenter und berechenbarer zu gestalten.

Im Jahr 2010 wurde die Möglichkeit, staatliche Beihilfen nach diesem Verfahren zu notifizieren, intensiv genutzt. Insgesamt wurden in den Mitgliedstaaten 414 Beihilfen unter der allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung gewährt.

### **Fusionskontrolle**

In Einklang mit der oben genannten These, nach der Fusionen keine „Kinder der Not“ sind, wurden im Jahr 2010 relativ wenig Unternehmenszusammenschlüsse angemeldet. Insgesamt gab es 274 Anmeldungen, die fast alle ohne Beanstandungen genehmigt wurden. Lediglich in 16 Fällen wurden die Genehmigungen an Bedingungen geknüpft, die der Sicherung des Wettbewerbs dienen sollten.

---

2 Vgl. Jan-Stephan Ritter: Private Durchsetzung des Kartellrechts, in: *Wirtschaft und Wettbewerb (WuW)*, 2008, 7/8, S. 762-774.

3 Nachdem die Kommission viele Jahre danach gestrebt hatte, möglichst viele Komponenten von der nationalen auf die Gemeinschaftsebene zu ziehen, möchte sie jetzt offenbar – nicht zuletzt zur Begrenzung ihrer Arbeitsbelastung – manche der gerufenen Geister gern wieder loswerden.

Zu den größeren Fusionsfällen, die der Kommission vorgelegt wurden, gehörte der Zusammenschluss von British Airways und Iberia. Hier prüfte die Kommission, ob auch nach dem Zusammenschluss noch ausreichend Wettbewerber im Passagier- und Luftfrachtverkehr im Markt vertreten sein würden. Da dies bejaht wurde, konnte sie die betreffende Fusion genehmigen.

Ebenfalls geprüft wurde von der Kommission die in den vereinigten Staaten vollzogene Übernahme von Sun Microsystems durch Oracle und die Fusion zwischen den US-amerikanischen Fluglinien United Airlines und Continental Airlines, die auf Grundlage der sogenannten Effects Doctrine auch europäischem Wettbewerbsrecht unterworfen werden (umgekehrt macht auch die US-Regierung von der Effects Doctrine Gebrauch, indem sie rein europäische Fusionen nach amerikanischem Wettbewerbsrecht überprüft). Da die beiden Zusammenschlüsse von den US-Behörden bereits genehmigt waren, wäre eine Untersagung durch die Europäische Kommission sicherlich nicht konfliktfrei verlaufen. Die Marktuntersuchungen ergaben jedoch, dass die Produktpaletten der jeweils involvierten Unternehmen eher in komplementärer als substitutiver Beziehung zueinander stehen und deshalb aus europäischer Sicht kein Anlass zur Untersagung besteht.

Noch nicht abgeschlossen ist die Untersuchung der geplanten Fusion zwischen Olympic Air und Aegean Airlines, wobei die Kommission offenbar unter dem Eindruck steht, durch dieses Vorhaben werde die Marktkonzentration bei einer Reihe von Flugverbindungen ganz merklich ansteigen.

Eine hohe mediale Aufmerksamkeit erlangte der Kauf des schwedischen Automobilherstellers Volvo durch die chinesischen Automobilproduzenten Geely und Daqing. Da die Alternative zu diesem Kauf vermutlich eine Insolvenz von Volvo gewesen wäre und da chinesische Automobilanbieter eher zur Intensivierung als zur Behinderung des Wettbewerbs in Europa betragen dürften, hatte die Kommission keine Probleme, diese Fusion unbeanstandet passieren zu lassen.

Ausgeprägte Sündenfälle sind also bei der Fusionskontrolle des Jahres 2010 nicht zu verzeichnen. Gleichwohl muss es erstaunen, dass seit Einführung der europäischen Fusionskontrolle nur eine einzige Fusion endgültig untersagt wurde. Das erweckt bei vielen Beobachtern den Eindruck, die gesamte europäische Fusionskontrolle sei ein recht zahloser Tiger.

Eher zahlos dürfte die Kommission auch in ihrem Bestreben bleiben, die Macht der Rating-Agenturen auf den Finanzmärkten mit dem Instrumentarium der Wettbewerbspolitik zu bekämpfen. Der Vorschlag von EU-Kommissarin Viviane Reding, die drei großen Rating-Agenturen zwangsweise zu entflechten,<sup>4</sup> dürfte juristisch kaum durchsetzbar sein. Auch der Vorwurf, die Agenturen würden ihre marktbeherrschende Stellung missbräuchlich ausnutzen, dürfte ins Leere laufen, denn die Missbrauchsaufsicht lässt sich zwar gegen monopolistisches Marktverhalten, aber kaum gegen politisch unerwünschtes Verhalten einsetzen. Es ist daher zu erwarten, dass der Vorstoß der Kommission, die Macht der Rating-Agenturen zu brechen, zumindest auf der wettbewerbspolitischen Ebene im Sande verlaufen wird.

### **Weiterführende Literatur**

Europäische Kommission: Bericht über die Wettbewerbspolitik 2010. SEK (2011) 690 endgültig, Brüssel 2011.

Ingo Schmidt/André Schmidt: Europäische Wettbewerbspolitik und Beihilfenkontrolle, 2. Auflage, Vahlen, München 2006.

Monopolkommission: Mehr Wettbewerb, wenig Ausnahmen. Hauptgutachten, Nomos, Baden-Baden 2010.

---

4 „Europa darf sich nicht kaputt machen lassen“, in: Süddeutsche Zeitung, Nr. 158, 12. Juli 2011, S. 23.

# Wirtschaftspolitik

Roland Döhrn / Wim Kösters

Die wirtschaftliche Entwicklung in den EU-Staaten verlief 2010 in unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Grob umrissen kann man dabei drei Gruppen von Ländern unterscheiden.

Einer ersten kann man all jene Staaten zurechnen, in denen es vor der Finanzkrise keine größeren Probleme, weder auf dem Immobilienmarkt noch bei den Staatsfinanzen, gegeben hatte. Sie litten während der Rezession insbesondere unter wegbrechenden Exporten. Die Wirtschaft erholte sich hier rasch, als die internationale Konjunktur, insbesondere die Nachfrage der Schwellenländer wieder anzog. Zudem profitierten diese Länder besonders von der expansiven Geldpolitik der EZB. Die gewichtigste Volkswirtschaft in dieser Gruppe ist Deutschland, dessen BIP 2010 um 3,6% zunahm und von dem anregende Impulse auf Länder wie Österreich und die Niederlande ausgingen. Aber auch die skandinavischen Staaten gehören zu dieser Gruppe und einige Länder Osteuropas wie die Slowakei und Polen.

Auf der anderen Seite des Spektrums der wirtschaftlichen Dynamik liegen jene Länder, in denen die Finanzkrise – wenn auch aus unterschiedlichen Gründen – massive Probleme verursachte. Vielfach schrumpfte dort 2010 die Wirtschaftsleistung ein weiteres Mal, wie in Griechenland, Irland und Spanien, oder die Erholung war, gemessen an der Tiefe des vorherigen Einbruchs, nur schwach, wie in Großbritannien. Auch einige osteuropäische Länder wie Rumänien, Ungarn und die baltischen Staaten muss man dieser Gruppe zurechnen.

Zwischen diesen Extrempositionen findet man eine dritte Gruppe von Ländern. Deren Staatshaushalte wiesen schon seit längerem recht hohe Fehlbeträge auf, und ihre preisliche Wettbewerbsfähigkeit war gering. Dies machte diese Volkswirtschaften, ohne dass sie direkt besonders stark von der Finanzkrise betroffen waren, anfällig für Spekulationen der Finanzmärkte. Hier blieb die wirtschaftliche Entwicklung schwach, und hinzu kamen oft sehr stark steigende Defizite in den Staatshaushalten. Zu dieser Gruppe gehören insbesondere Frankreich und Italien.

Entsprechend differenziert war auch die Lage am Arbeitsmarkt. Auf der einen Seite sank die Arbeitslosigkeit in Deutschland – allerdings auch aus demografischen Gründen – im Verlauf von 2010 spürbar. Auf der anderen Seite überschritt die Arbeitslosenquote Spaniens die Marke von 20%, da die besonders beschäftigungsintensive Bauwirtschaft nach dem Zusammenbruch des Baubooms daniederliegt. Auch in vielen Ländern Osteuropas stieg die Arbeitslosigkeit 2010 weiter. Zur Jahresmitte 2010 wurde mit 9,7% die höchste in der EU insgesamt jemals beobachtete Arbeitslosenquote registriert. Seitdem entspannt sich die Lage etwas.

Wie aufgrund der sehr unterschiedlichen Konjunkturlage nicht anders zu erwarten, zeigen sich auch bezüglich der Preise recht unterschiedliche Tendenzen. In den Ländern, in denen der Aufschwung noch nicht oder nur zögerlich in Gang gekommen ist, bleibt die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung immer noch sehr gering, und die freien Kapazitäten wirken dämpfend auf den Preisanstieg. Sofern es dort – wie in Griechenland und Großbritannien – dennoch zu recht hoher Inflation kam, reflektiert diese vor allem Steuererhöhungen und Anhebungen administrierter Preise, während der interne Kostendruck recht gering ist. In den Ländern, in denen die Kapazitäten schon wieder recht hoch ausgelastet sind, hat sich hingegen die Inflation merklich erhöht.

### **Finanzpolitik auf Konsolidierungskurs**

Unter dem Druck der während der Finanzkrise kräftig gestiegenen Haushaltsdefizite und der an den Finanzmärkten wachsenden Zweifel an der Tragfähigkeit der Staatsschulden einer Reihe von EU-Ländern ist die Finanzpolitik fast überall auf einen Konsolidierungskurs gegangen. Besonders große Einschnitte mussten Griechenland, Irland und Portugal vornehmen. Diese Länder mussten die Rettungspakete der EU und des IWF in Anspruch nehmen und erhielten Hilfen daraus nur unter der Auflage erheblicher Sparanstrengungen. Aber auch andere Länder wie Spanien und Italien mussten Konsolidierungsprogramme verabschieden, um damit um Vertrauen an den Finanzmärkten zu werben. Unter den übrigen Ländern der EU stehen die Zeichen ebenfalls eher auf Rückführung der Fehlbeträge, um gar nicht erst Zweifel an der Solidität der Staatsfinanzen aufkommen zu lassen. Dabei schreiben zum Teil auch gesetzliche Regelungen, wie in Deutschland die Schuldenbremse, einen Defizitabbau vor. Nach der Frühjahrsprognose 2011 der Europäischen Kommission planen fast alle EU-Länder für 2011 und 2012 eine Rückführung ihres strukturellen Defizits.

Ob dies zu einer Rückführung der tatsächlichen Fehlbeträge führen wird, ist allerdings unklar. Zum einen dürfte in vielen Ländern das Wachstum flau bleiben, so dass die Defizite aus konjunkturellen Gründen für sich genommen steigen. Verstärkend könnte hier wirken, dass die restriktivere Finanzpolitik vorübergehend dämpfend wirkt, während Strukturreformen nur zögerlich angegangen werden. Zum anderen lässt die Finanzpolitik in vielen Fällen offen, wie sie angekündigte Maßnahmen umsetzen will. Da deshalb das Vertrauen der Anleger gering ist, müssen viele EU-Staaten einen deutlich erhöhten Zins auf ihre Staatsanleihen zahlen. Dies wiederum vergrößert die Haushaltsprobleme und den Konsolidierungsdruck. Einige Länder konnten gar ihre Schulden nicht mehr am Markt refinanzieren und mussten unter die Rettungsschirme der EU flüchten, die im Mai 2010 eingerichtet worden waren.

### **Mehr und mehr Staaten mit Finanzierungsproblemen**

Im April 2010 hatte die EU gemeinsam mit dem IMF zunächst ein Rettungspaket für Griechenland mit einem Umfang von 110 Mrd. Euro geschnürt, um das Land – in der offiziellen Diktion – vor einer Illiquidität, in Wirklichkeit aber vor einer Insolvenz zu retten. Da dies allerdings nicht die erhoffte beruhigende Wirkung auf die Finanzmärkte hatte, wurde wenig später ein „Rettungsschirm für Staaten“ aufgespannt, der auf drei Jahre befristet ist und ein Volumen von 750 Mrd. Euro (EU: 500 Mrd.; IWF 250 Mrd.) für Garantien und Kredite an EWU-Staaten aufweist. 60 Mrd. Euro der EU-Hilfen entfallen dabei auf den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESFM), für die der EU-Haushalt bürgt. 440 Mrd. Euro umfasst die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), die diese Mittel durch die Emission von Anleihen aufbringt, für die die Euro-Länder bürgen. Damit der EFSF bei seinen Emissionen den AAA-Status und damit günstige Zinskonditionen erhält, muss er allerdings eine Barreserve halten, so dass der Garantierahmen nur zum Teil für Hilfen zur Verfügung steht.

Im November 2010 nahm Irland als erster Staat den Fonds in Anspruch, Portugal stellte im April 2011 einen entsprechenden Antrag. Im März 2011 entschied die EU zudem die zur Verfügung stehende Garantiesumme des EFSF auf 780 Mrd. Euro aufzustocken, um tatsächlich Kredite im Umfang von 440 Mrd. Euro geben zu können und damit einen größeren Puffer für Hilfen zu haben. Zudem beschloss sie als Nachfolgeregelung einen permanenten Stabilitätsmechanismus. Zugleich wurde die Laufzeit der Kredite an Griechenland verlängert. Allerdings brachte auch dies nicht die erhoffte Beruhigung an den Märkten.

Zunächst geriet Griechenland noch stärker unter Druck. Im Juni 2011 stand die Auszahlung einer weiteren Tranche des Hilfspakets an, und es war lange unklar, ob das griechische Parlament die Reformen verabschieden würde, an die die EU und der IWF die Auszahlung knüpfte. Zugleich wurde deutlich, dass die zugesagten 110 Mrd. Euro nicht ausreichen würden, um den Finanzierungsbedarf Griechenlands zu decken. Daraufhin wurde am 21. Juli 2011 ein zweites Hilfspaket für Griechenland mit einem Umfang von 109 Mrd. Euro beschlossen, das auch eine Beteiligung privater Gläubiger vorsieht. Zugleich wurden günstigere Kreditkonditionen (geringerer Zins bei längerer Laufzeit) vereinbart und der Europäische Rettungsfonds wurde ermächtigt, Staatsanleihen von Euro-Staaten aufzukaufen, die Hilfen aus dem Fonds beantragt haben, um so stabilisierend zu wirken.

Dennoch verstärkten sich die Zweifel an der Zahlungsfähigkeit weiterer EWU-Länder, zunächst Spaniens, das schon länger in der Diskussion stand, aber auch Italiens, dessen Staatsschulden mehr als 100% des BIP ausmachen. Die Zinsen auf Staatsanleihen dieser Länder stiegen kräftig. Beide Staaten würden indes aufgrund ihrer Größe wohl nicht unter den Rettungsschirm passen. In Italien verabschiedete das Parlament, um die Anleger zu beruhigen, ein umfangreiches Sparprogramm, und Regierungschef Berlusconi kündigte für 2013 einen ausgeglichenen Haushalt an, freilich ohne ein konkretes Programm für die Umsetzung vorzulegen. In Spanien einigten sich Regierung und Opposition darauf, eine Schuldengrenze nach deutschem Vorbild einzuführen. Im Sommer 2011 kamen zeitweise sogar Zweifel an der Nachhaltigkeit der französischen Staatsfinanzen auf und damit des Landes, das neben Deutschland den höchsten Anteil an den Garantien für die Rettungsschirme hat. Auch dort wird inzwischen eine Schuldenregel im Parlament beraten.

### **EZB wird zum *Libero* für die Finanzpolitik**

Im Verlauf der Krise der Staatsschuldenkrise sah sich die EZB mehr und mehr veranlasst, auch zur Stabilisierung der Kapitalmärkte zu intervenieren. Im Mai 2010 beschloss der EZB-Rat, an den Märkten öffentliche und private Wertpapiere aufzukaufen („Programm für die Wertpapiermärkte“). Dies tat er mit der Begründung, dass der geldpolitische Transmissionsprozess gestört sei, wenn Wertpapiere stark an Wert verlören und deshalb die notenbankfähigen Sicherheiten der Geschäftsbanken geringer würden. So erwarb die EZB zwischen Mai und September 2010 Papiere im Wert von 77 Mrd. Euro, reduzierte danach seine Aktivitäten aber wieder. Als im Sommer 2011 die Unruhe an den Finanzmärkten wieder größer wurde, beschloss die EZB, erneut Papiere aufzukaufen, und zwar diesmal auch solcher Staaten wie Italien und Spanien, die sich nicht unter dem europäischen Rettungsschirm befinden. Das wurde auch damit begründet, dass der europäische Stabilisierungsfonds noch nicht in der Lage sei, entsprechende Käufe zu tätigen. Allein in der zweiten Augustwoche 2011 wurden Papiere in einem Umfang von 22 Mrd. Euro gekauft. Mitte September 2011 hielt die EZB im Rahmen des Programms für die Wertpapiermärkte erworbene Titel im Wert von mehr als 140 Mrd. Euro.

Solche Marktinterventionen zu Gunsten einzelner EWU-Staaten sind ein Verstoß gegen den Geist des EU-Vertrages, der eine Finanzierung öffentlicher Schulden durch die EZB nicht vorsieht. Rein formal mögen die Käufe zulässig sein: Die EZB erwirbt die Papiere nicht direkt von den Staaten, sondern sie kauft sie am Markt auf. De facto läuft dies jedoch auf einen teilweisen bail out hinaus, der die EZB vor erhebliche Risiken stellt, sollte es tatsächlich zur Insolvenz eines EWU-Staates kommen. Die dann anfallenden Ver-

luste gefährdeten die Solvenz der EZB und müssten letztendlich von den Steuerzahlern in der EWU getragen werden. Um für die in diesem Fall eintretenden Verluste gewappnet zu sein, hat die EZB ihr Eigenkapital bereits auf 10 Mrd. Euro aufgestockt.

Die EZB unterscheidet in ihrer Kommunikation zwar stets zwischen ihren liquiditätspolitischen Maßnahmen und ihrer Geldpolitik, die der Sicherung der Preisstabilität dient. Solche Wertpapierkäufe schaffen aber letztlich Zentralbankgeld, und gelingt es ihr nicht, dieses zu sterilisieren, gefährden sie über kurz oder lang die Preisstabilität. Dabei macht die divergente Konjunktur im Euro-Raum der EZB ihre geldpolitische Aufgabe derzeit nicht leicht. In den Ländern mit guter Konjunktur liegt der Preisanstieg inzwischen bereits deutlich über dem Ziel der EZB von knapp 2%. Um Inflationsgefahren vorzubeugen, hat die EZB im Verlauf von 2011 begonnen, ihren Kurs zu straffen, indem sie ihren Leitzins zweimal um jeweils 25 Basispunkte auf 1,50 im Juli 2011 anhob. Damit wirkt die Geldpolitik freilich weiterhin expansiv.

### **Bemühungen um eine neue Wirtschaftsverfassung in der EWU**

Die Maßnahmen zur Stabilisierung der Staatsfinanzen wurden oft nur sehr zögerlich und erst nach einer Disziplinierung durch die Finanzmärkte ergriffen. Im Verlauf von 2011 befasste sich die auf EU mehreren Tagungen des Europäischen Rates und des ECIFIN-Rates mit einer Wirtschaftsverfassung, die geeignet sein soll, das Problem einer exzessiven Staatsverschuldung grundsätzlicher anzugehen. Allerdings prallten hier sehr unterschiedliche Vorstellungen aufeinander. Während einige Staaten, insbesondere Frankreich, eine europäische Wirtschaftsregierung favorisieren, für andere makroökonomische Ungleichgewichte die Wurzel allen Übels waren, präferierte Deutschland eher eine Stärkung des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts. Ein Dissens bestand hinsichtlich der Frage, wie private Gläubiger herangezogen werden, sollte sich bei einem Euro-Land ein Schuldenschnitt als unvermeidbar erweisen.

Herausgekommen ist ein Kompromiss, der sechs wesentliche Bausteine enthält:

- Die Errichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der als permanente Institution ab 2013 den jetzigen Rettungsschirm (EFSF und EFSM) ablöst.
- Eine Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts dahingehend, dass auf mittlere Sicht ein ausgeglichener Haushalt für alle Länder verpflichtend wird, und dessen Einhaltung sanktionsbewehrt ist.
- Die Früherkennung und Kontrolle makroökonomischer Ungleichgewichte.
- Eine gemeinsame Wachstumsstrategie der EU-Länder (Europa 2020).
- Jährliche Ziele der Euroländer zur Steigerung ihrer Wettbewerbsfähigkeit (Euro-Plus-Pakt).
- Finanzmarktreformen, die eine neue EU-Finanzmarktaufsicht, regelmäßige Stresstests, eine strengere Regulierung des Finanzsektors und nationale Regeln zur Bankabwicklung umfassen.

Um sowohl die Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte als auch die Haushaltsüberwachung effizienter zu gestalten, werden die Europäischen Planungs- und Berichtszyklen in allen Ländern gleich getaktet. Im ersten Halbjahr („Europäisches Semester“) legen die Mitgliedstaaten ihre Nationalen Konvergenzberichte und ihre Stabilitäts- und Wachstumsprogramme vor, die in der EU diskutiert werden und aus denen die Kommission länderspezifische Handlungsempfehlungen ableitet.



## Ausgewählte Wirtschaftsindikatoren der EU-Länder

	Reales Wirtschaftswachstum <sup>1</sup>				Anstieg der Verbraucherpreise <sup>2</sup>				Arbeitslosenquote <sup>3</sup>				Finanzierungssaldo des öffentlichen Haushalts <sup>4</sup>			
	2008	2009	2010	2010	2008	2009	2010	2010	2008	2009	2010	2010	2008	2009	2010	
Belgien	1,0	-2,8	2,2	2,2	4,5	0,0	2,3	7,0	7,9	8,3	8,3	-1,3	-5,9	-4,1		
Deutschland	1,0	-4,7	3,6	3,6	2,8	0,2	1,2	7,5	7,8	7,1	0,1	0,1	-3,0	-3,3		
Estland	-5,1	-13,9	3,1	10,6	10,6	0,2	2,7	5,5	13,8	16,9	16,9	-2,8	-1,7	0,1		
Finnland	0,9	-8,2	3,1	3,1	3,9	1,6	1,7	6,4	8,2	8,4	8,4	4,2	-2,6	-2,5		
Frankreich	0,2	-2,6	1,6	3,2	3,2	0,1	1,7	7,8	9,5	9,7	9,7	-3,3	-7,6	-7,0		
Griechenland	1,0	-2,0	-4,5	4,2	4,2	-1,3	4,7	7,7	9,5	12,6	12,6	-9,8	-15,4	-10,5		
Irland	-3,5	-7,6	-1,0	3,1	-1,7	-1,7	-1,6	6,3	11,9	13,7	13,7	-7,3	-14,3	-32,4		
Italien	-1,3	-5,2	1,3	3,5	3,5	0,8	1,6	6,7	7,8	8,4	8,4	-2,7	-5,4	-4,6		
Luxemburg	1,4	-3,6	3,5	4,1	4,1	0,0	2,8	4,9	5,1	4,5	4,5	3,0	-0,9	-1,7		
Malta	5,3	-3,4	3,7	4,7	4,7	1,8	2,0	5,9	7,0	6,8	6,8	-4,5	-3,7	-3,6		
Niederlande	1,9	-3,9	1,8	2,2	2,2	0,9	3,1	3,7	3,7	4,5	4,5	0,6	-5,5	-5,4		
Österreich	2,2	-3,9	2,0	3,2	3,2	0,4	1,7	3,8	4,8	4,4	4,4	-0,9	-4,1	-4,6		
Portugal	0,0	-2,5	1,3	2,7	2,7	-0,9	1,4	7,7	9,6	11,0	11,0	-3,5	-10,1	-9,1		
Slowakei	5,8	-4,8	4,0	3,9	3,9	0,9	0,7	9,5	12,0	14,4	14,4	-2,1	-8,0	-7,9		
Slowenien	3,7	-8,1	1,2	5,5	4,1	0,9	2,1	4,4	5,9	7,3	7,3	-1,8	-6,0	-5,6		
Spanien	0,9	-3,7	-0,1	4,1	4,1	-0,2	2,0	11,3	18,0	20,1	20,1	-4,2	-11,1	-9,2		
Zypern	3,6	-1,7	1,0	4,4	4,4	0,2	2,6	3,6	5,3	6,5	6,5	0,9	-6,0	-5,3		
<b>Euro-Raum</b>	<b>0,4</b>	<b>-4,1</b>	<b>1,8</b>	<b>3,3</b>	<b>3,3</b>	<b>0,3</b>	<b>1,6</b>	<b>7,6</b>	<b>9,6</b>	<b>10,1</b>	<b>10,1</b>	<b>-2,0</b>	<b>-6,3</b>	<b>-6,0</b>		
Bulgarien	6,2	-5,5	0,2	12,0	12,0	2,5	3,0	5,6	6,8	10,2	10,2	1,7	-4,7	-3,2		
Dänemark	-1,1	-5,2	2,1	3,6	3,6	1,1	2,2	3,3	6,0	7,4	7,4	3,2	-2,7	-2,7		
Großbritannien	-0,1	-4,9	1,3	3,6	3,6	2,2	3,3	5,6	7,6	7,8	7,8	-5,0	-11,7	-10,4		
Lettland	-4,2	-18,0	-0,3	15,3	15,3	3,3	-1,2	7,5	17,1	18,7	18,7	-4,2	-9,7	-7,7		
Litauen	2,9	-14,7	1,3	11,1	11,1	4,2	1,2	5,8	13,7	17,8	17,8	-3,3	-9,5	-7,1		
Polen	5,1	1,7	3,8	4,2	4,2	4,0	2,7	7,1	8,2	9,6	9,6	-3,7	-7,3	-7,9		
Rumänien	7,3	-7,1	-1,3	7,9	7,9	5,6	6,1	5,8	6,9	7,3	7,3	-5,7	-8,5	-6,4		
Schweden	-0,6	-5,3	5,5	3,3	3,3	1,9	1,9	6,2	8,3	8,4	8,4	2,2	-0,7	0,0		
Tschechische Rep.	2,5	-4,1	2,3	6,3	6,3	0,6	1,2	4,4	6,7	7,3	7,3	-2,7	-4,7	-5,9		
Ungarn	0,8	-6,7	1,2	6,0	6,0	4,0	4,7	7,8	10,0	11,2	11,2	-3,7	-4,5	-4,2		
<b>EU insgesamt</b>	<b>0,5</b>	<b>-4,2</b>	<b>1,8</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>	<b>1,0</b>	<b>2,1</b>	<b>7,1</b>	<b>9,0</b>	<b>9,6</b>	<b>9,6</b>	<b>-2,4</b>	<b>-6,8</b>	<b>-4,7</b>		

Eigene Berechnungen nach Angaben von EUROSTAT und nationalen Quellen.

– <sup>1</sup>Jahresdurchschnittliche Veränderungsrate des realen BIP. – <sup>2</sup>EU: Harmonisierter Verbraucherpreisindex (HVPI). – <sup>3</sup>Standardisierte Arbeitslosenquote nach EUROSTAT, Jahresdurchschnitt. – <sup>4</sup>In % des BIP.

### **Keine klare Strategie**

Die bisherigen Rettungsbemühungen des Europäischen Rates wirken spätestens seit dem Sommer 2011 oft hilflos. Trotz gewaltiger Rettungsschirme beruhigte sich die Lage an den Finanzmärkten nicht. So diskutieren ranghohe Politiker laufend öffentlich über eine Erhöhung der Volumina, und das häufig bereits kurz nach einer vom Europäischen Rat getroffenen Entscheidung. Dies für sich genommen beschädigte bereits die getroffenen Maßnahmen. Die eigentliche Ursache für deren mangelnde Wirksamkeit liegt jedoch in einer falschen Diagnose.

Der Europäische Rat machte von Beginn an eine unbegründete „Spekulation gegen den Euro“ für die Krise verantwortlich und versuchte, die in seiner Sicht drohende Illiquidität der Peripherie-Länder mit möglichst großen Rettungsschirmen zu bekämpfen. Wäre diese Diagnose richtig gewesen, dann hätte man in der Tat womöglich durch große Garantiesummen Spekulanten entmutigen können. Da jedoch die Diagnose falsch ist, geht diese Politik an der Realität vorbei und beruhigt die Finanzmärkte nicht, sondern schafft eher weitere Unsicherheit. Deutlich wird dies am Fall Griechenland, das – mittlerweile ganz offensichtlich – nicht illiquide, sondern insolvent ist, weil die Schulden in einem krassen Missverhältnis zu Wirtschaftsleistung stehen. Die für diesen Fall ökonomisch gebotene Umschuldung wurde lange kategorisch ausgeschlossen und fällt, nachdem man sich dazu unter freiwilliger Beteiligung privater Gläubiger entschlossen hat, viel zu klein aus – wenn sie denn überhaupt zustande kommt. Zudem zeigt sich, dass sich der Europäische Rat in eine große Abhängigkeit von den Krisenländer (und auch von den Rating-Agenturen) begeben hat. Erfüllen die Staaten die Auflagen nicht oder werden sie von den Agenturen mit D (default) bewertet, scheitern die bisherigen Rettungsbemühungen.

Die Entscheidungen des Europäischen Rates waren aber auch deshalb weitgehend unwirksam, weil er im Laufe der Jahre seine Glaubwürdigkeit verloren hatte. Dieser Verlust setzte bereits 2003 ein, als der Rat ein Defizitverfahren gegen Deutschland und Frankreich stoppte und so eine wesentliche Governance-Regel des Maastrichter Vertrages ignorierte. Durch seine Beschlüsse im Mai 2010 wurden andere grundlegende Governance-Regeln wie die no bail out-Klausel ausgehebelt. Damit wurde handstreichartig die europäische Währungsverfassung geändert, ohne den üblichen Weg über Regierungskonferenz und Ratifizierung durch die Parlamente zu gehen. Dieser Regelbruch setzte sich in den folgenden Monaten fort, da u.a. die strikte zeitliche Begrenzung des Rettungsschirms EFSF und andere Ankündigungen z.B. über die Bedingungen, unter denen Hilfen gewährt werden, nicht eingehalten wurden, verbunden mit Forderungen nach einer Erhöhung der Volumina und der Einführung von Eurobonds, also einer gemeinschaftlichen Haftung für die Staatsschulden aller Mitgliedsländer. All dies hat die Besorgnis der Menschen um die Stabilität der EWU und des Euro enorm gesteigert, die Europa-Skepsis erhöht und den Finanzmärkten keine Orientierung gegeben.

Seit Mai 2010 entscheidet der Europäische Rat zumeist nach vorhergehender und kontroverser öffentlicher Debatte von Fall zu Fall über Rettungsmaßnahmen, ohne dass eine klare Linie und eine glaubwürdige Bindung an Regeln erkennbar würden. So sind bisher hohe Zahlungen an Krisenländer stets relativ schnell beschlossen worden, bindende Entscheidungen über glaubwürdige Governance Regeln sowie eine Stärkung der alten, verletzten Prinzipien fehlen jedoch bisher. Zudem lehnen Frankreich und viele südliche EU-Länder immer noch eine Neufassung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes mit halbautomatisch greifenden Sanktionen ab. Stattdessen fordert Frankreich eine Wirtschaftsregie-

rung, die die Politik von Fall zu Fall zentral koordiniert. Hier wird ein öffentlich nicht thematisierter, tiefer Dissens hauptsächlich zwischen Deutschland und Frankreich über die Wirtschaftspolitik sichtbar. Er führt zu widersprüchlichen Kompromisslösungen. Beispielsweise schlugen Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Sarkozy bei ihrem gemeinsamen Brief an den Ratspräsidenten vom August sowohl die Einführung einer verbindlichen Schuldenregel für alle Euro-Länder als auch einen regelmäßigen Europäischen Rat zu Wirtschaftsfragen vor, der von Frankreich als die geforderte Wirtschaftsregierung gefeiert wurde. Die Gefahr besteht, dass ein solcher Rat künftig durch diskretionäre Entscheidungen wieder jene Regeln für die Finanzpolitik aussetzt, auf die man sich gerade verständigt hat. Solange aber Frankreich und andere EU-Länder eine glaubwürdige Bindung des Europäischen Rates an effiziente Regeln – und dazu zählt auch die volle Respektierung der Unabhängigkeit der EZB – verhindern, kann der Europäische Rat den Finanzmärkten keine Orientierung geben, sondern wird eher zu ihrer weiteren Verunsicherung beitragen.

Der Ernst der gegenwärtigen Lage ist mit einer Operation am offenen Herzen zu vergleichen. Wenn sich die behandelnden Ärzte in Gegenwart des Patienten und der Angehörigen über die geeigneten Operationsmethoden streiten, kann das kritisch für einen lebensgefährlich Erkrankten werden. Der Europäische Rat muss daher möglichst schnell zu einem Konsens über die Governance Regeln der EWU kommen und sich an sie in glaubwürdiger Weise binden. Denn die gegenwärtige Politik der Einzelfallentscheidungen löst die Krise nicht, da die Erklärung, alle Mitgliedsländer in der EWU zu halten und eine Insolvenz und deutliche Umschuldung nicht zuzulassen, immer größere Rettungsschirme erforderlich macht. Damit wird eine Haftungsgemeinschaft etabliert, in der die Höhe der zu leistenden Transfers unbekannt ist, da sie von Fall zu Fall festgelegt wird. Dies ist aber auf Dauer nicht finanzierbar und würde aus sich heraus Zweifel an der Wirksamkeit der Politik erzeugen, da der Umfang der Rettungspakete irgendwann die Tragfähigkeit der Garanten der Schirme übersteigen kann. Selbst wenn es dazu nicht kommt, würde der Übergang zur Transfergemeinschaft die Zustimmung zur Europäischen Integration in den Gläubigerländern weiter schrumpfen lassen.

Ein Ausschluss einzelner Länder aus der EWU ist mit dem Lissabon Vertrag nicht vereinbar. Mit einem freiwilligen Ausscheiden ist wegen der damit verbundenen Nachteile nicht zu rechnen. Daher bleiben nur eine geordnete Insolvenz und Umschuldung Griechenlands und womöglich auch anderer Problemländer und eine Aufrechterhaltung des Drucks zur Haushaltskonsolidierung. Glaubwürdigkeit kann man hier durch eine unnachsichtige Durchsetzung der Auflagen im Falle Portugals und Irlands gewinnen, die unter den EFSF geschlüpft sind. Die Erfahrungen mit dem Stabilitäts- und Wachstumspakt zeigen jedoch, dass darauf allein nicht gesetzt werden kann. Vielmehr kann und darf nicht auf die Disziplinierung durch die Märkte verzichtet werden. Daher sind die Käufe italienischer und spanischer Staatsanleihen durch die EZB sehr kritisch zu sehen, da sie erfolgen, ohne die Möglichkeit zur Durchsetzung von strikten Konsolidierungsaufgaben zu haben.

Die häufig geforderte Einführung von Eurobonds würde hingegen die Disziplinierung einzelner Länder durch Märkte gänzlich beseitigen und im günstigsten Fall allein auf harte politische Konditionalität vertrauen, die aber in der Vergangenheit eben nicht gegriffen hat. Die Befürworter von Eurobonds möchten über die gesamtschuldnerische Haftung eine tiefere politische Integration bewirken. Sie versuchen, die gegenwärtige Krise zu nutzen, um eine Fiskalunion und Politische Union „auf kaltem Wege“ zu schaffen. Dies und die Forderung des EZB-Präsidenten Trichet nach einem europäischen Finanzminister, die in

die gleiche Richtung geht, würden jedoch schwere Akzeptanzprobleme aufwerfen und hätten kaum eine Chance, durch die nationalen Parlamente und gegebenenfalls durch Volksabstimmungen ratifiziert zu werden. Zudem bliebe der grundlegende Dissens zwischen Deutschland und Frankreich über die Ausrichtung der europäischen Wirtschaftspolitik bestehen.

### **Weiterführende Literatur**

- Europäische Kommission: Economic Forecast, Spring 2011, European Economy 1/2011, Brüssel 2011.
- Kösters, Wim: Credible Rules, Not Discretion, Will Make the Euro Sustainable, *Intereconomics* 45 (6), 2010, S. 340-343.
- Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), RWI-Konjunkturbericht, 62. Jg., Heft. 2, 2011, [www.rwi-essen.de](http://www.rwi-essen.de).

## **4. Die Außenpolitik der Europäischen Union**



# Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Isabelle Tannous

Die europäische Entwicklungszusammenarbeit bleibt in Bewegung. Während ihre Dynamik in den letzten Jahren unter dem technokratisch anmutenden Alltagsgeschäft meist verborgen blieb, sprechen die institutionellen Veränderungen mit dem Hohen Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik und der Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) eine deutlichere Sprache: Unionsdelegationen anstelle der Kommissionsdelegationen, die Überführung des Personals der Generaldirektion „Auswärtige Beziehungen“ und von beinahe einhundert, vor allem länder- und regionenbezogenen Stellen aus der ehemaligen Generaldirektion „Entwicklung“ in den neu gegründeten Europäischen Auswärtigen Dienst sowie die Einrichtung der neuen Generaldirektion „Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid“ (DevCo) unter der Leitung von Andris Piebalgs. Dieser initiierte im Hinblick auf die nächste Finanzielle Vorausschau (2014-2020) einen Modernisierungsprozess der EU-Entwicklungszusammenarbeit, innerhalb dessen auch der Europäische Konsens über Entwicklung von 2005 neu bewerten soll.

Veränderungen, deren Bewertung unterschiedlicher nicht sein könnte: Selbst in der Entwicklungscommunity werden sie sowohl als Chance, wie auch als Gefahr für eine eigenständige EU-Entwicklungszusammenarbeit wahrgenommen.<sup>1</sup> Da ist einerseits von einer verbesserten Kohärenz, mehr Transparenz, einer größeren Wirksamkeit der Maßnahmen und neuen Handlungsräumen einer proaktiven Entwicklungszusammenarbeit die Rede, gleichzeitig ebbt die Kritik an einer Vertiefung der ohnehin schon offen zutage liegenden Gräben zwischen Kommission und Rat nicht ab und es bleibt die Befürchtung einer Unterordnung genuin entwicklungspolitischer Ziele – in erster Linie also der Armutsbekämpfung – unter ein vom Rat dominiertes kurzfristiges auswärtiges Krisenmanagement bestehen.

## Weitreichende Änderungen in den Außenbeziehungen nach Lissabon

Diese Grundsatzfragen standen bereits bei der Ausarbeitung des Vertrags von Lissabon im Raum, ihre Brisanz offenbarte sich dann eruptiv bei der organisatorischen Konkretisierung der Vorgaben von Lissabon. Dabei ändert sich auf den ersten Blick mit dem durch den Vertrag von Lissabon neu geschaffenen Rechtsrahmen der EU im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zunächst einmal wenig. Auch im „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (Art. 208 bis 211 AEUV) bleibt das Hauptziel der EU-Politik auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit weiterhin die Bekämpfung und auf längere Sicht die Beseitigung der Armut. Neben diesem Bekenntnis zu den Millennium Development Goals wird die parallele Zuständigkeit von Mitgliedstaaten und Union festgehalten, die sich auf dem Gebiet der Entwicklungszusammenarbeit lediglich ergänzen bzw. verstärken. Außerdem trägt die Union bei der Durchführung politischer Maßnahmen, die sich auf die Entwicklungsländer auswirken können, den Zielen der Entwicklungszusammenarbeit Rech-

---

1 Beispielsweise Paul Engel: On development policy, the EU's External Action Service is looking vulnerable, 10.03.2011, <http://www.europesworld.org>; Toby Vogel: The difficulties of dividing up development responsibilities, European Voice, 15.07.2010.

nung, so wie es bereits mit der Agenda für mehr Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung angelegt ist.<sup>2</sup> Die Entwicklungszusammenarbeit bleibt eigenständiges Politikfeld und wird gleichzeitig zum integralen Bestandteil des gesamten Auswärtigen Handelns.

Von einer bloßen Neunummerierung des EG-Vertrags kann allerdings nicht die Rede sein.<sup>3</sup> Durch die weitreichenden Änderungen der gesamten EU-Außenbeziehungen wird auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit zusammengelegt und neu verteilt – und dies in einem Ausmaß, das möglicherweise schon in wenigen Jahren einen grundlegenden Wandel der EU-Entwicklungszusammenarbeit erlauben wird.

Im Mittelpunkt des Streits um die künftige Kompetenzverteilung der Entwicklungszusammenarbeit stand 2010 die mit dem Vertrag von Lissabon vereinbarte Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes unter der Leitung von Catherine Ashton.<sup>4</sup> Hier zeigt sich das Konfliktpotenzial, das nicht nur der grundlegenden Richtungsdebatte in der Entwicklungszusammenarbeit, sondern auch der institutionellen Natur des Integrationsprozesses geschuldet ist. Bevor der EAD schließlich im Dezember 2010 seine Arbeit aufnehmen konnte, musste grundsätzlich geklärt werden, wer künftig die Entwicklungszusammenarbeit verantworten wird. Zentral war dabei die Frage, wie die Zuständigkeit für die Programmplanung zwischen dem Dienst und der EU-Kommission zu gestalten ist.

Da die EU-Staaten daran interessiert sind, im entwicklungspolitischen Bereich weiterhin souveräne Entscheidungen zu treffen – schließlich ist die EU-Kompetenz in der Entwicklungszusammenarbeit auf einen europäischen „Mehrwert“ ausgerichtet –, eröffnete die Gründung des Dienstes die Möglichkeit, strategische Kompetenzen, die über die Verwaltung hinausgehen, (wieder) beim Rat anzusiedeln.<sup>5</sup> Es ist nicht im Interesse der EU-Staaten ihre entwicklungspolitischen Initiativen von der EU-Kommission koordinieren oder gar kontrollieren zu lassen bzw. auf Druck aus Brüssel ihren Hilfsverpflichtungen nachzukommen oder Länderprioritäten zu setzen. Deutlich wurde dies wieder einmal bei einem Treffen der Entwicklungsminister am 14. Juni 2010 in Luxemburg, bei dem sich diese lediglich für den „Austausch von Informationen“ und „jährliche Treffen auf Expertenebene“ aussprachen, um auf Grundlage von Daten des Entwicklungshilfeausschusses der OECD (DAC) eine Übersicht über die Geber zu erstellen, die die Aufspaltung der Hilfe auf viele Geberländer verringern und „Hilfswaisen“ unter den Entwicklungsländern identifizieren soll.<sup>6</sup> Der Wunsch der Mitgliedstaaten Flagge zu zeigen, steht somit weiterhin der Umsetzung des im Mai 2007 verabschiedeten EU-Verhaltenskodex zu Komplementarität und Arbeitsteilung im Wege.<sup>7</sup> Entsprechend bescheiden fielen die Ver-

---

2 Zur PCD-Agenda (Policy Coherence for Development) vgl. Isabelle Tannous: Die Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe der Europäischen Union, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2008, S. 434-454; der alle zwei Jahre veröffentlichte PCD-Fortschrittsbericht der EU-Kommission ist abrufbar unter [http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/policy-coherence/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/what/development-policies/policy-coherence/index_en.htm).

3 Vgl. zu den Neuerungen von Lissabon detailliert Eleonora Koeb: A more political EU external action. Implications of the Treaty of Lisbon for the EU's relations with developing countries, European Centre for Development Policy Management, InBrief, No. 28, Juni 2008.

4 In der Debatte um den EAD meldeten sich auch im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit tätige Institute zu Wort. Vgl. etwa den European Think Tanks Group Policy Brief: Development-proofing the European External Action Service, Juni 2010.

5 Vgl. Kirsten Hungermann: Germany Trade & Invest: EU-Kommission stellt Entwicklungshilfe auf den Prüfstand, 03.02.2011, <http://www.gtai.de/>.

6 Siehe die Schlussfolgerungen des Rates über die internationale Arbeitsteilung (Dokument 10348/10), angenommen auf der 3023. Tagung des Rates Auswärtige Angelegenheiten am 14. Juni 2010 in Luxemburg.

7 Zum EU-Verhaltenskodex für Komplementarität und Arbeitsteilung in der Entwicklungspolitik vgl. den Beitrag zur Entwicklungszusammenarbeit im Jahrbuch der Europäischen Integration 2007, hier S. 221.



suche der EU-Kommission aus, mit einem Geberatlas oder dem EU Fast Track Initiative Monitoring die Arbeitsteilung unter den Gebern zu verbessern.

Es war daher wenig überraschend, dass sich der Streit über die künftige Gestalt des EAD bereits im Februar 2010 beim ersten Strategiepapier von Catherine Asthon zu dessen Gründung am Thema der Entwicklungszusammenarbeit entzündete.<sup>8</sup> Das Papier führte in einem längeren Abschnitt über die Hilfsprogramme der EU aus, dass die Entwicklungshilfe ein „integraler Bestandteil des Werkzeugkastens der EU“ sei. Asthon schlug bei der Zuständigkeitsverteilung für die Programmplanung zwischen dem künftigen Dienst und der EU-Kommission drei mögliche Szenarien vor. Diese reichten, erstens, von der Übertragung des gesamten Planungszyklus an den EAD über, zweitens, ein arbeitsteiliges Konzept unter Federführung der Kommission bis zu, drittens, einer regionalen Aufgabenteilung, bei der sich die Kommission um Afrika und der Dienst um Asien und Lateinamerika kümmern sollte. Dies rief erwartungsgemäß sowohl einige Mitgliedstaaten auf den Plan, die kritisierten, die Kommission würde weiter Teile der strategischen Planung übernehmen, während die Kommission sich dagegen in ihren Rechten beschnitten sah.

Der erzielte Kompromiss sah schließlich vor, das länderbezogene Personal der Kommission dem EAD zuzuordnen.<sup>9</sup> Mit der Absorption der Generaldirektion Auswärtige Beziehungen und der länderbezogenen Mitarbeiter der Generaldirektion Entwicklung in den EAD bilden die in der EU-Kommission verbliebenen Mitarbeiter der ehemaligen Generaldirektion Entwicklung nun gemeinsam mit EuropeAid die neu gebildete Generaldirektion „Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid“ (DevCo).<sup>10</sup> Diese hat zum Jahreswechsel ihre Arbeit aufgenommen, sodass die bisherige Aufspaltung entwicklungspolitischer Zuständigkeiten innerhalb der Kommission in die zwei Generaldirektionen Entwicklung (die für die so genannten AKP-Staaten zuständig war) und Auswärtige Beziehungen (in deren Zuständigkeitsbereich alle anderen Länder fielen) Vergangenheit ist.

Grundsätzlich ist nun für die strategische Ausarbeitung der EU-Außenhilfeprogramme in erster Linie der EAD zuständig, während die Verwaltung der Programme für die Zusammenarbeit mit Drittländern in den Zuständigkeitsbereich der Kommission fällt. Ausgenommen davon ist allerdings die Planungshoheit unter anderem für die strategisch wichtigen Bereiche der europäischen Nachbarschaftspolitik und der Entwicklungszusammenarbeit, die weiterhin in der Verantwortung der jeweils zuständigen EU-Kommissare verbleiben. Hier arbeiten der Hohe Vertreter und der EAD während des gesamten Zyklus der Programmplanung, Planung und Umsetzung mit den zuständigen Mitgliedern und Dienststellen der Kommission zusammen. Alle Vorschläge für Beschlüsse werden nach den Arbeitsverfahren der Kommission ausgearbeitet und der Kommission zur Annahme vorgelegt. Dieses Verfahren gilt sowohl für das Instrument für Entwicklungs-

---

8 Nikolas Busse: Ein Auswärtiger Dienst für die EU, F.A.Z., 01.03.2010, S. 2; Leigh Phillips: Member states and EU commission clash over diplomatic service, euobserver.com, 02.03.2010, <http://euobserver.com/24/29581>.

9 Zu den in den EAD zu überführenden Verwaltungseinheiten und Aufgabenbereichen siehe den Anhang des Ratsbeschlusses vom 26. Juli 2010 über die Organisation und die Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (2010/427/EU). Aus der Generaldirektion „Entwicklung“ verbleiben in der Kommission lediglich Direktion D (AKP II – West- und Zentralafrika, Karibik und ÜLG) mit Ausnahme der ÜLG-Task-Force, Direktion E (Horn von Afrika, Ostafrika und südliches Afrika, Indischer Ozean und Pazifik), das für die Programmierung zuständige Personal des Referats CI (AKP I: Entwicklungshilfeprogrammierung und -verwaltung), das für panafrikanische Beziehungen zuständige Personal des Referats C2 (Panafrikanische Fragen und Institutionen, Governance und Migration) sowie alle Planstellen mit hierarchischer Funktion und das diesen unmittelbar beigeordnete Unterstützungspersonal.

10 Das Organigramm der neuen Generaldirektion DevCo ist einsehbar unter [http://ec.europa.eu/europeaid/who/documents/organigramme-devco\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/who/documents/organigramme-devco_de.pdf).

zusammenarbeit (DCI) wie auch für den Europäischen Entwicklungsfonds (EEF), dessen Budgetierung ein weiteres Mal verschoben wurde. Für die Formulierung der EU-Politik gegenüber allen Entwicklungsländern ist die Generaldirektion DevCo zuständig. Von den zehn thematischen EU-Außenhilfeprogrammen fallen sieben – außer Demokratie und Menschenrechte, Nuklearsicherheit und Stabilitätsinstrument – ausschließlich in die Zuständigkeit der neuen Generaldirektion.<sup>11</sup> Für das Nachbarschaftsprogramm ENPI teilt sich der für Erweiterung und Nachbarschaft zuständige Kommissar die Zuständigkeit mit dem EAD, während die Zuständigkeiten für Handel und humanitäre Hilfe hingegen ganz außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des EAD verbleiben.<sup>12</sup>

Der EAD trägt zum Programmplanungs- und Verwaltungszyklus bei, indem er die Kommissionsbeschlüsse zu den strategischen, mehrjährigen Maßnahmen durch den Gesamtfinanzrahmen für die einzelnen Regionen, die Länder- und Regionalen Strategie-papiere sowie die Nationalen und Regionalen Richtprogramme vorbereitet. Der EAD ist verpflichtet, den Zielen der Entwicklungspolitik der Union nach Art. 208 AEUV gerecht zu werden. Außerdem soll er die Verwirklichung der Ziele des Europäischen Konsenses über die Entwicklungspolitik und des Europäischen Konsenses über die humanitäre Hilfe fördern.

Ein Kompromiss, dessen Praxistauglichkeit sich noch bewähren muss. Welche Auswirkungen dieses Arrangements auf die Bekämpfung von Armut und Ungleichheit hat, ist noch unklar – bisher scheint die Skepsis an den neuen Strukturen zu überwiegen.

### **Die EU-Entwicklungszusammenarbeit auf dem Prüfstand: Schlüsselzahlen und Modernisierungsprozess**

Für den Wandel in der EU-Entwicklungszusammenarbeit sind nicht nur die institutionellen und organisatorischen Neuerungen im Zuge der Errichtung des EAD verantwortlich, sondern auch der von Kommissar Andris Piebalgs eingeleitete Modernisierungsprozess, der die Ausrichtung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit für die nächste Finanzielle Vorausschau (2014-2020) diskutieren und auch den Europäischen Konsens über Entwicklung neu bewerten soll. Angesichts der dreifachen Herausforderung durch die Wirtschafts-, die Nahrungsmittel- und die Umweltkrise – und aufgrund des Engagements von China, Indien und Brasilien etwa in Afrika – soll geprüft werden, wie die EU-Entwicklungszusammenarbeit am besten an die Bedürfnisse der Entwicklungsländer angepasst und der Mehrwert von EU-Maßnahmen genutzt werden kann. Geschuldet ist dieser Prozess auch der Selbstvergewisserung eines Politikbereichs, der aus den Sonderbeziehungen zu den ehemaligen Kolonien einiger Mitgliedstaaten entstanden ist und nun mit der Selbstverpflichtung auf die Millennium-Entwicklungsziele nach neuer Legitimation strebt.

Die Schlüsselzahlen der zur Verfügung stehenden Mittel geben keinen Anlass, die EU-Entwicklungszusammenarbeit als Auslaufmodell zu betrachten. Der Gesamthaushaltsplan 2010 – von dem der von den Mitgliedstaaten separat gespeiste Europäische Entwicklungsfonds wohlgermerkt gänzlich ausgenommen ist – weist allein für das Instrument für Entwicklungszusammenarbeit (DCI) 30,3% der in Rubrik 4 „Die EU als globaler Akteur“ vorgesehenen Mittel aus. Das sind sogar mehr Mittel, als dort für das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument (ENPI) mit 20,5% und das Instrument für Heranführungshilfe (IPA) mit 19,5% gemeinsam veranschlagt waren.<sup>13</sup>

---

11 Zu den thematischen Programmen der EU-Außenhilfen vgl. [http://www.gtai.de/DE/Content/\\_\\_\\_SharedDocs/Anlagen/PDF/EU-Drittlandprogramme/thematische-programme.property=publicationFile.pdf](http://www.gtai.de/DE/Content/___SharedDocs/Anlagen/PDF/EU-Drittlandprogramme/thematische-programme.property=publicationFile.pdf).

12 Vgl. Kirsten Hungermann, a.a.O.

Die Europäische Union bleibt mit einem Anteil von rund 56% an der Entwicklungshilfe weltweit größter Geber.<sup>14</sup> Allein die Kommission ist der zweitgrößte Geber von Entwicklungshilfe. 2009 leisteten die EU und ihre Mitgliedstaaten Entwicklungshilfe in Höhe von insgesamt 49 Mrd. Euro und die von der EU-Kommission verwaltete Außenhilfe belief sich auf 12 Mrd. Euro. Die *geografische* Verteilung der Mittel gestaltet sich wie folgt: Für osteuropäische und beitrittswillige Länder in Europa sind ungefähr 2 Mrd. Euro gebunden, für Nordafrika 618 Mio. Euro, für Subsahara-Afrika 3,9 Mrd. Euro, für den Nahen Osten 669 Mio. Euro, fast 1,4 Mrd. Euro für Süd- und Zentralasien und den Fernen Osten, 899 Mio. Euro für Lateinamerika, 89 Mio. Euro für Ozeanien und 2,1 Mrd. Euro für nicht fest zugewiesene und multilaterale Hilfe. In der *sektoralen* Verteilung entfällt der größte Anteil (34%) für die Entwicklungszusammenarbeit der EU-Kommission auf die Unterstützung der sozialen Infrastrukturen (in den Bereichen Bildung, Gesundheit, öffentliche und reproduktive Gesundheit, Regierung und Zivilgesellschaft und andere soziale Infrastrukturen) und umfasst Mittelbindungen in Höhe von fast 4 Mrd. Euro. In die Produktionssektoren (Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Industrie, Bergbau, Baugewerbe, Handel und Tourismus) flossen 1,7 Mrd. Euro (14%) und für den Ausbau wirtschaftlicher Infrastrukturen und Dienste (in den Bereichen Verkehr, Kommunikation, Energie, Banken und Finanzdienstleistungen und Unternehmen) wurden 1,2 Mrd. Euro (11%) bereitgestellt. 2009 umfassten die von der Kommission für *Budgethilfe* vorgesehenen EU-Mittel 2,4 Mrd. Euro, bei der die Mittel an die Regierung des Empfängerlandes und dessen Staatskasse überwiesen werden, sofern die vereinbarten Bedingungen erfüllt sind – eine Praxis, die zunehmend überaus kritisch begleitet wird. Daher dürfte diese Vergabepaxis in den kommenden Monaten neu ausgerichtet werden.

So beachtlich diese Summen erscheinen mögen, ein Blick in die Halbzeitbewertung der EU-Entwicklungshilfeziele 2010 zeigt, dass die Union hinter ihren eigenen Hilfszusagen zurückbleibt. Die EU brachte im Jahr 2010 etwa 0,43% ihres Bruttonationaleinkommens (BNE) für öffentliche Entwicklungshilfe (ODA) auf. Damit verfehlte die EU ihr mit dem ODA-Stufenplan im Mai 2005 postuliertes kollektives Zwischenziel für 2010 von 0,56% des BNE – im Einklang mit den Vereinten Nationen soll dieses 2015 0,7% des BNE betragen (siehe Tabelle 1 auf der folgenden Seite).<sup>15</sup>

Hinzu kommt – und das ist neben der umstrittenen Wirksamkeit des Mitteleinsatzes der entscheidende Punkt –, dass sich die Hilfen der EU-Kommission im Vergleich zum DAC-Durchschnitt weniger stark auf die ärmsten Länder konzentrieren. Stattdessen fließt ein erheblicher Teil in Länder mit mittlerem Einkommen, so sind unter den Spitzenempfängern etwa die Türkei, Ukraine und Ägypten. Im Vergleich:<sup>16</sup> Unter den DAC-Gebern lag 2008 der ODA-Anteil der am wenigsten entwickelten und anderen Niedrigeinkommensländer bei 63%. Für die EU insgesamt betrug dieser 65%, bei der EU-Kommission waren es hingegen lediglich 44%. Die Priorität der Millennium-Entwicklungsziele und das vorrangige Anliegen der Armutsbekämpfung sind hier nicht immer deutlich zu erkennen.

---

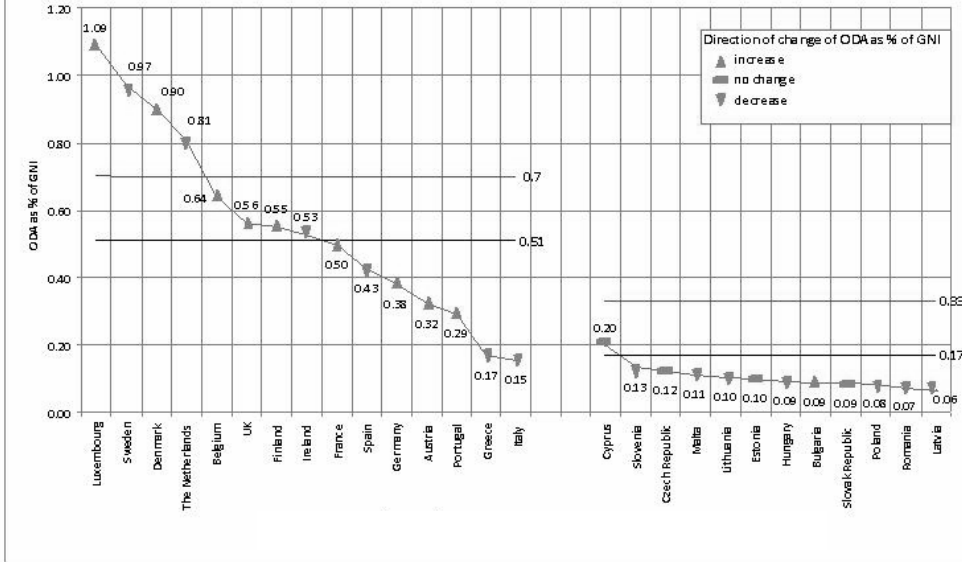
13 Auf die Humanitäre Hilfe entfallen 9,8%, auf die GASP nur 3,5% der Mittel. Vgl. Europäische Kommission: Gesamthaushaltsplan für das Haushaltsjahr 2010, Übersicht in Zahlen, Brüssel/Luxemburg Januar 2010. S. 23.

14 Vgl. Jahresbericht 2010 über die Entwicklungspolitik der Europäischen Union und die Umsetzung der Außenhilfe 2009, [http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/index_en.htm), und die dazugehörige RAPID-Pressesmitteilung (IP/10/845).

15 Hierbei streben die nach 2002 beigetretenen Mitgliedstaaten der Union bis 2010 ein ODA-Niveau von 0,17% ihres BNE und bis 2015 einen Wert von 0,33% an.

16 Vgl. European Think-Tanks Group: New Challenges, New Beginnings. Next Steps in European Development Cooperation, Februar 2010, S. 13f.

Tab. 1: Differenz der ODA-Verpflichtungen 2010 und individuelle Zielbestimmungen der 27 EU-Mitgliedstaaten (plus Wandel von 2009 nach 2010)



Quelle: RAPID-Pressmitteilung: Publication of preliminary data on Official Development Assistance 2010, MEMO/11/221, 06.04.2011. Das Datenmaterial basiert auf Informationen, die OECD und EU-Kommission von den EU-Staaten erhalten haben. Die endgültigen ODA-Zahlen werden Anfang 2012 vom DAC/OECD veröffentlicht.

Folglich ist es auch der Beitrag der Europäischen Union zur Verwirklichung der Millennium-Entwicklungsziele und zur Bekämpfung der Armut, den die Kommission mit ihrem am 10. November 2010 vorgelegten Grünbuch diskutieren möchte.<sup>17</sup> Diese Initiative ist Teil eines größeren Wurfs, der drei Diskussionspapiere – das Grünbuch zur Entwicklungspolitik, das Grünbuch zur Budgethilfe und eine öffentliche Diskussion zur Ausgestaltung der Finanzinstrumente für die europäischen Außenbeziehungen – umfasst. Die Grünbücher führen jeweils kurz in den Sachstand ein und bieten für den Konsultationsprozess eine Reihe von Fragebündeln zu künftigen Reformbereichen an.<sup>18</sup>

So beziehen sich etwa die im Grünbuch „Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung“ aufgeworfenen Fragen auf vier große gemeinsame Bereiche:<sup>19</sup> Wirkung der EU-Entwicklungshilfe, Unterstützung eines breitenwirksameren Wachstums, Förderung einer nachhaltigen Entwicklung und dauerhafte Ergebnisse im Bereich Landwirtschaft und Ernährungssicherung. Die EU-Kommission hat diese vier thematischen Punkte in 26 offe-

17 RAPID-Pressmitteilung: Europäische Kommission eröffnet Debatte zur Beschleunigung der Armutsreduzierung, IP/10/1494, 10.11.2010; Rede von EU-Kommissar Andris Piebalgs beim Treffen mit Deutschen Bundestagsabgeordneten Bundestag, Berlin: Gemeinsam die Zukunft gestalten, 11.02.2011, SPEECH/11/97.

18 Grünbuch der Kommission: Die Zukunft der EU-Budgethilfe an Drittstaaten, KOM(2010) 586 endg., 19.10.2010. Grünbuch der Kommission: EU-Entwicklungspolitik zur Förderung eines breitenwirksamen Wachstums und einer nachhaltigen Entwicklung. Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung, KOM(2010) 629 endg., 10.11.2010.

19 Ebd., S. 5.

nen Fragen in einem öffentlichen Konsultationsprozess (November 2010 bis Januar 2011) gestellt, an dem sich 240 Individuen, Regierungen und Organisationen beteiligten.<sup>20</sup>

Mit den Grünbüchern soll ein Prozess in Gang kommen, dessen nächster Schritt die Veröffentlichung der Konsultationsergebnisse durch die EU-Kommission sein wird, die noch für 2011 angekündigt sind. Angesichts der Bandbreite der „Baustellen“ – beispielsweise Einbindung des privaten Sektors, Fragilität von Staaten, Klimawandel oder Handelshilfen – wird deutlich, dass es nicht die organisatorischen Umstrukturierungen anlässlich der Errichtung des EAD sind, die für den vielbeklagten Mangel an Kohärenz und fehlender Koordination verantwortlich sind. Es bleiben die mitgliedstaatlichen Vorbehalte, auf europäischer Ebene in diesem Bereich wirksam zusammenarbeiten zu wollen. Weiterhin fehlt es an der Formulierung und Umsetzung einer gemeinsamen Strategie für globale Entwicklung.<sup>21</sup> Dies scheint gerade angesichts der Komplexität globaler Herausforderungen und der „Konkurrenz“ aufstrebender Länder nötiger den je. Es ist also zu erwarten, dass sich die ambitionierte Agenda von Kommissar Piebalgs neben Reformen der umstrittenen Budgethilfe wieder auf die Millennium-Entwicklungsziele und damit die Armutsminderung in den ärmsten Ländern besinnen wird, um die EU-Entwicklungszusammenarbeit zu profilieren.

Gleichzeitig wird der Ruf nach einer stärkeren Koordinierung der EU-Staaten auch in anderen internationalen Organisationen lauter.<sup>22</sup> Gemeint sind globale Foren, in denen die EU-Staaten, und mitunter auch die EU-Kommission, Mitglied sind, wie die Vereinten Nationen, die Weltbank, die WTO sowie insbesondere die G20 und die OECD. Angesichts beobachtbarer Tendenzen, sogar bis hin zu einer Re-Nationalisierung der europäischen Entwicklungszusammenarbeit, bieten sich hier Koordinierungsmöglichkeiten für diejenigen Staaten, die bereit sind in diesem Bereich intensiver zusammenzuarbeiten – mit der EU-Kommission haben sie als 28ten EU-Geber einen mächtigen Player an ihrer Seite.

### Humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz<sup>23</sup>

Weniger kontrovers stellt sich die prestigeträchtige humanitäre Hilfe einschließlich des Katastrophenschutzes der EU dar. Dazu ist grundsätzlich anzumerken, dass der 2005 verabschiedete Europäische Konsens zur humanitären Hilfe zwar einen Rahmen für die Arbeit auf EU-Ebene vorsieht, er jedoch in sehr unterschiedlichem Maße in der bestehenden EU-Geberpraxis und in der Politikentwicklung auf mitgliedstaatlicher Ebene anerkannt und angewandt wird.<sup>24</sup> Die EU-Kommission selber bemüht sich um eine dezidiert unpolitische Positionierung und vermeidet durch das spezifische Engagement in „vergessenen“ humanitären Krisen mögliche Auseinandersetzungen mit den Mitgliedstaaten. Der Anteil an der

20 Vgl. exemplarisch die VENRO-Stellungnahme zum Grünbuch EU-Entwicklungspolitik vom Januar 2011, <http://www.venro.de/entwicklungspolitikue.html>; für einen ersten Überblick siehe den Report on the consultation on the Green Paper on „EU Development Policy in support of inclusive growth and sustainable development – Increasing the impact of EU development policy“, Project No. 2010/252309 – Version 1, [http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/5241\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/5241_report_en.pdf).

21 Vgl. dazu das dritte Szenario und die Empfehlungen von Anne Schmidt/Clara Weinhardt: Anforderungen an eine zukunftsfähige EU Entwicklungspolitik, in: Annegret Bendiek/Barbara Lippert/Daniela Schwarzer (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik, SWP-Studien 2011/S 18, Juli 2011, S. 81-91.

22 Ebd., S. 87; Madeline R. Young: The G20 as a Development Opportunity for the European Union, EDC2020 Opinion No. 6, November 2010; Erik Lundsgaarde: 'New' Actors and Global Development Cooperation, EDC2020 Policy Brief No. 19, März 2011.

23 Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2010, Luxemburg 2011, S. 103f.; Europäische Kommission: Jahresbericht über die Strategien der Europäischen Union für humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz und deren Umsetzung im Jahr 2010, KOM(2011) 343 endg.

globalen humanitären Hilfe der EU-Mitgliedstaaten und der EU-Kommission beläuft sich auf etwa 45 bis 50%. Seit 2007 erfolgt die humanitäre Hilfe vorwiegend durch die Bereitstellung von Finanzmitteln für humanitäre Partnerorganisationen, die notleidenden Menschen weltweit direkt helfen, um Menschenleben zu retten und Schutz- und Vorsorgemaßnahmen zu ergreifen.

Im Vertrag von Lissabon wurde erstmals eine eigenständige Rechtsgrundlage für die humanitäre Hilfe geschaffen (Artikel 214 AEUV). Damit wurde die humanitäre Hilfe institutionell und rechtlich als vollwertiger Politikbereich der EU verankert. Auf Ratsebene wurde die Arbeitsgruppe „Humanitäre Hilfe und Nahrungsmittelhilfe“ (COHAFA) errichtet, in dessen Rahmen in monatlichen Treffen mit EU-Vertretern ein vertiefter Austausch über strategische Fragen der humanitären Hilfe und der Krisenreaktion stattfindet. Die 2010 aus dem Dienst für humanitäre Hilfe der Europäischen Kommission ECHO hervorgegangene eigenständige Generaldirektion für humanitäre Hilfe und Katastrophenschutz „EuropeAid“ wurde bei den Umstrukturierungen im Zuge der Gründung des EAD mit der neu formierten Generaldirektion DevCo fusioniert und verbleibt in der Kommission.

In den letzten Jahren engagierte sich die EU in länger andauernder Krisensituationen (u.a. Sudan, Demokratische Republik Kongo und Somalia), aber auch bei konfliktbedingten humanitären Krisen (z.B. in Georgien, im Gazastreifen, in Kirgisistan und in Sri Lanka). Hinzu kamen die Bewältigung einer wachsenden Zahl von Naturkatastrophen und die Unterstützung entsprechender Vorsorgemaßnahmen. 2010 waren es insbesondere das Erdbeben in Haiti und die Überschwemmungen in Pakistan, die ein schnelles Handeln der internationalen Gemeinschaft erforderten, um den grundlegenden humanitären Bedarf zu decken und den Weg für einen Wiederaufbau zu ebnen. Trotz der insbesondere im Fall von Haiti hohen Bereitstellung von Mitteln – bei anfänglich holprigen Koordinierungsversuchen –, entfiel der Großteil der humanitären Hilfe der EU weiterhin auf die humanitäre Unterstützung von Opfern konfliktbedingter Krisen.<sup>25</sup>

### Weiterführende Literatur

Europäische Kommission, Grünbuch. EU-Entwicklungspolitik zur Förderung eines breitenwirksamen Wachstums und einer nachhaltigen Entwicklung. Für eine EU-Entwicklungspolitik mit größerer Wirkung, KOM(2010) 629 endg.

European Think-Tanks Group (Overseas Development Institute (ODI), Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), European Centre for Development Policy Management (ECDPM)): *New Challenges, New Beginnings. Next Steps in European Development Cooperation*, Februar 2010, <http://www.odi.org.uk/resources/download/4735.pdf>.

Eleonora Koeb: *A more political EU external action. Implications of the Treaty of Lisbon for the EU's relations with developing countries*, European Centre for Development Policy Management, InBrief, No. 28, Juni 2008.

Anne Schmidt/Clara Weinhardt: *Anforderungen an eine zukunftsfähige EU Entwicklungspolitik*, in: Annegret Bendiek/Barbara Lippert/Daniela Schwarzer (Hrsg.), *Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik*, SWP-Studien 2011/S 18, Juli 2011, S. 81-91.

---

24 Die 16 EU-Geber, die ebenfalls DAC-Mitglieder der OECD sind, sind seit 2009 angehalten, im Rahmen einer überarbeiteten gegenseitigen Bewertung darzulegen, wie sich in ihren jeweiligen Politikkonzepten die im Europäischen Konsens zur humanitären Hilfe vorgesehenen strategischen Leitlinien widerspiegeln.

25 Siehe zur Weiterentwicklung des sich im Aufbau befindenden Konzepts der EU-Katastrophenabwehr beispielsweise die Mitteilung der Kommission: *Auf dem Weg zu einer verstärkten europäischen Katastrophenabwehr – die Rolle von Katastrophenschutz und humanitärer Hilfe*, KOM(2010) 600 endg.

# Europäische Nachbarschaftspolitik

Barbara Lippert

Im südlichen und östlichen Nachbarschaftsraum war die EU mit sehr unterschiedlichen Entwicklungen konfrontiert. Der Arabische Frühling 2011 in Nordafrika stellte Legitimität und Effektivität der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) in Frage. Die Folge war zwar keine Totalrevision dieses Politikrahmens, aber die Ereignisse politisierten die bis dahin von vielen EU-Staaten ohne Ehrgeiz betriebene strategische Überprüfung der ENP („ENP Review“). Im Osten verlief die politische und wirtschaftlich-soziale Entwicklung vergleichsweise undramatisch und war oft mit Rückschritten verbunden. Die Risse im Herrschaftssystem des belarussischen Präsidenten Lukaschenko verstärkten sich. Dort wie in den meisten südlichen Nachbarländern geht es für die EU darum, die Spannung zwischen politisch gewünschtem Systemwandel und dem Interesse an Stabilität in einer glaubwürdigen Politik einigermaßen kohärent zusammenzubringen, was ihr bislang nicht gelungen ist. Der für Erweiterung und ENP zuständige EU-Kommissar Stefan Füle stellte selbstkritisch fest, dass die EU mit Blick auf die Vergangenheit Anlass zur Demut habe. Denn Europa habe seine Stimme nicht laut genug erhoben, um Menschenrechte und lokale demokratische Kräfte zu verteidigen. Man sei dem Trugschluss aufgesessen, dass autoritäre Regime regionale Stabilität garantierten. Dies sei nicht einmal Realpolitik, sondern bloß kurzsichtig gewesen.<sup>1</sup> Das Europäische Parlament (EP) teilte diese Einschätzung und forderte, die ENP drastisch zu überdenken und zu überarbeiten.<sup>2</sup>

## ENP-Review: Wiederbelebung der Ursprungsprinzipien

Die politische Brisanz der Entwicklungen in der arabischen Welt hat das Interesse der EU am Erfolg der ENP verstärkt. Bereits im Sommer 2010 hatten die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik (HV) Catherine Ashton auf Ersuchen des Rates einen Konsultationsprozess in Angriff genommen, in den die Regierungen der 27 EU-Staaten und der Zielländer sowie Nichtregierungsorganisationen auf beiden Seiten einbezogen wurden. Drei Fragen standen im Mittelpunkt: Welcher Vision sollte die ENP im Zeitraum der nächsten zehn bis 15 Jahre folgen? Welche mittelfristigen Ziele sollte die jetzige Kommission verfolgen? Wie sind Instrumente und Ressourcen zu verbessern, um diese Ziele zu erreichen?<sup>3</sup> Ein Zwischenbericht vom November 2010 hielt zunächst die allseitige Unterstützung für die Ziele von Art. 8 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) (Schaffung eines Raums des Wohlstands und der guten Nachbarschaft) fest, außerdem das Interesse der EU-Nachbarn an einer vollständigen Teilhabe am Binnenmarkt und demgegenüber die Sorge von EU-Staaten vor Sicherheits-

---

1 Vgl. Stefan Füle: Speech on the recent events in North Africa, Committee on Foreign Affairs (AFET), European Parliament, SPEECH/11/130, Brüssel, 28.02.2011, S. 2.

2 Vgl. EP: Entschließung zur Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik – südliche Dimension, P7\_TA-PROV(2011)0154, Straßburg, 07.04.2011.

3 Vgl. Stefan Füle: Address at the EU Sub-Committee on Foreign Affairs, Defence and Development Policy, House of Lords, SPEECH/11/15, London, 13.01.2011, S.2.

einbußen im Falle eines freien Personenverkehrs.<sup>4</sup> Die ENP-Länder betonten die hohen Kosten, die sie im Zuge der Konvergenz im Regulierungsbereich zu tragen hätten, und wiesen auf ihren Bedarf an Investitionen und Finanztransfers aus der EU hin. Als zentrale Anhaltspunkte für die Revision der ENP destillierten die Kommission und die HV aus den Konsultationen eine eindeutiger Konditionalität und eine rigorosere länderspezifische und leistungsbezogene Differenzierung, darüber hinaus sechs weitere Maßnahmen für die mittelfristige Planung, die größtenteils in die Gemeinsame Mitteilung einfließen, die Füle und Ashton mit ein paar Wochen Verspätung Ende Mai 2011 vorlegten.<sup>5</sup> Worin das neue Programm besteht, geht nicht unmittelbar aus dem Dokument hervor. Das liegt vor allem daran, dass die Kommission/die HV keinen Neuanfang, sondern die Revitalisierung grundlegender Prinzipien zur Leitidee der „neuen“ ENP machen. Das allein verlangt jedoch schon erhebliche Anpassungen in Bezug auf die Zieldefinition, den Umfang und die Priorisierung von Maßnahmen. Denn in der Praxis hatte die EU Maximalofferten pauschal angeboten ohne darauf zu achten, in welchem Maße die Zielländer die als gemeinsam bezeichneten Werte achteten und Vereinbarungen auch tatsächlich umsetzten. Eine leistungsorientierte länderspezifische Behandlung war somit oft nicht zu erkennen. Zur revidierten ENP gehören vier Bausteine. Sie enthalten die Angebote „market access, mobility, money“.<sup>6</sup> Diese „Drei M“-Formel kann um ein „D“ für Dialog erweitert werden, denn die EU will zur besseren Steuerung der Beziehungen den politischen Dialog in klassischer Form auf Ebene der Außenminister und ggf. der Staats- und Regierungschefs wie auch den auf Politiksektoren bezogenen Dialog ausbauen.<sup>7</sup>

Erstens stellt die EU in der neuen ENP die „Unterstützung von Fortschritten auf dem Weg zu vertiefter Demokratie“<sup>8</sup> allen Überlegungen und Aktivitäten in den Nachbarländern voran. Grundpfeiler der als „Partnerschaft“ bezeichneten Beziehungsqualität bilden demnach Demokratie, Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit. Als unverzichtbare Elemente nennt die Kommission freie und faire Wahlen, Vereinigungs-, Meinungs- und Versammlungsfreiheit, freie Presse und Medien, ein unabhängiges Gerichtswesen und das Recht auf ein faires Verfahren, Korruptionsbekämpfung und Reform des Sicherheitssektors und der Strafverfolgung sowie die Gewährleistung der demokratischen Kontrolle der Streit- und Sicherheitskräfte. In jedem Nachbarland will die EU eine „Partnerschaft mit der Gesellschaft“ aufbauen, d.h. vor allem die Bürgergesellschaft und Nichtregierungsorganisationen unterstützen. Dazu soll ein Europäischer Fonds für Demokratie eingerichtet werden. Die EU-Delegationen werden bei der Umsetzung eine zentrale Rolle spielen müssen und sollen dazu beitragen, Regierungen und Zivilgesellschaft zusammenzubringen, wenn

---

4 Vgl. hier und im Folgenden Summary of the main elements raised by Member States and Partner Countries during the ENP review consultations, in: Europäische Kommission/HV: A Medium Term Programme for a renewed European Neighbourhood Policy (2011-2014), Joint Staff Working Paper, SEC(2011) 650 final, Brüssel, 25.05.2011, S. 37-38.

5 Vgl. Kommission/HV: Eine neue Antwort auf eine Nachbarschaft im Wandel, Gemeinsame Mitteilung an das EP, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 303; zusammengefasst in dies.: Ein ehrgeiziges Konzept für die Europäische Nachbarschaftspolitik, MEMO/11/342 und A new and ambitious European Neighbourhood Policy, IP/11/643, alle Brüssel, 25.05.2011.

6 HV Catherine Ashton: A new and ambitious European Neighbourhood Policy, SPEECH/11/380, Brüssel, 25.05.2011, S. 2.

7 Vgl. im Einzelnen Kommission/HV: Eine neue Antwort, 2011.

8 Hier und im Folgenden Kommission/HV: Eine neue Antwort, 2011, S. 4-10.



es um Fragen der Kooperation mit der EU geht. Außerdem soll der Menschenrechtsdialog verstärkt werden. Generell will die EU die politische und sicherheitspolitische Zusammenarbeit intensivieren, d.h. auch, sich stärker direkt bei der Prävention und Bearbeitung von Konflikten in und zwischen den Staaten der Region engagieren. Das hieße, die GASP-Komponente in der ENP zu stärken.

Zweitens legt die EU einen inhaltlichen Schwerpunkt auf die Unterstützung der nachhaltigen sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung. Dazu verfügt die EU über ein vergleichsweise starkes Akteursprofil mit breiter Zuständigkeit, großem Instrumentenkasten und Ressourcen. In erster Linie will die EU vorteilhafte weitreichende Handelsregelungen mit Nachbarländern vereinbaren, die sektorbezogene Zusammenarbeit fördern und generell die wirtschaftliche Integration mit dem Binnenmarkt vorantreiben. Das weitestgehende Angebot ist die Errichtung vertiefter und umfassender Freihandelszonen (DCFTA), die freilich die WTO-Mitgliedschaft voraussetzt. Langfristig könne aus den DCFTAs eine Wirtschaftsgemeinschaft entstehen, die „auf einem gemeinsamen Regulierungsrahmen und einem besseren Marktzugang für Waren und Dienstleistungen zwischen den ENP-Partnern und zwischen ihnen und der EU beruhen.“<sup>9</sup> Außerdem flechten die Kommission/die HV hier eine gesellschaftliche Dimension in konkreter Weise mit ein. Denn sie sehen neben dem Marktzugang bessere Mobilitätsbedingungen vor, wobei sie beides an die Fortschritte der Partner bei der Annäherung an die von der EU vorgegebenen Normen und Standards knüpfen. Die EU bindet ihre Unterstützung und Kooperationsangebote also an Konditionen. Im Grunde wiederholt die Kommission damit, was sie seit Beginn der ENP gegenüber den EU-Regierungen immer wieder erklärt hat, nämlich dass die Verbesserung von Mobilität und persönlichen Kontakten für die Kosten-Nutzen-Kalkulationen von Zielländern und damit deren Kooperationsbereitschaft von zentraler Bedeutung sei. Die EU will den Prozess der Visaerleichterung vorantreiben und Visaliberalisierungen für die am weitesten fortgeschrittenen Länder einleiten und dafür u.a. bestehende Mobilitätspartnerschaften weiterentwickeln und neue einrichten.

Der dritte Baustein sind effiziente regionale Partnerschaften im Rahmen der ENP. Darunter verbuchen die Kommission/die HV Maßnahmen, die im multilateralen Format die in den bilateralen Beziehungen entwickelten Kooperationsfelder und Ziele spiegeln oder die die beiden Ebenen verzahnen. Allerdings bleibt die Östliche Partnerschaft (ÖP) ohnehin ein Zwitter als Rahmen im Rahmen der ENP, denn sie hat eine bilaterale und regionale Ausprägung, wobei die bilaterale vorgelagert und grundlegend ist. So soll die ÖP gestärkt werden durch Abschluss und Umsetzung von Assoziierungsabkommen (AAs) und DCFTAs. Auch für das südliche Mittelmeer wird die regionale Dimension nicht aufgegeben. Die Union für das Mittelmeer (UfM) soll Projekte nach dem Grundsatz variabler Geometrie in Angriff nehmen. Viertes Baustein ist ein vereinfachter und kohärenterer Politik- und Programmierungsrahmen für die Unterstützungsmaßnahmen einschließlich der finanziellen Instrumente (ENPI) für die Zielländer. Die ENP-Aktionspläne bilden weiterhin den Rahmen für die allgemeine bilaterale Zusammenarbeit. Darüber hinaus erwartet die EU von den Partnern, dass sie sich auf eine begrenzte Zahl von Prioritäten konzentrieren, für die präzisere Benchmarks festgelegt und eine Sequenzierung der Maßnahmen vereinbart werden sollen. Das ermöglicht ein besseres Monitoring und eine Einschätzung der Leistung des Ziellandes – ein zentraler Punkt, denn nur so kann das proklamierte Prinzip „mehr

---

9 Kommission/HV: Eine neue Antwort, 2011, S. 10.

für mehr“ und entsprechend „weniger für weniger“ eingelöst werden. Die Umsetzung des neuen ENP-Konzepts erfordert zusätzliche Ressourcen von bis zu 1,242 Mrd. Euro bis 2013, die auf die bereits für 2011-2013 bewilligten 5,7 Mrd. Euro aufgeschlagen werden. Die EU wird zusätzliche Kreditmöglichkeiten bei der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) schaffen, und das ENPI soll nach 2013 flexibler und einfacher werden.<sup>10</sup> Der Streit über die Verteilung der Mittel zwischen Ost und Süd und über die angemessene Betrachtung (pro Kopf oder pro Land) dürfte unverändert weitergehen.<sup>11</sup>

Nach Einschätzung von EU-Kommissar Füle wird der neue Ansatz eine viel größere Differenzierung ermöglichen, damit jedes Partnerland seine Beziehungen zur EU je nach den eigenen Zielen, Bedürfnissen und Fähigkeiten entwickeln kann. Der Rat begrüßte die Mitteilung im Juni 2011 und hob folgende Punkte hervor: Der neue Ansatz der EU werde auf gegenseitiger Rechenschaftspflicht und beiderseitigen Verpflichtung zu Freiheit, Demokratie und Achtung der Menschenrechte, Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit beruhen. Die Partnerschaft werde die individuellen Bedürfnisse der Partnerländer widerspiegeln und in der Perspektive einer engeren politischen Assoziierung und allmählichen wirtschaftlichen Integration stehen. Mit Blick auf bessere praktische Resultate seien effizientere Aktionspläne mit begrenzten Prioritäten, deutlicher formulierten Ziele und präziseren Benchmarks bilateral zu vereinbaren.<sup>12</sup>

Das Review-Dokument bestärkt den Status quo insofern, als die südliche und die östliche Nachbarschaft auch weiterhin unter dem Dach der ENP nach gleichen Maßstäben behandelt werden. Dennoch gewinnen die beiden Subregionen an Profil, der Osten vor allem durch die ÖP mit den ausgeprägten bilateralen Strukturen und den regional-multilateralen Komponenten. Im Süden stellt die UfM kein funktionales Äquivalent dar. Aber die EU hat mit der „Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“<sup>13</sup> für die Länder des südlichen Mittelmeers ein spezielles Angebot unter dem ENP-Dach unterbreitet. Trotz dieser ergänzenden Referenzrahmen sollen die Beziehungen eigens von Land zu Land gestaltet, individuell bewertet und unterstützt werden. Darüber hinaus bleibt der grundlegende Unterschied bestehen, wonach nur die östlichen Nachbarn als europäische Staaten gemäß Art. 49 EUV einen Antrag auf Mitgliedschaft in der EU stellen können.<sup>14</sup> Im Laufe der Umstürze in Tunesien und Ägypten und der Reformansätze in Marokko argumentierten Außenstehende, dass die EU auf diese Länder erheblich mehr Einfluss ausüben könne, wenn sie ihnen eine Beitrittsperspektive eröffne.<sup>15</sup> Den südlichen Nachbarn bietet die EU jedoch nur einen sog. „fortgeschrittenen Status“ an, der nach nicht weiter präzisier-

---

10 Vgl. Kommission/HV: Eine neue Antwort, 2011, S. 23-24.

11 Vgl. Katarzyna Pelczynska-Nalecz: Integration or Imitation? EU Policy towards its Eastern Neighbours, Paris/Brüssel: Institut francais des relations internationales (Note de l'Ifri), Mai 2011, S. 41; Vincenzo Scarpetta/Pawel Swidlicki: The EU and the Mediterranean: good neighbours?, London: Open Europe, Mai 2011; Szymon Ananicz: Tug-of-war over EU's policy towards its neighbours, Warschau: Centre for Eastern Studies (<http://www.osw.waw.pl>), 09.03.2011.

12 Vgl. Rat der EU: 3101. Sitzung (Auswärtige Angelegenheiten), Ratsdokument 11824/11, Luxemburg, 20.06.2011.

13 Kommission/HV: Eine Partnerschaft mit dem südlichen Mittelmeerraum für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand, Gemeinsame Mitteilung an den ER, das EP, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, KOM(2011) 200, Brüssel, 08.03.2011.

14 So auch das EP: Entschließung südliche Dimension, 2011, Punkt 12.

15 Vgl. Anand Menon: Time to Shake Off Enlargement Fatigue, in: EuropeanVoice.com, 10.03.2011.

ten Kriterien vergeben wird.<sup>16</sup> Polen ist unter den EU-Ländern der stärkste Advokat für die Eröffnung einer Beitrittsperspektive für die ÖP-Länder. Im EP scheiterte ein entsprechender Antrag zwar knapp,<sup>17</sup> das Parlament weist jedoch immerhin „mit Nachdruck darauf hin, dass eine europäische Perspektive, auch im Sinne von Art. 49 des Vertrags über die Europäische Union, eine treibende Kraft für die Durchführung von Reformen in diesen Ländern sein [...] könnte“.<sup>18</sup> Kennzeichnend für die Umsetzung der „3M+D“-Formel sind die Konditionierung durch Kriterien und ein Gradualismus auf der Angebotsseite, der mit den Leistungen und Fortschritten korrespondiert, mit denen die Verpflichtungen erfüllt werden. Womöglich auch, weil der Politikrahmen und die Grundfesten der ENP nicht angetastet wurden, blieben nennenswerte Kontroversen aus und sicherten den notwendigen Konsens unter den 27. Der Europäische Rat (ER) begrüßte im Juni 2011 die Gemeinsame Mitteilung der Kommission/der HV und billigte die dies-bezüglichen Schlussfolgerungen des Rats vom Juni 2011 vorbehaltlos und forderte rasche Fortschritte bei der Umsetzung. Weniger konformistische Ansätze setzten sich in den Beratungen auf EU-Seite nicht durch. Sie zielten auf eine engere Verknüpfung zwischen Reformen und Fortschritten bei der Demokratisierung in dem jeweiligen Land und der politischen Angebote und materiellen Unterstützung durch die EU. In Think Tanks wurde beispielsweise der Gedanke ausgeführt, die ENP in Richtung einer Liga nachbarschaftlicher Kooperation zu entwickeln.<sup>19</sup>

### **Das ENP-Paket**

Das Paket zur ENP enthält neben der skizzierten Gemeinsamen Mitteilung als zweites eine Mitteilung über das mittelfristige Programm für die erneuerte ENP.<sup>20</sup> Darin sind für die Jahre 2011 bis 2014 konkrete Vorhaben aufgelistet, um die Ziele Abschluss von AAs bzw. Teilnahme an der Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand samt Mobilitäts- und anderen Fahrplänen in Aufgabenkatalogen und Zeitplänen zu präzisieren. Sie beziehen sich zunächst auf den gesamten ENP-Raum und dann in den Teilen zwei und drei auf die ÖP bzw. die Partnerschaft mit dem Süden. Das mittelfristige Programm ersetzt nicht die Aktionspläne. Es ist vielmehr ein Kursbuch für die Kommission, die dort festlegt, wer für welche Aufgaben in Brüssel federführend und verantwortlich ist. Drittens legte die Kommission einen aktuellen Bericht über die Implementierung der ENP 2010 im Lichte der sektorspezifischen Kooperation vor. Darin geht es um die Übernahme des EU-Regelwerks (Normen und Standards) in Politikfeldern von Beschäftigung und Sozialpolitik bis hin zu Humankapital und Gesundheit sowie grenzüberschreitende Kooperation. Ferner bilanzierte die Kommission in zwölf Länderberichten den jeweiligen Stand der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung in den Nachbarstaaten. Ausgenommen blieben Belarus,

---

16 Bislang haben Marokko und Jordanien einen fortgeschrittenen Status, mit Tunesien wird seit 2008 über die Zuerkennung verhandelt.

17 Vgl. die Pressemitteilung des EP: Parliament call for a drastic rethink of the EU's relations with its neighbours, Straßburg, 07.04.2011.

18 EP: Entschliebung zur Überprüfung der Europäischen Nachbarschaftspolitik – Östliche Dimension, P7\_TA-PROV(2011)0153, Straßburg, 07.04. 2011, Punkt 10.

19 Vgl. Kai-Olaf Lang/Barbara Lippert: Zur Neuausrichtung der ENP: Ein Liga-Modell nachbarschaftlicher Kooperation, in: Annegret Bendiek/Barbara Lippert/Daniela Schwarzer (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie 18/2011), S. 102-117; vgl. außerdem die Vorschläge von Charles Grant: A new neighbourhood policy for the EU, London: Centre for European Reform (CER policy brief), März 2011.

20 Kommission/HV: A Medium Term Programme, 2011.

Syrien, Libyen und Algerien, mit denen bisher keine Aktionspläne vereinbart worden sind. Fünftens gehört die Mitteilung im Anschluss an die Gemeinsame Mitteilung über Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand mit dem südlichen Mittelmeer dazu sowie sechstens eine Mitteilung zur ÖP.<sup>21</sup>

### Die südliche Nachbarschaft

Die Agenda der ENP wurde von den Umbrüchen in Nordafrika dominiert, die im Dezember 2010 in Tunesien ihren Lauf nahmen und sich in Ägypten fortsetzten.<sup>22</sup> Mehrere Male befasste sich der ER mit den Antworten der EU auf die neue Lage.<sup>23</sup> Die HV und die Kommission waren dauernd mit den Geschehnissen befasst. Im Juni richtete Ashton schließlich eine Task Force „Südliches Mittelmeer“ ein und ernannte im Monat darauf einen Sonderbeauftragten für die Region.<sup>24</sup> Vielfach sind Tempo, Vielstimmigkeit und unilaterales anstelle von gemeinsamem Handeln der EU-Staaten kritisiert worden. Hinzu kamen Negativurteile über die bisherige Politik der EU in Gestalt des Barcelona-Prozesses, der Euro-Mediterranen Partnerschaft bis zur jüngsten UfM und ENP.<sup>25</sup> Beim Umgang mit den akuten Herausforderungen in der ersten Hälfte 2011 waren allerdings Instrumente und Politikangebote der ENP im engeren Sinne nur am Rande von Belang. Ohnehin spielen sie keine Rolle, wenn es wie bei den Kämpfen in Libyen und der Durchsetzung der Flugverbotszone um militärisches Eingreifen und Sanktionen geht. Die ENP-Instrumente sind weder auf Konfliktbearbeitung noch auf kurze Frist oder humanitäre Hilfe hin angelegt. Dafür steht z.B. das Stabilitätsinstrument zur Verfügung oder sind andere Sofortmaßnahmen ergriffen worden.<sup>26</sup> Dennoch muss sich die EU daran messen lassen, ob sie ihre Maßnahmen in eine erkennbare politische Konzeption einpasst und alle ihre Instrumente in einer Art und Weise einsetzt, dass sie nachvollziehbar die deklarierten Ziele und Kriterien unterstützen.

Als Anpassung des bisherigen Ansatzes und als Vorstufe im Review-Prozess der ENP legten Ashton und Füle eine Gemeinsame Mitteilung vor, in der sie den Beitrag der EU zu Transitionsprozessen in den südlichen Mitteleurländern systematisch aufzeigten.

---

21 Kommission/HV: Follow-Up to the Joint Communication on a Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean, SEK(2011) 638; dies.: Sector Progress Report, SEK(2011) 645; dies.: Report: Eastern Partnership, SEK(2011) 641; dies: Country reports Armenia, Azerbaijan, Egypt, Georgia, Israel, Jordan, Lebanon, Republic of Moldova, Morocco, the occupied Palestinian Territory, Tunisia, Ukraine, SEK(2011) 637-652, alle Brüssel, 25.05.2011; vgl. zusammenfassend Agence Europe: EU/Neighbourhood: More ambitious, generous, and more demanding ENP, 26.05.2011.

22 Vgl. generell dazu Muriel Asseburg: Der Arabische Frühling. Herausforderung und Chance für die deutsche und europäische Politik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie 17/2011), Juli 2011.

23 Am 04.02.2011, am 11.03.2011 sowie erneut am 24./25.03.2011.

24 Vgl. Agence Europe: EU/Mediterranean: Special Representative for the Southern Mediterranean, 19.07.2011.

25 Vgl. im Einzelnen die ausgezeichnete Studie von Nathalie Tocci/Jean-Pierre Cassarino: Rethinking the EU's Mediterranean Policies Post-1/11, Rom: Istituto Affari Internazionali (IAI Working Papers 1106), März 2011.

26 Vgl. den Überblick in Kommission/HV: Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand, 2011, S. 3-5; Marco Overhaus: Lücken im Instrumentenkasten. Die politischen Umbrüche in Nordafrika offenbaren Defizite im EU-Krisenmanagement, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Aktuell 18/2011), März 2011.

Sie setzen Schwerpunkte bei der Förderung des demokratischen Wandels, Stärkung der Zivilgesellschaft sowie der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung.<sup>27</sup> Demokratie und Zivilgesellschaft waren bislang nachrangige Kooperationsfelder. Diese und andere Akzentsetzungen, wie die Betonung einer länderspezifischen Vorgehensweise, finden sich auch im neuen, übergreifenden Basisdokument „Eine neue Antwort...“ wieder. Einzelmaßnahmen sehen vor allem für Jordanien und Ägypten einen leichteren und bevorzugten Marktzugang für Agrar- und Fischereiprodukte vor. Mit Marokko, Tunesien und anderen sollen bilaterale Gespräche darüber beschleunigt werden. Es geht dabei immer auch um den Abbau nichttarifärer Hemmnisse. Weiterhin sollen der Dienstleistungsverkehr liberalisiert und die Voraussetzungen für Auslandsinvestitionen verbessert werden.<sup>28</sup> Alles das sind im Prinzip Dauerangebote der EU, die jedoch in einem veränderten innenpolitischen Kontext in den Nachbarländern mehr Resonanz finden und Dynamik entwickeln könnten. Vielleicht wollen die Nachbarn aber auch andere inhaltliche Prioritäten setzen, insbesondere in Fragen der sozialen und wirtschaftlichen Kooperation. Das müsste sich dann in den Aktionsplänen niederschlagen. Handfeste Maßnahmen betreffen die Erhöhung des Geldflusses in südliche Partnerländer. Der ER stimmte dem Vorschlag der HV zu, Darlehen der EIB für den südlichen Mittelmeerraum um 1 Mrd. Euro zu erhöhen. Die EBWE wird ihre Maßnahmen auf die sog. MENA-Region (Middle East & North Africa) ausweiten und beginnt damit in Ägypten; das Volumen der jährlichen Darlehen dürfte bis 2013 rund 2,5 Mrd. Euro erreichen. Im Bereich Migration und Mobilität sind die Pläne der EU sicherlich hinter den Erwartungen aus nordafrikanischen Ländern zurückgeblieben. Stimmen, die einen Marshall-Plan für Nordafrika<sup>29</sup> forderten oder einen „Pakt für Arbeit, Ausbildung und Energie“<sup>30</sup> vorschlugen, setzten sich nicht durch.

Der ER bezeichnete es als Ziel, die eigentlichen Ursachen der Migration auf struktureller Ebene anzugehen. „Zu diesem Zweck werden im Rahmen der Europäischen Nachbarschaftspolitik *Partnerschaften* mit den Ländern der südlichen und östlichen Nachbarregion aufgebaut.“<sup>31</sup> Mit Tunesien, Marokko und Ägypten wird die Kommission einen Dialog aufnehmen zu Migration, Mobilität und Sicherheit, der erste Schritt auf dem Weg zu Mobilitätspartnerschaften. Diese werden individuell gestaltet und einzeln vereinbart und von Anstrengungen und Fortschritten abhängig gemacht werden, inklusive eines effizienten Überwachungsmechanismus. Für die EU ist die Kooperationsbereitschaft der Nachbarn bei der Bekämpfung von Menschenhandel und irregulärer Einwanderung ein wichtiger Prüfstein.

In seiner Erklärung zur südlichen Nachbarregion hat der ER zur Lage in den einzelnen Ländern aktuell Stellung genommen. Er begrüßte Schritte auf dem Weg zum demokratischen Wandel, insbesondere in Ägypten und Tunesien, lobte die Ankündigung der wesent-

27 Vgl. Kommission/HV: Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand, 2011, S. 3, begrüßt vom ER am 11.03.2011.

28 Vgl. Agence Europe: EU/Southern Neighbourhood: In support of „partnership for democracy and shared prosperity“, 09.03.2011.

29 So der italienische Außenminister Franco Frattini: A European plan for Mediterranean stability, in: Financial Times, 18.2.2011.

30 Volker Perthes: Ein Pakt für Ausbildung, Arbeit und Energie, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (Kurz gesagt), 28.2.2011, <http://www.swp-berlin.org/de/kurz-gesagt/ein-pakt-fuer-arbeit-ausbildung-und-energie.html>.

31 ER (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23./24. Juni 2011, S. 10, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/123098.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/123098.pdf) [Hervorhebung im Original].

lichen Elemente der neuen Verfassung in Marokko, begrüßte das neuerliche Bekenntnis zu politischen Reformen einschließlich der Überprüfung der Verfassung in Jordanien, nahm Kenntnis von der Aufhebung des Ausnahmezustands und geplanten Verfassungsreformen in Algerien. Der ER unterstützte zudem uneingeschränkt die Libyen-Resolutionen 1970 und 1973 des VN-Sicherheitsrats; er billigte vorbehaltlos die Schlussfolgerungen des Rates vom Juni 2011 und erneuerte den Aufruf an Gaddafi, unverzüglich abzutreten. Er verurteilte das brutale Vorgehen des syrischen Regimes gegen die eigene Bevölkerung „aufs Schärfste“ und begrüßte die Verhängung weiterer Sanktionen. Schließlich stellte er fest, dass die Lage im Gaza-Streifen weiterhin besorgniserregend sei und appellierte an alle Parteien im Nahost-Konflikt, Verhandlungen aufzunehmen.<sup>32</sup>

Die EU erklärte sich weiterhin bereit, die Aufgaben der UfM mit dem Ziel der Förderung von Demokratie und Stabilität in der Region zu überprüfen. Die UfM ist bis dato nicht arbeitsfähig. Im Januar 2011 trat ihr Generalsekretär zurück und wurde im Mai ersetzt durch den marokkanischen Diplomaten Amrani.<sup>33</sup> Das von Juni auf November 2010 verschobene Gipfeltreffen wurde wegen der anhaltenden Blockade der Friedensgespräche im Nahen Osten erneut abgesagt und bislang nicht nachgeholt. Damit entfiel auch die für den Gipfel vorgesehene Übergabe des Ko-Vorsitzes auf EU-Seite von Frankreich an Spanien, der damit weiterhin bei Frankreich liegt. Auf Seiten der Mittelmeerländer hat seit der Gründung der UfM 2008 Ägypten den Vorsitz inne, ein Beleg dafür, dass die ENP auf Machthaber setzte, deren Zeit vorbei war. Als bedingungslose Unterstützer der UfM setzten sich die Außenminister sechs südlicher EU-Staaten in Szene, angeführt von Frankreich und Spanien. Sie warben in einem Brief und einem Non-paper an die HV grundsätzlich für den Erhalt der UfM und forderten zugleich, Mittel von den östlichen auf die südlichen ENP-Länder umzuverteilen.<sup>34</sup> Dagegen hatte sich beispielsweise die deutsche Bundesregierung an die Adresse der HV mit dem Vorschlag gewandt, eine Partnerschaft für Transformation zu errichten und insbesondere die Mittelvergabe an die Erfüllung von politischen Kriterien wie gute Regierungsführung zu knüpfen.<sup>35</sup> Die EU hält auch im Rahmen der neuen ENP an der UfM fest, ohne konkrete Überlegungen, wie diese in der neuen politischen Situation Stillstand und Defizite überwinden oder neu ausgerichtet werden kann. Das EP fordert eine wiederbelebte, neue UfM mit klar festgelegten Verfahren und Institutionen.<sup>36</sup>

### Die östliche Nachbarschaft

Den Osten angesichts der Ereignisse im Süden nicht zu vergessen, dazu ermahnte der Präsident des ER, Van Rompuy.<sup>37</sup> Tatsächlich war die östliche Nachbarschaft aber zu keinem Zeitpunkt aus dem Blick der EU geraten, zumal Russland immer unverhohlener seinen

---

32 Vgl. ER: Schlussfolgerungen, 23./24. Juni 2011, S. 14-16.

33 Vgl. Agence Europe: EU/Mediterranean: New UfM secretary general, 27.05.2011.

34 Das Non-paper der sechs Außenminister ist verfügbar unter [http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/11-02-17\\_Non-papier\\_Action\\_de\\_l\\_Union\\_europeenne\\_en\\_direction\\_du\\_voisinage\\_Sud.pdf](http://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/11-02-17_Non-papier_Action_de_l_Union_europeenne_en_direction_du_voisinage_Sud.pdf); vgl. dazu Andrew Rettman: France and Spain call to shift EU funds from east to south, in: *eobserver.com*, 21.02.2011.

35 Vgl. *Faz.net*: Westerwelle: Zusagen an Nordafrika an Reformen knüpfen, 18.02.2011.

36 Vgl. EP: Entschließung südliche Dimension, 2011, Punkte 30-34.

37 Vgl. Herman Van Rompuy: Statement on the EU's Eastern Partnership, PCE 049/11, Prag, 23.02.2011; s. außerdem das Non-paper aus der EVP-Fraktion des EP an Füle und Ashton: European Neighbourhood Policy – Eastern Dimension, 24.05.2011. <http://www.eppgroup.eu/press/peve11/docs/110525non-paper-enp.pdf>.

Einfluss demonstrierte und die EU antagonisierte. Abgesehen von der ordnungspolitischen Konkurrenz mit Moskau betrachtete Brüssel rückläufige Entwicklungen mit Sorge, etwa in der Ukraine.<sup>38</sup> Jedoch lief die ÖP-Maschinerie inklusive Gipfeltreffen vergleichsweise rund.<sup>39</sup> Außerdem verlangt das Vorhaben, eine erste Generation von AAs mit ÖP-Ländern abzuschließen, eine Dauerbeschäftigung mit diesen, allen voran mit der Ukraine und Moldova.<sup>40</sup> So erwartete der Rat im Juni 2011 rasche Fortschritte bei den laufenden DCFTA-Verhandlungen mit der Ukraine. Er begrüßte die Annahme von Richtlinien zur Aushandlung einer DCFTA mit Moldova am selben Tag.<sup>41</sup> Im März 2011 fand jeweils die vierte Runde der Assoziierungsverhandlungen mit Armenien, Aserbaidshan und Georgien statt. Hingegen steht die Aufnahme von Gesprächen über eine DCFTA noch bevor. Dazu müssen alle drei zunächst Fortschritte bei den jeweiligen Kernempfehlungen der EU zeigen bzw. Aserbaidshan erst einmal der WTO beitreten.<sup>42</sup> Die Sanktionspolitik, hauptsächlich Einreiseverbote für bestimmte Regimevertreter sowie seit Juni 2011 ein Waffenembargo gegenüber Belarus, das nach den Präsidentschaftswahlen im Dezember 2010 immer offener und brutaler auf Unterdrückung der Freiheitsrechte und jeglicher Opposition setzt, zeigte keine Wirkung.<sup>43</sup>

Die Kommission bilanziert zunächst die multilateralen Formate der ÖP,<sup>44</sup> die sich auf vier Ebenen abspielen: Erstens auf Ebene der Staats- und Regierungschefs, die sich alle zwei Jahre treffen und zweitens auf Ebene der Außenminister, die jährlich zusammenkommen. Die dritte Ebene bilden vier Plattformen zu den Themen Demokratie, verantwortungsvolle Regierungsführung und Stabilität, wirtschaftliche Integration und Konvergenz mit den EU-Politiken, Umwelt, Klimawandel und Sicherheit der Energieversorgung sowie Zwischenmenschliche Kontakte – ergänzt um Panels auf technischer Ebene. Viertens ist die Ebene der sektoralen Kooperation zu nennen mit der Möglichkeit sektorspezifischer Ministertreffen. Für den multilateralen Teil der ÖP liegt die Federführung beim Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD), wobei Kommission, EU-Staaten und natürlich die sechs ÖP-Länder einschließlich Belarus einbezogen sind. Weitere Institutionen der EU, internationale Organisationen und Europäische Finanzinstitutionen können beteiligt werden. Zum Set gehören ferner das Zivilgesellschaftliche Forum, die Parlamentarische Versammlung EU-Nachbarschaft Ost (EURONEST) und die Lokale und Regionale Versammlung der Länder Osteuropas und des Südkaukasus. EURONEST trat 2010 weiterhin nicht zusammen, da das EP die dafür nominierten Abgeordneten aus Belarus nicht als legitime Vertreter akzeptiert. Nicht zuletzt gibt es die Option, Drittstaaten wie Russland oder die Türkei fallweise einzubeziehen. Die Außenminister tagten turnusgemäß zum zweiten Mal im Dezember 2010 und befassten sich u.a. mit einer Zwischenbilanz zur Implementierung der

---

38 Vgl. exemplarisch die Entschließung des EP zur Ukraine, P7\_TA-PROV(2010)0444, Straßburg, 25.11.2010.

39 Vgl. Agence Europe: EU/Ukraine: Summit adopts visa action plan, 23.11.2010.

40 Vgl. die Schlussfolgerungen zur ÖP vom Rat der EU: 3041. Sitzung des Rats (Auswärtige Angelegenheiten), Ratsdokument 1530/10, Luxemburg, 25.10.2010.

41 Vgl. Rat der EU: 3101. Sitzung, 2011.

42 Vgl. Kommission/HV: Report Eastern Partnership, 2011, S. 3.

43 Vgl. Rat der EU: 3101. Sitzung, 2011 sowie ders.: 3065. Sitzung, Ratsdokument 5888/11, Brüssel, 31.01.2011; EP: Entschließung zu Belarus, P7\_TA-PROV(2011)0099, Straßburg, 10.03.2011; Kristi Raik: Soft power works better. Sanctions unlikely to bring down Lukashenko, Helsinki: The Finnish Institute of International Affairs (FIIA Comment 1/2011), Februar 2011. Vgl. auch das Schwerpunktheft „Der Fall Belarus. Gewalt, Macht, Ohnmacht“, in: Osteuropa 12/2010.

44 Vgl. hier und im Folgenden Kommission/HV: Report Eastern Partnership, 2011.

ÖP, die in den Konsultationsprozess über die Zukunft der ENP eingespeist wurde.<sup>45</sup> Übergreifende Themen waren neben dem neuen Vertragsrahmen der Assoziation und DCFTA die Verbesserung der Mobilität, die Kooperation im Energiesektor, der umfassende Aufbau von Institutionen und die Stärkung des Menschenrechtsdialogs. Als Schlussfolgerungen hielten die Minister fest, in den Bereichen sektorale Kooperation, Erleichterungen für die Teilnahme von ÖP-Ländern an EU-Programmen, verstärkte Zusammenarbeit bei der Konfliktprävention und Beilegung von Konflikten, Verstärkung der Rolle der Bürgergesellschaft sowie Mobilität für bestimmte Personengruppen mehr tun zu wollen.<sup>46</sup> Im März fand in Bratislava zudem ein sog. „erweitertes Ministertreffen“ der Visegrad-Gruppe (Polen, Tschechien, Ungarn, Slowakei) mit Deutschland, den ÖP-Partnern sowie Ashton und Füle statt, bei dem die Optimierung der ÖP im Mittelpunkt stand.<sup>47</sup> Das zweite Gipfeltreffen, das für Mai 2011 in Budapest vorgesehen war, wurde auf Ende September 2011 verschoben. Der gemeinsam von Polen und Ungarn in Warschau auszurichtende Gipfel dürfte mehr politische Aufmerksamkeit erfahren und könnte eine substantiellere Agenda behandeln als im Mai wahrscheinlich gewesen wäre, als zeitgleich ein G8-Treffen angesetzt war.<sup>48</sup>

### **Ausblick**

Die tektonischen Veränderungen, die der Umbruch in der arabischen Welt einleitete, hat die EU zu einem Überdenken der ENP und teilweise auch zum Umdenken veranlasst. Die Entwicklungen in der südlichen und der östlichen Nachbarschaft werden zum Testfall für die politische Glaubwürdigkeit und außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU werden. Die Antwort der EU auf eine Nachbarschaft im Wandel wird daran zu messen sein, wie sie den länderspezifischen und nach Leistung differenzierten Ansatz tatsächlich umzusetzen vermag.

### **Weiterführende Literatur**

Dominik Hanf: The ENP in the light of the new „neighbourhood clause“ (Article 8 TEU), Brügge: College of Europe (Research Paper in Law No 2/2011).

Kai-Olaf Lang/Barbara Lippert: Zur Neuausrichtung der ENP. Ein Liga-Modell nachbarschaftlicher Kooperation, in: Annegret Bendiek/Barbara Lippert/Daniela Schwarzer (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie 18/2011) Juli 2011, S. 102-117.

---

45 Vgl. Kommission: Implementation of the Eastern Partnership, Report to the meeting of Foreign Affairs Ministers, 13.12.2010, MD 335/10 REV 2, Brüssel, 03.12.2010.

46 Vgl. HV: Eastern Partnership Foreign Ministers Meeting. Chair's conclusions, Brüssel, 13.12.2010; Agence Europe: EU/Eastern Partnership: Areas „where more could be done“, 15.12.2010.

47 Vgl. HV: Remarks after the Extended Ministerial meeting on Eastern Partnership, A 085/11, Bratislava, 03.03.2011.

48 Vgl. Agence Europe: EU/Eastern Partnership: May summit postponed until second half of year, 19.02.2011.



# Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik

Nadia Klein / Elfriede Regelsberger

Auch im Jahr zwei des „Lissabon-Zeitalters“ klafft eine beträchtliche Lücke zwischen den mit dem „neuen außenpolitischen System“<sup>1</sup> verbundenen (hohen) Erwartungen und seiner tatsächlichen (bescheidenen) Ausformung in der täglichen Praxis. Die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, steht weiterhin im Zentrum der Kritik. Nicht nur die Presse bemängelt ihr Zaudern, etwa in der Frühphase der „Arabellion“ Position zu beziehen. Auch nach ihrem misslungenen Auftritt bei der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2011<sup>2</sup> wurde ihr lediglich Pflichterfüllung ohne Kür im Sinne von Eigeninitiative bescheinigt.<sup>3</sup> Ebenso räumen auch viele GASP-Beteiligte, Diplomaten wie Außenminister, ein, dass die EU-Außenbeauftragte noch nicht in ihr Amt gefunden habe<sup>4</sup> und viel ihrer Zeit und Energie durch den Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) und die Auswahl des EAD-Top-Managements gebunden wurde. Ashton selbst gesteht, ihr Amt sei zu Beginn ein „Schock“ für sie gewesen,<sup>5</sup> zugleich fordert sie alle in der EU zu einem entschlosseneren außenpolitischen Handeln auf und wird nicht müde, den Eindruck einer ständigen Präsenz auf der internationalen Bühne zu vermitteln, wenn sie über ihre Rolle im Nahostquartett oder über Gespräche mit den neuen „Gesichtern“ des arabischen Frühling berichtet<sup>6</sup> und im UN-Sicherheitsrat spricht.<sup>7</sup>

Zugleich relativieren einige der Regierungsvertreter ihre Schuldzuweisung an Ashton oder ihre Enttäuschung darüber, dass die GASP noch nicht die erhofften positiven Wirkungen entfaltet,<sup>8</sup> mit dem Hinweis auf die weiterhin zentrale Rolle der Mitgliedstaaten in der GASP. So stellte der ungarische Außenminister während der Präsidentschaft seines Landes richtig fest, dass die Hohe Vertreterin nur das umsetzen kann, worauf sich die EU-27 vorweg verständigt haben.<sup>9</sup> Dies scheint im Falle der Umwälzungen in Tunesien und Ägypten seit Beginn des Jahres 2011 einfacher vonstatten zu gehen als in der europäischen Politik gegenüber Libyen,<sup>10</sup> wenngleich es auch in den ersten Tagen des „arabischen Frühling“ eine verwirrende Stimmenvielfalt Europas gab und die Hohe Vertreterin in der

---

1 So Antonio Missiroli: The New EU ‚Foreign Policy‘ System after Lisbon: A Work in Progress, in: European Foreign Affairs Review Band 15, Nr. 4/2010, S. 427-452, hier: S. 427.

2 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 07.02.2011.

3 Nikolas Busse: Kein erkennbarer Gewinn. Die EU-Außenbeauftragte sieht die Union nicht in erster Linie als diplomatischen Akteur, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.05.2011.

4 So öffentlich der als enger Vertrauter Ashtons geltende schwedische Außenminister, Carl Bildt. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 29.11.2010.

5 So freimütig in einer Rede am 13.07.2011 bei Brookings Institution.

6 Vgl. ihre Rede vor dem EP vom 11.05.2011. Dok. EU A 179/11.

7 EU Security and Defence News, Nr. 39 v. 11.02.2011.

8 So Staatsminister Hoyer im Auswärtigen Amt, lt. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.07.2011. Ebenso Finanzminister Schäuble mit Blick auf die EU-Libyenpolitik lt. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.05.2011.

9 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.04.2011.

10 Mathias Jopp/Daniel Göler: L’Allemagne, la Libye et l’Union européenne, in: politique étrangère 2/2011, S. 417-428. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 13.02.2011.

Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wurde.<sup>11</sup> Auch mit dem Vertrag von Lissabon bleibt es somit bei der Schlüsselrolle für die Mitgliedstaaten in der GASP. Wenn sie ihre Partikularinteressen einem einheitlichen Auftreten der EU vorziehen, wird auch die „neue“ GASP Risse zeigen, Rückschläge erfahren<sup>12</sup> oder mittelfristig sogar vor ihrer Erosion stehen.<sup>13</sup>

Um hier Abhilfe zu schaffen, plädieren manche Beobachter für eine stärkere Rückbesinnung auf eine politische Prioritätensetzung in der GASP<sup>14</sup> und eine Auseinandersetzung mit der heiklen Frage, welche Prinzipien und Interessen in einem konkreten Fall vor- oder nachrangig zu bewerten sind. Die Politik der EU gegenüber Nordafrika und den Ländern im Nahen und Mittleren Osten liefert hierfür reichlich Anschauungsmaterial über das „richtige“ Verhältnis einer zugleich wertebasierten wie an sicherheitspolitischen und strategischen Überlegungen orientierten Vorgehensweise. Um „Jasminduft und Realpolitik“<sup>15</sup> in ein umfassenderes Konzept einzubinden, wird ferner für das Abfassen einer neuen Europäischen Sicherheitsstrategie im Sinne einer „European External Action Strategy“ plädiert, die sich an dem ganzheitlichen Ansatz des auswärtigen Handelns der Union orientiert. Dieser erneut von schwedischer Seite favorisierte Vorschlag<sup>16</sup> könnte zur Profilbildung von Hoher Vertreterin und EAD beitragen, vorausgesetzt er findet Platz neben dem Tagesgeschäft in der GASP.

### *Übersicht zu den GASP-Aktivitäten im Jahr 2010*

Rechtsakte (Beschlüsse zu Gemeinsamen Aktionen, Standpunkten usw.)	94
Erklärungen im Namen der EU (ohne jene des Europäischen Rates)	62
Stellungnahmen der Hohen Vertreterin, Catherine Ashton	161
Stellungnahmen des Sprechers der Hohen Vertreterin, Catherine Ashton	77
Lokale Stellungnahmen (der Vertreter der EU-Länder/EU-Delegation)	46

Quelle: eigene Berechnungen anhand: Rat der EU: Hauptaspekte und grundlegende Optionen der GASP (Buchstabe G Nummer 43 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006) – 2010 – Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament, Brüssel 2011.

---

11 Nicolai von Ondarza: Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union, Berlin 2011, S. 30ff.

12 So auch die Einschätzung des ungarischen Ratspräsidenten. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.04.2011.

13 Ronja Kempin/Nicolai von Ondarza: Die GSVP vor der Erosion? SWP-Aktuell 25, Mai 2011 unter Hinweis auf die britisch-französische Kooperation in der Verteidigungspolitik.

14 Annegret Bendiek: Seeking a Strategy. Overcoming Europe's political deficit toward North Africa and beyond, [www.ip-global.org/2011/06/21](http://www.ip-global.org/2011/06/21).

15 So der Titel des Beitrags von Majid Sattar bezogen auf die deutsche Außenpolitik: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 06.07.2011.

16 The European Security Strategy: Reinvalidate, Revise or Reinvent? UI Occasional Paper Nr. 7, Stockholm 2011. Siehe bereits den Beitrag der Autorinnen im Jahrbuch 2010, S. 243, sowie Gunilla Herolf: Schweden und die EU-Ratspräsidentschaft – ehrlicher Makler mit eigenen Interessen, in: *integration* 2/2010, S. 131-149.

## Die GASP-Agenda – Dauerthemen und neue Trends

Trotz der Inanspruchnahme der Hohen Vertreterin durch den Aufbau der neuen GASP-Strukturen blieb sie nicht untätig, die GASP auch inhaltlich zu formen. Ihre Kritiker konstatierten Mängel bei der Fortentwicklung der strategischen Partnerschaften der EU mit traditionellen wie neuen Akteuren auf der internationalen Bühne (USA, Russland, Japan, China, Brasilien, Indien, Südafrika und die Republik Korea).<sup>17</sup> Demgegenüber wird in offiziellen Dokumenten Ashtons Rolle hervorgehoben, in dieser Frage, – einem der drei Hauptfelder der GASP – einen Reflexionsprozess maßgeblich angestoßen zu haben und auch über das Jahr 2010 hinaus mitzugestalten.<sup>18</sup>

Im zweiten Prioritätenfeld der GASP<sup>19</sup>, den Beziehungen der EU zu ihren östlichen und südlichen Nachbarn sowie den Ländern des Westlichen Balkans, wird die „Handschrift“ der Hohen Vertreterin nach allgemeiner Einschätzung besonders sichtbar im Verhältnis der EU zu Serbien. Dort gelang es, im Herbst 2010 die serbische Regierung zu einer gemäßigten UN-Resolution zu Kosovo zu bewegen und 2011 einen Dialog der Regierung in Belgrad mit jener in Pristina über ein friedliches Miteinander in Gang zu setzen – trotz der unterschiedlichen Rechtsauffassungen über den Status des Kosovo. Wie sich im Verlauf der unter der Ägide des Ashton Beraters und früheren Generaldirektors für die GASP im Ratssekretariat, Robert Cooper, stehenden Verhandlungen zeigte, ist der Gesprächsfaden allerdings noch brüchig und bedarf ständiger Betreuung durch die EU.<sup>20</sup>

Ein genauerer Blick auf die 2010 im Rahmen der GASP unternommenen Aktivitäten<sup>21</sup> macht deutlich, dass die Themenpalette so vielfältig ist wie das internationale Geschehen. Die Formen des EU-Engagements variieren entsprechend der politischen Bedeutung, die die EU einem Ereignis/einer Region/einem Land zumisst, und dem Grad der Einigung in einem nach wie vor konsensualen Entscheidungsprozess im Kreis der EU-27. So wurden die allgemeinen Wahlen auf den Solomon Inseln oder die politische Lage in Madagaskar lediglich mit einer Erklärung der EU bedacht, während die immer wieder verbal geäußerte Unzufriedenheit der EU mit dem Lukaschenka-Regime in Belarus Anfang 2011 mit Sanktionen geahndet wurde – in Form eines Einreiseverbots für mehr als einhundert Mitglieder der belarussischen Führung und einem Einfrieren von Auslandsguthaben –, die im Laufe des Jahres 2011 weiter verschärft wurden.

---

17 Ausführlich zur Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit: Annegret Bendiek/Heinz Kramer: The EU as a Strategic International Actor: Substantial and Analytical Ambiguities, in: *European Foreign Affairs Review*, 4/2010, S. 453-474.

18 Rat der EU: Hauptaspekte und grundlegende Optionen der GASP (Buchstabe G Nummer 43 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006) – 2010 – Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament, Brüssel 2011, S. 8.

19 Als dritte Hauptpriorität wird die Einrichtung des EAD genannt. Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament, Brüssel 2011, S. 12.

20 *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.07.2011.

21 Siehe die Übersicht sowie eine Auflistung sämtlicher Rechtsakte und Stellungnahmen im Jahresbericht der Hohen Vertreterin.

Offizielle Stellungnahmen der EU-27 zum Weltwassertag oder zum Internationalen Tag für Folteropfer enthalten in ihrer Allgemeinheit kaum politische Brisanz und verlangen nach konkreter Operationalisierung.<sup>22</sup> Anders verhält es sich dagegen mit der vielfach geäußerten Unzufriedenheit der EU mit der Menschenrechtslage einschließlich konkreter Fälle etwa in China, mit der Freude der EU über die Verleihung des Friedensnobelpreises an den chinesischen Regimekritiker und Bürgerrechtler Liu Xiaobo oder der wiederholt geäußerten Kritik am Umgang mit den Bürgerrechten in Russland, z.B. anlässlich des Gerichtsverfahrens und der Verurteilung des früheren Großindustriellen Michail Chodorkowski.

Die politisch anspruchsvollsten, die GASP-Verantwortlichen quasi permanent beanspruchenden und finanziell das GASP-Budget maßgeblich bestimmenden Aufgaben blieben auch 2010/2011 jene des zivil-militärischen Krisenmanagements auf dem Westlichen Balkan, in Afrika,<sup>23</sup> im Nahen Osten sowie in Afghanistan und Georgien. Die im Einzelfall je unterschiedlich ausgeformte Präsenz der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)<sup>24</sup> vor Ort sowie das Wirken der EU-Sonderbeauftragten<sup>25</sup> werden auch weiterhin maßgeblich das Bild der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik prägen. Seit den Umbrüchen in Nordafrika zu Beginn des Jahres 2011 ist die Palette der Akteure und Instrumente daher um einen neuen Sonderbeauftragten für den südlichen Mittelmeerraum erweitert worden, dessen anspruchsvolle Aufgabe es ist, die Kohärenz der EU-Maßnahmen in der Region und deren Abstimmung mit anderen Staaten und Geldgebern zu sichern.<sup>26</sup> Ferner ist davon auszugehen, dass sich die EU nach dem Zusammenbruch der alten Regime an weiteren Stabilisierungs- und Aufbaumaßnahmen in Libyen und anderswo beteiligen wird, und zwar jenseits der bisher im Falle von Libyen und Syrien getroffenen Maßnahmen (Sanktionen in Form von Einreiseverboten, Waffenembargo, Einfrieren von Auslandsvermögen), der – zunächst unabgestimmten – Anerkennung der Übergangsregierung in Bengasi<sup>27</sup> und dem Aufstellen einer bisher allerdings nicht eingesetzten Battle Group (Eufor Libya) zur Sicherung der humanitären Hilfe.<sup>28</sup>

---

22 Zum Versuch einer Kategorisierung von GASP-Texten 2005-2009 siehe: Tina Voncina: Speaking with One Voice: Statements and Declarations as an Instrument of the EU's Common Foreign and Security Policy, in: *European Foreign Affairs Review*, 2/2011, S. 169-186.

23 Eine ausführliche Bewertung der EU Mission in Somalia liefert: Kseniya Oksamytna: *The European Union Training Mission in Somalia: Lessons Learnt for EU Security Sector Reform*, IAI Working Paper 1116/2011.

24 Siehe ausführlich zur GSVP den entsprechenden Beitrag in diesem Band.

25 Zur Debatte über den Platz und die Notwendigkeit von Sonderbeauftragten nach Schaffung des EAD: Cornelius Adebahr: *Strategie statt Bürokratie. Die Rolle der EU-Sonderbeauftragten im Europäischen Auswärtigen Dienst*, Berlin 2010.

26 Der Rat ernannte am 18.07.2011 hierfür den spanischen Diplomaten Bernardino León Gross, der bereits dem früheren EU-Sonderbeauftragten Moratinos zugearbeitet hatte und zuletzt außenpolitischer Berater des spanischen Ministerpräsidenten war.

27 Frankreich preschte bereits im März 2011 vor, gefolgt von Italien Anfang April während Deutschland erst Ende Mai folgte und praktisch zeitgleich mit der EU ein Büro in der Rebellenhochburg eröffnete. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 11.03 und 24.05.2011.

28 Die Battle Group würde auf Nachfrage der Vereinten Nationen eingesetzt werden. Zu den Details der EU-Politik siehe <http://www.consilium.europa.eu/homepage/showfocus.aspx?lang=en&focusID=68445>.

## Übersicht zu den GASP-Ausgaben im Jahr 2010

Konfliktbewältigung und andere Stabilisierungsmaßnahmen (Kosovo, Irak, Kongo)	119.264.882 €
Polizei-Missionen (Afghanistan, Bosnien, Guinea-Bissau, Kongo, Palästinensische Gebiete)	79.620.013 €
Monitoring und Implementierung von Friedens- und Sicherheitsprozessen (Georgien, Rafah)	34.550.000 €
Vorbereitungs- und Nachfolgemaßnahmen von ESVP/GSVP-Missionen (einschließlich audit)	327.965 €
Non-Proliferation und Abrüstung	22.235.000 €
Sonderbeauftragte (Georgien, Nahost, Moldawien, Südkaukasus, Sudan, Bosnien-Herzegowina, Zentralasien, Große Seen, Afrikanische Union, Afghanistan, Mazedonien)	31.050.612 €
Gesamt:	287.048.472 €

Quelle: eigene Berechnungen anhand: Rat der EU: Hauptaspekte und grundlegende Optionen der GASP (Buchstabe G Nummer 43 der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 17. Mai 2006) – 2010 – Jahresbericht der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an das Europäische Parlament, Brüssel 2011.

**Institutionelle Trends**

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Dezember 2009 wurde die institutionelle Architektur der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik grundlegend erneuert. Die wichtigsten Reformen sind neben der Einführung einer Rechtspersönlichkeit für die gesamte Union (Art. 47) – und damit auch der GASP – erstens die Aufwertung des Postens des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, der gleichzeitig Vizepräsident der Europäischen Kommission ist, zweitens der Aufbau eines Europäischen Auswärtigen Dienstes sowie drittens die Ernennung eines ständigen Präsidenten des Europäischen Rates.<sup>29</sup> Im aktuellen Berichtszeitraum wurden insbesondere die Strukturen und die Funktionsweise des EAD festgelegt und schrittweise aufgebaut. Nachdem der Rat und das Europäische Parlament am 24. November 2010 Details zu einem angepassten Personalstatut für EU-Beamte<sup>30</sup> und zum Budget<sup>31</sup> beschlossen hatten, wurde der EAD am 1. Dezember 2010, genau ein Jahr nach Beginn des Lissabon-Zeitalters, von der Hohen Vertreterin offiziell aus der Taufe gehoben<sup>32</sup>.

Die Aufbauphase des EAD war geprägt von starken Konflikten zwischen dem Europäischen Parlament und seinen Berichterstattern zum EAD einerseits und dem Rat andererseits.<sup>33</sup> Das Europäische Parlament nutzte sein Mitentscheidungsrecht im Haushaltsverfahren als Hebel, um die Übernahme seiner Vorstellungen von Struktur und

29 Zu den jeweiligen vertragsrechtlichen Grundlagen und Kernkompetenzen vgl. den Beitrag der Autorinnen im Jahrbuch 2010, S. 247-250.

30 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1080/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010.

31 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1081/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010.

32 Peter Chase: The EU's External Action Service: Will it Deliver?, Brussels Forum, March 2011, S. 1, <http://brussels.gmfus.org/>.

33 Für Details zu den Verhandlungen bis zum grundlegenden Ratsbeschluss vom 26. Juli 2010 über die Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes (Dok. 2010/427/EU) siehe den Beitrag der Autorinnen im Jahrbuch 2010, S. 249.

Zusammensetzung des EAD zu fordern. Ein zentraler Konfliktpunkt waren die Kriterien zur Auswahl des EAD-Personals. Aus Sicht des Parlaments sollte das Kriterium der geographischen Ausgewogenheit explizit genannt werden, um auch die neuen EU-Mitgliedstaaten „hinreichend“ bei der Personalauswahl zu berücksichtigen. Eine entsprechende Formulierung des Parlaments wurde vom Rat in seinem Beschluss vom 26. Juli 2010 zum Aufbau des EAD jedoch zunächst übergangen. Die Fronten zwischen den Institutionen verhärteten sich, nachdem die Hohe Vertreterin am 15. September 2010 27 Ernennungen – überwiegend Leiter von EU-Delegationen – bekannt gegeben hatte, von denen nur vier aus neuen EU-Mitgliedstaaten stammten. Diese Unterrepräsentation von neuen EU-Mitgliedstaaten, ebenso wie eine vergleichsweise geringe Vergabe von Führungspositionen an Frauen (sieben von 27 Ernennungen) wurde von Ashton mit dem Hinweis verteidigt, dass sich zum einen nicht genügend qualifizierte Frauen beworben hätten. Zudem hätten sich Kandidaten aus Mitgliedstaaten, die der Union ab dem Jahr 2004 beigetreten sind, in ihren gleichgelagerten Bewerbungen teilweise gegenseitig blockiert.<sup>34</sup>

Nach zähen Verhandlungen wurde schließlich am 24. November 2010 von Rat und Parlament das angepasste Personalstatut für EU-Beamte beschlossen, das folgende Kompromissformel zur Personalauswahl des EAD enthält: „[...] wird bei der Einstellung oder Anstellung angestrebt, dem EAD die Mitarbeit von Beamten und Bediensteten auf Zeit zu sichern, die in Bezug auf Befähigung, Leistung und Integrität höchsten Ansprüchen genügen und die unter den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Union auf möglichst breiter geographischer Grundlage auszuwählen sind.“<sup>35</sup> Inwiefern bei der Personalauswahl beide Aspekte – individuelle Leistungsfähigkeit und geographische Ausgewogenheit des gesamten Personaltableaus – tatsächlich berücksichtigt wurden und werden, ist für den Außenstehenden naturgemäß schwer zu beurteilen. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang jedoch das hohe Konfliktpotential, das ein (wahrgenommenes) geographisches Ungleichgewicht bei der Verteilung der EAD-Posten birgt – ob nun aus Sicht der „neuen“ oder der „alten“ EU-Mitgliedstaaten.<sup>36</sup>

Das angepasste Personalstatut legt grundsätzlich fest, dass Bedienstete auf Zeit aus den diplomatischen Diensten der EU-Mitgliedstaaten über die gleichen Rechte und Pflichten verfügen wie EU-Beamte und insbesondere gleichermaßen für alle Stellen im EAD in Betracht kommen.<sup>37</sup> Das Personal des EAD rekrutiert sich zunächst ausschließlich aus Beamten des Generalsekretariats des Rates und der Kommission sowie aus abgesandten Diplomaten der Mitgliedstaaten. Ab Juli 2013 sollen auch für Beamte aus anderen EU-Organen Stellen im EAD zugänglich werden.<sup>38</sup> Zudem wird angestrebt, rund ein Drittel der EAD-Stellen mit Diplomaten der Mitgliedstaaten zu besetzen.<sup>39</sup>

Am 1. Januar 2011 hat der EAD mit einer Personalstärke von zunächst 1643 Beamtenstellen seine Arbeit aufgenommen.<sup>40</sup> Rund zwei Drittel dieser Stellen (1114) wurden hier-

---

34 Zu den interinstitutionellen Spannungen beim Aufbau des EAD vgl. ausführlich Dietmar Nickel: Die Entstehung des Auswärtigen Dienstes aus der Sicht des Praktikers, Arbeitspapier FG02, 2010/05, SWP Berlin, S. 4-5.

35 Art. 3(4), Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1080/2010, a.a.O.

36 Siehe exemplarisch: Wenige hohe Posten für Deutsche im Auswärtigen Dienst der EU. CDU-Abgeordnete Gräßle beklagt Einflussverlust, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.09.2011.

37 Punkt (4), Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1080/2010, a.a.O.

38 Punkt (10), Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1080/2010, a.a.O.

39 Punkt (12), Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1080/2010, a.a.O.

40 Alle Zahlenangaben in diesem Absatz finden sich in „Ein neuer Schritt beim Aufbau des EAD: Personalversetzung zum 1. Januar 2011“, Pressemitteilung IP/10/1769, Brüssel, 21.12.2010, [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

für aus der Kommission übertragen. Diese Kommissionsstellen stammen in erster Linie aus der nunmehr aufgelösten Generaldirektion „Außenbeziehungen“ und ihren Delegationen in Drittstaaten (zusammen 1021 Stellen). Dazu kommen 93 Stellen, die aus der ehemaligen Generaldirektion „Entwicklung“ in den EAD transferiert wurden.<sup>41</sup> Aus dem Ratssekretariat wurden 411 Mitarbeiter aus der Generaldirektion „Außenbeziehungen und politisch-militärische Angelegenheiten“ in den EAD versetzt. Demgegenüber wurden zunächst nur 118 neue Stellen für die Diplomaten der EU-Mitgliedstaaten im EAD geschaffen. Allerdings zeichnet sich eine stark politisch motivierte Vergabe der Führungspositionen im EAD sowie in den EU-Delegationen ab, bei der Diplomaten der Mitgliedstaaten gegenüber EU-Beamten bevorzugt werden.<sup>42</sup>

Die Leitungsebene des EAD besteht erstens aus einem fünfköpfigen Führungsgremium („Corporate Board“), mit der Hohen Vertreterin an der Spitze. Das „Corporate Board“ setzt sich desweiteren zusammen aus einem Generalsekretär (Pierre Vimont/Frankreich), seinen beiden Stellvertretern (Helga Schmid/Deutschland – Schwerpunkt auf politischen Fragen; Maciej Popowski/Polen – Schwerpunkt auf interinstitutionellen Fragen) und einem Generaldirektor für Haushalt und Verwaltung (David O’Sullivan/Irland). Zweitens wird die EAD-Leitungsebene von sieben Generaldirektoren („Managing Directors“) gebildet, die im einzelnen für folgende Bereiche zuständig sind: (1) Krisenreaktion (Agostino Miozzo/Italien), (2) Asien (Viorel Isticioiaia Budura/Rumänien), (3) Afrika (Nicholas Westcott/Großbritannien), (4) Russland, östliche Nachbarstaaten und Westlicher Balkan (Miroslav Lajcak/Slowakei), (5) Naher und Mittlerer Osten und südliche Nachbarstaaten (Hugues Mingarelli/Frankreich), (6) Nord- und Südamerika (Christian Leffler/Schweden) sowie (7) globale und multilaterale Fragen (Maria Marinaki/Griechenland).<sup>43</sup>

Eine zentrale Scharnierfunktion bei der Verknüpfung des neuen Dienstes mit der Ebene der Mitgliedstaaten hat der mit Lissabon geschaffene Posten des Ständigen Vorsitzenden des Politischen und Sicherheitspolitischen Komitees (PSK). Nach einer gut einjährigen Übergangsphase, in der noch der Botschafter der jeweiligen EU-Präsidentschaft (I/2010: Spanien; II/2010: Belgien) den PSK-Vorsitz unter der Leitung der Hohen Vertreterin ausübte, ernannte Ashton zum 1. Januar 2011 den früheren schwedischen Botschafter im PSK, Olof Skoog, zum Ständigen Vorsitzenden dieses nach dem Außenministerrat wichtigsten Vorbereitungs- und Führungsgremiums im Bereich der EU-Außenpolitik.<sup>44</sup>

Im Rahmen des EU-Haushalts wird der EAD wie andere EU-Institutionen behandelt. Er unterliegt dem regulären Haushaltsverfahren und ist abhängig von der Entlastung durch das Europäische Parlament,<sup>45</sup> was letzterem wesentliche Einflussmöglichkeiten auf die Ressourcen und damit auf die Ausrichtung der EU-Außenpolitik verschafft. Für das Jahr

41 Der verbleibende Teil der ehemaligen Generaldirektion „Entwicklung“ bildet zusammen mit der bisherigen Generaldirektion AIDCO, die für externe Kooperationsprogramme der EU zuständig war, die neue Generaldirektion „Entwicklung und Zusammenarbeit – EuropeAid“ (DEVCO), siehe [http://ec.europa.eu/europeaid/who/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/who/index_de.htm).

42 Vgl. Peter Chase: The EU’s External Action Service; Inge Gräßle: Eine kritische Analyse. Die Gründung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Europäische Frage Nr. 194, 14.02.2011, Fondation Robert Schuman, S. 4, [www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu).

43 Für weitere Details siehe die Webseite des EAD einschließlich der dort verlinkten Übersichtsgrafik vom 1. April 2011: [http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index_en.htm).

44 Pol Morillas: Institutionalization or Intergovernmental Decision-Taking in Foreign Policy: The Implementation of the Lisbon Treaty, in: *European Foreign Affairs Review* 16, S. 249.

45 Punkte (2) und (3), Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1081/2010, a.a.O.

2011 wurde ein Verwaltungsbudget in Höhe von 464 Mio. EUR festgelegt.<sup>46</sup> Der finanzielle Handlungsspielraum des EAD wird vor allen Dingen durch den Umstand begrenzt, dass die Kommission weiterhin die Verwaltung aller EU-Programme für die Zusammenarbeit mit Drittländern verantwortet.<sup>47</sup> Zudem liegt die Planungshoheit für die beiden strategisch wichtigen Bereiche Europäische Nachbarschaftspolitik und Entwicklungszusammenarbeit nach wie vor bei den jeweils zuständigen EU-Kommissaren. Der damit einhergehende Einfluss der Kommission auf die EU-Außenbeziehungen wird von vielen Mitgliedsländern zunehmend kritisch gesehen.<sup>48</sup> Auch in den Delegationen, in denen EAD-Vertreter mit Vertretern der Kommission eng zusammen arbeiten müssten, aber nur letztere EU-Gelder verwalten dürfen, führen diese finanziellen Regelungen laut Aussagen von EU-Bediensteten zu Spannungen.<sup>49</sup> Falls sich in den neu aufgestellten EU-Delegationen das Gefühl einer Zwei-Klassen-Gesellschaft verfestigen sollte, könnte dies ein zentraler Diskussionspunkt bei der im Jahr 2013 anstehenden Überprüfung der Organisation und Arbeitsweise des EAD<sup>50</sup> werden.

Demgegenüber gestaltet sich das Verhältnis von Ashton zum Ständigen Vorsitzenden des Europäischen Rates, Herman van Rompuy, bisher weitgehend konfliktfrei. Da der Präsident des Europäischen Rates laut Vertrag die Union in Angelegenheiten der GASP „auf seiner Ebene“ nach außen vertreten soll (Art. 15(6) EUV), war zunächst nicht absehbar, inwiefern die sich überschneidenden Kompetenzbereiche<sup>51</sup> zu Abgrenzungskonflikten seitens der beiden Amtsinhaber führen könnten. Abgesehen von einer oft kritisierten Begebenheit im Februar 2010, bei der Ashton statt van Rompuy zur Amtseinführung des ukrainischen Präsidenten Viktor Janukowitsch gefahren war und dadurch ein informelles Treffen der EU-Verteidigungsminister teilweise verpasste,<sup>52</sup> verläuft die Zusammenarbeit im Bereich der GASP geräuschlos. Dies ist wohl auch dem Umstand geschuldet, dass van Rompuy daran interessiert ist, sich in außenpolitischen Fragen auf den von Ashton geführten EAD zu stützen.<sup>53</sup> Sein eigenes Kabinett, das aus 14 politischen Beratern besteht, davon vier für den Bereich Außenbeziehungen,<sup>54</sup> wäre auch schwerlich in der Lage, mit den zahlreichen im EAD angesiedelten Außenpolitik-Experten zu konkurrieren.

Von außen betrachtet könnte allerdings die Existenz zweier „Gesichter“, die die EU im Bereich der Außenpolitik auf der internationalen Bühne vertreten, nämlich Ashton und van Rompuy, zu Verwirrung bei politischen Partnern führen. In diesem Zusammenhang ist die kürzlich erfolgte Aufwertung des Status der EU bei den Vereinten Nationen (UN) erwäh-

---

46 Haushaltspläne Europäisches Parlament. Endgültiger Erlass des Gesamthaushalts der Europäischen Union für das Jahr 2011, Dok. (2011/125/EU, Euratom), ABl. EU, I/512, 15.3.2011.

47 Punkt (3), Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1081/2010, a.a.O.

48 Vgl. Süddeutsche Zeitung, 17.06.2011.

49 Ausführlich zur Rolle der EU-Delegationen nach dem Vertrag von Lissabon siehe Michele Comelli/Raffaello Matarazzo: *Rehashed Commission Delegations or Real Embassies? EU Delegations Post-Lisbon*, IAI Working Papers 11/23, Juli 2011, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiw1123.pdf>.

50 Vgl. Art. 13(3), Beschluss des Rates vom 26. Juli 2010 über die Organisation und Arbeitsweise des Europäischen Auswärtigen Dienstes, Dok. (2010/427/EU), ABl. EU, L201/30-40, 3.8.2010.

51 Laut Vertrag „vertritt [der Hohe Vertreter] die Union in den Bereichen der [GASP]“, „führt im Namen der Union den politischen Dialog mit Dritten und vertritt den Standpunkt der Union in internationalen Organisationen und auf internationalen Konferenzen“ (Art. 27(2) EUV).

52 Vgl. beispielhaft Süddeutsche Zeitung, 25.2.2010.

53 Telefoninterview mit EU-Bedienstetem, 2.6.2011.

54 Siehe die Webseite des Europäischen Rates: <http://www.european-council.europa.eu/the-president/cabinet.aspx?lang=de>.



nenswert. Am 3. Mai 2011 hat die UN-Generalversammlung eine Resolution verabschiedet, die es der EU unter anderem erlaubt, während der Sitzungen der Generalversammlung Eingaben zu machen und Stellung zu beziehen.<sup>55</sup> Zudem muss die EU in der Generalversammlung nicht länger vom UN-Botschafter jenes Staates vertreten werden, der gerade die EU-Präsidentschaft inne hat, vielmehr können nun die folgenden drei EU-Vertreter für die Union sprechen: der Leiter der EU-Delegation bei den Vereinten Nationen (aktuell Pedro Serrano), die Hohe Vertreterin und der Präsident des Europäischen Rates. Während durch die Akzeptanz institutioneller Sprecher auf der einen Seite der Charakter der EU als eigenständiger internationaler Akteur betont wird, läuft die EU auf der anderen Seite Gefahr, durch gleich drei Personen mit Rederecht ein wenig einheitliches Bild abzugeben und die traditionelle Verwirrung über die unterschiedlichen Zuständigkeiten in der GASP noch zu verstärken. Hier wird es in der Praxis darauf ankommen, wie sich insbesondere Ashton und van Rompuy abstimmen werden.<sup>56</sup>

### **Ausblick**

Insgesamt befindet sich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik anderthalb Jahre nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags in einer Phase des institutionellen Umbruchs. Sowohl in der Brüsseler Zentrale als auch in den weltweit angesiedelten EU-Delegationen müssen sich die grundlegenden strukturellen Reformen noch einspielen beziehungsweise im Detail diskutiert, festgelegt und umgesetzt werden. So ist zum Beispiel der Ständige Vorsitz im Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee, eine zentrale institutionelle Neuerung, erst im Jahr 2011 tatsächlich eingeführt worden. Eine spannende Frage bei der künftigen Entwicklung der GASP wird sein, inwieweit Mitgliedstaaten, die die gestärkte außenpolitische Rolle der EU-Institutionen – vor allem der Kommission – kritisch sehen, Gegenreaktionen zeigen. So spekulieren manche Beobachter zum Beispiel, dass um ihre Entscheidungshoheit besorgte Staaten darauf bestehen könnten, kontroverse Themen nur noch im weiterhin rein intergouvernementalen Ausschuss der Ständigen Vertreter zu erörtern. Damit ließen sich die neuen Strukturen teilweise unterlaufen.<sup>57</sup> Eine solche Verlagerung der Diskussion kontroverser GASP-Themen vom Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee auf den Ausschuss der Ständigen Vertreter ist jedoch zum jetzigen Zeitpunkt (Herbst 2011) nicht feststellbar.

Gleichzeitig ist die noch im Entstehen begriffene neue Maschinerie der EU-Außenpolitik durch die aktuellen Umstürze in der arabischen Welt besonders gefordert. Die Fähigkeit der reformierten EU und eben auch der GASP, die politischen Umwälzungen in den EU-Nachbarländern als Chance für konstruktive Einflussnahme zu nutzen, wird so gewissermaßen zum Testfall für das auswärtige Handeln der EU insgesamt. Schon das langjährige und intensive EU-Engagement in den Balkanländern war nicht von Fehlschlägen verschont, obgleich hier eine zumindest mittelfristige EU-Beitrittsperspektive für die Mög-

---

55 Die Resolution wurde ursprünglich bereits im September 2010 bei der UN-Generalversammlung eingereicht, damals aber von den im regionalen Wirtschaftsbandnis CARICOM zusammengeschlossenen karibischen Ländern blockiert. Vgl. zur Vertretung der EU bei der UN-Generalversammlung Megan Kenna: „The European External Action Service and the United Nations: a missed opportunity for self-promotion“, Commentary, European Policy Centre, 16.5.2011, [www.epc.eu](http://www.epc.eu).

56 Ashton kann auf Antrag der im UN-Sicherheitsrat vertretenen EU-Mitgliedstaaten EU-Positionen auch in diesem Gremium vortragen (Art. 34(2)).

57 Vgl. Pol Morillas: *Institutionalization or Intergovernmental Decision-Taking in Foreign Policy*, S. 250.

lichkeit der Einflussnahme der EU auf das Verhalten dieser Länder förderlich gewesen sein dürfte. Eine solche Perspektive fehlt in Ländern wie Tunesien, Ägypten und Libyen.

### **Weiterführende Literatur**

- Algieri, Franco: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, facultas wuw, Wien 2010.
- Klein, Nadia: European Agents out of Control? Delegation and Agency in the Civil-Military Crisis Management of the European Union 1999-2008, Baden-Baden 2010.
- Missiroli, Antonio: The New EU ‚Foreign Policy‘ System after Lisbon: A Work in Progress, in: European Foreign Affairs Review Band 15, Nr. 4/2010, S. 427-452.
- Müller-Brandeck-Bocquet/Rüger, Carolin (Hrsg.): The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects, Baden-Baden 2011.
- Nickel, Dietmar: Die Entstehung des Europäischen Auswärtigen Dienstes aus der Sicht des Praktikers, Arbeitspapier FG02, 2010/05, November 2010, Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Regelsberger, Elfriede: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU nach Lissabon – Dynamik durch Flexibilisierung?, in: Eilmannsberger, Thomas/Griller, Stefan/Obwexer, Walter (Hrsg.): Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon, Wien/New York 2010, S. 385-406.
- Regelsberger, Elfriede/Kugelmann, Dieter: Art. 23-46 EUV, in: Streinz, Rudolf (Hrsg.): EUV/AEUV 2. Aufl., München 2011 (im Erscheinen).
- The Royal Institute for International Relations/European Policy Centre: The Treaty of Lisbon; a second look at the institutional innovations, Joint Study, Brüssel 2010, [www.epc.eu](http://www.epc.eu).
- Von Ondarza, Nicolai: Koordinatoren an der Spitze. Politische Führung in den reformierten Strukturen der Europäischen Union, Berlin 2011.

# Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Daniel Göler / Mathias Jopp

Die alles überragende sicherheits- und verteidigungspolitische Herausforderung für die Europäische Union bestand im letzten Jahr in den politischen Umbrüchen in der arabischen Welt, wobei die Libyenkrise aufgrund ihrer militärischen Eskalation eine besondere Bedeutung einnahm.<sup>1</sup> Über die akuten Herausforderungen hinaus haben sich hierbei aber auch eine ganze Reihe von grundsätzlichen Problemen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) gezeigt.

Zum Ersten die offenkundigen Fähigkeitslücken der europäischen Streitkräfte. Die jahrelange chronische Unterfinanzierung der Verteidigungsbudgets hat dazu geführt, dass schon in einem überschaubaren Luftkrieg wie in Libyen die Grenzen europäischer Handlungsfähigkeit deutlich werden. Die haushaltspolitischen Zwänge der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise haben diese Situation nochmals verschärft, da in nahezu allen Mitgliedstaaten der EU auch die Verteidigungshaushalte ihren Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten müssen. Zum Zweiten der zunehmende Druck zur Verantwortungsübernahme von Seiten der USA. Aufgrund der Überdehnung der amerikanischen Streitkräfte durch die Kriegseinsätze in Afghanistan und im Irak sowie der extremen haushaltspolitischen Probleme ist in den USA die Bereitschaft deutlich gesunken, die Rolle der weltpolitischen Ordnungsmacht zu übernehmen. Die Zurückhaltung im Vorfeld des Libyeneinsatzes verdeutlicht dies ebenso wie die Tatsache, dass die Hauptlast der Angriffe gegen das Gaddafi-Regime von Frankreich und Großbritannien und nicht von den USA getragen wurde. Zum Dritten die nach wie vor sehr unterschiedlichen strategischen Kulturen in den EU-Mitgliedstaaten.<sup>2</sup> So ist es den EU-Staaten weder auf politischer Ebene bei der Verabschiedung der UN-Resolution 1973 noch bei dem Militäreinsatz in Libyen gelungen, eine einheitliche Position einzunehmen. Solche Differenzen setzen allerdings wiederum dem oft geforderten „pooling“ und „sharing“ militärischer Kapazitäten in der EU enge Grenzen. Denn wenn es keine Einigkeit über Ziel und Zweck des Einsatzes militärischer Mittel gibt, besteht die Gefahr, dass integrierte Verbände faktisch nicht einsetzbar sind. Der Rückzug deutscher Soldaten aus den zur Durchsetzung der UN-Resolution 1973 eingesetzten AWACS-Flugzeugen sowie der Abzug deutscher Schiffe aus dem NATO-Verband im Mittelmeer, der das Waffenembargo gegen Libyen durchsetzen sollte, sind in ihrer negativen Wirkung hinsichtlich eines weiteren „poolings and sharings“ nicht zu unterschätzen. Und zum Vierten hat sich in der Libyenkrise wieder das grundsätzliche Problem des Verhältnisses zwischen NATO und GSVP gezeigt, das seine Ursache vor allem in unterschiedlichen Vorstellungen zur Ausgestaltung des transatlantischen Bündnisses hat. Die öffentliche Auseinandersetzung, ob die Militärmission gegen Libyen von einer Koalition der Willigen, der NATO oder EU geführt werden soll, hat die Bedeutung dieser Debatte nochmals unterstrichen.

---

1 Vgl. Daniel Göler/Mathias Jopp: L'Allemagne, la Libye et l'Union Européenne, *Politique Etrangère* 2:2011, S. 417-428.

2 Vgl. Alexandra Jonas/Nicolai von Ondarza: Chancen und Hindernisse für die europäische Streitkräfteintegration. Eine komparative Analyse grundlegender Aspekte der deutschen, französischen und britischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Wiesbaden 2010.

Neben den sicherheitspolitischen Herausforderungen in der arabischen Welt sowie den schon länger andauernden Konflikten, in denen sich die EU engagiert, waren es diese grundlegenden Probleme, welche die sicherheits- und verteidigungspolitische Debatte im letzten Jahr prägten.

### **Militärische Fähigkeiten: pooling und sharing**

Bis zum Ausbrechen des arabischen Frühlings bestand die wichtigste Herausforderung für die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Berichtszeitraum nicht in externen Krisen, sondern in den einschneidenden Kürzungen der Verteidigungsetats in Folge der Haushaltskrisen in den EU-Staaten. Vor diesem Hintergrund einigten sich die Verteidigungsminister auf ihrer informellen Tagung in Gent (Gent-Initiative) auf eine Verstärkung der Anstrengungen zum „pooling“ und „sharing“ (Bündelung und gemeinsame Nutzung), um trotz sinkender Ressourcen eine Verbesserung der europäischen militärischen Fähigkeiten erreichen zu können.<sup>3</sup> Die deutsch-schwedische Initiative vom November 2010 knüpfte daran in Form eines „food for thought“-Papiers an und schlug einen systematischen Prozess der Fähigkeitsentwicklung entlang bestimmter Kategorien, Kriterien und Instrumente vor.<sup>4</sup> Als Beispiele für „pooling“ und „sharing“ wurden die Bereiche Lufttransport, Logistik, Training, Übungen, Testfazilitäten, Luft- und Seeaufklärung, gemeinsame Beschaffung und harmonisierte Beschaffungsregeln, sowie der Aufbau gemeinsamer Kommandostrukturen genannt. Um der Initiative Wirkung zu verleihen, schlugen Deutschland und Schweden vom Verfahren her vor, dass jeder Mitgliedstaat eine Untersuchung über das, was national als unverzichtbar angesehen wird, und das, was in die europäische Zusammenarbeit eingebracht werden kann, erstellt. Die nationalen Analysen sollten nach deutscher und schwedischer Vorstellung im ersten Halbjahr 2011 abgeschlossen werden, wobei der Ministerrat entsprechende Leitlinien verabschieden und die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) als Koordinator unterstützend wirken solle. Damit war zumindest ein konkreter Fahrplan vorgegeben. Der Rat begrüßte am 9. Dezember die deutsch-schwedischen Vorschläge als Fortsetzung der Gent-Initiative, verwies auf die Notwendigkeit von „pooling“ und „sharing“ in Zeiten der Finanzkrise, hob das Beispiel des seit September 2010 bestehenden europäischen Lufttransportkommandos (in Eindhoven) hervor und ermunterte die Mitgliedstaaten entsprechende Analysen entlang der Kriterien operative Effektivität, ökonomische Effizienz und Nachhaltigkeit anzustellen.<sup>5</sup> Gleichzeitig verwies er auf die Nützlichkeit von bilateralen Formen der Zusammenarbeit wie etwa im Rahmen des britisch-französischen Kooperationsvertrags vom November 2010.

Die informelle Tagung der Verteidigungsminister am 24./25. März 2011 in Ungarn, die ganz unter dem Eindruck der sich verschärfenden Libyenkrise stand, sowie die Tagung der Generalstabschefs im Rahmen des Militärausschusses (EUMC) am 3. Mai 2011 in Brüssel verfolgten die Agenda zu „pooling“ und „sharing“ weiter und hörten Berichte der EVA, des CMPD (Crisis Management and Planning Department) und auch von SACT der NATO (Supreme Allied Commander Transformation).<sup>6</sup> Am 23. Mai 2011 zogen dann die

---

3 Council of the European Union: Annual Report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament, 12562/11, desk 912/Fin 503/PE 316, Brüssel, 6. Juli 2011, S. 57.

4 Vgl. „Pooling“ und „sharing“, German-Swedish initiative, Food for Thought, European Imperative: Intensifying military cooperation in Europe („Ghent initiative“, Berlin/Stockholm, November 2010).

5 Council Conclusions on military capability development, 3055 The Foreign Affairs (Defense) Council meeting, Brüssel, 9. Dezember 2010; sowie European Defense Agency, Report by the Head of the European Defense Agency to the Council, 9. December 2010.

Außen-, Verteidigungs- und Entwicklungsminister auf der Basis eines Zwischenberichts der Hohen Vertreterin zu den militärischen Elementen der GASP vorläufige Schlussfolgerungen, indem sie ein langfristiges Konzept forderten, „um militärische Fähigkeiten in Europa zu erhalten“. <sup>7</sup> Die Minister begrüßten zudem erste Ergebnisse bei der Identifizierung geeigneter Bereiche der Zusammenarbeit (Forschung und Technologie, Beschaffungswesen, Instandhaltung, Logistik, Schulung und Ausbildung) durch den Militärausschuss und den Militärstab und regten an, Möglichkeiten der Spezialisierung und Aufgabenteilung zwischen den Mitgliedstaaten als eine der schwierigsten Fragen der gegenseitigen Abhängigkeiten untersuchen zu lassen. Aufgrund der Schwäche der bisherigen EU-geleiteten militärischen Fähigkeitsentwicklung und der Aktivitäten und Initiativen einiger Mitgliedstaaten wie Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Schweden, fühlte sich der Rat anscheinend auf Drängen der Hohen Repräsentantin Ashton genötigt, auf „den Zusatznutzen der Arbeit, die auf EU-Ebene geleistet wird“ <sup>8</sup> hinzuweisen. Die Minister beauftragten die EVA, die sich ohnehin schon verstärkt dem Konzept des „pooling“ und „sharing“ zugewandt hat, die entsprechende Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern und setzten sich selbst zum Ziel, diesen Prozess regelmäßig zu überprüfen (erstmalig im Herbst 2011), sich dabei auf den nächsten GSVP-Bericht Ashtons zu stützen und gegebenenfalls eine außerordentliche Ratstagung anzusetzen, auf der die Mitgliedstaaten Absichtsbekundungen über ihre Kooperationsinitiativen abgeben sollen.

### **Strukturelle Schwächen der GSVP**

Allein durch ein weiteres „pooling“ und „sharing“ werden sich die Probleme der GSVP jedoch nicht lösen lassen, da es neben den Fähigkeitslücken auch eine Reihe struktureller Probleme im Hinblick auf Koordinierung und politische Führung gibt. Militärausschuss und Militärstab leisten sicherlich gute beratende Arbeit; auch kann der informelle Verteidigungsministerrat hin und wieder Anregungen geben. Aber die „Luftthoheit“ liegt beim Rat, und die Initiativkraft dort zu nicht unwesentlichen Teilen bei der Vorsitzenden, der Hohen Repräsentantin, deren Stärke nicht die Verteidigungspolitik ist. Konnten früher die Mitgliedstaaten im Vorsitz noch versuchen, sich verteidigungspolitische Meriten zu verdienen und sich im Präsidentschaftsbericht über die Europäische Verteidigungspolitik profilieren, so ist dieser Anreiz mit Abgabe des Vorsitizes und Übergang der Berichtsaufgabe an die Hohe Repräsentantin weggefallen. Die Frage, wie die Mitgliedstaaten eingebunden werden können, wird dadurch deutlicher als zuvor. Ein Verteidigungsministerrat mit rotierendem Vorsitz steht nicht zur Verfügung und die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (SSZ) als militärisches Kerngruppenkonzept funktioniert bisher nicht. Ein europäisches Einsatzführungskommando fehlt ebenso, die Eingreifverbände (battle groups) sind bislang vernachlässigt worden und nie zum Einsatz gekommen. Die Streitkräftelandschaft ist zwischen 27 Staaten fragmentiert, genauso wie der europäische Rüstungsmarkt, wobei jeder Mitgliedstaat zu halten versucht, was irgendwie möglich ist. Die verteidigungsintensiven Ausgaben sinken, und selbst bei der Instandhaltung werden Abstriche gemacht <sup>9</sup>. Die EVA

---

6 Vgl. zum informellen Treffen der EU-Verteidigungsminister: EU Security and Defense News, issue 42 – 4. März 2011 und Remarks by EU High Representative Catherine Ashton at the end of the informal meeting of defense ministers in Budapest, A 074/11, Brüssel, 25. Februar 2011; sowie zum Treffen des Militärausschusses Council of the European Union: Meeting of the European Union Military Committee at Chiefs of Defense level, 3. Mai 2011, 9513/11, Presse 116, Brüssel, 3. Mai 2011.

7 Rat der Europäischen Union, Mitteilung an die Presse, 3091. Tagung des Rates, Auswärtige Angelegenheiten, 10440/11, Presse 143, PR CO31, Brüssel, 23./24. Mai 2011, S. 22.

8 Ebd., S. 23.

arbeitet an ihrer künstlich klein gehaltenen Kapazitätsgrenze und erfüllt dennoch voll ihre Koordinierungsfunktion in Kooperation mit der in der multilateralen Rüstungszusammenarbeit dominierenden OCCAR oder auch der ESA (nach Auflösung der WEU Ende Juni 2011 ging die Verwaltungsvereinbarung mit der ESA auf die EVA über). Sie ist aber alles andere als eine europäische Beschaffungsagentur, wofür ihr Mittel, Personal und auch das Mandat fehlen. Diese Strukturschwächen sind systemischer Natur. Sie entsprechen dem Willen der Mitgliedstaaten als Herren der Verträge bzw. dem, was zwischen den Mitgliedstaaten bei der Reform, die zum Lissabon-Vertrag führte, bei allen Differenzen über die Finalität des europäischen Einigungsprozesses möglich war.

### **Auswirkungen der Libyenkrise**

Das Verhalten der europäischen Staaten in der Libyenkrise wurde vielfach als Ausdruck europäischer Uneinigkeit interpretiert und in der Presse sogar mit dem Versagen Europas im Bosnienkrieg verglichen.<sup>10</sup> Im Hinblick auf die Zukunft der GSVP waren die Entwicklungen insoweit problematisch, als die Skeptiker einer weiteren Integration bestärkt wurden. So haben die Enthaltung Deutschlands im UN-Sicherheitsrat sowie die Nichtbeteiligung Deutschlands und anderer EU-Mitgliedstaaten die Vorbehalte gegenüber einem weiteren „pooling“ und „sharing“ von Fähigkeiten deutlich gestärkt. Insbesondere der Abzug deutscher Soldaten aus den AWACS-Flugzeugen hat hierbei nochmals die Risiken integrierter Fähigkeiten bei unterschiedlichen Vorstellungen über deren Einsatz verdeutlicht. Vor allem in Großbritannien hat sich die Skepsis gegenüber der Weiterentwicklung der GSVP erhöht: Wozu europäische Strukturen und Mechanismen schaffen, wenn die Zusammenarbeit mit Frankreich genügt und außerhalb wie innerhalb der NATO funktionieren kann?<sup>11</sup> Jedenfalls kam die EU für eine Durchsetzung des Flugverbots über Libyen nach dem 17. März 2011 nicht in Frage. Französische Bomber waren bereits sechs Stunden nach der Annahme der auf französisch-britischen Vorschlag hin zustande gekommenen UN-Resolution 1973 in der Luft, um gegenüber der äußerst zögerlichen amerikanischen Obama-Regierung die eigene Handlungsfähigkeit zu demonstrieren. Am 19. März fand die Pariser Konferenz für den Aufbau der Luftkriegskoalition statt; am 29. März die Londoner Konferenz, die eine Kontaktgruppe der beteiligten Parteien etablierte. Die EU konnte sich in dieser Situation nur auf Sanktionen und humanitäre Aspekte beschränken. Der Rat hat allerdings schon vier Tage nach der Verabschiedung der UN-Resolution 1973 das Angebot gemacht, humanitäre Maßnahmen der Vereinten Nationen durch eine GSVP-Operation abzusichern, falls vom UN-Amt für die Koordination Humanitärer Hilfe (OCHA) ein entsprechendes Ersuchen an die EU erginge.<sup>12</sup>

Diese Beschlusslage ging auf eine deutsch-französische Initiative zurück. Aus französischer Sicht sollte nicht nur die NATO und ihre Operation „Unified Protector“ sondern auch die EU sicherheitspolitisch eine Rolle in der Libyenkrise spielen. Aus Sicht der Bundesregierung ging es darum, mit einer Beteiligung an einer solchen EU-Operation Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme zu zeigen, wobei die erwarteten innenpolitischen

---

9 European Defense Agency, Defense Data 2009.

10 Vgl. Bacia, Horst: Von wegen „Stunde Europas“. Abschied von der Idee einer gemeinsamen EU-Außenpolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. April 2011, S. 10.

11 Clara Marina O'Donnell: Britain draws the wrong lessons from Libya, Centre for European Reform, Bulletin issue 79, August/September 2011.

12 Council of the European Union, Council Conclusions on Libya, 3076th Foreign Affairs Council meeting, Brüssel, 21. März 2011, Ziffer 5.

Widerstände als überwindbar betrachtet wurden, da es sich ja nicht um einen Kampfeinsatz, sondern eine humanitäre Maßnahme gehandelt hätte, wenngleich die Gefahr einer militärischen Eskalation eines solchen Einsatzes nicht zu leugnen war.<sup>13</sup> Am 1. April fällte der Rat den formellen Beschluss in einem schriftlichen Umlaufverfahren über den möglichen Einsatz einer „EUFOR Libya“ zum Schutz von Flüchtlingen und der Ermöglichung humanitärer Hilfsmaßnahmen und bestimmte sogar bereits einen Operationskommandeur sowie ein Operationshauptquartier (Rom).<sup>14</sup> Seitdem wird „EUFOR Libya“ immer wieder in Ratsdokumenten erwähnt, obwohl das Ersuchen seitens OCHA bislang ausblieb.

Ob die sich während des Luftwaffeneinsatzes über Libyen vollziehende Europäisierung der NATO zu einer Blockade der GSVP führen wird, ist eine schwer zu beantwortende Frage. 60 bis 70% der Einsätze über Libyen wurden von den europäischen NATO-Verbündeten geflogen, während es im Kosovo-Luftkrieg der NATO nur 20% waren (80% der Einsätze flogen damals die USA). Dies verdeutlicht die Reduzierung des amerikanischen NATO-Engagements in Europa und die faktische Übergabe der Verantwortung an die Europäer für die Sicherheit in ihrem eigenen Umfeld.<sup>15</sup> Die NATO hat aber mit diesem Einsatz ihre eigenen Probleme, nicht nur weil sich weniger als ein Drittel ihrer Mitglieder an der Libyen-Aktion beteiligen. Den Hauptakteuren Großbritannien und Frankreich geht die Munition aus und spezielle Fähigkeiten wie Drohnen und ECR-Tornados, über die die USA oder Deutschland verfügen, fehlen. Welche Auswirkungen daher die Libyenkrise auf die EU, die NATO und die drei großen EU-Mitgliedstaaten haben wird, ist noch offen.

### **Militärische und zivile GSVP-Missionen**

Neben der bisher nicht umgesetzten Libyenmission gab es in den vergangenen 12 Monaten drei laufende EU-Militärmissionen: Die Mission EUNAVFOR Somalia (Atalanta), die EU Somalia Training Mission und die EU-Mission in Bosnien und Herzegowina (ALTHEA), wobei auffallend ist, dass der Schwerpunkt der militärischen Missionen damit nicht in Europa und den benachbarten Regionen, sondern im östlichen Afrika bzw. dem Ostafrika vorgelagerten Seegebiet lag.

Die EUNAVFOR Somalia/Atalanta als mit über 1800 Mann größte dieser drei Missionen läuft seit Ende 2008 und dient Schutz von Hilfsschiffen des Welternährungsprogramms vor Piraterieübergriffen sowie dem generellen Schutz von Handels- und Personenschiffen vor der somalischen Küste und im Golf von Aden. Das Einsatzgebiet wurde dabei sukzessive ausgeweitet und umfasst heute auch das südliche Rote Meer und Teile des indischen Ozeans bis zu den Seychellen. Da dieses umfassende Seegebiet durch die Mission Atalanta nicht alleine abgedeckt werden kann, arbeitet die EU sehr eng mit der US-geführten Koalition CTF-151 sowie entsprechenden Missionen der NATO, Indiens, Russlands, Japans, Malaysias und Chinas zusammen. Die Kooperation zwischen den beteiligten Ländern bzw. Bündnissen funktioniert weitgehend reibungslos, was allerdings auf die Interessenkongruenz der beteiligten Staaten bei der Pirateriebekämpfung zurückgeführt werden kann. Unterschiede gibt es allerdings bei der Form der Verfolgung, da insbesondere Russland und Indien weitaus rigorosere vorgehen als die europäischen Staaten. Das robuste Mandat dieser ersten maritimen GSVP Mission, das explizit die Anwendung von

---

13 Vgl. Daniel Göler/Mathias Jopp, *L'Allemagne, la Libye et l'Union Européenne*, *Politique Etrangère* 2:2011, S. 417-428.

14 Council of the European Union, 8589/11, Presse 91, Brüssel, 1. April 2011.

15 Tomas Valasek, *What Libya says about the future of the Transatlantic Alliance*, Centre for European Reform, Essays, Juli 2011.

Gewalt zur Abschreckung und Verhinderung von Piratenangriffen umfasst,<sup>16</sup> wurde zuletzt am 7. Dezember 2010 bis zum 12. Dezember 2012 verlängert.<sup>17</sup> Eines der Hauptprobleme der Mission besteht darin, dass die Abschreckungswirkung angesichts der geringen Konsequenzen für die Piraten äußerst beschränkt ist und den Organisatoren der Piraterie aufgrund der katastrophalen Zustände in Somalia ein nahezu unbegrenzter Rekrutierungspool an neuen Piraten zur Verfügung steht. Zur dauerhaften Lösung des Problems wird daher eine Beendigung des Bürgerkrieges in Somalia als unverzichtbar angesehen.

Entsprechend verfolgt die EU seit längerem einen weitreichenderen und integrierten Ansatz und unterstützt die Mission der Afrikanischen Union in Somalia (AMISOM) zur Beendigung des Bürgerkrieges. In Fortsetzung dieser Aktivitäten beschloss der Rat am 31. März 2010 die Einsetzung einer zunächst auf ein Jahr angelegten EU Military Training Mission (EUTM) Somalia, welche die international anerkannte Übergangsregierung in Mogadischu unterstützen und den Sicherheitssektor in Somalia durch Hilfe bei der militärischen Ausbildung der somalischen Armee stärken soll.<sup>18</sup> Am 28. Juli 2011 wurde die Mission um ein Jahr verlängert.<sup>19</sup> Um nicht wie die USA in den 1990er Jahren Gefahr zu laufen, direkt in den Bürgerkrieg verwickelt zu werden, führt die ca. 150 Mann starke EU-Mission die Ausbildung im Nachbarland Uganda durch; zudem besitzt sie ein Verbindungsbüro in Nairobi. Insgesamt hat die EU-Ausbildungsmission durchaus erste Erfolge erzielt und zur Stärkung der somalischen Streitkräfte beigetragen, wenngleich es durchaus Probleme gibt, die Loyalität der neu ausgebildeten Truppen zur somalischen Übergangsregierung dauerhaft sicher zu stellen. Zudem gilt es festzuhalten, dass die Mission von ihrer Anlage her eher langfristig Wirkung entfalten kann. Vor allem die Schulung von somalischen Ausbildern<sup>20</sup> wird kurzfristig nur wenig zur Verbesserung der Sicherheitslage beitragen können. Angesichts der jüngsten Zuspitzung der Lage in Somalia im Rahmen der derzeitigen Hungerkatastrophe stellt sich daher die Frage, ob der Mission EUTM Somalia die nötige Zeit zur Erreichung der angestrebten Ziele bleibt.

Die EU führte im letzten Jahr auch die seit 2004 laufende Mission EUFOR ALTHEA in Bosnien und Herzegowina weiter. Die anfangs ca. 7000 Mann starke Mission wurde der Verbesserung der Sicherheitslage entsprechend sukzessive reduziert und umfasst heute ca. 1400 Mann zuzüglich einer „over-the-horizon-Reserve“. Die Operation ALTHEA wird anders als die Operation Atalanta und EUTM Somalia im Rahmen des Berlin-Plus Abkommens unter Nutzung der NATO-Kommandostrukturen seitens der EU durchgeführt. Angesichts der Herausforderungen in der arabischen Welt und dem Wunsch der Amerikaner nach weltweiter Entlastung wurde im vergangenen Jahr verstärkt über die weitere Notwendigkeit und den erforderlichen Umfang der dem Mandat nach unbefristet angelegten Mission<sup>21</sup> diskutiert. Allerdings haben die fragile Stabilität im Vielvölkerstaat Bosnien-Herzegowina und die gewaltsamen Auseinandersetzungen im Kosovo vom Juli 2011 nochmals verdeutlicht, dass die Situation auf dem westlichen Balkan nach wie vor angespannt und eine westliche Militärpräsenz daher auch weiterhin erforderlich ist.

Bei den zivilen Missionen lassen sich vier Schwerpunkte ausmachen. Zum Ersten ist die EU beim Staatsaufbau im westlichen Balkan nach wie vor stark engagiert: Die im Juni 2010

---

16 Vgl. Council Joint Action 2008/851/CFSP.

17 Vgl. Council Decision 2010/766/CFSP.

18 Vgl. Council Decision 2010/96/CFSP und Council Decision 2010/197/CFSP.

19 Vgl. Council Decision 2011/483/CFSP.

20 Vgl. ebd., Article 1.

21 Council Decision 2004/803/CFSP.



um zwei Jahre verlängerte Mission EULEX Kosovo zur Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit im Kosovo ist die größte jemals durchgeführte zivile GSVP-Mission. Hinzu kommt die europäische Polizeimission EUPM in Bosnien und Herzegowina, welche seit nunmehr fast 9 Jahren läuft. Sie kooperiert eng mit der EU-Mission ALTHEA und unterstützt den EU-Sonderbeauftragten für Bosnien und Herzegowina bei seiner Arbeit. Ein zweiter Schwerpunkt liegt in Überwachungs- und Ausbildungsmissionen zur Konfliktlösung bzw. Konflikteindämmung im unmittelbaren Umfeld der EU. Zu nennen sind hier die Grenzmission in Moldau und der Ukraine (EUBAM), welche insbesondere Unterstützung zur Kontrolle des Grenzabschnitts in Transnistrien bereitstellt und damit auch einen Beitrag zur Stabilisierung dieses „frozen conflict“ leistet. Während EUBAM auf die Ausbildung örtlicher Kräfte abzielt, dient die ca. 400 Mann starke EU Monitoring Mission (EUMM) in Georgien, die vom Rat am 15. September 2008 in Folge des Georgien-Krieges eingesetzt wurde, der Überwachung und Umsetzung der Vereinbarung zur Beendigung des Georgienkrieges und soll damit einen Beitrag zur Verhinderung eines erneuten Aufflammens gewaltsamer Auseinandersetzungen beitragen. Problematisch ist, dass den Angehörigen der Mission EUMM nach wie vor verwehrt wird, in Abchasien und Südossetien tätig zu werden. Ebenfalls zur Konfliktverhütung bzw. Eindämmung im direkten geographischen Umfeld tragen die beiden Missionen in den palästinensischen Autonomiegebieten bei: EUPOL COPPS dient der Unterstützung der palästinensischen Autoritäten beim Aufbau eines eigenen Polizeiapparates und die Mission EUBAM RAFAH dient der Überwachung der Grenzkontrollen am Grenzübergangspunkt in Rafah. Das Mandat wurde zuletzt im Mai 2011 um ein halbes Jahr verlängert. Der dritte Schwerpunkt ziviler GSVP-Missionen liegt in der Unterstützung von State-Building-Prozessen in Afrika. Dies sind die Missionen EUPOL RD Congo (zum Aufbau einer funktionierenden Polizei) und EUSEC RD Congo (zur Reform des Sicherheitssektors) sowie die Ende 2010 ausgelaufene Mission zur Reform des Sicherheitssektors in Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau). Der letzte Schwerpunkt liegt schließlich in zivilen Unterstützungsmissionen im Zusammenhang mit den beiden „Großkonflikten“ in Afghanistan und im Irak, wo sich zahlreiche EU-Staaten militärisch engagieren bzw. engagiert haben, die EU als Ganzes aber militärisch nicht in Erscheinung tritt. Die EU versucht hier im Rahmen der zivilen GSVP Missionen EUPOL AFGHANISTAN und EUJUST LEX-Iraq einen Beitrag zum Aufbau örtlicher Sicherheitskräfte und rechtsstaatlicher Strukturen zu leisten.

Betrachtet man die zivilen und militärischen Missionen insgesamt, so lässt sich feststellen, dass die EU in unterschiedlicher Intensität in den meisten Krisenregionen der Welt mit entsprechenden Missionen Präsenz zeigt. Auffallend ist allerdings, dass die Bereitschaft zur Lancierung neuer Missionen deutlich abgenommen hat. Während in den Jahren 2003 bis 2008 insgesamt 22 GSVP Missionen initiiert wurden, wurde in den Jahren 2009-2011 mit der Mission EUTM Somalia nur eine einzige neue und zudem sehr begrenzte GSVP-Mission implementiert.

### **Das Verhältnis NATO-EU**

Das Verhältnis NATO-EU ist seit Gründung der ESVP 1999 immer wieder intensiv diskutiert worden und sowohl für die EU als auch die NATO von essentieller Bedeutung.<sup>22</sup> In der neuen NATO Strategie vom November 2010 wird dementsprechend auch betont, die Europäische Union sei „a unique and essential partner for NATO. [...] NATO recognizes the

---

22 Vgl. Volker Heise/Peter Schmidt: NATO und EU. Auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft?, in: Thomas Jäger/Alexander Höse/Kai Oppermann (Hrsg.): Transatlantische Beziehungen. Sicherheit – Wirtschaft – Öffentlichkeit, Wiesbaden 2005, S. 65-86.

importance of a stronger and more capable European defence. [...] NATO and the EU can and should play complementary and mutually reinforcing roles in supporting international peace and security.”<sup>23</sup> Zur weiteren Ausgestaltung dieser Partnerschaft wird ausgeführt, dass die Zusammenarbeit vor allem darauf abziele “[to] strengthen the strategic partnership with the EU, in the spirit of full mutual openness, transparency, complementarity and respect for the autonomy and institutional integrity of both organisations; [to] enhance our practical cooperation in operations throughout the crisis spectrum, from coordinated planning to mutual support in the field; [to] broaden our political consultations to include all issues of common concern, in order to share assessments and perspectives; [and to] cooperate more fully in capability development, to minimise duplication and maximise cost-effectiveness.”<sup>24</sup> Diese Formulierungen verdeutlichen nochmals das Grundproblem des Verhältnisses von NATO und EU: Die GSVP soll im Sinne eines burden sharings gestärkt werden, um die NATO – oder besser gesagt die USA innerhalb der NATO – zu entlasten. Diese Stärkung soll einerseits im Sinne einer Komplementarität beider Organisationen erfolgen, um kostenintensive Doppelstrukturen zu vermeiden, gleichzeitig soll aber die Autonomie und Integrität beider Institutionen nicht berührt werden. Auch bleibt die Aufgabenteilung zwischen beiden Organisationen eher unbestimmt, was insoweit bemerkenswert ist, als der im ersten Halbjahr 2010 unter Leitung von Madeleine Albright erstellte Expertenbericht zur Vorbereitung des strategischen Konzepts hierzu feststellte: „The EU will often have more relevant expertise than NATO in countering the non-military aspects of [...] dangers“<sup>25</sup>, was eher eine Aufgabenteilung in dem Sinne anklingen lässt, dass die NATO nach wie von der zentralen Bezugsrahmen für militärische Aktionen darstellen soll, während die EU in die Kooperation eher ihre Fähigkeiten zum zivilen oder zivil-militärischen Krisenmanagement einbringt.

Neben diesen konzeptionellen Problemen wurde das Verhältnis NATO-EU zudem weiterhin durch den Zypern-Konflikt belastet, der die politische Kooperation beider Institutionen nahezu zum Erliegen gebracht hat. Hierdurch wird aber nicht nur die Beziehung NATO-EU, sondern auch die Arbeit der GSVP massiv beeinträchtigt, da die Ungewissheiten im künftigen Verhältnis beider Institutionen eine langfristige strategische Weiterentwicklung der GSVP erschweren.

### **Ausblick: Konzeptionelle Differenzen und die Weimarer Initiative**

Neben dem Verhältnis NATO-EU gibt es noch weitere grundsätzliche konzeptionelle Differenzen, welche die Zusammenarbeit in der GSVP erschweren. Dies zeigt sich insbesondere in den unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen des britisch-französischen Kooperationsvertrages sowie der Initiative des Weimarer Dreiecks und der schon genannten deutsch-schwedischen Initiative. Der Vertrag über Verteidigungs- und Sicherheitskooperation<sup>26</sup> wurde in London am 2. November 2010 auf britische Initiative zwischen Frankreich und Großbritannien geschlossen und gelegentlich sogar schon als „Sargnagel“ der Europäischen Verteidigungspolitik bezeichnet. Beide Staaten verpflichten sich zu einer breit angelegten Zusammenarbeit bei

---

23 Strategic Concept for the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation. Active Engagement, Modern Defence, Lisbon 2010, Paragraph 32.

24 Ebd.

25 NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement. Analysis and Recommendations of the Group of Experts on a New Strategic Concept for NATO, Brüssel 2010, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_63654.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_63654.htm).

26 Treaty between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the French Republic for Defense and Security Cooperation, London, 2. November 2010, presented to Parliament by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs by Command of Her Majesty, November 2010, Cm1976.

Beschaffung, Forschung und Entwicklung, command and control, Einsatz und Unterhalt ihrer Streitkräfte sowie zur Angleichung ihrer militärischen Doktrin. Sie wollen darüber hinaus „sharing“ und „pooling“ bei Material, Ausrüstung und Dienstleistungsfunktionen anstreben, sich gegenseitig Material abkaufen oder ausleihen und auch klassifizierte Informationen austauschen. Außerdem sichern sie sich gegenseitigen Zugang zu gemeinsamen Facilities und zum jeweiligen Markt für Regierungsaufträge zu. Für die Implementierung des Vertrags sind weitere Detailabkommen, ein jährliches Gipfeltreffen und eine „senior level group“ vorgesehen.<sup>27</sup> Der Vertrag stellt kein Verhältnis zur EU und ihrer Verteidigungspolitik her, er sagt aber auch nichts über die Bedeutung der NATO oder die Rolle der USA. Dieser Vertrag mag zwar nach verbreiteter Auffassung kaum sein Papier wert sein und die wirkliche Kooperation zwischen Großbritannien und Frankreich sich auf den taktischen und strategischen Bereich der Nuklearwaffen konzentrieren. Die Botschaft gegenüber den anderen EU-Mitgliedstaaten ist aber zumindest aus britischer Sicht klar: Wenn sich in der EU kein Fortschritt in der Fähigkeitsentwicklung erzielen lässt, wird zu diesem Zweck außerhalb des EU-Rahmens bilateral die Zusammenarbeit vertieft.<sup>28</sup> Der Hintergrund des Vertrags ist der auch in Großbritannien und Frankreich vorhandene Zwang zum Sparen und der Wunsch, sich gegenüber den USA als wertvolle Partner darzustellen (Großbritannien) bzw. ein gewisses Gegengewicht zu den USA bilden zu können (Frankreich), sowie die Fähigkeit zur autonomen Machtprojektion zu behalten.<sup>29</sup> Ob dies rein bilateral funktionieren kann, ist fraglich. Großbritannien scheint sich zumindest von einer umfassenden EU-Verteidigungspolitik verabschieden zu wollen und sich in Europa mehr auf Frankreich als Partner zu konzentrieren. Aus französischer Sicht wird der Stand der multilateralen Verteidigungszusammenarbeit in der EU zwar ebenfalls als unbefriedigend angesehen, neben der bilateralen aber die europäische Option intensiv weiterverfolgt.

Die Gegenentwürfe zur obigen Form des Bilateralismus finden sich in dem bereits genannten europäisch ausgerichteten deutsch-schwedischen „food for thought“-Papier (ebenfalls vom November 2010) und insbesondere im Brief der Weimarer Gruppe vom 6. Dezember an die Hohe Vertreterin Ashton.<sup>30</sup> Im Weimarer Brief Deutschlands, Frankreichs und Polens wird der Ausbau der Planungs- und Führungsfähigkeit der EU, die Verbesserung der Fähigkeitsentwicklung durch „pooling“ und „sharing“, eine bessere Nutzung des Konzepts der Eingreifverbände (battle groups) sowie eine Aktivierung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) gefordert und der spezifische zivil-militärische Charakter der EU-Krisenbewältigung als Alleinstellungsmerkmal im Unterschied zur NATO, mit der die stockende Zusammenarbeit verbessert werden soll, unterstrichen.

Beide Initiativen gehen auf deutsche Anregungen und Bemühungen zurück, um den zentrifugalen Kräften in der EU entgegenzuwirken und den Schulterchluss mit Frankreich zu suchen. Zugleich konnte man sich einer Verstärkung durch die polnische Regierung versichern, die ähnliche Vorstellungen wie die Bundesregierung hegt und die Kernpunkte des Weimarer Briefs zum Bestandteil ihres Präsidentschaftsprogramms machte.<sup>31</sup> Aus

---

27 Ebd. Art. 4.

28 Vgl. Ronja Kempin/Nicolai von Ondarza: Die GSVP vor der Erosion? Die Notwendigkeit einer Wiedereinbindung Frankreichs und Großbritanniens, SWP-aktuell 25, Mai 2011.

29 Vgl. Ben Jones, Franco-British Military Cooperation: a new engine for European Defense? European Union Institute for Security Studies, Occasional Paper 88, February 2011.

30 Brief der Außen- und Verteidigungsminister Frankreichs, Deutschlands und Polens an die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik Catherine Ashton, Paris/Berlin/Warschau, 6. Dezember 2010; siehe auch die Berichte über den sog. Weimarer Brief bei IIEA, Boosting European defense co-operation, 28 Januar 2011 und Julian Haile, Weimar stresses restructuring of European Defense, Defense News, 14. Januar 2011.

31 Siehe zum Präsidentschaftsprogramm: PL2011.eu, Foreign Affairs Council: EU external relations, S. 14.

deutscher Sicht geht es vor allem um ein Hauptquartier auf europäischer Ebene zur Planung und Durchführung zivil-militärischer oder gegebenenfalls auch rein militärischer Operationen<sup>32</sup> (Berlin würde dafür sogar Potsdam als EU-OHQ aufgeben). Zusätzlich soll das Konzept der Eingreifverbände (battle groups), die den Kernbestandteil einer europäischen Streitkräftestruktur bilden könnten, weiter entwickelt werden (Verlegefähigkeit, Verfügbarkeitszeiten, Luftwaffen- und Marinekomponenten). Hierfür soll ab 2013 der deutsch-französisch-polnische Eingreifverband zur Verfügung stehen und nach dem erklärten Willen der drei beteiligten Länder auch tatsächlich zum Einsatz kommen können.

Die Anregungen des Weimarer Dreiecks wurden durch einen ausführlichen Brief Ashtons beantwortet,<sup>33</sup> vom Rat am 31. Januar 2011 begrüßt und in die laufenden Arbeitsprozesse der Ratsgremien integriert. Am 18. Juli 2011 stellte Ashton ihren GSVP-Bericht vor, in dem es unter anderem um „pooling“ und „sharing“, die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit, die Verbesserung des EU-Krisenmanagements durch zivile und militärische Führungsstrukturen und die Eingreifverbände ging.<sup>34</sup> In der Hauptsache drehte sich die Diskussion im Rat um die Planungs- und Führungsstrukturen, wobei sich Großbritannien als einziges Mitgliedsland gegen die Vorschläge Ashtons stellte (Irland und Tschechien enthielten sich). Dabei wäre die britische Argumentation, es handele sich um eine Duplizierung von SHAPE entscheidend geschwächt worden, wenn Ashton ein zivil-militärisches Einsatzführungskommando vorgeschlagen und nicht den Fehler begangen hätte, von einem zivilen und einem militärischen Hauptquartier zu sprechen. Hier wurde deutlich, dass das eigentliche Problem der GSVP in der Haltung Großbritanniens besteht. Inwieweit das Konzept der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ) auf der Basis einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung genutzt werden könnte, um die Ziele des Weimarer Briefes umzusetzen oder zumindest einen Kompromiss mit Großbritannien zu erzielen, ist eine offene Frage. Die wirtschaftlichen Zwänge zur Verteidigungskooperation bleiben jedenfalls groß. Auch werden die Erwartungen der USA an die Selbstorganisationsfähigkeit der Europäer bei „wars of choice“ im Gegensatz zu „wars of necessity“ (die mit existentiellen Bedrohungen für das westliche Bündnis verbunden sind) kaum nachlassen. Es bleibt abzuwarten wie die Überprüfung des „pooling“ und „sharing“-Prozesses in der EU bis Ende 2011 ausfällt und ob und wie die polnische Präsidentschaft es gemeinsam mit der Hohen Vertreterin Ashton schafft, die Ziele des „Weimar Prozesses“ wie angekündigt zu erreichen.

### Weiterführende Literatur

Algieri, Franco: Die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, Wien 2010.

Margaras, Vasilis: Common Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty Fudge. No common strategic culture, no major progress, in: Foreign and Security Policy, EPIN Working Papers, 28/2010.

Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela/Carolin Rüger: The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and Prospects, Baden-Baden 2011.

Overhaus, Marco: Zivil-militärisches Zusammenwirken in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU: Operative Erfahrungen, Defizite, Entwicklungsmöglichkeiten, SWP-Studie 2010/S 10, Mai 2010.

Sandawi, Sammi: Die Vermessung der ESVP/GSVP.: Erfahrungen, Lehren und Trends aus den bisherigen Einsätzen, in: Walter Feichtinger, Carmen Gebhard (Hrsg.): Globale Sicherheit – Europäische Potenziale: Herausforderungen – Ansätze – Instrumente, Wien 2010, S. 245-266.

---

32 Siehe auch im Folgenden Werner Hoyer: Ein Aufbruch tut Not, in: Financial Times Deutschland, 7. Februar 2011.

33 Catherine Ashton, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Letter to the Ministers of Foreign Affairs and the Ministers of Defence of France, Germany and Poland, Brüssel, ARES (2011), 26. Januar 2011.

34 Council of the European Union, Press release, 3106 ; The Council meeting, Foreign Affairs, 12865/11, Presse 246, PR CO 48, Brüssel, 18. Juli 2011, S. 7.

# Afrikapolitik

Siegmar Schmidt

Die politische Aufmerksamkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten konzentrierte sich nach dem Jahreswechsel 2011 in hohem Maße auf die arabischen Rebellionen und Umbrüche in Tunesien und Ägypten, den Bürgerkrieg in Libyen und die Unruhen in Syrien. Die nicht vorhersehbaren Ereignisse in Nordafrika sind von erheblicher Bedeutung für den gesamten Kontinent. Zum einen demonstrierten sie, dass die den Diktaturen Nordafrikas häufig attestierte autoritäre Stabilität äußerst prekär sein kann. Autokraten wie Meles Zenawi in Äthiopien und Isaias Afewerki in Eritrea reagieren und verschärfen die Repressionen gegen eine ohnehin schwache Opposition. Zum anderen kann sich insbesondere die Krise in Libyen längerfristig auf die Afrikanische Union (AU) und die Integrationsbestrebungen auswirken. Mit dem Bürgerkrieg in Libyen fällt mit Muammar al Gaddafi zunächst einmal ein bedeutender Finanzier der AU weg, denn Libyen finanzierte u.a. indirekt Mitgliedsbeiträge afrikanischer Staaten. Weiterhin ist Gaddafi nicht zuletzt durch die von ihm angestoßene Diskussion über die Vereinigten Staaten von Afrika und seine Rolle bei der Entstehung der AU auch ein wichtiger Impulsgeber in den Debatten zur Einigung des Kontinents gewesen. Paradoxerweise kann Gaddafis Abgang sich günstig auf die Weiterentwicklung der AU auswirken: Da seine hochfliegenden Pläne auf breite Ablehnung der um Souveränitätseinbußen fürchtenden Staatshäupter trafen und damit die Bereitschaft zur Integration eher bremsten, besteht nun die Chance, dass die Integrationsdiskussion in Afrika sich stärker auf die unmittelbaren Herausforderungen und realisierbare Ziele konzentriert.

Bis zum Beginn der Unruhen bildete der 3. EU-Afrika-Gipfel im November 2010 das wichtigste Ereignis im Berichtszeitraum. Die Ergebnisse des Gipfeltreffens sind eher bescheiden, auch wenn dies selten – wie z.B. vom südafrikanischen Präsidenten Jacob Zuma – öffentlich artikuliert wird. Es bleibt offen, wie den umfassenden AU-EU-Kooperationsbeziehungen zukünftig mehr Dynamik verliehen werden kann. Es gelang lediglich den 2. EU-AU-Aktionsplan für die Umsetzung der 2007 auf dem letzten Gipfeltreffen in Lissabon beschlossenen Partnerschaft zu verabschieden. Atmosphärisch sorgten die Drohungen Gaddafis, die Immigration aus Afrika nicht weiterhin eindämmen zu wollen, sollte die EU nicht massive finanzielle Unterstützung leisten, für Irritationen.

Die EU begrüßte und unterstützte die Unabhängigkeit des Südsudan. Der 54. Staat Afrikas mit seinen ca. 8 Millionen Einwohnern sieht sich mit enormen Herausforderungen nach insgesamt 30 Jahren Bürgerkrieg und einem äußerst niedrigen Entwicklungsstand konfrontiert. Im seit nunmehr 20 Jahren andauernden somalischen Bürgerkrieg unterstützt die EU die AU-Intervention im Rahmen der AMISOM (African Union Mission in Somalia) finanziell und logistisch. Die EU ist sowohl für den Südsudan als auch für die Versuche, den Bürgerkrieg in Somalia zu beenden, ein entscheidender Geldgeber. Politisch orientiert sich die EU an den Konzepten der UN und der afrikanischen Regionalorganisationen.

## **Der 3. EU-Afrikagipfel im November 2010 in Tripolis/Libyen**

Wie die Diskussionen auf Expertenebene der letzten 2 Jahre zeigten, blieben die bisherigen Ergebnisse der auf dem 2. Afrika-EU-Gipfel 2007 in Lissabon verabschiedeten EU-Afrika-

Strategie<sup>1</sup> und des dazugehörigen Aktionsplans deutlich hinter den Erwartungen zurück, da es sowohl an Implementierungskapazitäten – vor allem auf afrikanischer Seite – als auch am politischen Willen auf beiden Seiten mangelte, um den Kooperationsrahmen inhaltlich auszufüllen.<sup>2</sup> Auf Seiten afrikanischer Staaten hat angesichts des verstärkten Engagements neuer Akteure wie China, Indien und sogar Brasilien auch das Interesse an einer Kooperation mit der EU tendenziell nachgelassen. Vor allem in den Bereichen Investitionen und Handel bestehen aus afrikanischer Sicht damit Alternativen zur EU.

Vor dem Hintergrund der bislang eher negativen Bilanz der JAES waren im Vorfeld des 3. Afrika-EU-Gipfels Zweifel aufgekommen, inwieweit dem Kooperationsprozess eine neue Dynamik verliehen werden konnte. Diese Bedenken bewahrheiteten sich, denn das Abschlussdokument des Gipfels von Tripolis – die Erklärung von Tripolis – fällt mit drei Seiten Text kurz und wenig spektakulär aus: Die Tripolis-Erklärung ist in erster Linie ein Bekenntnis die umfassende Kooperation und die politische Zusammenarbeit fortzuführen. Sie stellt eine Liste mit allgemeinen Absichtserklärungen und Zieldefinitionen dar.

Die EU und die AU bestätigen die bisherigen umfangreichen Kooperationszusammenhänge in den Bereichen Klimaschutz, Konfliktprävention, Good Governance, Förderung von Investitionen, Ausbau der Infrastruktur, Ernährungssicherheit und Kampf gegen HIV/AIDS. Die Millennium Development Goals (MDGs) bilden dabei den Rahmen für die Anstrengungen im Bereich Entwicklungszusammenarbeit. Die Stärkung der Zusammenarbeit im internationalen Rahmen der UN und der G-20 wird im Zielkanon stärker hervorgehoben.

Auffällig ist in der Erklärung wie auch im Aktionsplan die Betonung von politisch nicht kontroversen Themen wie Investitionen, Wirtschaftswachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen. Im Vergleich zur letzten Erklärung von Lissabon werden mit den Bereichen nachhaltige Energieversorgung, Rohstoffmanagement und Wissenschaft und Technologie relativ neue Kooperationsfelder akzentuiert. Im Bereich der Sicherheitskooperation, der erst nach der eher technischen Kooperation Erwähnung findet, verpflichten sich die Verhandlungspartner die African Peace and Security Architecture (APSA) weiterhin auszubauen. Unverbindlich bleibt das Ziel, eine kontinuierliche Finanzierung der AU-Friedensmissionen anzustreben.

Konkret wird das Dokument im Hinblick auf Somalia und den Sudan. EU und AU erklären, weiterhin die AU-Friedenstruppe in Somalia und die Umsetzung des Comprehensive Peace Agreement (CPA) im Südsudan-Konflikt zu unterstützen. Letzteres bedeutet, dass die Unabhängigkeit des Südsudan damit praktisch akzeptiert wird. Auf Seiten afrikanischer Staaten ist dies bemerkenswert, da seit der Entkolonialisierung lediglich die Sezession Eritreas 1993 anerkannt wurde. Im Bereich Governance und Demokratie bestätigt die Tripolis-Erklärung den Grundsatz nicht-verfassungsgemäße Regierungswechsel nicht anzuerkennen und spricht sich für eine Strafverfolgung von Verantwortlichen im Falle von Menschenrechtsverletzungen aus. Diese Absicht steht im Widerspruch zur bisherigen Politik zahlreicher Staaten in Afrika. So wird der Haftbefehl des Internationalen Strafgerichtshofs (ICC) gegen den sudanesischen Staatschef Al-Bashir von vielen afrikanischen Regierungen ignoriert und dem ICC von afrikanischen Führern unterstellt, dass er sich einseitig auf Strafverfolgungen in Afrika konzentriere und über vergleichbare Fälle in anderen Regionen hinweg gesehen würde.

Zu einem diplomatischen Eklat kam es beim Thema Migration. Der Gastgeber des Gipfels, der libysche Präsident Muammar al-Gaddafi drohte den Europäern, dass Libyen die Migration nach Europa nicht weiterhin aufhalten werde und dadurch Europa „schwarz“ werden

---

1 Im Folgenden mit JAES (Joint Africa-EU Strategy) abgekürzt.

2 Vgl. hierzu den Beitrag zur Afrikapolitik im Jahrbuch der Europäischen Integration 2010.

würde, wenn die EU nicht fünf Mrd. Euro an das Land zahle und Unterstützung bei der Bekämpfung der illegalen Migration gewähre. Die EU, die jährlich ca. 50 Millionen Euro für die Migrationsprojekte in Libyen ausgibt, lehnte die Forderungen Gaddafis ab. Zu Unstimmigkeiten zwischen der EU und afrikanischen Ländern kam es auch über eine von den Europäern geplante Erklärung zum Umweltschutz, die nicht zustande kam. Überraschenderweise wurde in die Erklärung eine Textpassage aufgenommen, in denen der Abschluss der Economic Partnership Agreements (EPAs) angestrebt wird. Die EPAs sind seit Jahren ein Streitpunkt zwischen der EU und afrikanischen Staaten, die u.a. Nachteile bei der Öffnung ihrer Märkte fürchten. Die Verhandlungen über die EPAs, die einen zentralen Aspekt der Handelsbeziehungen bilden, sind nicht in die JAES integriert.

Vereinbart wurde, dass der nächste Gipfel 2013 in Brüssel stattfindet.

## Der 2. EU-Afrika-Aktionsplan

Während die Tripolis-Deklaration sehr kurz ausfällt, umfasst der auf dem Gipfeltreffen verabschiedete Aktionsplan insgesamt 75 Seiten. Der Gipfel verabschiedete den 2. EU-Afrika-Aktionsplan<sup>3</sup> für den Zeitraum von 2011-13, nachdem der 1. Aktionsplan 2010 ausgelaufen war. Der bisherige, nahezu allumfassende Ansatz wird beibehalten: Alle acht Partnerschaften in den Bereichen Peace and Security, Democratic Governance and Human Rights, Regional Economic Integration, Trade and Infrastructure, Millennium Development Goals, Climate Change and Environment, Energy, Migration, Mobility and Employment, Science und Information Society and Space sollen fortgeführt werden. Für diese Partnerschaften werden verschiedene Prioritäten aufgeteilt, und der jeweilige Text differenziert ferner zwischen Aktivitäten, erwarteten Ergebnisse und beteiligten Akteuren. Die Veränderungen im Vergleich zum 1. Aktionsplan beschränken sich zumeist auf Formulierungen, allerdings werden im 2. Aktionsplan keine Angaben mehr zu den jeweiligen Finanzierungsquellen gemacht. Der Aktionsplan besteht zum größten Teil aus Beschreibungen von Aktivitäten ohne weitergehende Konkretisierung. Der neue Europäische Auswärtige Dienst soll eine stärkere Rolle in den Beziehungen spielen und die jeweiligen diplomatischen Vertretungen von AU und EU in Brüssel und bzw. Addis Abeba sollen weiter gestärkt werden. Die Einrichtung der Vertretungen wird auch von außen als eine positive Entwicklung seit dem letzten Gipfel bewertet. Die bislang wenig effiziente Zusammenarbeit auf Expertenebene soll durch eine Reihe von organisatorischen Maßnahmen verbessert werden. In inhaltlicher Hinsicht weist der Aktionsplan keine grundlegenden Neuerungen auf, doch zeigen sich einige interessante Ansätze. Mit EU-Mitteln wird in Kooperation mit anderen institutionellen Gebern (u.a. Weltbank) ein African Remittances Institute (1.7 Mio. Euro) gegründet, um die Rücküberweisungen afrikanischer Arbeitsmigranten sicherer zu machen. Weiterhin werden ein African Diaspora Network (1.5 Mio. Euro) und eine Beobachtungsstelle für Migration eingerichtet.

Die Ausführungen zur Sicherheitsarchitektur stellen fest, dass die anvisierten Ziele noch nicht erreicht wurden. Angestrebt werden eine Stärkung der Zusammenarbeit mit den afrikanischen Regionalorganisationen und der UN sowie eine Förderung des Dialogs zwischen den afrikanischen Regionalorganisationen, deren Mitgliedschaften und Zuständig-

3 Das Dokument ist unter [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/118211.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/118211.pdf) abrufbar. Vgl. hierzu auch die umfangreiche Bestandsaufnahme des Generalsekretariats des Rates mit Kommentierungen zum Aktionsplan und zur JAES allgemein unter [http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/aaue\\_meeting\\_current\\_future\\_challenges\\_en.pdf](http://www.africa-eu-partnership.org/sites/default/files/aaue_meeting_current_future_challenges_en.pdf).

keiten sich teilweise überlappen. Die mangelnde Bereitschaft afrikanischer Staaten Beiträge zu Peace-keeping-Operationen zu leisten wird (vorsichtig) kritisiert.

### **Die EU und der Südsudan**

Nachdem bei einem Referendum über 98% der Südsudanesen sich für die Loslösung vom Norden ausgesprochen hatten, erhielt der Südsudan am 9. Juli 2011 die Unabhängigkeit. Die EU unterstützte den Südsudan seit 2005 mit über 770 Millionen Euro an humanitärer Hilfe und ist damit einer der größten Geber für das Land. Für den Aufbau des Südsudan sagte die EU allein 200 Millionen Euro zusätzlich für Entwicklungsprojekte im Zeitraum 2011-2013 zu. Die prekäre Sicherheitslage im Südsudan mit der Gefahr eines Wiederaufflammens des Bürgerkriegs, verursacht durch gewaltbereite Milizen, traditionelle Auseinandersetzungen um Weideland, Rivalitäten um den Zugriff auf die Ölvorkommen und die zumindest latente Bedrohung durch den Norden, könnte ein stärkeres Engagement im Bereich Sicherheit erfordern. Im Darfur-Konflikt ist momentan keine Bewegung zu erkennen. Der frühere südafrikanische Präsident Mbeki leitet als Sondergesandter der AU eine Vermittlungsmission. Mbeki irritierte die Europäer als er die Teilnahme an möglichen Verhandlungen des vom internationalen Strafgerichtshof per Haftbefehl gesuchten sudanesischen Präsidenten Al-Bashir in Tripolis forderte. Dies demonstriert erneut die mangelnde Unterstützung des ICC seitens die AU trotz aller diplomatischen Bekundungen.

### **Unterstützung für die AU-AMISOM Mission**

Die EU unterstützt die Versuche den Bürgerkrieg in Somalia zu beenden und die Übergangsregierung (Transitional Federal Government of Somalia, TFG) zu stärken. Nach EU-Angaben förderte die EU mit Mitteln der African Peace Facility die Anstrengungen zur Friedensicherung mit über 200 Millionen Euro. Allein zwischen 2008 und 2010 erhielt die AU-Interventionsgruppe im Rahmen der AMISOM Leistungen in Höhe von 35 Millionen Euro. Die EU unterhält auch eine Trainingsmission für somalische Sicherheitskräfte, die vor allem in Uganda ausgebildet werden. Im März sagte Andris Piebalgs, EU-Kommissar für Entwicklung, weitere 65 Millionen Euro für AMISOM zu. Hinzu kommen Mittel für humanitäre Hilfe, die sich zwischen 2008 und 2011 im Rahmen von 30 bis 45 Millionen Euro bewegen.

Die EU ist gegenwärtig aufgrund der Finanz- und Verschuldungskrise und eines Mangels an Ideen und politischer Führung nicht in der Lage eine aktive und strategisch angelegte Politik in Sub-Sahara-Afrika zu verfolgen. Die JAES wird im Wesentlichen von der Kommission fortgeführt, ohne bei den Mitgliedstaaten auf nachhaltiges Interesse zu stoßen. Symptomatisch dafür ist, dass mit Silvio Berlusconi lediglich ein Vertreter eines großen EU-Staates am Gipfel in Tripolis teilnahm. Ob und inwieweit sich das neue Afrika-Konzept der Bundesregierung vom Juni 2011<sup>4</sup> auf die EU-Afrikapolitik auswirken wird, bleibt abzuwarten.

### **Weiterführende Literatur**

Vines, Alex: Rhetoric from Brussels and reality on the ground: the EU and security in Africa, in: *International Affairs*, 2010, Vol. 86, No. 5, S. 1091-1108.

Sicurelli, Daniela: *The European Union's Africa policies. Norms, interests and impact*, Farnham 2010.

Faath, Sigrid (Hrsg): *Stabilitätsprobleme zentraler Staaten: Ägypten, Algerien, Saudi-Arabien, Iran, Pakistan und die regionalen Auswirkungen*, Hamburg 2003.

---

4 Afrika-Konzept der Bundesregierung, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/581096/publicationFile/155321/110615-Afrika-Konzept-download.pdf;jsessionid=70C9B3B001EC6565CC785E9B9BFDCB52>.



# Asienpolitik

## Franco Algeri

Die Verschiebung der machtpolitischen Wertigkeit zwischen Akteuren der internationalen Politik setzt sich weiter fort. Während die Europäische Union sich nicht nur mit der Finanzkrise einiger europäischer Staaten auseinandersetzen muss und dabei zunehmend in eine integrationspolitische Existenzkrise gerät, entwickelt sich die Region Asien-Pazifik zum machtpolitischen Gravitationszentrum. Vor diesem Hintergrund erscheint die Asienpolitik als ein Bereich der EU-Außenbeziehungen, dem große Aufmerksamkeit beigemessen werden sollte. Unter den zehn bedeutendsten Handelspartnern der EU waren 2010 vier asiatische Staaten. Wird der Extra EU-27 Handel betrachtet, so lag China mit einem Anteil von 13,9 Prozent als zweitgrößter Handelspartner der Union deutlich vor Japan, Indien und Südkorea.

### *Asiatische Handelspartner der EU 2010*

Asiatischer Handelspartner	Anteil am Extra EU-27 Handel (%)	Rang
China	13,9	2
Japan	3,8	6
Indien	2,4	8
Südkorea	2,3	9
Singapur	1,5	12
Taiwan	1,4	15
Hongkong	1,3	16
Malaysia	1,1	22
Thailand	1,0	24
Indonesien	0,7	32
Vietnam	0,5	36
Philippinen	0,3	42
Bangladesch	0,3	45
Pakistan	0,3	48

Quelle: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113472.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113472.pdf).

Im Zeitraum 2006-2010 stieg die Bedeutung der asiatischen ASEM-Staaten als Handelspartner der EU kontinuierlich (mit Ausnahmen des von der globalen Finanzkrise gekennzeichneten Jahres 2008), bei annähernd gleichbleibendem Handelsbilanzdefizit seitens der EU. Für die asiatischen ASEM-Staaten sind die EU-27 der wichtigste Handelspartner. Werden darüber hinaus die unterschiedlichen Dialogstrukturen oder die sektorspezifischen Kooperationsformen zwischen der EU und den asiatischen Staaten berücksichtigt, so unterstreicht dies die Dichte der europäischen Asienpolitik. Parallel hierzu stagniert jedoch, trotz wiederkehrender Bekenntnisse, insbesondere zu so genannten strategischen Partnerschaften, der Ausbau der politischen Dimension. Die folgenden Beispiele spiegeln diese Unausgewogenheit wider.

### **ASEM**

Das Asia Europe Meeting (ASEM) erweckt auf den ersten Blick den Eindruck, dass sich dieses Großforum der asiatisch-europäischen Beziehungen weiter gefestigt hat. Vom 4.-5. Oktober 2010 waren beim achten ASEM-Gipfeltreffen in Brüssel neben Vertretern aus 46 asiatischen und europäischen Ländern der Präsident des Europäischen Rates, der Präsi-

dent der Europäischen Kommission und der Generalsekretär der ASEAN zugegen. Als neue ASEM-Mitglieder nahmen erstmals Australien, Neuseeland und Russland teil. Das Treffen stand unter dem Motto „Quality of life, achieving greater well-being and more dignity for all citizens“. Neben einer umfassenden Palette gemeinsam zu behandelnder Aufgaben und regionaler Kooperationsmechanismen, wurde auch der globalen Wirtschaftsentwicklung und den Möglichkeiten für eine nachhaltige Entwicklung Aufmerksamkeit beigemessen. Hierbei handelt es sich um allumfassende Bekundungserklärungen, dass sich die beteiligten politischen Akteure in Europa und Asien über die Art der globalen Herausforderungen bewusst sind und multilaterale Maßnahmen zu deren Bewältigung unterstützen.

Auf den zweiten Blick werden aber einige Schwachpunkte des ASEM offensichtlich: Vom Beginn des ASEM im Jahr 1996 bis heute hat sich die Zahl der beteiligten Akteure annähernd verdoppelt und die Themen sowie die Aktivitäten haben sich vervielfacht. In diesem Zusammenhang wird hinterfragt, welchen Mehrwert ein derart großes und heterogenes Forum mit sich bringt. Immer wieder wird von asiatischer wie von europäischer Seite kritisch eingeworfen, dass sich aus solch einem informellen Forum keine nachhaltigen Initiativen entwickeln können, die Wirkung zur Lösung der gemeinsamen und globalen Herausforderungen entfalten. Darüber hinaus sind bei den Gipfeltreffen auch nicht alle Staaten jeweils auf höchster politischer Ebene vertreten. Bei dem Treffen im Oktober 2010 waren nur 21 Staats- und Regierungschefs der EU-27 anwesend und auch auf asiatischer Seite nahmen nicht alle Amtskollegen teil.<sup>1</sup> Sicherlich kann unter Berücksichtigung des über die Jahre hinweg erweiterten und thematisch umfassender gewordenen Arbeitsprogramms von einem quantitativen Bedeutungszuwachs gesprochen werden. Überdies ist auf die symbolische Funktion und Wirkung des ASEM hinzuweisen und damit einhergehend auf den Faktor der interregionalen Vertrauensbildung. Nichtsdestoweniger wird die eingeschränkte Wirkungskraft des ASEM gerade durch seine Größe und Informalität wie auch die begrenzte politische Unterstützung auf beiden Seiten sichtbar. Und so sind es nach wie vor die bilateralen Beziehungen der EU beziehungsweise ihrer Mitgliedstaaten zu einzelnen asiatischen Staaten, die für die Bestimmung der Qualität der europäisch-asiatischen Beziehungen entscheidend sind.

### China

Im Jahr 2010 konnte auf 35 Jahre diplomatische Beziehungen zwischen der EG/EU und China zurückgeblickt werden. Die ökonomische Interdependenz zwischen der EU und China nimmt zu und bei anhaltender Tendenz der handelspolitischen Entwicklung wird China die USA als wichtigsten Handelspartner der EU ablösen. Für China wiederum ist die EU bereits der größte Handelspartner. Doch das europäisch-chinesische Beziehungsgeflecht hat sich in mehr als drei Jahrzehnten deutlich verändert und die EU befindet sich immer mehr in einer reaktiven Position gegenüber China. Die Vielzahl von sektoralen Dialogen, die regelmäßige Erweiterung der Liste spezifischer Abkommen wie auch die Häufigkeit gegenseitiger Delegationsbesuche zwischen der EU und China können nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Zeiten eines „Honeymoon“ zwischen beiden Partnern vorüber sind.

Beispielhaft kann das 13. EU-China Gipfeltreffen am 6. Oktober 2010 in Brüssel angeführt werden, bei dem eine gemeinsame Abschlusspressekonferenz nicht zustandekam. Die vergleichsweise knappe und nüchtern gehaltene gemeinsame Presseerklärung listet Allgemeinplätze auf, nachdem es zwischen beiden Seiten zu inhaltlichen Verstimmungen gekom-

---

1 Lay Hwee Yeo: Where is ASEM heading. Towards a networked approach to global governance?, in: Konrad Adenauer Stiftung: Asia and Europe. Moving towards a common agenda, Panorama Insights into Asian and European Affairs 1/2011, Singapore 2011, S. 19-26, hier S. 19.

men war. In einer gemeinsamen Erklärung des Präsidenten des Europäischen Rates und des Kommissionspräsidenten findet sich die Aussage, dass es zwischen der EU und China Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede in den Ansätzen gebe. Aus Verärgerung über die das Gipfeltreffen begleitenden Forderungen seitens europäischer Politiker, die chinesische Währung solle aufgewertet werden, hatte die chinesische Delegation, unter Leitung von Ministerpräsident Wen Jiabao, eine entsprechende Abschlussymbolik des Treffens abgelehnt. Es ist darauf hinzuweisen, dass die chinesische Delegation im Rahmen dieses Europa-besuchs in Griechenland und in Italien mit Euphorie empfangen und dafür gelobt wurde, dass China einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung der wirtschaftspolitischen Probleme in diesen Ländern leiste. Wie sich Ende 2010 hinsichtlich der portugiesisch-chinesischen Beziehungen und im Juni 2011 am Beispiel der ungarisch-chinesischen Beziehungen zeigen sollte, ergeben sich aufgrund der finanzpolitischen Probleme einzelner EU-Mitgliedstaaten neue diplomatische Handlungsspielräume für China, die einer supranationalen Chinapolitik abträglich sind.

### **Korea und Japan**

Nachdem am Rande des Gipfeltreffens EU-Südkorea am 6. Oktober 2010 das Freihandelsabkommen zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten einerseits und der Republik Korea andererseits offiziell unterzeichnet worden war, konnte es am 1. Juli 2011 vorläufig angewandt werden. Mit dem Abkommen wird eine Freihandelszone für Waren, Dienstleistungen und Niederlassung errichtet.<sup>2</sup> Die Europäische Kommission sieht darin das umfassendste Freihandelsabkommen, das die EU bislang ausgehandelt hat. Unter anderem werden für fast alle genannten Produkte die Zölle schrittweise aufgehoben und weitreichende Liberalisierungsmaßnahmen sind für den Bereich der Dienstleistungen festgelegt. Dieses Abkommen ist auch in dem größeren Zusammenhang einer Neuausrichtung der EU-Handelspolitik zu sehen, wie sie in dem Dokument „Global Europe – Competing in the World“ im Jahr 2006 beschrieben wurde. Darin wird unter anderem die Notwendigkeit einer neuen und umfassenden Gestaltung von Freihandelsabkommen thematisiert und Korea ist neben der ASEAN und Mercosur als Priorität genannt. Das nun bestehende Abkommen ist das erste dieser sogenannten Freihandelsabkommen der neuen Generation.

Das zehnte EU-Japan-Gipfeltreffen am 28. Mai 2011 stand im Zeichen des Atomunfalls von Fukushima. In einer Erklärung zur europäisch-japanischen Zusammenarbeit werden verschiedene Bereiche der Zusammenarbeit thematisiert, wie weltweit Maßnahmen zur Gewährung nuklearer Sicherheit erreicht werden können. Des Weiteren soll die Kooperation zwischen der EU und Japan im Bereich der Energiepolitik durch einen vertieften Dialog und den Ausbau der Wissenschaftskontakte verstärkt werden. Außerdem ist es ein Ziel, dass die Zusammenarbeit unter anderem bei humanitären Unterstützungsmaßnahmen und bei der Frühwarnung und Vorbeugung im Fall von Naturkatastrophen intensiviert wird. Zur Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen sollen Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen/Partnerschafts- und Kooperationsabkommen geführt werden. Die Forderungen nach einer qualitativen Vertiefung der europäisch-japanischen Beziehungen bestehen weiterhin, doch wie die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, sollten die Erwartungen hinsichtlich einer raschen Umsetzung nicht allzu hoch sein.

### **ASEAN**

Die Hinweise für eine weitere Annäherung zwischen der EU und der Vereinigung Südost-asiatischer Staaten (ASEAN) mehren sich. So nahm erstmals, nach dreijähriger Unterbre-

---

2 Vgl. Amtsblatt der EU L 127, 14.5.2011.

chung, mit dem Präsidenten des Europäischen Rates ein Vertreter der EU im August 2010 am Treffen der ASEAN-Wirtschaftsminister in Vietnam teil. Im Mai 2011 traf der EU-Handelskommissar im Rahmen des ersten EU-ASEAN Business Summit in Indonesien mit Wirtschafts- und Finanzministern der ASEAN-Staaten zusammen. Nachdem im Juli 2007 die Verhandlungen zwischen der EU und der ASEAN über ein Freihandelsabkommen begonnen worden waren, diese aber seit März 2009 pausieren, wurden im März 2010 mit Singapur und im Oktober 2010 mit Malaysia Verhandlungen über Freihandelsabkommen begonnen. Am 25. Juni 2010 konnte das Partnerschafts- und Kooperationsabkommen der EU mit den Philippinen in Brüssel paraphiert werden. Es zeigt sich, dass die EU den Ausbau der bilateralen Beziehungen zu einzelnen ASEAN-Staaten forciert, da ein Gesamtansatz gegenüber der Regionalorganisation deutlich schwieriger zu verwirklichen ist.

### Indien

Als handelspolitischer Partner der EU bleibt Indien weiterhin deutlich hinter China zurück. Die Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen, die seit Juni 2007 laufen, sollen intensiviert werden. Politisch wird das südasiatische Land als ein wichtiger Partner der EU in Asien verstanden. Der Präsident des Europäischen Rates bezeichnete im Anschluss an das elfte EU-Indien-Gipfeltreffen (10. Dezember 2010) Indien und die EU als „natürliche Partner“, die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Respektierung der Menschenrechte als Kernwerte teilen. Durch die strategische Partnerschaft zwischen beiden Seiten sollen die gemeinsam geteilten Interessen Freiheit, Frieden und Sicherheit in allen Teilen der Welt umgesetzt werden.<sup>3</sup> In der gemeinsamen Gipfelerklärung wird eine wachsende Zusammenarbeit bei Fragen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik begrüßt (genannt werden beispielsweise maritime Antipirateriemissionen, Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus sowie allgemein die Unterstützung von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates). Auch wenn der sicherheitspolitische Dialog von beiden Seiten als wichtig bezeichnet wird, kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass Indien die EU nicht wirklich als machtvollen globalen Akteur wahrnimmt.

### Resümee

Die EU muss im Dialog mit Asien erfahren, dass sie keineswegs mehr als ein vorbildhaftes Integrationsmodell dient. Zunehmend mehren sich die Stimmen in Asien, die auf die Schwächung Europas hinweisen. Kishore Mahbubani kritisiert, dass die europäische Asienpolitik einseitig und lehrmeisterhaft gegenüber asiatischen Staaten ausgerichtet sei. Würde Europa damit beginnen, auch von Asien zu lernen, so könnte es für seine eigene Entwicklung profitieren und geopolitisch wieder an Bedeutung gewinnen.<sup>4</sup> Jiemian Yang ordnet die gegenwärtigen machtpolitischen Konstellationen im globalen Kontext in vier Gruppen ein und hierbei findet sich die EU in der Gruppe der verlierenden Mächte.<sup>5</sup> Für die politische Ausgestaltung der EU-Asienpolitik sollte dies zu denken geben.

### Weiterführende Literatur

Konrad Adenauer Stiftung: Asia and Europe. Moving towards a common agenda. Panorama Insights into Asian and European Affairs 1/2011, Singapur 2011.

Elli Polymeropoulos/Markus Tidten/Gudrun Wacker/Christian Wagner: Asiatische Großmächte. China, Indien und Japan als Akteure regionaler und internationaler Ordnungspolitik. SWP-Studie S 11, Berlin 2011.

---

3 European Council, the President: Remarks by Herman van Rompuy President of the European Council following the EU-India Summit, PCE 308/10, Brüssel, 10.12.2010

4 Kishore Mahbubani: The lessons that smug Europe should learn from Asia, in: Europe's world, Summer 2011, S. 12-14.

5 Jiemian Yang: On the features of contemporary regrouping of international forces, in: Global Review Vol. 5 No. 2, 2010, S. 9-23.

# Lateinamerikapolitik

Udo Diedrichs

Die Gewichte in Lateinamerika haben sich weiter verschoben. Während Mexiko in den Kampf der Drogenkartelle verstrickt war, der sowohl die Leistungsfähigkeit der staatlichen Institutionen wie auch das Grundvertrauen der Bevölkerung in deren Autorität nachhaltig erschütterte, konnte Brasilien sich als selbstbewusster internationaler Akteur gerieren, der als Mitglied der BRIC-Gruppe zu den Gewinnern der Wirtschafts- und Finanzkrise gezählt wurde und innerhalb Südamerikas und des Mercosur zu einem noch dominanteren Spieler avancierte. Für die EU war diese Entwicklung nicht überraschend, konnte aber noch nicht für eine kraftvolle Richtungsbestimmung ihrer Lateinamerikapolitik genutzt werden.

## **Brasilien – mehr als eine regionale Führungsmacht**

Mit der Amtsübergabe an die neue Präsidentin Dilma Rousseff erlebte Brasilien im Januar 2011 zwar einen demokratischen Regierungswechsel, zugleich aber auch die Bekräftigung politischer Kontinuität. Die neue Staatschefin galt als politische Ziehtochter ihres Vorgängers Luiz Inacio Lula da Silvas, der das Land 8 Jahre lang geführt hatte. Brasilien hatte sich unter seiner Präsidentschaft zunehmend zu einer regionalen Vormacht Südamerikas und zu einem globalen Faktor entwickelt und wurde damit für die EU konsequenterweise zum strategischen Partner. Begünstigt wurde dies sicher auch durch die politische Funkstille aus Venezuela, wo sich Staatschef Chávez einer aufwendigen medizinischen Behandlung unterziehen musste. Die globalen Verwerfungen durch die Finanzkrise seit 2008 hat Brasilien verhältnismäßig gut überstanden, die Verschuldung war in den vergangenen Jahren konsequent abgebaut worden, man verfügte nunmehr über die siebtgrößten Devisenbestände der Welt und konnte auf ein stabiles Wachstum verweisen. Durch den Wertanstieg des Real insbesondere gegenüber dem Dollar verteuerten sich allerdings brasilianische Exporte, während umgekehrt ausländische Güter günstiger eingeführt werden konnten. Um den negativen Folgen zu begegnen, führte die brasilianische Regierung im September 2011 hohe Abgaben auf Industriegüter ein. Autobauer, die nicht mindestens zu 65% im Mercosur produzieren oder in Brasilien in die Bereiche Forschung und Entwicklung investieren, sind hiervon betroffen.<sup>1</sup> Das Vorgehen der brasilianischen Regierung ist zugleich symptomatisch für die Haltung des Landes zu Fragen des internationalen Handels. Eine Strategie der Marktöffnung, perspektivisch mit der EU in Form meiner Freihandelszone, wurde immer wieder erschwert durch die Neigung, dem Schutz der eigenen Industrie Vorrang vor internationalen Liberalisierungsprojekten einzuräumen.<sup>2</sup>

Das Gewicht Brasiliens im Mercosur hat sich seit der Gründung der Staatengemeinschaft Anfang der 1990er Jahre allerdings deutlich erhöht. Lag der Anteil des Landes an der gesamten Wirtschaftskraft des Mercosur damals noch bei gut 60%, so machte 2010 das brasilianische Bruttoinlandsprodukt über 80% des BIP des Mercosur insgesamt aus.<sup>3</sup> Seine Stimme und sein Gewicht, zuvor bereits beachtlich, sind mittlerweile dominant angewachsen.

---

1 „Brasilien sagt Auto-Importen den Kampf an“, Financial Times Deutschland, 16.09.2011.

2 Ebd.

3 Diese Angaben beruhen auf Daten der Weltbank.

### **Mercosur – Verhandlungen in der Dauerschleife**

Die neue brasilianische Regierung unternahm bereitwillig den Versuch, die Gespräche zwischen der Europäischen Union und dem Mercosur neu zu beleben und warb für ernsthafte Bemühungen um eine Einigung.<sup>4</sup> Allerdings konnten die Verhandlungen auch im vergangenen Jahr keine wesentlichen Fortschritte verbuchen, wenngleich zu Beginn des Jahres frischer Wind in die beiderseitigen Beziehungen zu kommen schien. Die Gesprächsrunden vom März und Juli 2011 brachten keine große Bewegung, für den November war das nächste Treffen anberaumt.<sup>5</sup> Beobachter vermuteten allerdings, dass sich bis zu den Wahlen in Frankreich im Mai 2012 kaum eine Lösung erzielen lassen werde.<sup>6</sup> Der französische Präsident Sarkozy hatte öffentlichkeitswirksam verkündet, einem Abkommen unter den gegebenen Bedingungen nicht zuzustimmen. Vorbehalte anderer Länder wie Irlands und Italiens wurden ebenso geltend gemacht. Die Furcht vor billigen Agrarimporten aus dem Süden Lateinamerikas blieb der bestimmende Faktor.

In den Ländern des Mercosur wurde eine erhebliche Ausweitung der landwirtschaftlichen Produktion für die kommenden Jahre ins Auge gefasst.<sup>7</sup> Zugleich bildeten die durch die internationale Verschuldungskrise ausgelösten Währungsverwerfungen Probleme für die Länder des Mercosur. Durch den Wertverlust des Dollar und des Euro verbilligten sich Importe aus den Industrieländern Europas und Nordamerikas und bedrohten die teils noch schwachen Produzenten aus dem Cono Sur.<sup>8</sup> Brasilien und Argentinien gehörten neben Russland zu den Staaten, die 2010/11 die meisten Handelsschranken errichtet haben. Ach innerhalb der Ländergruppe ergaben sich immer wieder Friktionen, die mühsam abgebaut werden mussten.

### **Mexiko – Krise und Paralyse**

Die Beziehungen der EU zu Mexiko wurden durch die prekäre innenpolitische Lage des Landes nachhaltig belastet. Der partielle Zusammenbruch der inneren Sicherheit und die Zunahme an Gewalttaten im Kontext des ‚Drogenkrieges‘ haben auch die EU-Institutionen zunehmend beunruhigt. Blutiger Höhepunkt war im August 2011 ein Anschlag auf ein Casino in Monterrey, bei dem mehr als 50 Menschen ums Leben kamen.<sup>9</sup> Mit Empörung reagierte die EU auch auf die Ermordung der Journalistinnen Yarce Viveros und Gonzalez Trápaga und beklagte die zunehmende Gewalt gegen Journalisten, von denen allein 2011 acht Opfer von Verbrechen wurden.<sup>10</sup> Das Treffen im Rahmen des bilateralen Menschenrechtsdialogs vom März 2011 führte seitens der EU allerdings nicht zu einer offenen Konfrontation mit der mexikanischen Seite,<sup>11</sup> die sich zunehmend mit dem Vorgehen der Sicherheitskräfte auseinandersetzen musste und dabei insbesondere aus den Reihen des Europäischen Parlaments Kritik erntete. Im Oktober 2010 das 4. zivilgesellschaftliche Forum EU-Mexiko eine Erklärung verabschiedet, die offen und unverblümt die massiven Menschenrechtsverletzungen im Lande ansprach und dabei auch mit Kritik am Kurs der Regierung des Präsidenten

---

4 „Mercosur und EU sollen wieder verhandeln“, Handelsblatt, 30.01.2011.

5 Ebd.

6 „EU: keine Fortschritte mit Mercosur“, agrar.heute.com, 15.07.2011.

7 „Mercosur sieht sich als neuer Welternährer“, DW-World.de, 24.01.2011.

8 „Der Mercosur pflegt den inneren Zwist“, 14.07.2011.

9 „53 Tote bei Casino-Massaker in Monterrey“, in: der Spiegel, 26.08.2011.

10 Statement of the European Union on the murders of the journalists Ana María Marcela Tarce (sic!) Viveros and Rocío González Trápaga, Mexiko City, 3. September 2011.

11 „EU-Mexico Human Rights Dialogue“, Press Release, Brussels, 3 March 2011, 7236/11, Presse 49.

Calderón nicht sparte. Insbesondere forderte das Forum Zugang zu den Inhalten und Ergebnissen des offiziellen Menschenrechtsdialogs zwischen der EU und Mexiko.<sup>12</sup>

Im Juli 2011 fand der erste Dialog auf hoher Ebene zwischen der EU und Mexiko zu den Themen Sicherheit und Gesetzesvollzug statt. Die europäische Seite, vertreten durch den Auswärtigen Dienst, die Kommission und verschiedene Agenturen, sagte der mexikanischen Regierung dabei Unterstützung in den Bereichen der Prävention von Straftaten und der Reform des Strafrechts zu.<sup>13</sup>

### Andengemeinschaft und Zentralamerika

Die Lage der Andengemeinschaft hat sich für die EU im vergangenen Jahr nicht dramatisch verändert. Die faktische Spaltung der Organisation schien sich weiter zu verfestigen. Nach dem Sieg des Linksnationalisten Humala bei den peruanischen Präsidentschaftswahlen im Juni 2011 wurde das Freihandelsabkommen mit der EU nicht in Frage gestellt. Humala hatte sich im Unterschied zu seiner Kampagne vor fünf Jahren öffentlich nicht mehr als Parteigänger des venezolanischen Staatschefs Chavez profiliert, sondern den früheren brasilianischen Präsidenten Lula als Vorbild genannt und schien einen pragmatischen Kurs zu fahren. Peru konnte in den vergangenen Jahren imposante Wachstumsraten verzeichnen und war zunehmend auch für europäische Investoren attraktiv geworden.<sup>14</sup> So engagieren sich europäische Unternehmen insbesondere beim Ausbau des Öl- und Gasnetzes in der nördlichen Amazonasregion. Im EU-kritischen Lager des Andenraums profilierte sich Ecuador als lautstarker Gegner der europäischen Ambitionen um ein erweitertes Handels- und Kooperationsabkommen. So bezeichneten Vertreter der Regierung in Quito das Projekt einer Freihandelsvereinbarung mit der EU als Ausdruck einer neokolonialen Strategie Brüssels.<sup>15</sup> Für die EU schien das Ausscheren Ecuadors und Boliviens aus Freihandelsvereinbarungen verkraftbar, zumal sich absehbar keine Einigung erzielen lassen dürfte. Mit Kolumbien und Peru konnte das 2010 bereits ausgehandelte Abkommen über eine interregionale Assoziierung im April 2011 paraphiert werden.<sup>16</sup>

Mit den Ländern Zentralamerikas wurde das 2010 ausgehandelte Abkommen im März 2011 unterzeichnet, nachdem Panama sich angeschlossen hatte und künftig auch dem SIECA angehören wird.<sup>17</sup> Nicaragua hatte eine Reihe von Sonderwünschen schließlich nicht zur Condition sine qua non gemacht, und in der heiklen Frage der Behandlung Honduras' nach dem umstrittenen Sturz Präsident Zelayas konnte man sich darauf einigen, das Land an der interregionalen Assoziierung teilnehmen zu lassen. Im Unterschied zur Andenregion war es hier möglich, den regionalen Zusammenhalt trotz erheblicher Unterschiede zwischen den einzelnen Partnerländern zu wahren.<sup>18</sup>

12 Zum Forum selber siehe die Website: [http://participacionsocial.sre.gob.mx/cuarto\\_foro\\_mexue.php](http://participacionsocial.sre.gob.mx/cuarto_foro_mexue.php). Zur Erklärung siehe: Joint Statement by civil society in Mexico and Europe on Human Rights Dialogue between the EU and Mexico, unter: <http://www.cifca.org/Joint%20civil%20society%20statement%20on%20human%20rights%20dialogue%20mexico%20EU.pdf>.

13 „The European Union and Mexico hold a first High Level Dialogue on Security and Law Enforcement“, Press Release, Brüssel, 15.07.2011, [http://www.eas.europa.eu/mexico/docs/mexico\\_1sthighlevel\\_en.pdf](http://www.eas.europa.eu/mexico/docs/mexico_1sthighlevel_en.pdf).

14 „Mein einziger Chef ist das peruanische Volk“, FAZ, 20.06.2011.

15 „Ecuador: A Cacophony of Negotiators“, Latin Business Chronicle, 20.09.2011.

16 „EU-Handelskommissar De Gucht begrüßt wichtigen Schritt zum Abschluss des Handelsabkommens mit Kolumbien und Peru“, RAPID, Presseerklärung, IP/11/471, Brüssel, 13.04.2011.

17 „Handelsabkommen mit Lateinamerika unterzeichnet“, agrarheute.com., 28.03.2011.

18 Siehe Jana Rauch, Das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und Zentralamerika, KAS-Länderberichte, Sankt Augustin, August 2010.

### **Kompromiss im Bananenstreit – neue Perspektiven für die ‚krummen‘ Geschäfte**

Mit der Zustimmung des Europäischen Parlaments zum Genfer Abkommen über den Bananenhandel, das bereits im Dezember 2009 unterzeichnet worden war, wurde im Februar 2011 der Weg frei, um ein langwieriges Kapitel interkontinentaler Dissonanz zu schließen. Nach intensiver Debatte und der Forderung nach unterstützenden Maßnahmen für die AKP-Länder sowie EU-Produzenten konnten sich die Abgeordneten zu einem positiven Votum durchringen.<sup>19</sup> Bis 2017 sollen nun die auf Bananen erhobenen Zölle schrittweise von 176 Euro pro Tonne auf 114 Euro pro Tonne auf multilateraler Ebene gesenkt werden. Gegenüber einzelnen lateinamerikanischen Produzenten ist im bilateralen Rahmen zudem noch ein weiterer Reduzierungsschub auf bis zu 75 Euro pro Tonne bis 2020 vereinbart worden. Gut 70% der in der EU gehandelten Bananen stammen aus lateinamerikanischer Produktion.<sup>20</sup> Das Ende des Bananenstreits besaß jenseits der ökonomischen Dimension immer auch eine enorme symbolische Ausstrahlung, versinnbildlichte sie doch für ihre Kritiker die hochgradig einseitigen Agrarpräferenzen der EU und die dadurch in Kauf genommene strukturelle Benachteiligung lateinamerikanischer Interessen. Die Bereitschaft der EU zur Neuausrichtung ihrer Einfuhrpolitik entsprang allerdings nicht zuletzt mehrfachen Niederlagen vor der WTO-Schiedsinstanz und der dadurch beschleunigten Erkenntnis, dass eine grundsätzliche Überarbeitung des Einfuhrregimes geboten war.

Auch im Rahmen der Doktorandenausbildung wurden Projekte wie CODOC, in dem sich die European University Association (EUA) engagiert, gestartet, um die Möglichkeit der Zusammenarbeit zwischen der EU und den Universitäten Lateinamerikas, Asiens und Lateinamerikas zu verstärken.<sup>21</sup> Die zweite Phase des Alfa Tuning Projektes, das den Zeitraum 2011 bis 2013 umfasst, versucht curriculare Reformen für Hochschulen zu erarbeiten, welche um den Begriff der Kompetenzen aufgebaut sind.<sup>22</sup>

### **Ausblick: Licht und Schatten**

Die EU wird auch künftig die neue Rolle Brasiliens in Rechnung stellen müssen, das sich aus dem Kontext einer lateinamerikanischen Hegemonialmacht zunehmend emanzipiert und globale Geltungsansprüche geltend macht. Damit wird auch das Gewicht des Mercosur, so wünschenswert der Abschluss eines interregionalen Abkommens auch sein mag, relativiert. Sollte es allerdings gelingen, wider Erwarten im Laufe des nächsten Jahres auf diesem Feld substantielle Fortschritte zu erzielen, dann wäre dies für die EU angesichts der zunehmenden Präsenz Chinas in Lateinamerika ein nicht zu unterschätzender Erfolg.

Die Lage in Mexiko dürfte die EU dagegen mittlerweile sehr beunruhigen, zumal ihre Rolle für die Stabilisierung des Landes kaum ins Gewicht fällt. Ein längerer Ausfall der traditionellen regionalen Führungsmacht wird Brüssel womöglich zwingen, seine Lateinamerikapolitik neu auszurichten.

### **Weiterführende Literatur**

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA): Relations between Latin America, the Caribbean and the European Union. Results from the Madrid Summit and Impact of the Economic Crisis in Europe, Caracas 2011.

---

19 „European Parliament Approves EU-Latin America Banana Trade Agreement“, Bridges Weekly Trade Digest, Vol. 15, Nr. 4, 10.02.2011.

20 Ebd.

21 Siehe hierzu die Projektwebsite <http://www.codoc-project.eu/>.

22 Siehe hierzu die Projektseite <http://www.tuningal.org/>.



# Nahost- und Mittelmeerpolitik

Almut Möller

Die arabische Welt ist in Bewegung. Die Europäische Union (EU) ist seit Anfang 2011 mit einer neuen politischen Lage in ihrer südlichen Nachbarschaft konfrontiert, auf die sie strategische Antworten finden muss. Die EU wollte mit ihrer Nachbarschaftspolitik gegenüber den Ländern des Mittleren Ostens und Nordafrikas (Middle East and North Africa/MENA) seit der Mitte der neunziger Jahre ausdrücklich auch Demokratie und Menschenrechte fördern und Reformprozesse in ihrer südlichen Nachbarschaft unterstützen. Die Fähigkeit der Europäischen Union, politische und wirtschaftliche Reformen anzuschieben, die sie insbesondere im Zuge der Erweiterungsrunden um zahlreiche Länder Mittel- und Osteuropas im letzten Jahrzehnt unter Beweis stellen konnte, hat sich jedoch bis jetzt im Rahmen der Nachbarschaftspolitik nicht annähernd so erfolgreich entwickelt.<sup>1</sup> Im Gegenteil: Nicht nur waren die EU und ihre Mitgliedstaaten im „Arabischen Frühling“ lediglich Zaungäste, während die Bürger Tunesiens und Ägyptens – für westliche Beobachter völlig unerwartet – ihre Zukunft selbst in die Hand nahmen und die jahrzehntelangen Machthaber aus dem Amt jagten. Die EU sah sich auch dem Vorwurf ausgesetzt, die korrupten Systeme im südlichen Mittelmeer keinesfalls aufgebrochen, sondern mit ihren Kooperationsangeboten sogar gestützt zu haben. Die Debatte um die Glaubwürdigkeit sowie die Möglichkeiten und Grenzen europäischer Politik in der MENA-Region hat seitdem eine neue Aktualität gewonnen: die südliche Nachbarschaft ist zurück auf der Agenda der EU, und mit ihr die Reform der EU-Nachbarschaftspolitik. Obwohl bis auf weiteres unsicher ist, ob die Demokratisierungsprozesse in Tunesien, Ägypten und anderen Ländern der Region erfolgreich verlaufen werden, ist eines schon heute absehbar: Die arabische Welt hat sich grundlegend und nachhaltig verändert. Diese historischen Umbrüche stellen die EU vor eine schwierige Frage: Anknüpfend an die strategische Weitsicht der EU in den neunziger Jahren, die die Erweiterungspolitik zur Antwort auf den Fall des Eisernen Vorhangs machte – was ist die gemeinsame strategische Antwort der Europäischen Union und ihrer Mitglieder auf die Entwicklungen im südlichen Mittelmeer?<sup>2</sup> Ein halbes Jahr nach dem Sturz der Präsidenten Tunesiens und Ägyptens kann dabei lediglich eine vorläufige Bilanz der Reaktion der Europäischen Union auf den Wandel im südlichen Mittelmeer gezogen werden, der weit reichende politische, sicherheitspolitische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen auf die Länder und Bevölkerungen der MENA-Region und ihrer Nachbarn in der Europäischen Union haben wird.

## Die Reaktion der Europäischen Union auf den „Arabischen Frühling“

Die EU und ihre Mitglieder wurden von der Wucht der Ereignisse, die sich von Tunesien und Ägypten aus auf Nordafrika und den Mittleren Osten ausbreiteten, überrascht. Zu die-

---

1 Zur Grundsatzdebatte um die Defizite der Europäischen Nachbarschaftspolitik siehe Almut Möller (Hrsg.): *Crossing Borders. Rethinking the European Union's Neighborhood Policies*, DGAPanalyse 2/2011, Berlin 2011.

2 Damit soll weder suggeriert werden, dass die arabischen Revolutionen vergleichbar mit dem Fall des Eisernen Vorhangs sind, noch dass die Erweiterung auch die Antwort auf den „Arabischen Frühling“ sein müsste. Die EU muss vielmehr eine Antwort von ähnlicher *strategischer Reichweite* finden, wie sie sie einst angesichts der Umwälzungen in ihrer östlichen Nachbarschaft entwickelt hat.

sem Zeitpunkt berieten die EU-Länder intensiv über Maßnahmen zur Überwindung der Schuldenkrise von Mitgliedern der Eurozone, die in der Folge ins Visier der Finanzmärkte gerieten und so die Stabilität der Gemeinschaftswährung gefährdeten. Angesichts der politischen Umwälzungen in ihrer Nachbarregion war die EU zum Handeln gezwungen. Es dauerte einige Wochen, bis sich die EU-Hauptstädte auf die neue Lage eingestellt hatten. Die Fehleinschätzung der französischen Regierung zu den Entwicklungen in Tunesien und die Verstrickung der französischen Elite mit den alten Machthabern in Nordafrika, die schließlich sogar zum Rücktritt der französischen Außenministerin Michèle Alliot-Marie führten, verunsicherten auch die anderen EU-Hauptstädte. Frankreich, das sich in der Vergangenheit regelmäßig als Vorreiter der EU-Mittelmeerpoleitik sehen wollte, war offensichtlich unfähig, auf die neue Lage in Nordafrika zu reagieren – Führung war hier nicht zu erwarten. Zwar verfügten die EU-Länder bereits seit der Mitte der neunziger Jahre mit dem Barcelona-Prozess über einen gemeinsamen Ansatz gegenüber ihrer südlichen Nachbarschaft, der 2008 auf französische Initiative zur „Union für das Mittelmeer“ (UfM)<sup>3</sup> weiterentwickelt und bereits 2004 um die bilaterale Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) ergänzt worden war. Weder UfM noch ENP konnten jedoch bis dahin ihrem Anspruch gerecht werden, politische und wirtschaftliche Transformationsprozesse im südlichen Mittelmeer anzustoßen. Die UfM war außerdem seit dem israelischen Angriff auf Gaza zum Jahreswechsel 2008/2009 und auf die Flotille im Frühsommer 2010, mit der Aktivisten versucht hatten, Gaza auf dem Seeweg zu erreichen, von Beginn an politisch lahm gelegt. Und als die Menschen in Nordafrika ihre Zukunft Anfang 2011 selbst in die Hand nahmen, erwies sie sich erneut als unbrauchbarer Anknüpfungsrahmen, um die Entwicklungen im südlichen Mittelmeer mit den Nachbarn zu diskutieren und mögliche gemeinsame Maßnahmen zu erörtern.<sup>4</sup> Frustriert über die Blockade der UfM in einer für das südliche Mittelmeer so entscheidenden Phase, trat gar deren Generalsekretär im Februar 2011 zurück. Zaghaft, unglaubwürdig, scheinheilig, uneins, so lautete der Tenor der Medien über die Rolle der EU. Präsent war auf einmal wieder der rote Teppich, den die EU bei der Gründung der UfM noch im Juli 2008 Präsident Hosni Mubarak ausgerollt hatte, der seitdem auch Co-Präsident dieser pompös als Zukunftsprojekt angekündigten Union war. Auch der syrische Präsident Bashar al-Assad war damals nach Paris geladen worden, um das syrische Regime zu mehr Kooperation mit der EU zu bewegen und es aus der Zusammenarbeit mit dem Iran zu lösen. Die Verbindungen nach Syrien haben sich seitdem nicht in einem gewachsenen politischen Einfluss der EU auf Präsident Assad niedergeschlagen, der Militär und Sicherheitskräfte seit Monaten mit aller Härte gegen die syrische Protestbewegung vorgehen lässt. Von den hochfliegenden Ankündigungen der EU ist auf einmal wenig übrig geblieben – und die Union sieht sich mit der berechtigten Frage konfrontiert, ob sie tatsächlich geglaubt hatte, durch solch eine trüge-

---

3 Vgl. Council of the European Union: Barcelona Process: Union for the Mediterranean ministerial conference. Final declaration, 15187/08 (Presse 314), Marseille, 4. November 2008; Council of the European Union: Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean (13. Juli 2008), 11887/08, Brüssel, 15. Juli 2008. Zum Entstehungskontext der UfM siehe Almut Möller: Die Entstehungsgeschichte und Strukturen der Mittelmeerunion: Gradmesser für europäische Debatten zur Nachbarschafts-, Mittelmeer- und Nahostpolitik, in: Olaf Leiß (Hrsg.): Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Wiesbaden 2010, S. 371-381. Eine Bilanz von zwei Jahren Mittelmeerunion findet sich bei Demesmay, Claire und Sold, Katrin: Gute Idee, schlechte Umsetzung – Zwei Jahre Union für das Mittelmeer, DGAPstandpunkt Juli 2010, Nr. 9, Berlin 2010 und Aliboni, Roberto: The State of Play of the Union for the Mediterranean in the Euro-Med Context, Documenti IAI 10/17, Rom, September 2010.

4 Dass dieses Defizit auch in der konzeptionellen Schwammigkeit der UfM begründet liegt, beschreibt Aliboni anschaulich in: ebenda.

rische Stabilität entstünde langfristig Sicherheit in ihrer Nachbarschaft. Allerdings waren sich die EU-Länder dann zügig der Tragweite der Entwicklungen bewusst und das südliche Mittelmeer wurde zu einem gemeinsamen Anliegen – entgegen früherer Tendenzen, diesen Teil der Nachbarschaft im Wesentlichen den Südländern zu überlassen.<sup>5</sup>

Die Hohe Vertreterin Catherine Ashton fasste in einer Rede vor dem Europäischen Parlament in Straßburg am 6. Juli 2011 die Maßnahmen der EU und ihrer Mitglieder im Kontext der Entwicklungen im südlichen Mittelmeerraum in der ersten Jahreshälfte 2011 zusammen.<sup>6</sup> Die EU habe sich vor allem in folgenden Bereichen engagiert: Die EU-Kommission und die Hohe Vertreterin haben zwei Mitteilungen zu einer neuen Partnerschaftsinitiative für die Reformländer in der MENA-Region sowie zu einer Neuausrichtung der Europäischen Nachbarschaftspolitik beschlossen; die EU habe den Sanktionsdruck auf das Regime von Muammar al-Gaddafi in Libyen erhöht, ein Büro in Benghazi eröffnet, humanitäre Hilfe geleistet und im Rahmen der Vereinten Nationen an einer politischen Lösung für die Zukunft des Landes mitgearbeitet; es wurde ein EU-Sonderbeauftragter ernannt und eine Task Force für den Mittelmeerraum einberufen; in Tunesien und Ägypten biete die EU Unterstützung für die Reformprozesse an, z.B. im Bereich der Wahlbeobachtung, Sicherheitssektorreform und der Rolle der Zivilgesellschaft; auf Syrien habe die EU angesichts des gewaltsamen Vorgehens des Assad-Regimes gegen die Protestbewegung den diplomatischen Druck erhöht und dabei mit der internationalen Gemeinschaft zusammengearbeitet; gegenüber Marokko und Jordanien, die beide Teilnehmer an der ENP sind, habe die EU stärkere Reformanreize zu setzen versucht und schließlich die Bemühungen um die Zwei-Staaten-Lösung zwischen Israel und den Palästinensern intensiviert, da die regionale Lage dies dringender denn je gemacht habe.

Dies ist nur ein Ausschnitt aus den EU-Maßnahmen, der allerdings verdeutlicht, dass die Europäische Union der südlichen Nachbarschaft im Vergleich zum Vorjahr<sup>7</sup> gegenwärtig deutlich mehr Aufmerksamkeit widmen muss – eine Entwicklung, die bei den Anhängern der Östlichen Partnerschaft in der EU regelmäßig die Befürchtung auslöst, dass die östliche Nachbarschaft ins Hintertreffen gerät. Neben den genannten Maßnahmen sind des Weiteren auch die Bereiche zu nennen, in denen die Hohe Vertreterin keine Zuständigkeiten besitzt, die aber ebenfalls der EU bzw. EU-Ländern zuzuordnen sind: die militärische Intervention der NATO in Libyen, die von den EU-Ländern Großbritannien und Frankreich angeführt wird, sowie die Migrationspolitik, die vor allem durch die Bilder gestrandeter Flüchtlinge auf der italienischen Mittelmeerinsel Lampedusa mediale Aufmerksamkeit erregt hat. So sind die EU und ihre Mitglieder mit dem „Arabischen Frühling“ und seinen unterschiedlichen Ausprägungen in den Ländern der Region inzwischen umfassend gefordert.

Auf strategischer Ebene haben die Reaktionen der EU auf den „Arabischen Frühling“ bisher im Wesentlichen in drei Dokumenten ihren Niederschlag gefunden: In den oben genannten Mitteilungen der Kommission und der Hohen Beauftragten „A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean“ vom 8. März 2011<sup>8</sup> und

5 Zwar hatte sich etwa die deutsche Bundesregierung im Vorfeld der Mittelmeerunion vehement gegen eine Union nur unter der Beteiligung von EU-Mittelmeerländern und ihren südlichen Nachbarn ausgesprochen, zeigte dann nach erfolgreicher Intervention aber kein wirklich politisches Interesse am südlichen Mittelmeer.

6 Siehe Speech by EU High Representative Catherine Ashton on North Africa and the Arab World, European Parliament, Strasbourg, 6. Juli 2011, A 267/11.

7 Vgl. dazu den Beitrag zur Nahost- und Mittelmeerpolitik aus dem Jahrbuch der Europäischen Integration 2010.

8 European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy: Joint Communication: A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean, Brüssel, 08.03.2011, COM(2011) 200 final.

„A New Response to a Changing Neighbourhood. A Review of European Neighbourhood Policy“ zur Reform der ENP im weiteren Sinne vom 25. Mai 2011<sup>9</sup> sowie in einer Mitteilung der Europäischen Kommission zur Migrationspolitik vom 5. Mai 2011<sup>10</sup>.

In ihrer Mitteilung vom 8. März 2011 schlägt die Kommission vor, dass die EU eine qualitativ neue Mittelmeerpolitik entwerfen solle. Schwerpunkte sollten eine engere Zusammenarbeit mit den Partnerländern beim Aufbau funktionierender demokratischer Institutionen, der Förderung der Zivilgesellschaft und der Unterstützung von nachhaltigem und sozial gerechtem Wirtschaftswachstum sein. Die Mittel für die südliche Nachbarschaftspolitik sollten – allerdings nur moderat – aufgestockt werden und neue Finanzierungsquellen durch die Europäische Investitionsbank (EIB), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) und durch eine Zusammenarbeit mit Drittländern und sonstigen Organisationen erschlossen werden.

Grundsätzlich ist dieser Ansatz zu begrüßen – er ist allerdings hinsichtlich der Ziele und Maßnahmen nicht grundlegend neu. Positiv formuliert: Die EU hat von Beginn an auf eine Verknüpfung von verschiedenen Politiken, die die Transformation der Länder im südlichen Mittelmeer unterstützen sollen, gesetzt. Diese Elemente fanden sich im Wesentlichen seit 1995 in den Dokumenten der Mittelmeer- und später auch der Nachbarschaftspolitik wieder. Das Problem war seither die Umsetzung – und hier wird die EU noch beweisen müssen, dass der Neuanfang auch tatsächlich einen Unterschied zur Praxis der Vergangenheit bedeutet.<sup>11</sup> Umso wichtiger ist es, die Initiative der Kommission mit politischem Gewicht zu füllen: eine Aufgabe, die jetzt die Mitgliedstaaten stärker in die Pflicht nimmt.

In der Mitteilung zur bereits seit längerer Zeit geplanten Review der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) vom 25. Mai 2011 wird das Prinzip der gegenseitigen Rechenschaftspflicht („mutual accountability“) hervorgehoben, ohne das eine Zusammenarbeit unter Partnern nicht funktionieren könne. Aber wie sollen die Asymmetrien dieser ungleichen Partner – der EU mit ihrem regulativen Ansatz auf der einen und die weiterhin in der Mehrzahl autokratischen Systeme in der Nachbarschaft auf der anderen Seite – in Zukunft überwunden werden? Die EU setzt dazu auch auf die positiven Effekte der demokratischen Öffnung in einigen südlichen Nachbarländern.

Die Tendenz der Bilateralisierung der Nachbarschaftsbeziehungen, wie sie durch die Ergänzung des multilateral angelegten Barcelona-Prozesses durch die ENP im Jahr 2004 begonnen wurde, soll – angesichts der gegenwärtig sehr unterschiedlichen Entwicklungen der Nachbarländer nahe liegend – in Zukunft fortgesetzt werden. Jedes Land solle individuell nach seinen Bedürfnissen behandelt werden und „mehr für mehr“ (mehr Zusammenarbeit und Unterstützung im Gegenzug für mehr Reformen) erhalten. Diese Logik, in der Vergangenheit als „positive Konditionalität“ bezeichnet, hat die EU zwar bereits seit Jahren zur Grundlage ihres nachbarschaftlichen Handelns erklärt, war damit bisher jedoch weit gehend erfolglos. Es ist auch hier fraglich, ob in Zukunft eine fundamentale Neuerung eintreten und das Prinzip des „mehr für mehr“ tatsächlich greifen kann. Eine stärkere personelle Präsenz etwa durch den EU-Sonderbeauftragten, der in ständigem Kontakt mit allen Akteuren stehen soll, könnte ein guter Ansatzpunkt sein, um einen kontinuierlichen Dialog und damit

---

9 European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy: Joint Communication: A new response to a changing neighbourhood. A review of European Neighbourhood Policy, Brussels, 25.05.2011, COM(2011) 303 final.

10 European Commission: Communication on migration, Brussels, 04.05.2011, COM(2011) 248 final.

11 Vgl. dazu Almut Möller: L'Allemagne face au printemps arabe, Note du Cerfa 88, Paris, Juli 2011.

die Grundlage für eine qualitativ neue Form der Zusammenarbeit zu befördern. Die EU und ihre Mitglieder müssen sich dabei allerdings auf langfristige Prozesse einstellen.

Die EU hat die Entwicklungsprobleme und Demokratiedefizite der südlichen Nachbarländer bereits in der Vergangenheit mit ihrer Nachbarschaftspolitik zu adressieren versucht. Es sind jetzt Zweifel angebracht, ob sie es schaffen wird, ihre Nachbarschaft in Zukunft tatsächlich effektiv auf dem Weg in Richtung Demokratie und soziale Marktwirtschaft zu unterstützen. Dies hängt von vielen Faktoren ab: im Wesentlichen von den internen Entwicklungen in den Nachbarländern und ihrer Bereitschaft zur Zusammenarbeit sowie der Bereitschaft der EU und ihrer Mitglieder, sich tatsächlich langfristig und mit überzeugenden Instrumenten und entsprechenden finanziellen Mitteln zu engagieren.

Auf der Seite der EU muss ganz grundlegend die Bereitschaft vorhanden sein, sich für die Nachbarn zu öffnen – die Debatte über das Thema Migration ist ein anschauliches Beispiel dafür, dass es hier im Wesentlichen zwei Pole gibt, die es miteinander zu vereinen gilt. Vereinfacht gesprochen bildet sich in der oben genannten Mitteilung der Kommission zur Migration von Mai 2011 einerseits das Interesse der EU mit ihrem weit gehend offenen Markt ohne Binnengrenzen an einer Kontrolle sowohl legaler als auch illegaler Migration ab. Hier wird der Sicherheitsgedanke betont. Der andere Pol der Debatte wird aus den Chancen gespeist, die eine planvolle und bedarfsgerechte Migration für die alternden Gesellschaften in der EU, aber auch für qualifizierte Arbeitskräfte oder Geschäftsleute aus den Ländern in der Nachbarschaft der EU bieten können. In welche Richtung die EU und ihre Mitglieder letztlich entscheiden – zugespitzt gesagt: Öffnung oder Abschottung –, hängt dabei nicht ausschließlich von rationalen sicherheitspolitischen und ökonomischen Erwägungen ab, sondern auch von der Wahrnehmung dieser Themen unter den Unionsbürgern. Und die zeigt, dass es angesichts der Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise wie auch der Globalisierung deutlich schwieriger geworden ist, die Menschen in der EU davon zu überzeugen, dass die Zukunft der EU nicht etwa in einer Abschottung, sondern in einer kontrollierten Öffnung liegt. Das Thema Visaliberalisierung ist für die Länder in der Nachbarschaft der EU ein interessanter Anreiz – aber ist er auch innerhalb der EU durchsetzbar? Zumindest erfordern diese Entscheidungen ein hohes Maß an politischer Führung und ein koordiniertes Vorgehen der EU-Länder. Die abwehrende Reaktion der italienischen Regierung auf einige wenige tausend Flüchtlinge ist einerseits nachvollziehbar, da Italien die Solidarität der anderen EU-Länder einfordern wollte. Andererseits wurde so ein klares Signal der Abschottung in dem Augenblick gesetzt, in dem in der südlichen Nachbarschaft die Demokratie nach Jahrzehnten der politischen Stagnation eine Chance bekam.

### **Ende oder neue Chance für die Zwei-Staaten-Lösung?**

Die Unterstützung eines Friedens zwischen Israel und den Palästinensern durch die Umsetzung der Zwei-Staaten-Lösung ist einer der Bereiche in der südlichen Nachbarschaft, in der sich die Europäische Union und ihre Mitglieder in den vergangenen Jahren mit einer im Grundsatz gemeinsamen Haltung aktiv und konstruktiv eingebracht haben. Gleich zu Beginn der politischen Umwälzungen in der arabischen Welt hatte die Außenbeauftragte Catherine Ashton auf der Münchner Sicherheitskonferenz im Februar 2011 den Zusammenhang zum Nahost-Friedensprozess unterstrichen. Unter ihrem Vorsitz tagte das Nahostquartett in München und verabschiedete eine Erklärung, nach der Fortschritte in den Verhandlungen zwischen den Konfliktparteien dringend notwendig seien, da die sich verändernde regionale Lage den Friedensprozess nachhaltig erschweren könnte.<sup>12</sup> Seitdem konnten die Parteien jedoch nicht an den Verhandlungstisch zurück gebracht werden. Auf palästinensischer Seite ist inzwischen die Einsicht gereift, dass ein Friedensschluss mit der Netanjahu-

Regierung so wenig absehbar sei, dass man über Alternativen nachdenken müsse. Mit der Ankündigung der palästinensischen Führung, im Herbst 2011 im Rahmen der Generalversammlung der Vereinten Nationen die Anerkennung als Staat zu erreichen und die Vollmitgliedschaft in den Vereinten Nationen zu beantragen, stehen die Europäische Union und ihre Mitglieder nun vor einer weiteren Frage, die die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Union in Bezug auf die MENA-Region innerhalb nur weniger Monate erneut spalten könnte. Besonders problematisch ist, dass dies zu einem Thema erfolgen könnte, bei dem die EU-Mitglieder in den vergangenen Jahren sichtbar an einem Strang gezogen haben. So hat sich Berlin frühzeitig gegen die Anerkennung eines Palästinenserstaates nach diesem Modell ausgesprochen und verweist auf die Notwendigkeit einer Verhandlungslösung, während Frankreich und Großbritannien sich weiterhin Optionen offen halten. Kommt es im Herbst zu einer erneuten Uneinigkeit zwischen den EU-Ländern, insbesondere zwischen den „Großen Drei“, so riskiert die EU, sich mit ihrer GASP dauerhaft unglaubwürdig zu machen – und Deutschland sähe sich unter Umständen erneut isoliert. Umgekehrt könnten die EU und ihre Mitglieder mit einem gemeinsamen Vorgehen in den Vereinten Nationen die Konfliktparteien möglicherweise positiv beeinflussen. Der Option, dass der Zwei-Staaten-Lösung auch durch eine Anerkennung Palästinas in den Vereinten Nationen zum Durchbruch verholfen werden kann, sollte Deutschland sich nicht weiter verschließen.<sup>13</sup>

### **Die Rolle der Hohen Vertreterin, des Europäischen Auswärtigen Dienstes und des neuen EU-Sonderbeauftragten für das südliche Mittelmeer**

Der Europäische Auswärtige Dienst (EAD) ist seit dem 1. Dezember 2010 offiziell arbeitsfähig, befindet sich aber weiterhin im Aufbau. Ende 2010 ernannte die Hohe Vertreterin Hugues Mingarelli, einen erfahrenen EU-Außenpolitiker und bisherigen stellvertretenden Generaldirektor in der DG RELEX, zum „Managing Director“ für den Nahen Osten und die südliche Nachbarschaft. Während der „Arabische Frühling“ weiter in vollem Gange war, dauerte der Rekrutierungsprozess für den Posten des ihm angegliederten EAD-Direktors für den MENA-Raum, die Arabische Halbinsel, Iran und Irak jedoch an. Erst im Juni 2011 erfolgte die Ernennung von Christian Berger, dem bisherigen Leiter der wichtigen EU-Delegation in den besetzten Palästinensergebieten. Der Österreicher Berger ist seit vielen Jahren in verschiedenen Funktionen mit dem Thema Nahost-Friedensprozess befasst und wird der Hohen Beauftragten auch in dieser Frage eine wichtige Stütze sein. Inzwischen wurde auch ein EU-Sonderbeauftragter für die Region ernannt. Nach anfänglichem Widerstand von Catherine Ashton, das bewährte Instrument des EU-Sonderbeauftragten beizubehalten – ihre Aufgaben sollten unter dem Vertrag von Lissabon künftig formal vom EAD übernommen werden –<sup>14</sup>, ernannte der Rat ebenfalls im Juni 2011 den spanischen Diplomaten Bernardino León Gross zum neuen EU-Sonderbeauftragten für den südlichen Mittelmeerraum. León war einst Mitarbeiter des ersten Sonderbeauftragten der Europäischen Union für den Nahost-Friedensprozess, Miguel Ángel Moratinos. Er soll den politischen Einfluss der EU in den südlichen Mittelmeerländern durch einen kontinuierlichen Dialog mit Regierungen, internationalen Organisationen und der Zivilgesellschaft stär-

---

12 Vgl. Middle East Quartet Statement, München, 5. Februar 2011.

13 Vgl. dazu ausführlich Muriel Asseburg: Palästina bei den Vereinten Nationen. Optionen, Risiken und Chancen eines palästinensischen Antrags auf Vollmitgliedschaft und Anerkennung, SWP-Aktuell 36, Berlin, August 2011.

14 Cornelius Adebahr/Almut Möller: Gesicht zeigen im arabischen Frühling. Warum die EU einen Sonderbeauftragten für Nordafrika braucht, DGAPanalyse kompakt 5, Berlin, Juni 2011.

ken.<sup>15</sup> Zu den Aufgaben des neuen Gesichts der EU im südlichen Mittelmeer wird es auch gehören, der neu eingerichteten „Task Force südliches Mittelmeer“ zuzuarbeiten.<sup>16</sup> Von dieser aus sollen die verschiedenen Maßnahmen und Finanzhilfen des EAD, der Kommission, der EIB, der EBRD und weiterer Finanzinstitutionen koordiniert werden. Der Sonderbeauftragte soll außerdem eng mit der Afrikanischen Union und dem Golfkooperationsrat zusammenarbeiten, um das multilaterale Element der Zusammenarbeit zu unterstreichen.

Die Erfahrung mit der Mittelmeerunion hat jedoch gezeigt: neue Strukturen und Ämter bedeuten noch lange keine gute Politik. Es ist ein Grundproblem beim Aufbau des EAD, dass dieser nicht vom Ende her gedacht wird, d.h. von den Interessen und Zielen der EU in einer bestimmten Region, sondern in erster Linie einer bürokratischen Logik folgt.<sup>17</sup> Catherine Ashton obliegt mit dem Versuch, die außen-, sicherheits- und nachbarschaftspolitischen Strukturen der EU und ihrer Mitglieder sinnvoll unter einen Hut zu bringen, die Quadratur des Kreises. Dabei kämpft sie gegen Besitzstandswahrer in den nationalen Außenministerien und den EU-Institutionen sowie gegen die Kritik an ihrer Person an, die weiter nicht verstummen will. Für mehr bleibt wenig Zeit – dies ist gerade im Hinblick auf die MENA-Region, in der sich seit Jahresbeginn 2011 grundlegende Rahmenbedingungen verändert haben, ein großes Versäumnis. Was die EU jenseits von Institutionen mehr denn je braucht, ist eine strategische Debatte zum „Arabischen Frühling“. Diese müsste zunächst eine fortlaufende gemeinsame Lageanalyse und Bewertung der Entwicklungen für die EU und ihre Mitglieder sowie eine Formulierung europäischer Interessen und Schwerpunkte umfassen. Daran angelehnt müsste der Einsatz von Instrumenten – dazu gehört auch die bedarfsgerechte Ausstattung und Besetzung der EU-Delegationen, die sich derzeit noch im Umbau befinden – diskutiert sowie über die Zuweisung entsprechender finanzieller Mittel entschieden werden. Vielleicht ist es eine Frage der Zeit, aber der Zustand des EAD und die bisherigen Reformvorschläge der Kommission zur südlichen Nachbarschaft lassen diese strategische Reichweite noch weitgehend vermissen.

### **Perspektiven der Nahost- und Mittelmeerpolitik**

Der „Arabischer Frühling“ hat die Mittelmeerpolitik mit neuer Dringlichkeit auf die Agenda der EU und ihrer Mitglieder gesetzt. Während die EU-Initiativen der südlichen ENP und vor allem der Mittelmeerunion in den vergangenen Jahren hinzudümpeln schienen, kann die EU der Debatte um eine effizientere Ausgestaltung ihrer südlichen Nachbarschaftspolitik nun nicht mehr ausweichen. Neben der Hoffnung der EU-Länder auf eine demokratische südliche Nachbarschaft mit offenen Gesellschaften besteht in den EU-Hauptstädten gleichermaßen Unsicherheit über die Zukunft der Nachbarregion. Ganz grundsätzlich wird die EU die Frage beantworten müssen, ob sie mit Offenheit auf den Wandel in ihrer Nachbarschaft zugeht und sich stärker für die Wirtschaften und Gesellschaften in der MENA-Region öffnet, oder ob sie angesichts eines zunehmenden Drucks ihrer eigenen Bevölkerungen – verstärkt durch die Schuldenkrise in Euro-Ländern und einer grundsätzlich wachsenden EU-Kritik – dem Reflex der Abschottung, der ebenfalls in den oben genannten Maßnahmen der vergangenen Monate zu spüren war, nachgeben will.

---

15 Vgl. Speech by EU High Representative Catherine Ashton on North Africa and the Arab World, European Parliament, Strasbourg, 6. Juli 2011, A 267/11.

16 Siehe European Union: HR Catherine Ashton sets up Task Force for the Southern Mediterranean, Press Release, Brüssel, 7. Juni 2011, A 226/11.

17 Vgl. Almut Möller: Strategie statt Bürokratie. Worauf es beim Aufbau des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) ankommt, DGAPstandpunkt N°5, Berlin, Mai 2010.

Der „Arabische Frühling“ ist in diesem Sinne nicht nur eine Aufgabe für die MENA-Länder, er hat auch für die EU alte Fragen verstärkt und neue Fragen aufgeworfen.

So stellt sich die Frage einer gemeinsamen EU-Migrationspolitik angesichts der Bilder von Lampedusa mit neuer Dringlichkeit. Zudem hat die deutsche Enthaltung zur von den Vereinten Nationen mandatierten Intervention der NATO in Libyen erneut Risse in der Europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik offen gelegt. Die Perspektive eines Friedensschlusses zwischen Israel und den Palästinensern, die die EU als eine ihrer Prioritäten in der südlichen Nachbarschaft sieht, ist in den vergangenen Monaten durch die regionalen Entwicklungen erschwert worden und die Perspektive einer Anerkennung Palästinas durch die Vereinten Nationen ist im Herbst 2011 in der EU umstritten. Der Atomstreit mit dem Iran ist momentan keine Priorität, wird aber auf absehbare Zeit wieder hoch kochen. Die Zusammenarbeit im multilateralen Rahmen, von Anfang an ein erklärtes Ziel der EU im einstigen Barcelona-Prozess, ist schwieriger geworden, weil die Region sich noch stärker ausdifferenziert. Gleichzeitig ist multilaterale Kooperation aber notwendiger denn je. Die Kooperation mit der Arabischen Liga, aber auch der Afrikanischen Union und dem Golfkooperationsrat, die die EU im Hinblick auf den „Arabischen Frühling“ gesucht hat, sollte vertieft werden. Die EU wird nicht umhin kommen, auch mit anderen Ländern Kontakt zu suchen, die in der MENA-Region aktiv sind. China ist ein Beispiel – hier steht die EU noch am Anfang. Die Zusammenarbeit mit dem Beitrittskandidaten Türkei ist ein anderes, für die EU eigentlich nahe liegendes Beispiel, das jedoch wie die Libyen-Frage gezeigt hat noch längst nicht selbstverständlich ist. Hinsichtlich der Frage der Partner hat die EU auch angekündigt, stärker mit der Zivilgesellschaft in den MENA-Ländern zusammenzuarbeiten. Damit eine solche Zusammenarbeit Erfolge zeigt, müssen jedoch noch viele Hürden überwunden werden, die ganz grundlegender Natur sind: Hierzu zählt zum einen, neue Partner zu identifizieren und dabei nicht eurozentristisch einzugrenzen, was die EU unter „Zivilgesellschaft“ versteht, zum anderen aber auch den Zugang zu EU-Mitteln zu vereinfachen und Bereitschaft zum langfristigen Engagement zu zeigen. Beim Thema Zivilgesellschaft ist jenseits der EU-Institutionen, die den Rahmen für Zusammenarbeit schaffen können, vor allem auch die Zivilgesellschaft in den EU-Ländern gefragt.

Schließlich stellt sich für die EU die Frage, wie sie die Demokratisierung in Tunesien und Ägypten tatsächlich effektiv unterstützen, inwieweit sie positive Anreize für weitere Länder (etwa Marokko und Jordanien) schaffen kann und wie sie gleichzeitig mittel- bis langfristig mit wachsenden Instabilitäten in Ländern wie Libyen, Syrien und dem Jemen umgehen will, die auf die gesamte Nachbarregion ausstrahlen werden. Die südliche Nachbarschaft der Union birgt neue Perspektiven für eine demokratische Öffnung, aber auch neue Unsicherheiten. Die EU muss nun unter Beweis stellen, dass sie in der Lage ist, Entwicklungen in ihrer Nachbarschaft stärker als in der Vergangenheit in eine positive Richtung zu beeinflussen.

### Weiterführende Literatur

- Muriel Asseburg: Der Arabische Frühling. Herausforderung und Chance für die deutsche und europäische Politik, SWP-Studie S17, Berlin, Juli 2011.
- Timo Behr (Hrsg.): Hard Choices. The EU's Options in a Changing Middle East, FIIA Report 28, Helsinki 2011.
- Paul James Cardwell: EuroMed, European Neighbourhood Policy and the Union for the Mediterranean: Overlapping Policy Frames in the EU's Governance of the Mediterranean, in: Journal of Common Market Studies, Volume 49, Number 2/2011, S. 219-241.
- Charles Grant: A new neighbourhood policy for the EU, CER policy brief, London, März 2011.
- Tobias Schumacher: The EU and the Arab Spring: Between Actorness and Spectatorship, in: Insight Turkey, Volume 13, Number 3/2011, S. 107-119.
- Nathalie Tocci und Jean-Pierre Cassarino: Rethinking the EU's Mediterranean Policies Post-1/11, IAI Working Papers 11/06, Rom, März 2006.



# Südosteuropapolitik

Franz-Lothar Altmann

Die Politik der Europäischen Union gegenüber den Ländern Südosteuropas beschränkt sich seit dem Jahr 2007, als Bulgarien und Rumänien EU-Mitgliedsländer wurden, auf die Staaten des so genannten Westlichen Balkan (und die Türkei). Hier muss eigentlich unterschieden werden zwischen einerseits dem Bereich Sicherheitspolitik einschließlich der Hilfestellung für diese Länder in der Entwicklung ihrer Staatlichkeit und dem Aufbau demokratischer Marktwirtschaften und der Erweiterungspolitik andererseits. Dabei ist allerdings offensichtlich, dass die Hilfestellung beim Aufbau demokratischer und marktwirtschaftlicher Strukturen ein wichtiger Bestandteil auch der langfristigen Zielsetzung der Erweiterungspolitik, d.h. der Aufnahme der Länder des Westlichen Balkan in die Europäische Union ist, so dass Sicherheitspolitik der Europäischen Union im Bereich des Westlichen Balkan im Grunde genommen von der Erweiterungspolitik bestimmt wird. Eine erfolgreiche Erweiterungspolitik sollte zusätzliche sicherheitspolitische Anstrengungen überflüssig machen.

## Erweiterungspolitik

Nach der letzten Erweiterungswelle, die mit dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens geendet hatte, stellte sich zunächst die Aufnahme weiterer neuer Länder in die Gemeinschaft insofern als schwierig, als der Vertrag von Nizza die Zahl der Mitglieder auf 27 beschränkt hatte und insbesondere argumentiert wurde, dass die bestehenden Institutionen (Kommission und Europäisches Parlament) in ihrem bisherigen Format nicht im Stande wären, eine Vergrößerung der Mitgliedschaft zuzulassen. Erst die Implementierung des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 schaffte die institutionellen Voraussetzungen für die Fortführung des Erweiterungsprozesses.<sup>1</sup> Zwar hat sich die Vorgehensweise für mögliche Kandidatenländer rein formal nicht geändert, d.h. die Reihenfolge bleibt wie folgt: Antrag, Fragebogen, Opinion der Europäischen Kommission, Entscheidung des Europäischen Rates zum Kandidatenstatus und schließlich Beginn der Verhandlungen über die nunmehr 35 Kapitel des *Acquis Communautaire* mit dem Abschluss der Vertragsunterzeichnung und die nachfolgende Ratifizierung seitens aller Mitgliedsstaaten und des Antragslandes. Inhaltlich muss aber doch konstatiert werden, dass der Vertrag von Lissabon nunmehr von Beitrittskandidaten erwartet, dass diese die so genannten Europäischen Werte respektieren und unterstützen. Diese Betonung der Europäischen Werte war den mitteleuropäischen Ländern der Beitrittswelle 2004/2007 in dieser Konditionalität so nicht präsentiert worden, nunmehr kommt also zu dem weitgehend technischen und rechtlich orientierten Verhandlungsprozess auch noch eine politische Einschätzung insofern hinzu, als die Europäischen Werte politisch interpretationsfähig seitens der Alt-Mitglieder sind.

---

1 Siehe hierzu den Beitrag „Südosteuropapolitik“ des Autors im Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, Seite 277.

Wie die jährlichen Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission deutlich machen, zeigen sich in den Ländern des Westlichen Balkan immer noch erhebliche Rückstände in den politischen und institutionellen Strukturen, der Prozess des Aufbaus funktionierender demokratischer Staaten mit selbsttragenden Wirtschaften wird noch für Jahre eine große Herausforderung bleiben. Dabei sind die einzelnen Länder deutlich unterschiedlich zu beurteilen, was den Stand der Kriterienerfüllung für den Beginn von Beitrittsverhandlungen betrifft. Aus diesem Grund ist auch kein verbindlicher Zeitplan für den Beitritt des Westlichen Balkan in die EU zu erkennen, obgleich beispielsweise Griechenland und Österreich im Jahr 2009 in ihrer „Agenda 2014“ dies in unrealistischer Form versucht hatten. Die Hindernisse, die den Erweiterungsprozess in einen unbestimmten Zeithorizont legen, sind jedoch nicht nur im langsamen und weiterhin schwierigen Reformprozess im Westlichen Balkan zu finden. Die allgemein zu beobachtende Erweiterungsmüdigkeit in der EU hängt zum einen mit den offensichtlichen Schwierigkeiten zusammen, die die zuletzt beigetretenen Länder Bulgarien und Rumänien in der Fortführung ihrer innenpolitischen Reformen, vor allem im Bereich Justiz (Bekämpfung von organisierter Kriminalität und Korruption) und Verwaltung, nach ihrem Beitritt aufzeigen. Zum anderen ist die EU derzeit beschäftigt, die relativ weitreichenden organisatorischen Veränderungen zu implementieren, die sich aus der Ratifizierung des Lissabon-Vertrages ergeben. Immerhin hat sich die Europäische Union von 15 Mitgliedern im Jahr 1995 auf heute 27 vergrößert. Die derzeitige Krise des Euroraums verunsichert zudem weite Teile der EU-Bevölkerung, insbesondere stellen die finanziellen Verpflichtungen zur Stabilisierung der südlichen EU-Länder ein zusätzliches Argument dafür, dass auf die Beitrittsbremse getreten werden müsse, weil für die nächsten möglichen Beitrittsländer aus dem Balkan nochmals erhebliche Wirtschaftshilfe aus den Struktur- und Regionalfonds sowie für die Agrarwirtschaften benötigt würde. Gut drei Viertel des EU-Haushalts werden zurzeit für diese Bereiche aufgewendet. Die EU Kommission argumentiert dabei deutlich für eine Verringerung dieses Prozentsatzes, um mehr Mittel zur Verfügung zu haben für die Schaffung von Arbeitsplätzen, für Forschung und Entwicklung und für notwendige Unterstützung der technologischen Grundlagen zur Bewältigung des Klimawandels. Auch die Angst vor einem kräftigen Zuzug von Arbeitssuchenden aus dieser Region ist nicht gerade förderlich für die Aufnahmebereitschaft.

Insbesondere Deutschland, Frankreich und die Beneluxländer sprechen sich daher für eine Verlangsamung des Beitrittsprozesses nach der Aufnahme Kroatiens aus. Auf der Befürwortungsseite finden sich an vorderster Front Griechenland, Bulgarien, Rumänien, Italien und Schweden (mit Ausnahme des letztgenannten Landes gerade die wirtschaftlich schwächsten EU-Mitgliedstaaten), doch auch das Vereinigte Königreich, Dänemark und Spanien stellen sich deutlich positiver zum Erweiterungsprozess. Mitte Oktober 2011 sendeten die Außenminister Bulgariens, Griechenlands und Rumäniens einen gemeinsamen Brief an den Erweiterungskommissar Štefan Füle mit einem Entwurf für eine Strategie, die den Beitritt der Westlichen Balkanstaaten in die Europäische Union beschleunigen soll.<sup>2</sup> Die Tatsache, dass es sich bei den Initiatoren ausgerechnet um die Länder handelt, die bei den übrigen EU-Mitgliedsstaaten wegen ihrer Fehlhandlungen die Erweiterungsmüdigkeit erst richtig verstärkt haben, sollte in Brüssel eher Stirnrunzeln als Zustimmung erzeugen.

---

2 Radio Kosova, berichtet in: UNMIK Media Monitoring Afternoon Edition vom 14.11.2011.

Betrachtet man die Position der EU gegenüber den einzelnen Ländern des Westlichen Balkan, so ergibt sich kurz gefasst folgendes Bild: seit dem EU-Gipfel von Thessaloniki im Jahr 2003 waren zunächst alle verbliebenen Balkanstaaten so genannte potentielle Beitrittskandidaten. Kroatien und Makedonien wurden zwei Jahre später (2005) offizielle Kandidaten, nachdem die EU-Kommission jeweils positive Gutachten (opinions) nach dem Ausfüllen und Rücksenden der Fragebogen durch die Applikanten verfasst hatte. Beitrittsverhandlungen wurden jedoch im selben Jahr im Oktober nur mit Kroatien begonnen, im Falle Makedoniens blockiert Griechenland wegen der ungelösten Namensfrage weiterhin den Beginn der Kapitel-Verhandlungen. Bereits 2009 hatte die Europäische Kommission die Aufnahme der Verhandlungen mit Makedonien empfohlen! Kroatien hat am 30. Juni 2011 die Beitrittsverhandlungen mit der EU abgeschlossen, die Unterzeichnung des Beitrittsvertrags wird für Ende desselben Jahres erwartet. Hierfür sind eine förmliche Stellungnahme der Kommission (sie erfolgte in der Opinion der Kommission für den Rat vom 12.10.2011), die Zustimmung des Europäischen Parlaments und ein Beschluss des Rates erforderlich. Nach erfolgreicher Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten und in Kroatien ist der Beitritt für den 1. Juli 2013 vorgesehen.

Zwischenzeitlich haben auch Montenegro am 15. Dezember 2008, Albanien am 19. April 2009, und Serbien am 22. Dezember 2009 formelle Beitrittsanträge in Brüssel eingereicht. Bisher hat der Europäische Rat jedoch nur Montenegro den offiziellen Kandidatenstatus am 17. Dezember 2010 zuerkannt, ein Datum für den Beginn der Verhandlungen wird aber auch im neuesten Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission vom Oktober 2011 noch nicht vorgeschlagen, trotzdem hofft Podgoriza auf einen entsprechenden Entscheid des Rates im Dezember. Štefan Füle hat im Übrigen in seiner Rede vor dem Auswärtigen Ausschuss des Europaparlaments am 12. Oktober 2011 im Rahmen der Vorstellung des Erweiterungspakets 2011 ein verändertes Vorgehen in den künftigen Verhandlungsrunden angekündigt: es sollen als erstes die Kapitel Justiz, Grundrechte und Inneres (justizielle Zusammenarbeit in Zivilsachen, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, polizeiliche Zusammenarbeit sowie abgestimmte Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung) behandelt werden und zwar auf der Grundlage der von den jeweiligen Regierungen akzeptierten Aktionspläne. Diese Kapitel sollen auch als letzte geschlossen werden, wobei regelmäßig über die Fortschritte Bericht erstattet wird. Falls nötig wird die Kommission zwischendurch entsprechende Korrektivmaßnahmen vorschlagen. Als erstes Land wird Montenegro diesen neuen Ansatz erfahren.<sup>3</sup>

Albanien hat zwar am 15. April 2010 seinen ausgefüllten Fragebogen zurückgesandt, eine positive Stellungnahme der Europäischen Kommission zur Gewährung des Kandidatenstatus blieb bisher jedoch aus, weil weiterhin vor allem die Bereiche Justizreform und unzureichende Bekämpfung der Korruption Anlass zu ernster Kritik geben. Auch wird die seit den letzten Parlamentswahlen des Jahres 2009 andauernde innenpolitische Krise von den politischen Beobachtern in der Europäischen Union mit ernster Sorge beobachtet.

Bosnien & Herzegowina ist von allen Ländern des Westlichen Balkan vertragsmäßig am weitesten von der Europäischen Union entfernt, lässt man zunächst Kosovo außer Betracht. Zwar ist am 1. Juli 2008 das Interimsabkommen über Handel und handels-

---

3 Štefan Füle, European Commissioner for Enlargement and European Neighbourhood Policy: Enlargement Package 2011, Address to the Committee on Foreign Affairs (AFET) of the European Parliament, Speech/11/652.

bezogene Fragen mit der EU in Kraft getreten, doch gestatten die innenpolitischen Zustände keine Überlegung bezüglich eines Beitrittsantrages. Das Land ist außer Stande, mit einer zwischen den drei Ethnien (Bosniaken, Kroaten und Serben) abgestimmten Stimme zu sprechen: Seit den letzten Wahlen vom 3. Oktober 2010 – also seit über einem Jahr – gibt es immer noch keine funktionierende Zentralregierung! Die ethnisch orientierten Politiker haben es trotz aller Vermittlungsbemühungen Brüssels (und auch Berlins) nicht vermocht, eine neue Verfassung zu verabschieden, die das Friedensabkommen von Dayton (2005) ersetzen soll. Die politischen und Verwaltungsstrukturen sind fragmentiert und verlangen immer noch die Eingriffe des Hohen Repräsentanten des UN Generalsekretärs / EU-Sonderbeauftragten (HR/EUSR). Seit 1. September 2011 ist allerdings dieses Amt nicht mehr mit nur einer Person besetzt. Der Europäische Rat hat am 18. Juli 2011 entschieden, dass der Däne Peter Sørensen das Amt des EUSR sowie des Leiters der EU-Delegation in B&H übernimmt. Bislang hatte der österreichische Diplomat Valentin Inzko beide Positionen, HR und EUSR, ausgefüllt.

Die EU hat wiederholt bekräftigt, dass Kosovo ebenfalls über eine klare europäische Perspektive verfügt. Problematisch ist hierbei jedoch, dass fünf der 27 EU-Länder (Griechenland, Rumänien, Slowakei, Spanien und Zypern) die einseitige Unabhängigkeitserklärung des Kosovo vom 17. Februar 2008 nicht anerkennen. Damit sind zunächst alle ansonsten existierenden Mechanismen und Instrumente für die schrittweise Annäherung eines Staates an die Europäische Union im Falle Kosovos eingefroren. Die EU ist jedoch alleine mit vier Institutionen im Kosovo präsent: mit einem Verbindungsbüro der Kommission (ECLO), mit dem Internationalen Zivildbüro (ICO), mit der Rechtshilfekommission EULEX und dem Sonderbeauftragten der EU (EUSR), wobei wie im Falle von Bosnien & Herzegowina der EU-Sonderbeauftragte und der Leiter des ICO bis Juli 2011 eine Person (mit zwei Hüten) war<sup>4</sup>. Über den Sommer 2011 war vorübergehend eine Teilung der beiden Funktionen erfolgt, es wird erwartet, dass künftig EUSR und Leiter des Verbindungsbüros ein und dieselbe Person sein werden, über die Zukunft des ICO besteht Unsicherheit. Darüber hinaus ist die Europäische Union weiterhin überproportional in der militärischen Schutztruppe KFOR vertreten.

### **Serbien und Kosovo**

Eine besondere Rolle fällt der EU zu als Vermittler in den so genannten technischen Gesprächen zwischen Belgrad und Pristina. Nachdem der Internationale Gerichtshof (ICJ) entgegen den Erwartungen Serbiens in einer „advisory opinion“ festgestellt hatte, dass die Unabhängigkeitserklärung des Kosovo nicht Internationales Recht verletzte, hatten Serbien und die Europäische Union gemeinsam bei der Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Resolution eingebracht, die technische Verhandlungen zwischen Belgrad und Pristina verlangte. Unter der Verhandlungsführung von Robert Cooper, dem Repräsentanten der Europäischen Union, begannen diese Gespräche am 8. März 2011 in Brüssel, wo alle zunächst vorgesehenen acht Runden stattfinden sollten. In den bislang sieben erfolgten Gesprächsrunden wurden Angelegenheiten diskutiert, die auf beiden Seiten Erleichterungen für die Bevölkerung bringen sollen. Es handelt sich dabei um die Bereiche Telekommunikation, Luftverkehr, Zollsiegel, Kataster, Autokennzeichen, die gegenseitige

---

4   Vergleiche hierzu wie Fußnote 1, Seite 283.

Anerkennung von Diplomen, den freien Personen- und Kfz-Verkehr und die Ermöglichung der Teilnahme des Kosovo an regionalen Initiativen wie beispielsweise der Zentraleuropäischen Freihandelszone (CEFTA). Nach zunächst bemerkenswerten Fortschritten erfolgte allerdings im September 2011 eine Unterbrechung der Gespräche, als die serbische Delegation zur achten Gesprächsrunde nicht antrat. Dies erfolgte als Protest gegen die Entwicklung im (zu 95 % von Serben bewohnten) Norden des Kosovo, wo Pristina am 25. Juli 2011 versucht hatte, die zwei Haupt-Grenzübergänge zwischen Nord-Kosovo und Serbien, Jarinje und Brnjak, unter die Kontrolle der kosovarischen Polizei- und Zollbehörden zu bekommen. Pristina hatte dreieinhalb Jahre darauf nicht reagiert, dass Serbien (und auch Bosnien & Herzegowina auf Druck der Republika Srpska) keine kosovarischen Güter einführen oder durch sein Territorium transportieren ließ, die mit dem Zollsiegel „Republik Kosovo“ versehen waren. Umgekehrt konnte Serbien über die ganze Zeit jedoch seine Waren ungehindert nach Kosovo liefern. Nachdem in Brüssel in der siebten Verhandlungsrunde vereinbart wurde, dass künftig kosovarische Waren mit dem Stempel „Kosovo Zoll“ nach Serbien geliefert werden dürfen, wollte Pristina an der Grenze (die von Serbien jedoch als solche nicht anerkannt wird) Zollkontrollen und -gebühren erheben und führte deshalb die Besetzungsaktion durch. Die darauf erfolgte Reaktion der Serben war die Blockade der zu den Übergängen führenden Straßen, aber auch der wichtigen Brücke zwischen dem albanischen Süd- und dem serbischen Nord-Mitrovica, durch Barrikaden der verschiedensten Art. Pristina hat mittlerweile seine Spezialpolizei (ROSU) von den Grenzübergängen wieder zurückgezogen, verstärkte KFOR-Kräfte sichern jetzt die Grenzübergänge und EULEX soll die Zollformalitäten durchführen. Kosovarische Zollbeamte sind lediglich als Beobachter zugegen.

Serbiens Premierminister Mirko Cvetkovic hatte den EU-Fragebogen nach überaus kurzer Bearbeitungszeit am 31. Januar 2010 dem Erweiterungskommissar Štefan Füle übergeben und wartete gespannt auf die Stellungnahme der EU-Kommission. Diese erfolgte am 12. Oktober 2011<sup>5</sup> und enthielt in der Tat die Empfehlung an den Europäischen Rat, Serbien den Kandidatenstatus zu gewähren. Die Hoffnungen, zugleich mit der Kandidatenstatus-Empfehlung auch die Empfehlung für ein Datum für den Verhandlungsbeginn zu erhalten, wurden jedoch nicht erfüllt. Vielmehr enthielt auch die Empfehlung der Gewährung des Kandidatenstatus die Bemerkung (Bedingung), dass die EU die Wiederaufnahme der abgebrochenen technischen Gespräche mit Pristina sowie die schnelle Inkraftsetzung der bereits ausgehandelten Übereinkommen erwartet. Die Kommission erklärte zwar, dass Verhandlungen über die einzelnen Kapitel bald aufgenommen werden sollten, jedoch sei erforderlich, dass deutlicher Fortschritt in den Beziehungen zu Pristina erzielt werde. Ausdrücklich wird in der Stellungnahme der Kommission in diesem Zusammenhang auf die Bereiche regionale Zusammenarbeit, Telekommunikation, gegenseitige Anerkennung der Diplome und die aktive Zusammenarbeit mit EULEX in der Erfüllung seiner Aufgaben im Gesamtbereich(!) des Kosovo verwiesen. Die Kommission wird einen besonderen Bericht zur Verwirklichung dieser Erfordernisse erstellen, sobald ausreichender Fortschritt hierbei erzielt wurde.

---

5 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Commission Opinion on Serbia's application for membership of the European Union, COM(2011) 668 final, Brüssel, 12.10.2011.

Für Serbien und Kosovo stellt sich die durch die jüngsten Vorkommnisse zugespitzte, gleichzeitig aber auch eingefrorene Situation in Bezug auf die Annäherung an die EU dergestalt dar, dass sich beide Staaten nunmehr gegenseitig blockieren. Serbien ist auf nicht absehbare Zeit für eine Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union dadurch blockiert, dass es die Bedingung gut-nachbarschaftlicher Beziehungen durch die Nichtanerkennung der Realität, d.h. die Existenz der neuen Republik Kosovo, nicht erfüllen kann. Die Europäische Union hat aber klargestellt, dass ein zweiter Fall Zypern nicht akzeptiert werde. Es ist auch nicht vorstellbar, dass Serbien Mitglied in der EU wird, wenn erwartet werden muss, dass es dann jede für Kosovo positive Initiative durch sein Veto blockieren wird. Erforderlich ist also nicht unbedingt eine formelle Anerkennung des Kosovo durch Belgrad. Ohne ein Abkommen, das jedoch die Realität anerkennt, wie dies beispielsweise zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der DDR im so genannten Grundlagenvertrag geschah, kann aber Serbien nicht Mitglied werden. Andererseits ist Kosovo durch die Verweigerungshaltung Belgrads an der Erringung der UN-Mitgliedschaft, aber auch einer Teilnahme an der regionalen Kooperation in der Region blockiert. Letzteres wenigstens sollte im Laufe der derzeitigen Verhandlungsrunden geklärt werden. Entscheidend bleibt zudem für Pristina, wie die restlichen fünf EU-Mitgliedsländer, die bisher die Unabhängigkeit des Kosovo nicht anerkannt haben, reagieren werden, sollte Belgrad tatsächlich zu einem Ausgleich mit Pristina kommen. Für eine Aufnahme in die Europäische Union ist Einstimmigkeit der Mitglieder erforderlich. Sollte also Belgrad, gleich in welcher Form, die Realität, also die de facto Unabhängigkeit des Kosovo anerkennen, um in Mitgliedschaftsverhandlungen eintreten zu können, dann stünden diese fünf Staaten vor der schwierigen Entscheidung, ob sie weiterhin die Vollendung der Europäischen Einigung, d.h. die Aufnahme Kosovos, lediglich wegen ihrer eigenen innenpolitischen Minderheitenprobleme behindern wollen. Eine Einigung zwischen Belgrad und Pristina würde somit die weitere Aufrechterhaltung der Anerkennungsverweigerung dieser Staaten ad absurdum führen. Ob in diesem Falle ein völkerrechtliches Konstrukt gefunden werden kann, das ohne Anerkennung eine Aufnahme des Kosovo in die EU ermöglicht, wurde bisher noch überhaupt nicht angedacht.

### **Sicherheitspolitik: Visafreiheit**

Nach langem Zögern hatte am 30. November 2009 der Rat der Europäischen Union für Recht und Inneres die Visaerfordernisse für den Eintritt in die Schengenzone für die Bürger Mazedoniens, Montenegros und Serbiens mit Wirkung vom 19. Dezember 2009 aufgehoben. Vorausgegangen waren erfolgreiche Verhandlungen über die Erfüllung entsprechender Bedingungen zu zwei Hauptbereichen, erstens die korrekte Durchführung von Vereinbarungen über die Rücknahme von Personen und zweitens die Sicherheit beispielsweise bezüglich Dokumenten, illegaler Einwanderung, öffentlicher Ordnung. Der zweite Themenkomplex beinhaltet die Einführung von biometrischen Pässen, die Garantie wirksamer Grenzkontrollen in Kooperation mit FRONTEX<sup>6</sup>, eine Asylpolitik, die mit den EU-Standards übereinstimmt, eine effektive Migrationskontrolle, die Bekämpfung von

---

6 Aus dem Französischen *Frontières extérieures*: Koordinierungsagentur für die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedsstaaten im Bereich des Schutzes der Außengrenzen. Sie unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Ausbildung von nationalen Grenzschutzbeamten und legt unter anderem gemeinsame Ausbildungsnormen fest.

organisierter Kriminalität, die Zusammenarbeit der Gerichte mit denjenigen in den EU-Mitgliedstaaten, die operationale Kooperation mit Europol und den Schutz persönlicher Daten. Am 8. November 2010 entschied der Rat der Europäischen Union auch für Albanien und Bosnien & Herzegowina Visa-Freiheit für Personen, die im Besitz von biometrischen Pässen sind. Die Bestimmung trat am 15. Dezember 2010 in Kraft. Damit bleiben als letzte im Westlichen Balkan die Bürger Kosovos noch ohne Visafreiheit für Reisen in die Europäische Union.

### Der Finanzrahmen

Für den End-Zeitraum der laufenden Finanzierungsperiode, d.h. für die Jahre 2011-2013, hat die Europäische Kommission am 12. Juli 2011 die Planung der finanziellen Unterstützung für die laufenden Reformen in Albanien, Bosnien & Herzegowina, Island, Kroatien, Makedonien, Montenegro, Serbien, der Türkei und Kosovo abgeschlossen. Insgesamt werden die Mittel des so genannten Instruments für die Vorbeitrittshilfe (IPA) 5,5 Milliarden Euro ausmachen, wobei allerdings alleine die Türkei knapp 2,4 Milliarden Euro erhalten soll. „Mit rund 10 % der verfügbaren IPA- Mittel soll gewährleistet werden, dass die Westlichen Balkanstaaten und die Türkei ihre multilateralen Beziehungen in Bereichen ausbauen, die für die europäische Integration und die Stabilität in der Region als wesentlich angesehen werden und in denen ein klarer Bedarf an regionaler Zusammenarbeit besteht“<sup>67</sup>. In ihrem Bericht an das Europäische Parlament und den Rat hat die Kommission am 12. Oktober 2011 die genauen Zahlenangaben vorgelegt:

Tab.1: Vorgesehene Mittelzuweisungen aus der Vorbeitrittshilfe (IPA) für die Jahre 2011 bis 2013 für die Länder des Westlichen Balkan und die Türkei, in Millionen Euro (in lfd. Preisen)

Jahr	2011	2012	2013
<b>Kandidatenländer</b>			
Kroatien	156,5	156,2	95,5
Makedonien	98,0	101,9	117,2
Montenegro	29,8	16,3	5,2
<b>Potentielle Kandidaten</b>			
Albanien	94,4	94,6	98,1
Bosnien & Herzegowina	107,4	107,9	111,8
Kosovo	68,7	68,8	73,7
Serbien	201,9	202,1	214,7

Anm.: Für die *Kandidatenländer* sind Zahlungen in den folgenden Bereichen vorgesehen: Übergangshilfe und Institutionenaufbau, Grenzüberschreitende Zusammenarbeit, Regionale Entwicklung, Entwicklung der Humanressourcen, Ländliche Entwicklung.

Für die *potentiellen Kandidaten* sind Zahlungen nur in den ersten der beiden oben genannten Bereiche vorgesehen.

Quelle: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM(2011) 641 final, Brüssel, 12.10.2011.

7 Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 12. Juli 2011, IP/11/863.

Am 30. Juni 2011 hat die Kommission auch die finanziellen Vorschläge für die Jahre 2014-2020 vorgestellt. Hierin sind 12,5 Milliarden Euro für die Erweiterungspolitik aufgestellt, d.h. für die Fortsetzung der Unterstützung für die Kandidaten- und potentiellen Kandidatenländer des Westlichen Balkan und die Türkei. Erweiterungskommissar Füle erklärte hierbei, dass die Regelungen vereinfacht werden, mit einem erneuten Fokus auf die spezifischen Reformbedürfnisse in den einzelnen Ländern. Schwerpunkte hierbei sollen die Unterstützung für die Bereiche Regionale Kooperation, Reform der Justiz und der öffentlichen Verwaltung, die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption und die Implementierung von EU-Gesetzen und -Standards sein.

### **Weiterführende Literatur**

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012, Brussels, 12.10.2011, COM(2011) 666 final.

Barbara Lippert: EU-Erweiterung. Vorschläge für die außenpolitische Flankierung des Beitrittsprozesses. SWP-Studie S 7 vom März 2011.

Christophe Hillion: The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy, Swedish Institute for European Policy Studies, 2010:6.

Erich Rathfelder: Kosovo, Edition Suhrkamp 2574, Berlin 2010.

Ernst M. Felberbauer/Predrag Jurekovic (Hrsg.): 15 Years of Peace-Building in the Western Balkans – Lessons Learnt and Current Challenges, National Defence Academy and Bureau for Security Policy at the Austrian Ministry of Defence and Sports, Wien 2010.

Stevó Pendarovski u.a. (Hrsg.): Europe after the Lisbon Treaty (Conference Proceedings), University American College & Friedrich Ebert Stiftung, Skopje 2010.

Franz-Lothar Altmann: Les Balkans vus de Berlin aujourd'hui, notes du CERFA 81, Ifri, Paris 2011



# Ukraine, Belarus, Republik Moldau und der südliche Südkaukasus

Iris Kempe

Die östlichen Nachbarstaaten der Europäischen Union Belarus, die Ukraine, die Republik Moldau, Armenien, Aserbaidschan und Georgien befinden sich weiterhin im dreifachen Transformationsprozess der Etablierung von Demokratie, Marktwirtschaft und eines Nationalstaates. Dieser Prozess verläuft oftmals nicht gradlinig, sondern ist begleitet von zahlreichen Problemen und Konflikten. Die Europäische Union versucht hierbei den östlichen Nachbarstaaten eine attraktive Perspektive anzubieten – ohne ihnen aber institutionelle Möglichkeiten einzuräumen. Um einen Überblick über die aktuellen Entwicklungen zwischen der Europäischen Union und ihren östlichen Nachbarstaaten zu erlangen, muss sowohl die Entwicklung in den Nachbarstaaten selbst untersucht werden, als auch die Ostpolitik der Europäischen Union. Die Europäische Union hat 2010/2011 an ihrem bisherigen Kurs gegenüber den östlichen Nachbarstaaten festgehalten. Oberstes Ziel ist es ein Rahmenabkommen zu vereinbaren, das als Nachfolgeabkommen der Ende der 1990er Jahre unterzeichneten Partnerschafts- und Kooperationsabkommen fungiert. Dazu verhandelt die Europäische Union mit allen östlichen Nachbarstaaten, mit Ausnahme von Belarus, Assoziierungsabkommen. Diese Abkommen enthalten umfassende Möglichkeiten der sektoralen Kooperation auf wirtschaftlicher (Freihandelsabkommen), gesellschaftlicher (Visaabkommen) und politischer Ebene. Sollten diese Abkommen in Kraft treten, wären sie ein Wegweiser zu einem Beitritt zur Union. Allerdings wäre nur eine Beitrittszusage ein nachhaltiges Instrument zur Gestaltung der Transformation.

Um die Annäherung der Nachbarstaaten an die Union zu unterstützen, verfolgt die Europäische Union seit Ende 2008 das Programm der östlichen Partnerschaft. Neu an dieser Strategie ist die Beschränkung auf die östlichen Nachbarstaaten sowie die Einbindung von Nichtregierungsorganisationen als gestaltende Akteure. War dies zunächst eine richtungsweisende ostpolitische Initiative, so haben die Regimewechsel im Mittelmeerraum Anfang 2011 Forderungen nach einer Neujustierung der europäischen Außenpolitik ausgelöst. Erneut wurden Fragen nach finanzieller und strategischer Schwerpunktsetzung der europäischen Nachbarschaftspolitik erörtert. Von der polnischen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2011 werden richtungsweisende Signale dazu erwartet, wie sich die östliche Partnerschaft als eine ursprünglich polnisch-schwedische Initiative an die neuen Rahmenbedingungen anpassen kann. Die weitere Entwicklung der östlichen Nachbarschaftspolitik hängt auch davon ab, ob es der Europäischen Union gelingt, Russland und die Nachbarstaaten in eine gesamteuropäische Strategie einzubinden. Künftige Fortschritte hängen ganz wesentlich vom Transformationsprozess und dem Ausmaß der Orientierung der sechs östlichen Nachbarstaaten auf Europa ab.

## **Die Entwicklungen in den östlichen Nachbarstaaten. Bemühungen und Blockaden auf dem Weg nach Europa**

### *Georgien*

Die Entwicklungen in Georgien verdeutlichten auch 2010/2011, dass es der Regierung unter Präsident Saakashwili nicht gelungen ist, eine gesellschaftlich vermittelbare Strategie zum Umbau des politischen und wirtschaftlichen Systems anzubieten. Am Wichtigsten wäre es dabei zunächst, gegenwärtiger Härten zum Trotz, klar verständlich dargelegte Perspektiven aufzeigen zu können. Dementsprechend verläuft die Entwicklung oftmals ohne erkennbare Linie und zeigt sowohl Fortschritte als auch Rückschritte auf. Sensible Aspekte sind die zwar akut eingedämmten, aber langfristig noch nicht gelösten ethnisch-territorialen Konflikte mit Abchasien und Südossetien, das ungelöste Verhältnis zur Russischen Föderation sowie die angespannte ökonomische und wirtschaftliche Lage des Landes. Letztere ist geprägt vom ultraliberalen Reformkurs der Regierung. Es fehlt an einer leistungsfähigen Sozialpolitik, um angemessen auf Arbeitslosigkeit und Armut in Georgien reagieren zu können.

Die Innenpolitik des Landes steht bereits unter den Vorzeichen der Parlamentswahlen 2012 und der Präsidentschaftswahlen 2013. So verabschiedete das georgische Parlament am 5. November 2010 eine Änderung der Verfassung. Demnach soll nach den Präsidentschaftswahlen 2013 das georgische Regierungssystem von einer präsidentiellen in eine semipräsidentielle Demokratie geändert werden. Zahlreiche Kompetenzen des Präsidenten würden dann in die Zuständigkeit des Parlaments fallen. Der Präsident wäre dann zwar immer noch direkt gewähltes Staatsoberhaupt, Oberbefehlshaber über das Heer und richtungweisend in der Außenpolitik, jedoch läge das politische Tagesgeschäft dann beim Premierminister und seinen Ministern. In der Praxis wird vermutet, dass Saakaschwili mit der Verfassungsänderung versucht, sich über das Ende seiner Amtszeit als Präsident hinaus Einfluss auf die Politik in Georgien zu bewahren. Damit würde sich das georgische Regierungssystem dem russischen Regierungssystem annähern. Während sich die Stärkung des Parlamentarismus grundsätzlich positiv auf die Transformation auswirken kann, kritisierten der Europarat und die Venedig-Kommission, dass die Zuständigkeitsbereiche von Präsident und Premierminister vor allem in der Außenpolitik klarer getrennt sein müssten als in der bisherigen Version – sonst könne es zu gegenseitigen Blockaden kommen. Die georgische Opposition monierte, dass die Änderungen fast ohne öffentliche Debatten durch die von Saakaschwili dominierte Parlamentsmehrheit angenommen wurde und dies ihm den Machterhalt durch die Hintertür sichern kann.

Ein weiterer Rückschritt in der demokratischen Transformation des Landes waren die öffentlichen Proteste im Vorfeld der Feierlichkeiten zum nationalen Unabhängigkeitstag am 26. Mai 2011. Bereits mehrere Tage im Vorfeld hatte die außerparlamentarische Opposition mit öffentlichen Protesten den Rücktritt des Präsidenten gefordert. Mit dem Ende der genehmigten Demonstration am Vorabend der Feierlichkeiten ließ die Polizei die Kundgebung mit extremer Gewalt räumen. Es kam zu mehreren Todesopfern, Dutzenden von Verletzten und zahlreichen Inhaftierungen. Während die Regierung die Schuld bei russischen Provokationen suchte, fordert die georgische Öffentlichkeit eine unabhängige Untersuchung der Ereignisse.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Statement of the First Working Group of the EaP Civil Society Forum on events of 26th of May in Georgia.

Außenpolitisch laviert sich Georgien nach wie vor zwischen dem angespannten Verhältnis zur russischen Föderation und den fehlenden Zusagen und Sicherheitsgarantien westlicher Akteure, insbesondere der EU und ihren Mitgliedstaaten, den USA und der NATO. Seit dem Ausbruch des russisch-georgischen Krieges im August 2008 ist es nicht gelungen, die diplomatischen Beziehungen zu Moskau wieder aufzunehmen.

Bei der europäischen Integration kam es 2010/2011 zu Fortschritten. Ergebnis war die Aufnahme von Verhandlungen über ein Assoziierungsabkommen. In diesem Kontext unterzeichnete die georgische Regierung im Januar 2011 ein Abkommen über den erleichterten Erhalt von EU-Visen, geknüpft an ein Abkommen zur Rückführung von illegal eingereisten Personen und führte Pässe gemäß biometrischen Standards ein. Wichtige Institutionen zur Sicherung von Frieden bleiben die EUMM (EU Monitoring Mission) ebenso wie die Genfer Gespräche zur Klärung des Konflikts zwischen Georgien und Russland. Beide Mandate wurden verlängert, wenngleich die Kritik an der Unzulänglichkeit des EUMM-Mandates, insbesondere wegen fehlenden Zugangs zu Abchasien und Südossetien, zugenommen hat. Die Genfer Gespräche stehen immer wieder unter dem Vorwurf nicht ausgewogen zu sein und nicht zur Lösung von Problemen zu führen.<sup>23</sup>

### *Armenien*

In der armenischen Innenpolitik ist es auch 2010 nicht gelungen, einen Ausweg aus der politischen Krise zu finden, die durch die Präsidentschaftswahlen im Februar 2008 ausgelöst wurde. Stattdessen kam es zu einer zunehmenden Distanzierung zwischen der Gesellschaft und der politischen Elite. Nach sowjetischem Muster versuchen Regierungsvertreter den NGO-Sektor für die politischen Interessen des Staates zu vereinnahmen. Der Europarat monierte die Verletzung der Pressefreiheit in Armenien. Laut dem Global Press Freedom Ranking von Reporters Sans Frontieres nimmt Armenien im Jahr 2010 den Platz 101 unter insgesamt 178 Staaten ein.<sup>4</sup>

Eine Annäherung Armeniens nach Europa wäre durch die Öffnung der Grenze zur Türkei denkbar. Nach ersten Durchbrüchen 2009 gelang es der Diplomatie aber nicht, erneute Rückschritte zu verhindern. Stattdessen unterhält Armenien enge Beziehungen zu Russland. Auf unterschiedliche Weise demonstrierte der Kreml auch in Armenien, dass die demokratischen Regenbogenrevolutionen grundsätzlich gescheitert sind – und dass die russische Regierung die Dominanz über das so genannte „Nahe Ausland“ durch wirtschaftliche Abhängigkeit und den Einfluss über ethnisch-territoriale Konflikte wieder zurückerlangt. Im August 2010 unterzeichneten der armenische und der russische Präsident eine Verlängerung der Stationierung russischer Truppen um insgesamt 49 Jahre.<sup>5</sup> Zu einer öffentlichen Debatte über die strategischen Konsequenzen dieses Abkommens kam es so gut wie gar nicht. Die engen Beziehungen zwischen den beiden Staaten kam auch dadurch zum Ausdruck, dass sich die beiden Präsidenten im vergangenen Jahr bei diversen Anlässen insgesamt neun Mal begegnet sind.

---

2 CDM Leader Calls for Suspending Participation in Geneva Talks, in: Civil Georgia, Tbilisi, 21. June 2011.

3 European Diplomat on Russia-Georgia Conflict, in: Civil Georgia, Tbilisi, 23. März 2011.

4 Press Freedom Index, Reporters without Borders 2010.

5 Armenia in 2010. A Year of Uncertainty / The Civilitas Foundation Yerevan, Civilitas Foundation, 2010, S. 7ff.

*Aserbaidshans*

Bezeichnend für die Innenpolitik Aserbaidshans sind die Parlamentswahlen vom 7. Dezember 2010. Die Regierungspartei siegte, wie auch bei allen anderen Parlamentswahlen seit 1995, mit klarer Mehrheit. Der größte Oppositionsblock aus den Parteien Volksfront und Musavat konnte kein einziges Mandat erringen. Der Vergleich zwischen den Parlamentswahlen 2005 und 2010 offenbart die Konsolidierung der politischen Macht des Präsidenten und den schleichenden Niedergang der Opposition. Demnach haben die beiden wichtigsten Oppositionsparteien Musavat und Volksfront nur noch wenig Ausstrahlungskraft. Neuere Oppositionskräfte, wie das 2009 gegründete Netzwerk REAL (Respublikaci Alternativ), konnten sich nicht etablieren. In ihrer Wahlbeobachtung monierte die OSZE die demokratischen Verletzungen bei den Wahlen. Kritisiert wurden insbesondere die fehlende Versammlungsfreiheit und die restriktiven Möglichkeiten, um einen freien und fairen Wahlkampf zu verhindern. In Aserbaidshans hat sich unter dem Regime Aliiev eine Autokratie institutionell etabliert. Die Macht des Regimes basiert auf dem Einfluss eines Rentierstaates und dessen fehlendem Interesse an demokratischen Reformen.

Dem politischen Leben in Aserbaidshans haben die Parlamentswahlen 2010/2011 somit keine positiven Impulse gegeben. Sie haben weder neue politische Akteure noch ein verändertes Machtgefüge hervorgebracht. Die enge Verflechtung von Politik und Oligarchie, die Patronage und Günstlingswirtschaft und der Mangel an Pluralismus und Medien- und Meinungsfreiheit wurden als vorherrschende Merkmale des politischen Systems in Aserbaidshans einmal mehr gefestigt. Auch das neue gewählte Parlament wird seine konstitutionelle Rolle als staatliche Gewalt und als Kontrollinstanz für Exekutive und Jurisdiktion nicht einnehmen.<sup>6</sup>

Bis Anfang 2011 kam es in Aserbaidshans zu keinen öffentlichen Protesten oder einer friedlichen Revolution. Öffentliche Manifestationen der gesellschaftlichen Unzufriedenheit werden mit politischem Druck verhindert. Möglichkeiten zur öffentlichen Meinungsäußerung sind so gut wie nicht vorhanden. Dennoch hat die Opposition Nischen für ihre Aktivitäten gefunden, insbesondere über die sozialen Internetmedien, facebook und youtube. Auch angeregt durch die Proteste und Regimewechsel im Mittleren Osten kam es im März 2011 zu mehreren Kundgebungen mit dem Ziel, den Rücktritt von Präsident Aliiev und ein demokratisches Aserbaidshans zu erlangen. Das Regime reagierte darauf mit der üblichen Härte und verhinderte weitere Proteste mit administrativem Druck.

Die Beziehungen zwischen Aserbaidshans und der EU sind dominiert von dem europäischen Interesse, das Land als verlässlichen Lieferant europäischer Energie zu nutzen.<sup>7</sup> Dies veranlasst die europäischen Institutionen zu einem insgesamt pragmatischen Kurs gegenüber Aserbaidshans, dem die mangelhafte Menschenrechts- und Demokratisierungspolitik des Landes oft untergeordnet wird. Ähnliches trifft auf die Haltung des Landes im Konflikt über Berg Karabach mit Armenien zu. So unterzeichnete Aserbaidshans am 13. Januar 2011 eine gemeinsame Erklärung zur Energiepartnerschaft zwischen Aserbaidshans und der Europäischen Union.<sup>8</sup>

---

6 Matthias Jobelius: Aserbaidshans nach den Wahlen. Kein Anzeichen für Demokratisierung, in: FES Perspektiven, Südkaukasus, Dezember 2010.

7 Uwe Halbach, Kamran Musayev: EU-Aserbaidshans: Nicht nur Energiepartner. Politische Reformen und friedliche Konfliktbearbeitung sollen mehr Gewicht bekommen, in: SWP-Aktuell 11, Februar 2011.

## *Belarus*

Seit 2008 hatte die Europäische Union ihren Kurs gegenüber Belarus weg von der Isolation hin zu mehr Kooperation geändert und unter anderem den Visabann gegen Vertreter der belarussischen Elite aufgehoben. Gleichzeitig signalisierte das Regime in Minsk ebenfalls mehr Interesse an der Kooperation mit der Europäischen Union, was auch ein Versuch war, sich von der Abhängigkeit von Russland zu emanzipieren. Dieser Kurs war begleitet von vorsichtigen Signalen der innenpolitischen Transformation, wie die Änderung der Wahlgesetzgebung, die der demokratischen Opposition mehr Handlungsfreiraum ermöglichte.

Dieser Kurs nahm mit den Präsidentschaftswahlen am 19. Dezember 2010 ein abruptes Ende. Die Wahlen wurden trotz gradueller Verbesserungen von den internationalen Organisationen zur Wahlbeobachtung nicht als frei und fair entsprechend den Vorgaben der OSZE eingeschätzt. Nach dem Wahlen kam es am Abend des 19. Dezember zu einer Protestkundgebung.<sup>9</sup> Das Lukaschenka Regime reagierte in voller Härte, indem es die Demonstration auflöste und fast alle Schlüsselvertreter der Opposition verhaften ließ. Es folgten lange Gerichtsprozesse, deren Ausgang zum Teil noch offen ist.<sup>10</sup>

Andere Entwicklungen markierten weitere Krisen und Risse im Regime.<sup>11</sup> Neben den politischen Gefangenen ist dabei die wirtschaftliche Krise des Landes zu nennen. Im Laufe des Jahres 2010 haben sich die ausländischen Schulden verdoppelt und sind bis zu 52 Prozent des Bruttosozialproduktes des Landes angestiegen. Die Währungsreserven des Landes haben drastisch abgenommen und das Land zu einer Entwertung des Rubels gezwungen. Die belarussische Bevölkerung reagierte mit Panikkäufen von Nahrungsmitteln, Konsumgütern und Divisen. Außerdem reagierten die Unternehmen mit Kurzarbeit und Zwangsurlaub für 600.000 aller Beschäftigten. Die soziale und wirtschaftliche Krise widerspricht den ideologischen Ansprüchen des Regimes Lukaschenkas. Im April 2011 kam es in Minsk zu einem Bombenschlag auf eine Metrostation im Zentrum, die 14 Tote und mehr als 200 Verletzte forderte. Die Behörden konnten in kurzer Zeit den Täter überführen, womit sich das Regime als handlungsstark in Krisensituationen zu präsentieren suchte.

Die Europäische Union reagierte auf die Wahlfälschungen und Eskalationen gegen Anhänger der Opposition mit politischen Sanktionen sowie der Verweigerung von Schengenvisen für rund 150 Vertreter des Regimes. Im Februar 2011 initiierte die polnische Regierung eine internationale Geberkonferenz in Warschau zur Unterstützung eines demokratischen Belarus, an der Vertreter aus 40 Staaten teilnahmen, darunter auch EU Mitgliedsstaaten und die USA. Ergebnis war die finanzielle Unterstützung der Zivilgesellschaft in Belarus in Höhe von 87 Millionen Euro.<sup>12</sup> Die Europäische Union ist mit ihren aktuellen Entscheidungen zu dem bisherigen Ansatz zurückgekehrt, das Lukaschenka Regime zu sanktionieren und dabei gleichzeitig der demokratischen Opposition weitgehende Unterstützung anzubieten. Damit wurden die positiven Signale für das kurzfristige politische

---

8 Joint Declaration on the Southern Gas Corridor, President of the Republic of Azerbaijan, Ilham Aliyev and President of the European Commission José Manuel Durão Barroso, 13. Januar 2011 in Baku.

9 OSCE/ODHIR: International Election Observation, Republic of Belarus – Presidential Elections, 19. Dezember 2010, Statement of Preliminary Findings and Conclusions.

10 Balazs Jarabik/Jana Kobzova/Andrew Wilson: The EU and Belarus after the Election, in: European Council on Foreign Relations, Policy Memo, Januar 2011.

11 Bilanz: Belarus nach der Präsidentschaftswahl, Nr. 1, Mai 2011.

12 Poland To Host Donor Conference For Belarus Opposition Groups, in: Radio Free Europe/Radio Liberty, 29. Januar 2011.

Tauwetter in Belarus beendet, ohne aber deutlich über die bisherigen Restriktionen hinauszugehen – wie beispielsweise die Verhängung eines Handelsboykotts.

### *Die Ukraine*

Mit der Amtsübernahme durch Präsident Viktor Janukowitsch nach den Präsidentschaftswahlen im Februar 2010 kam es, trotz anderslautender Ankündigen, zu einer Verschiebung der innen- und außenpolitischen Entwicklung des Landes weg von der Europäischen Union und hin zu einer stärkeren Annäherung an Russland.<sup>13</sup> Laut den Einschätzungen ukrainischer und internationaler Experten hat der Druck der Regierung auf demokratische Akteure im Land zugenommen. Um sein politisches Mandat zu stärken und weniger vom demokratischen Machtgleichgewicht im Land abhängig zu sein, ließ Janukowitsch die Änderungen der Verfassung im Zuge der orangenen Revolution hin zu einer Stärkung des Parlamentarismus am 1. Oktober 2010 rückgängig machen. Eine zweite Plattform des Stopps demokratischer Reformen ist die Einschränkung des unabhängigen Journalismus. Außerdem hat der Druck auf die unabhängigen Medien zugenommen. Den Sendern TVi und Kanal 5 wurden die Frequenzen entzogen, um sie dem regierungsfreundlichen Kanal Inter zur Verfügung zu stellen.

Druck und Kontrolle haben auch auf die Nichtregierungsorganisationen zugenommen. Dies wirkt sich in der Form von Restriktionen ihrer Arbeit und ihrer Schlüsselakteure aus. Weit über die Ukraine hinaus bekannt wurde die vorübergehende Verhaftung des Leiters der Konrad-Adenauer-Stiftung Nico Lange, einem wichtigen zivilesellschaftlichen Vertreter. Üblich geworden sind auch Befragungen durch den ukrainischen Geheimdienst über die Tätigkeit der Nichtregierungsorganisationen. Insgesamt erinnern die innenpolitischen Entwicklungen in der Ukraine seit dem Amtsantritt Janukowitschs immer stärker an sowjetische Methoden der administrativen Kontrolle und Einschränkung der Demokratie zugunsten der Exekutive, und hier insbesondere der Machtministerien. So hatte Janukowitsch Posten in der Schwarzmeerflotte erneut mit den von seinem Vorgänger aus dem Land verwiesenen Mitarbeitern des russischen Geheimdienstes besetzt. Das Europäische Parlament äußerte sich kritisch zu den aktuellen Entwicklungen in der ukrainischen Innenpolitik. In einer Entschließung vom 23. November 2010 fordert das Europäische Parlament beispielsweise die staatlichen Stellen der Ukraine dazu auf „alle Berichte über Verstöße gegen Rechte und Freiheiten umfassend zu untersuchen und alle ermittelten Verletzungen zu korrigieren und die Rolle des ukrainischen Sicherheitsdienstes im Hinblick auf die Behinderung des demokratischen Prozesses zu untersuchen.“<sup>14</sup>

Von der Entwicklung der ukrainischen Außenpolitik gehen unterschiedliche und widersprüchliche Signale aus. Unter dem Druck der wirtschaftlichen Krise hatte sich das Land an Russland angenähert und sich im April 2010 auf den Deal verbilligter Gaslieferungen aus Russland im Austausch gegen die Verlängerung des Abkommens der Schwarzmeerflotte eingelassen. In der Folgezeit widersprach Janukowitsch aber den russischen Bestrebungen, den ukrainischen Energiekonzern Naftohaz mit dem russischen Gazprom zu fusionieren. Im April 2011 scheiterte der russische Premier Putin daran, die Ukraine davon zu überzeugen der Zollunion mit Russland, Belarus und Kasachstan beizutreten. Putin hatte den Erlass von 8 Milliarden US-Dollar für Gaslieferungen angeboten. Dieses politische

---

13 Susan Stewart: Überraschungen in der Ukraine. Die Demokratie auf dem Rückzug, Russland auf dem Vormarsch, in: SWP-Aktuell 73, Oktober 2010.

14 Entschließung des Europäischen Parlaments zur Ukraine, Straßburg, 25. November 2010.

Tauschgeschäft war für die Ukraine aber wegen der geopolitischen Implikationen nicht akzeptabel.<sup>15</sup> Außerdem würde dies dem ukrainischen Interesse widersprechen, die wirtschaftlichen Beziehungen mit der Europäischen Union basierend auf dem Assoziierungsabkommen von 2011 zu intensivieren. Die damit verbundenen Vorteile sind nur schwer mit den Widersprüchen eines Landes zu vereinbaren, dass sich politisch zerrissen zwischen der Europäischen Union und Russland orientiert.

### *Republik Moldau*

Verglichen mit den anderen Staaten in der östlichen Nachbarschaft der Europäischen Union wird die Republik Moldau sowohl von Experten als auch Lobbyisten als das positivste osteuropäische Beispiel der Transformation und Orientierung nach Europa bewertet.<sup>16</sup> Seit der Abwahl der Regierung unter Präsident Varonin im April 2009 orientiert sich das Land eindeutiger als bisher auf die Europäische Union und versucht sich in der Transformation an den europäischen Normen auszurichten. Dabei gilt es die strukturellen Grundsatzprobleme des Landes zu überwinden. Von besonderer Bedeutung ist hier einerseits der Transnistrienkonflikt sowie andererseits die Wahl einer parlamentarischen Mehrheit, die gemäß dem Regierungssystem des Landes in der Lage ist, einen Präsidenten zu ernennen. Seit den Parlamentswahlen im April 2009 ist es nicht gelungen, eine für die Wahl des Präsidenten erforderliche Mehrheit zu gewinnen, und dies obwohl im Juni 2009 und im September 2010 Neuwahlen durchgeführt wurden.

Während es der Republik Moldau formal gesehen nicht gelingt, seine strukturellen Problem zu bewältigen, sind dennoch Fortschritte in der europäischen Integration zu erkennen – und das Land bemüht sich, die Konditionen für ein Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Union zu erfüllen. In diesem Zusammenhang zeichnen sich Fortschritte auf allen Ebenen ab, vor allem dem politischen Dialog, Justiz und innerer Sicherheit, wirtschaftlicher Zusammenarbeit und der gesellschaftlichen Kooperation.<sup>17</sup> Die innenpolitische und wirtschaftliche Lage des Landes bleibt zwar zum Teil undurchsichtig und die Setzung außenpolitischer Prioritäten ist geprägt durch ein Lavieren zwischen Moskau und Brüssel. Dennoch hat die polnische Regierung die Annäherung der Republik Moldau zu einer Aufgabe ihrer Ratspräsidentschaft erklärt.<sup>18</sup>

### **Weiterführende Literatur**

- Halbach, Uwe/Kamran Musayev: EU-Aserbaidshans: Nicht nur Energiepartner. Politische Reformen und friedliche Konfliktbearbeitung sollen mehr Gewicht bekommen, in: SWP-Aktuell 11, Februar 2011.
- Jarabik, Balazs/Jana Kobzova/Andrew Wilson: The EU and Belarus after the Election, in: European Council on Foreign Relations, Policy Memo, Januar 2011.
- Katarzyna Peczyńska-Nacz: Integration or imitation? EU policy towards its Eastern Neighbours, OSW Studies, 04/2011.

---

15 Gazprom und die Ukraine: Gaspreissenkung für Beitritt zur Zollunion, Newsletter Deutsche Beratergruppe, Nr. 33, Mai 2011.

16 Nicu Popescu, Andrew Wilson: Turning Presence into Power: Lessons from the Eastern Neighbourhood, ECFR Policy Paper, May 2011.

17 Second Joint Progress Report. Negotiation on the EU-Republic of Moldova Association Agreement, Chisinau, 11. April 2011.

18 Andrew Rettman; Russian decision boosts Moldova's EU entry prospect, in: euobserver, 30.3.2011.

Shumylo-Tapiola, Olga: Ukraine and Russia: Ever Closer Neighbors?, Carnegie Policy Outlook, Juni 2011.

Dies.: EU and Moldova: Can Both Partners Get „More for More“?, Carnegie Commentary, Juni 2011.

Stewart, Susan: Russische Außenpolitik im postsowjetischen Raum. Das Baltikum, die westliche GUS und der Südkaukasus im Vergleich, SWP-Studien 2010/S 05, März 2010.

### *Periodika:*

Caucasus Analytical Digest, <http://www.laender-analysen.de/index.php?topic=caucasus&url=http://www.res.ethz.ch/analysis/cad/>

Eastern Partnership Community, <http://www.easternpartnership.org/>

Nations in Transit, Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/>

Ukraine Analysen, <http://www.laender-analysen.de/index.php?topic=ukraine&url=../ukraine/home.html>



# Die EU und Russland

Iris Kempe

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland demonstrieren keine großen Erschütterungen oder Durchbrüche. Die Agenda orientierte sich sowohl an den bisherigen gemeinsamen Herausforderungen als auch an dem asymmetrischen Charakter der Beziehungen. Die thematischen Schwerpunkte sind eine europäisch-russische Modernisierungspartnerschaft, die gemeinsame Nachbarschaft, insbesondere die Sicherheitsrisiken, sowie die Entwicklung von leistungsfähigen bilateralen Beziehungen durch Gesprächskanäle, Abkommen und Gipfeltreffen.

## Russische-europäische Modernisierungspartnerschaft

Eine tragende Säule der Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland ist das gegenseitige Interesse an der Modernisierung. Das Interesse der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten richtet sich auf die Lieferung von russischen Rohstoffen, insbesondere von Öl und Gas. Um die potentiellen Abhängigkeiten von Russland zu relativieren, versucht die Europäische Union die Quellen ihrer Energielieferungen zu diversifizieren. So ist das ressourcenreiche Aserbaidschan zu einem weiteren Partner für europäische Energieversorgung geworden, auch wenn die Europäische Union dabei erhebliche Zugeständnisse an demokratische Standards machen muss.<sup>1</sup>

Die Vereinbarkeit von gemeinsamen Interessen bei der Energiesicherheit und divergierenden demokratischen Standards zählt traditionell auch zu den Hemmnissen in den bilateralen Beziehungen. Allerdings zeichnete sich in der ökonomischen und politischen Entwicklung Russlands ein Vorzeichenwechsel ab. Der russische Präsident Dmitrij Medwedew setzte seit 2009 weitreichende Signale für eine Modernisierung Russlands, die auf demokratischen Grundsätzen und dem Kampf gegen die Korruption basieren sollte.<sup>2</sup> Ein derartiger Kurswechsel weckte bei den europäischen Partnern hohe Erwartungen. In der politischen Praxis Russlands zeigte sich aber 2010, dass sich diese Erwartungen nicht einhalten ließen. Das Jahr 2010 verdeutlichte die demokratischen Defizite mit den verheerenden Waldbränden aufgrund lang anhaltender Trockenheit im Sommer, Gewaltkonflikten im Nordkaukasus (die sich in Form von Bombenanschlägen auf die Moskauer Metro und den Passagierflughafen Domodedova auch unmittelbar auf die Einwohner der Hauptstadt auswirkten) sowie dem zweiten Prozess gegen die ehemaligen Jukos-Eigner Michail Chodorkowskij und Platon Lebedew, die fernab von demokratischen Standards in einer juristischen Farce endeten. Stattdessen wurden die Schwächen des Systems von Premierminister Putin und Präsident Medwedew immer deutlicher. Reformen in der Privatisierung und staatlichen Verwaltung scheiterten.

---

1 Joint Declaration on the Southern Gas Corridor, President of the Republic of Azerbaijan, Ilham Aliyev and President of the European Commission José Manuel Durão Barroso, 13. Januar 2011 in Baku.

2 Hans-Henning Schröder: Für eine Modernisierung ohne Irritationen. Madwedews dritte Botschaft an die Föderalversammlung, Russland-Analysen, Nr. 212, S. 2-6.

Demokratie trat als Ziel der Transformation erneut in den Hintergrund. Dies wurde in Präsident Medwedews Rede zur Lage der Nation im November 2010 besonders deutlich. Anstelle von weitreichenden Reformforderungen konzentrierte sich Medwedew auf Themen, die im allgemeinen Konsens stehen, wie die Sorge für die Kinder.<sup>3</sup> Die Vermeidung von Kontroversen ist zugleich ein erstes Signal für die im Dezember 2012 anstehenden Parlamentswahlen, gefolgt von den Präsidentschaftswahlen 2012. Dabei wird es neben der Verteilung von politischen Mandaten auch um die Änderungen im Regierungssystem sowie um die Machtbalance zwischen Premierminister Putin und Präsident Medwedew gehen.

Beeinflusst von der aktuellen russischen Innenpolitik richtet sich das russische Interesse auf die Modernisierungspartnerschaft mit der Europäischen Union, auf die Intensivierung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, die Schaffung der dafür förderlichen Formate wie dem Beitritt zur WTO und vereinfachte Visabestimmungen zur Einreise in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Die russische Regierung versucht die gemeinsamen Interessen von den europäischen Werten, Demokratisierung, Meinungsfreiheit und Menschenrechte zu entkoppeln.<sup>4</sup>

Die Entkopplung wirtschaftlicher Interessen von demokratischen Werten lässt sich nur bedingt mit den Prioritäten der Europäischen Union und insbesondere einzelner Mitgliedstaaten vereinbaren. Widersprüche zwischen gemeinsamen Interessen und divergierenden Werten haben immer wieder zu wechselseitigen Blockaden geführt. Allerdings zeichneten sich 2010/2011 erste Fortschritte hin zu einem größeren Pragmatismus ab. Insgesamt hielt die Kritik an den Defiziten von Demokratie und Menschenrechten zwar an, wurde aber oftmals von den sonstigen Verhandlungsprozessen abgekoppelt.<sup>5</sup> Die europäischen Institutionen und Mitgliedstaaten sind besorgt über die Lage im Nordkaukasus, die Menschenrechte, Pressefreiheit und Freiheit der Justiz. Gleichzeitig dominiert aber ihr Interesse an verlässlichen Energielieferungen aus Russland, an einer gesamteuropäischen Sicherheitsordnung, guten Handelsbeziehungen, Investitionsklima sowie Zusammenarbeit beim Klimawandel. Dieser Paradigmenwechsel geht zurück auf den Vertrag von Lissabon. Nach langjährigen Ringen war es der Europäischen Union gelungen, sich zu einem global handlungsfähigen Akteur zu entwickeln.<sup>6</sup> Für die Beziehungen zu Russland bedeute dies, dass die jeweiligen Prioritäten weniger von den sechsmonatigen Ratspräsidentschaften geprägt sind und sich die außenpolitische Kompetenz stärker zum Auswärtigen Dienst der Union verschiebt. Umso mehr es gelingt, dieses Reformkonzept in der Praxis umzusetzen, umso stärker wird die Europäische Union als internationaler Akteur berechenbar werden. Derzeit ist der Prozess aber noch in keinsten Form abgeschlossen. Demnach ist die russische Regierung gut beraten, ihre Verbindungen in den europäischen Hauptstädten als wichtigen Anknüpfungspunkt der Beziehungen fortzusetzen. Die Prioritäten resultieren aus der wirtschaftlichen Schwerpunktsetzung. Im Jahr 2009 gingen 31 Prozent der russischen Exporte nach Deutschland, gefolgt von 9 Prozent nach Italien. Insgesamt blieb die Europäische Union

---

3 Ebd.

4 Wladislaw Inosemzew: Modernisierungspartnerschaft mit Russland-EU: Wie Umsetzen, in: Russland Analysen, Friedrich-Ebert-Stiftung Moskau, 9/2010.

5 EU Human Rights Policy Towards Russia, Directorate-General for External Policies of the Union, März 2011.

6 Emmanouilidis, Janis A.: Pawe wieboda: European Union and its Eastern Neighbours in the Light of Lisbon Treaty Implementation, Heinrich Boell Stiftung Warschau, April 2010.

der wichtigste Handelspartner für Russland, gefolgt von den USA und China.<sup>7</sup> Nicht nur Russland war von wirtschaftlichen Krisenerscheinungen getroffen, sondern auch Mitgliedstaaten der EU, die nur durch Solidaritätszahlungen aufgefangen werden konnten. Die derzeitigen Herausforderungen Europas, die Bewältigung der Wirtschaftskrise und die Implementierung des Vertrages von Lissabon schaffen neue Möglichkeiten für die russisch-europäischen Beziehungen unter dem Vorzeichen einer Modernisierungspartnerschaft.

### **Russische und europäische Herausforderungen in der gemeinsamen Nachbarschaft**

Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Georgien, die Republik Moldau und die Ukraine, der geographische Zwischenraum zwischen Russland haben auch 2010/2011 ungelöste Fragen aufgeworfen. Beide Seiten versuchen durch diverse Kooperationsangebote diese Region strategisch enger an- und einzubinden. Dabei gilt es insbesondere zu überprüfen, wo Russland und die Europäische Union gemeinsame Ziele haben und ob es gelingt, diese in gemeinsame Strategien umzusetzen.

Die Europäische Union versucht mit der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der östlichen Partnerschaft die Logik ihrer Osterweiterung fortzuschreiben. Obwohl diese Konzepte einen späteren Beitritt in die Union nicht grundsätzlich ausschließen, fehlt es dennoch an den für einen Beitritt relevanten finanziellen Instrumenten und an institutionellen Konzepten, insbesondere für die Einbindung in die europäischen Institutionen. Obwohl Russland Teil des Finanzierungsinstrumentes der Europäischen Nachbarschaftspolitik ist, wurde es im programmatischen Teil der Nachbarschaftspolitik sowie der östlichen Partnerschaft nicht berücksichtigt. Deshalb kritisierte die russische Regierung die bewusste Ausklammerung als Einflussnahme über die russische Interessensphäre des so genannten „nahen Auslands“. Trotz immer neuen strategischen Konzepten ist es der Europäischen Union bisher noch nicht gelungen, den Nachbarstaaten ein wirklich attraktives Angebot zu unterbreiten.

Russland versucht gleichzeitig den Einfluss auf den geographischen Zwischenraum beizubehalten und auszubauen. Dazu hat die russische Machelite die Instrumentarien weiter entwickelt und verfeinert. So bleibt Russland mit rund 40 Prozent der wichtigste ausländische Direktinvestor in Armenien.<sup>8</sup> Auch über Belarus und die Ukraine versucht Russland ökonomisch und sicherheitspolitisch Einfluss zu nehmen. Bereits im April 2010 hatte Russland im Tauschhandel die Beziehungen zur Ukraine nach dem Grundsatz „Gas für Flotte“ verhandelt. Kiew stimmte der Stationierung der Schwarzmeerflotte auf der Krim bis 2042 zu. Im Gegenzug erhält die Ukraine verbilligte Gaslieferungen aus Russland.<sup>9</sup> 2011 bot Gazprom der Ukraine einen erneuten Erlass von Gasschulden an, vorausgesetzt das Land ist dazu bereit, der Zollunion mit Russland, Belarus und Kasachstan beizutreten. Da dies die Integration der Ukraine in den europäischen Markt bzw. in den Weltmarkt erheblichen erschweren würde, lehnte die ukrainische Regierung dieses Angebot zugunsten der westlichen Orientierung des Landes ab.<sup>10</sup> Diese beiden gegensätzlichen Entscheidungen sind ein Beispiel dafür, dass sich der Raum zwischen der EU und Russland noch

7 EU 27 trade in goods with Russia up by a third in the first nine months of 2009, in: eurostat newsrelease, 6. Dezember 2010.

8 Khachatryan, Haroutium: Foreign Investment in Armenia. Influence of the Crises and Other Peculiarities, in: Caucasus Analytical Digest, Nr. 28, Juni 2011.

9 Stewart, Susan: Überraschungen in der Ukraine. Die Demokratie auf dem Rückzug, Russland auf dem Vormarsch, SWP-Aktuell 73.

im Prozess der Identifikation strategischer Partner befindet und in den individuellen Fällen unterschiedliche Signale gibt. Dies ist zugleich ein Indiz dafür, dass in der „östlichen Nachbarschaft“ der Europäischen Union und dem „nahen Auslands“ Russlands gemeinsame Probleme und Interessen existieren, die idealerweise ein wechselseitig konsistentes und nachhaltiges Handeln erfordern. Da in der Praxis oftmals das Gegenteil der Fall ist, fordern beide Seiten, ein trilaterales Forum zur Nachbarschaftspolitik unter Einbindung von Akteuren aus der Europäischen Union, den östlichen Nachbarstaaten und Russland aufzubauen.<sup>11</sup>

### Die europäisch-russische Gipfeldiplomatie

Der institutionelle Rahmen und Abkommen für die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Russland werden auf den zweimal jährlich veranstalteten Gipfeltreffen aufs höchste Ebene diskutiert und verhandelt. Der Gipfel am 7. Dezember 2010 in Brüssel stand unter den Vorzeichen, Fortschritte bei der Modernisierungspartnerschaft zu erzielen. Von russischer Seite richtete sich das Interesse vor allen auf den Beitritt zur WTO und den vereinfachten Visazugang zum Schengenraum bis hin zum visafreien Reiseverkehr. Im bilateralen Interesse ist es, ein Nachfolgeabkommen für das 1997 ratifizierte Partnerschafts- und Kooperationsabkommen zu unterzeichnen. Die Europäische Union signalisierte dagegen erneut ihr Interesse eine wirtschaftliche Modernisierungspartnerschaft basierend auf demokratischen Normen zu manifestieren. Es gilt insbesondere der verstärkten Einbindung der Zivilgesellschaft, der Lage der Menschenrechte sowie der gemeinsamen Garantie von Sicherheit und Stabilität in Gesamteuropa.<sup>12</sup> Die Europäische Union und Russland konnten sich beim Umgang mit dem Transnistrienkonflikt und der Lage in Berg Karabach verständigen. Schwieriger gestaltete es sich dagegen, einen Konsens zur Georgienfrage zu finden. Man einigte sich aber darauf, diese Frage im Kontext einer erneuten OSZE-Präsenz in Georgien zu behandeln.<sup>13</sup>

Zu Verhandlungsdurchbrüchen war es auf dem Brüsseler EU-Russland-Gipfel nicht gekommen. Demnach bleibt die Agenda auf dem Folgetreffen vom 9. bis 10. Juni 2011 in Nishnij Novgorod bestehen. Dort zeichneten sich Fortschritte bei der Entkoppelung der Modernisierungspartnerschaft von den Forderungen nach gemeinsamen europäischen Werten und Normen ab. Um wirkliche Durchbrüche bei den Konsultationen zu erzielen, hätte es aber auch bei der Modersierung Russlands größerer Fortschritte bedurft. Ein Stolperstein beim Beitritt zur WTO ist der tief verwurzelte Konflikt zwischen Russland und dem WTO-Mitglied Georgien. Die kritische Haltung Georgiens verhindert derzeit den Beitritt Russlands in die WTO.<sup>14</sup> Im Weiteren war der Gipfel in Nishnij Novgorod von der russischen Drohung überlagert, alle Gemüseimporte aus der Europäischen Union zu verbieten, um damit die Verbreitung von E. coli-Bakterien zu verhindern. In Deutschland

---

10 Zachmann, Georg/Ricardo Giucci: Gazprom und die Ukraine: Gaspressenkung für Beitritt zur Zollunion?, in: Deutsche Beratergruppe Newsletter, Nr. 33, Mai 2011.

11 Partnership with Russia in Europe. New Challenges for EU-Russia-Partnership, 8<sup>th</sup> meeting of the Working group, Friedrich Ebert Stiftung, Brüssel 2010.

12 European Council the President, Brüssel, 7. December 2011, PCE 301/10.

13 In Folge des russisch-georgischen Krieges im August 2008 hatte Russland von seinem de facto Veto in der OSZE Gebrauch gemacht und die OSZE-Mission in Georgien geschlossen.

14 Wetzinger, Johannes: Stolperstein Georgien: Die Auswirkungen des georgisch-russischen Konflikts auf Russlands WTO Beitritt, in: Russlandanalysen, Nr. 221, 3. Juni 2011.

hatten die Bakterien zu mehreren Todesfällen geführt. Allerdings haben russische Bedenken – wie beispielsweise gegen georgischen Wein und Obst, Milchprodukte aus Belarus oder Fleisch aus Polen – immer wieder zu im Kern politisch motivierten Handelsboykotten gegen unliebsame Nachbarn geführt. Im Fall des E. coli-Bakteriums überschattete die Drohung zwar das Gipfeltreffen, ließ sich aber lösen. Es kam nicht zu dem angedrohten Boykott gegen Gemüseexporte aus der Europäischen Union, was wiederum ein Indiz für den insgesamt soliden Zustand der Beziehungen ist. Allerdings hat der insgesamt schleppende Fortschritt bei den Gipfeltreffen zu einer zunehmenden Kritik in diesem schwerfälligen und kostenintensiven Format geführt. Es wird vorgeschlagen, die Gipfel auf einmal jährliche Treffen zu begrenzen.<sup>15</sup>

Begleitend zum Nishnij Novgoroder Gipfel tagte das EU-Russland-Zivilgesellschaftsforum. Dieses Format wurde im März 2011 gegründet und orientiert sich am Zivilgesellschaftsforum der östlichen Partnerschaft.<sup>16</sup> Trotz ähnlicher Namensgebung und ähnlichem Hintergrund unterscheiden sich die beiden Formate aber dadurch, dass das Format der östlichen Partnerschaft von Beginn an eine Initiative der EU war, während das russische Format eine eigene Gründung aus der Zivilgesellschaft ist und über schwächere Vorgaben und Ziele verfügt. Das Interesse an dem Begleittreffen in Nishnij Novgorod blieb mit 15 Nichtregierungsorganisationen und 20 Medienvertretern zahlenmäßig gering. Die Reaktionen der russischen Sicherheitsorgane vielen durch Einschränkung der Bürgerrechte der Beteiligten scharf aus.<sup>17</sup>

Russland und die EU sind Teil eines globalen Sicherheitsdiskurses. Formuliertes Ziel ist es seit dem Amtsantritt Michael Gorbatschows, ein „gemeinsames Haus Europa“ zu entwerfen.<sup>18</sup> Dazu hat es seit der Amtsübernahme durch den Präsident der USA Barack Obama 2009 neue strategische Signale gegeben. Mit der *reset strategy* intendiert die amerikanische Regierung eine Sicherheitspartnerschaft mit Russland. US-Präsident Obama und der russische Präsident Medwedjew hatten im März 2010 den umfassendsten atomaren Abrüstungsvertrag seit zwei Jahrzehnten unterzeichnet. Das neue START-Abkommen verpflichtet Russland und die USA dazu, die Zahl der nuklearen Sprengköpfe innerhalb der nächsten sieben Jahre auf 1550 zu reduzieren. Die Zahl der Trägersysteme – Raketen, U-Boote und Flugzeuge – soll auf jeweils 800 in den USA und Russland sinken.<sup>19</sup> Auf dem NATO-Gipfel im November 2010 hatte die Sicherheitsgemeinschaft ihr neues strategisches Grundkonzept verabschiedet, in dem Russland eine wichtige Rolle als Bündnispartner zugesprochen wird.<sup>20</sup> Die Sicherheitsstrategie basiert auf Gemeinsamkeiten zwischen den westlichen Bündnispartnern und Russland. Unterschiede werden dabei zunächst ausgeklammert. Im Verhältnis zwischen Russland und der Europäischen Union ist dies noch nicht gelungen. Wegen der in Russland im nächsten Jahr bevorstehenden Wahlen

15 Cameron, Fraser: The Vegetable Simmit, EU-Russia Centre News, 9. Juni 2011.

16 EU-Russia Civil Society Forum successfully established in Prague, <http://eu-russia-csf.org/home/about/founding-meeting.html?L=0>.

17 DRA für Zivilgesellschaftlichesforum bei EU-Russland-Gipfel in Nishny Novgorod, Juni 2011.

18 Ischinger, Wolfgang: Ein Dach für das Haus Europa, in: Frankfurter Allgemeine, 20. Juni 2011, Nr. 141, S. 7.

19 Active Engagement, Modern Defence Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon.

20 Active Engagement, Modern Defence: „Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation“, adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 19. November 2010.

muss man eher mit einer erneuten Zuspitzung und Politisierung der grundsätzlichen Gegensätze rechnen, als mit einem Verhandlungsdurchbruch zu einem gesamteuropäischen Haus.

### **Weiterführende Literatur**

Active Engagement, Modern Defence: „Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation“, adopted by Heads of State and Government in Lisbon, 19. November 2010.

Dellecker, Adrian, Thomas Gomart: Energy Security and Foreign Policy, New York 2011.

Partnership with Russia in Europe. New Challenges for EU-Russia-Partnership, 8<sup>th</sup> meeting of the Working group, Friedrich Ebert Stiftung, Brüssel 2010.

### *Periodika:*

Russlandanalysen, hrsg. von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen und Deutsche Gesellschaft für Osteuropakunde.

Osteuropa, hrsg. von der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde.

Russia in Global Affairs, Moskau.

# Die EU und die USA

Stephan Bierling / Herbert Maier

Die Beziehungen zwischen Europa und den USA waren im vergangenen Jahr von innen-, genauer: wirtschaftspolitischen Problemen geprägt. Die amerikanischen Kongresswahlen im November 2010 drehten sich um Krankenversicherung, Staatsinterventionen und Haushaltsdefizit und besicherten Präsident Obama eine herbe Niederlage. Seit der Machtübernahme der Republikaner im Repräsentantenhaus dominiert der Streit über die Staatsschulden die politische Debatte. Auch Europa blickte primär nach Innen: Nur enorme Bürgschaften der EU und Aufkaufprogramme der EZB verhinderten, dass die Schuldenkrisen Griechenlands, Irlands und Portugals zum Staatsbankrott und zum Zerfall der Euro-Zone führten. Das gemeinsame transatlantische Handeln der Katastrophenjahre 2008 und 2009 kam weitgehend zum Erliegen. Bei den G 20-Gipfeln standen sich Europa, allen voran Deutschland, und die USA konfrontativ gegenüber. Die Veröffentlichung geheimer diplomatischer Depeschen durch die Internetplattform Wikileaks mit freimütigen Einschätzungen der Gesprächspartner ab November 2010 sorgte für weitere Verstimmung. Angesichts der innenpolitischen Herausforderungen blieb auf beiden Seiten des Atlantiks die Bereitschaft begrenzt, sich außen- und sicherheitspolitisch zu engagieren. Große Themen der letzten Jahre wie der Irakkrieg oder die Klimapolitik spielten kaum mehr eine Rolle, auch der Afghanistaneinsatz geht – mental zumindest – für Europa seinem Ende entgegen. Wären Anfang 2011 in der arabischen Welt nicht Revolten gegen die autoritären Machthaber ausgebrochen, hätte es kaum Entwicklungen gegeben, die Europa und die USA zu gemeinsamen Handeln gezwungen hätten. Aber selbst der Militäreinsatz gegen Libyens Machthaber Gaddafi stellte alles andere als eine koordinierte transatlantische Aktion dar. Vielmehr machte er deutlich, wie notwendig eine rasche Umsetzung des neuen strategischen Konzepts der Nato wäre, das eine enge Kooperation zwischen Allianz und EU beim Krisenmanagement fordert.

## Transatlantische Erneuerung im Rahmen der Nato?

Die Nato verabschiedete auf dem Gipfel von Lissabon am 19./20. November 2010 ein neues strategisches Konzept mit dem Titel „Aktives Engagement, moderne Verteidigung“. Die 28 Mitglieder bekräftigten, die Bündnisverteidigung bleibe gemäß Artikel 5 des Nato-Vertrags Kernaufgabe. Obama sprach vom „Lebensnerv“ des Bündnisses und stellte weiter fest: „Weder Europa noch die Vereinigten Staaten können den Herausforderungen unserer Zeit ohne den jeweils anderen begegnen.“<sup>1</sup> Aber die kollektive Verteidigung wurde um das Krisenmanagement und die kooperative Sicherheit ergänzt. Die Allianz hat sich damit an die sicherheitspolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts angepasst. Sie hebt die steigende Bedeutung der Kooperation und Aufgabenteilung mit anderen internationalen Akteuren hervor, die EU wird als „einzigartiger und essenzieller“ Partner definiert. Die

---

1 Barack Obama: Europa und Amerika – gemeinsam auf die Zukunft ausgerichtet, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 21.11.2010, S. 5.

Nato will die Zusammenarbeit mit ihr bei Operationen im gesamten Krisenspektrum intensivieren – von der koordinierten Planung bis zur gegenseitigen Unterstützung im Einsatzgebiet. Das strategische Konzept nimmt aber nur ein lang vereinbartes Ziel zwischen Nato und EU auf, die Realität sieht immer noch anders aus. Denn obwohl viele europäische Staaten sowohl Mitglied der Nato als auch der EU sind, gab es bei der Zusammenarbeit zwischen beiden Organisationen wegen des Streits zwischen der Türkei und Zypern im vergangenen Jahr keine Fortschritte.

Sprengkraft besitzen zudem nach wie vor die divergierenden militärischen Fähigkeiten. Zwar befürwortet die Obama-Administration offener als alle Vorgänger-Regierungen eine stärkere EU. Aber dazu müssten die europäischen Länder auch bereit sein, heißt es in Washington, die vereinbarten zwei Prozent des BIP für Verteidigung ausgeben. Nur so lasse sich eine gerechte Lastenteilung erreichen. Amerikanische Hoffnungen auf eine nach dem Lissabon-Vertrag einheitlicher agierende EU sind 2010/2011 nicht erfüllt worden. Vielmehr ist die Ernüchterung in Washington groß, denn auch wegen der Uneinigkeit der EU-Mitgliedstaaten ist eine wirksame transatlantische Zusammenarbeit bei internationalen Krisen kaum möglich.

### **Abrüstung, Nichtverbreitung und Raketenabwehr**

Die 2009 euphorisch gefeierte Initiative Obamas zu „Global Zero“ wird heute nüchterner gesehen. Zwar hat sich die Nato im November 2010 zu „einer Welt ohne Atomwaffen“ bekannt und beschlossen, an der Erreichung dieses Ziels mitzuwirken. Dennoch stellt das strategische Konzept klar, es werde keine einseitige Abrüstung der Nato geben. Frankreich etwa hat auf dem Washingtoner Nukleargipfel im April 2010 klar gemacht, dass es nie auf seine Nuklearwaffen verzichten wird. Das Nato-Konzept ist also nicht mehr als eine vage Absichtserklärung, die durchaus die Möglichkeit weiterer Uneinigkeit in sich birgt. Mit der Ratifizierung des New Start-Vertrags im Dezember 2010 durch den US-Senat und im Januar 2011 durch die russische Duma ist ein wichtiger Abrüstungsschritt gelungen – die Ratifizierung im Senat stand aber auf der Kippe. Sie musste von der Regierung teuer erkaufte werden, um Teile der Republikaner zur Zustimmung zu bewegen: 85 Mrd. US-Dollar zusätzlich sollen in die Modernisierung des Nuklearwaffenarsenals fließen.

In der Frage der Raketenabwehr gab es 2010 eine transatlantische Einigung. Nachdem Präsident Obama im September den von der Bush-Regierung geplanten Raketenschirm mit Stationen in Polen und Tschechien aufgegeben hatte, befürchteten die mittel-osteuropäischen Staaten, aus Rücksicht auf Russland aus dem Blick zu geraten. Mit dem Beschluss der Nato vom November 2010, die Raketenabwehr für Europa als Teil der kollektiven Verteidigung einzurichten, ist diese Befürchtung vom Tisch. Europa soll demnach vor ballistischen Raketen aus Ländern wie Iran geschützt werden. Darüberhinaus wird die Nato bei diesem Projekt mit Russland zusammenarbeiten. Die Westeuropäer, allen voran die Deutschen, denen an guten Beziehungen zu Moskau besonders gelegen ist, begrüßten diesen Schritt. Die Aufgabe der bilateralen Absprachen bei der Stationierung von Raketenabwehrelementen hat für weitere Entspannung unter den (West-)Europäern gesorgt. Die bereits integrierten Systeme wie die Luftverteidigung und die Raketenabwehr müssen ausgebaut und mit den nationalen Systemen durch eine gemeinsame Nato-Konsultations-, Kommando- und Kontrollstruktur zusammengeführt werden. Die USA haben Anfang 2011 mit der ersten Phase des Aufbaus von land- und seebasierten Radarsystemen und Abfangraketen in Europa und im Mittelmeer begonnen und im April die USS Monterey, einen Lenkwaffenkreuzer, in europäische Gewässer



ser geschickt. Er ist mit dem fortgeschrittenen Aegis-Radar-System ausgestattet und in der Lage, ballistische Kurz- und Mittelstrecken abzufangen. Im Mai 2011 haben sich Washington und Bukarest zudem über die Stationierung von Abfangraketen auf rumänischem Boden geeinigt. Sie soll bis 2015 abgeschlossen sein.

Wenig Fortschritte trotz transatlantischer Einigkeit gab es beim iranischen Nuklearprogramm. Ein Treffen der Gruppe P5+1 (die fünf ständigen UN-Sicherheitsratsmitglieder USA, Großbritannien, Frankreich, Russland und China sowie Deutschland) mit Iran am 21./22. Januar 2011 in Istanbul endete ergebnislos. Die USA und die EU wollen Iran von einem militärischen Atomprogramm abbringen und den Streit darüber diplomatisch lösen. Weiterhin gilt das Angebot, Brennstoff für die zivile Nutzung der Atomenergie an Teheran zu liefern, wenn das bereits angereicherte Uran außer Landes gebracht wird. Dabei müsste Iran jedoch sein ganzes Nuklearprogramm offen legen. Washington geht davon aus, dass sich Teheran die Option zur Entwicklung von Atomwaffen vorbehält. Iran bekräftigte im Mai 2011 zwar in einem Brief an die EU-Außenbeauftragte Ashton seine Bereitschaft, an den Verhandlungstisch zurückzukehren, fordert aber gleichzeitig, dass die P5+1 zuerst Irans Recht auf die zivile Nutzung anerkennen und alle Sanktionen aufheben. Die USA und die EU zeigten sich im ersten Halbjahr 2011 mehrere Male zu weiteren Gesprächen mit Iran bereit und versuchten durch eine Verschärfung der Sanktionen, den Druck auf das Land zu erhöhen. Die transatlantische Einigkeit brachte aber nicht viel, da Russland und China diese Strategie nur begrenzt mittragen.

### **Irak und Afghanistan und internationaler Terrorismus**

Nachdem der Irakkrieg das europäisch-amerikanische, aber auch das innereuropäische Verhältnis über viele Jahre belastet hatte, ist dieses Kapitel mit dem Ende des amerikanischen Kampfeinsatzes zum 31.8.2010 fast abgeschlossen. Zwar verbleiben noch bis zu 50.000 US-Truppen bis Ende 2011 im Land, aber der Irakkrieg ist kein Thema mehr in den transatlantischen Beziehungen.

Das ist beim Krieg in Afghanistan anders. Vordergründig gibt es hier keinen Dissens. Die Isaf hat ihre 2009 vereinbarte Truppenaufstockung von 103.000 im April 2010 auf 132.000 im März 2011 abgeschlossen. Im Laufe des Jahres 2011 soll mit der Reduzierung der Kampftruppen begonnen werden. Auf dem Nato-Gipfel im November 2010 in Lissabon wurde das Ende des Kampfeinsatzes bis 2014 beschlossen. In der Debatte um den Abzug tun sich allerdings ein transatlantischer und ein innereuropäischer Graben auf. So haben die Niederlande schon im August 2010 begonnen, ihre Soldaten nach Hause zu holen. Kanada und Dänemark bereiten ebenfalls den Abzug im Laufe des Jahres 2011 vor. US-Verteidigungsminister Gates kritisierte bei einem Nato-Treffen im März 2011 die europäischen Partner, die aus innenpolitischen Gründen einen Truppenabzug wollen. Er erinnerte daran, dass nicht der Abzug, sondern das politische und militärische Ziel im Vordergrund stehen müsse. Insbesondere Deutschland und Großbritannien, als die beiden wichtigsten Truppensteller nach den USA, waren damit angesprochen, da in diesen Ländern die Rufe nach einem schnellen Ende des Einsatzes am lautesten sind. Gates sagte, die USA leisteten den „Löwenanteil“, aber man könne es nicht alleine tun, was ein klarer Appell an die Bündnis-solidarität war.<sup>2</sup> US-Vizepräsident Joe Biden kritisierte, außer Großbritannien seien sehr wenige Europäer in Afghanistan aktiv. Deutschland attestierte er sogar, am Hindukusch

---

2 Vgl. Elisabeth Bumiller: Gates Faults U.S. Allies on Afghan War, in: New York Times, 12.03.2011, S. A4.

„völligen Mist“ bei der Polizeiausbildung gebaut zu haben.<sup>3</sup> In jedem Fall schreitet die „Amerikanisierung“ der Mission voran und wird der strategische Konsens brüchiger. Auf der einen Seite stehen Staaten wie Deutschland, für die der Aufbau einer demokratischen Ordnung in Afghanistan dominiert, auf der anderen Seite Staaten wie Großbritannien, Polen oder Rumänien, die die Bündnisverpflichtungen gegenüber der Nato und den USA betonen und daher das Engagement in Afghanistan aufrechterhalten.<sup>4</sup> Nach dem Tod Osama bin Ladens am 2. Mai 2011 betonten die USA, Deutschland und Großbritannien, dass es deshalb keine Änderung der Strategie geben werde.

Auch den Terrorismus schätzen die USA und die EU nach wie vor unterschiedlich ein. Washington sieht sich mit Al Qaida und ihren Verbündeten im Krieg und legt den Schwerpunkt bei ihrer Bekämpfung auf militärische Instrumente. Die europäischen Staaten betrachten den internationalen Terrorismus dagegen primär als Problem der inneren Sicherheit und stellen polizeiliche Maßnahmen in den Vordergrund. Mit dem Lissabonner Vertrag, der erweiterte Handlungskompetenzen für die EU vorsieht, und dem Amtsantritt Obamas keimten Hoffnungen auf, die unterschiedlichen Sichtweisen könnten sich einander annähern. Aber weder einigte sich die EU auf eine klare Linie, noch nahm Washington eine Entmilitarisierung bei den Instrumenten vor. Die Nationale Sicherheitsstrategie vom Mai 2010 brachte hier keine wesentlichen Veränderungen. Differenzen bestehen nach wie vor auch über den Datenschutz und die Fluggastdaten-Abkommen, die Überstellung von Terrorverdächtigen und die Schließung der Gefangenenlager in Guatánamo und Bagram.

### **Die Revolten in der arabischen Welt und der Libyen-Krieg**

Die nach der Selbstverbrennung des jungen Tunesiers Mohamed Bouazizi im Dezember 2010 im Land ausgebrochenen Revolten griffen im Spätwinter auch auf Ägypten, Libyen und andere arabische Staaten über. Damit zerplatzte die Vorstellung, die autoritären Systeme Arabiens seien stabil und Freiheitsbewegungen dort ohne Chance. Nach einigem Zögern ließen Europäer und Amerikaner alte Verbündete in Tunis und Kairo fallen und stellten sich hinter die Demonstranten.

Die Libyen-Krise wurde zum Lackmestest für Europa und die USA in der Frage, wie weit diese Unterstützung ging. Als Machthaber Gaddafi mit brutaler Gewalt gegen die Aufständischen voring und seine Truppen auf deren Hochburg Bengasi vorrückten, musste der Westen Farbe bekennen. Nach einer Aufforderung der Arabischen Liga, die libysche Zivilisten zu schützen, wandten sich Frankreich und Großbritannien von ihrem ehemaligen engen Partner ab und setzten mit Unterstützung der USA im UN-Sicherheitsrat am 17. März 2011 Resolution 1973 mit 10 Ja-Stimmen und 5 Enthaltungen durch. Sie ermächtigte die UN-Mitglieder unter Kapitel VII der Charta, eine Flugverbotszone über Libyen einzurichten und „alle notwendigen Maßnahmen“ zum Schutz der Zivilbevölkerung zu ergreifen. Es stellte einen großen Erfolg des Westens dar, die Veto-Mächte Russland und China zu einer Stimmenthaltung bewegt zu haben. Dagegen stieß die Enthaltung der Bundesrepublik als einziges Nato- bzw. EU-Mitglied im Sicherheitsrat auf Überraschung. Einige Beobachter hielten die Entscheidung Berlins für einen der größten Fehler der bundesdeutschen Außenpolitik seit 1949. In der Tat hatte sich Berlin ohne nachvollziehbaren Grund im Westen isoliert und enormen Schaden in den transatlantischen und

---

3 Zit. nach „Völliger Mist“, in: Süddeutsche Zeitung, 2.12.2010, S. 8.

4 Markus Kaim: Es fehlt der strategische Konsens, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.01.2011, S. 8.

innereuropäischen Beziehungen angerichtet. Obamas Satz „Einige Nationen mögen wegschauen, wenn in anderen Ländern Verbrechen verübt werden. Die USA sind anders“<sup>5</sup> war eine unverhohlene Kritik an der Regierung Merkel/Westerwelle.

Auf dem Gipfel von Paris beschlossen Frankreich, Großbritannien, die USA und andere Staaten am 19. März einen Militäreinsatz in Libyen. De facto kämpften sie mit Flugzeugen, Dronen und Marschflugkörpern auf Seiten der Aufständischen gegen die Truppen Gaddafis. Deutschland lehnte jede militärische Beteiligung kategorisch ab und isolierte sich damit weiter. Das verschärfte auch die Abstimmungsprobleme innerhalb der Nato. Bei mehreren Treffen konnte sich der Nato-Rat nicht über eine Mitwirkung an der Aktion verständigen. Erst nach der Überwindung der Widerstände Frankreichs und der Türkei übernahm die Allianz am 31. März 2011 unter dem Namen *Unified Protector* das Kommando über den gesamten Militäreinsatz. Ende Mai 2010 beteiligten sich 13 der 28 Mitglieder militärisch. Washington betonte, es sei primär Sache der Europäer, für Sicherheit in ihrer Einflussregion zu sorgen. Damit übernahmen die USA zum ersten Mal nicht die Führung bei einem Nato-Militäreinsatz. Aber nach wie vor leisteten sie den größten Teil der Überwachungs- und Aufklärungsarbeit, flogen sie 25 Prozent aller Missionen und setzten ihre Drohnen ein. Schnell wurde offenbar, wie wenig schlagkräftig Europa ohne die militärischen Fähigkeiten Amerikas ist. Aber Obama, der französische Staatspräsident Sarkozy und der britische Premier Cameron betonten ihre Einigkeit und legten in einem gemeinsamen Artikel in der *New York Times* und in mehreren europäischen Zeitungen Mitte April die Kriegsziele fest. Deutschland spielte bei alledem keine Rolle, es hatte sich erfolgreich selbst marginalisiert. Auf dem G 8-Gipfel im französischen Deauville Ende Mai 2011 trafen sich zum Thema Libyen nur die Staats- und Regierungschefs der fünf kriegführenden Parteien, Deutschland wurde nicht hinzugezogen.

### **Die Wirtschaftskrisen auf beiden Seiten des Atlantiks**

In der Frage, wie die Wirtschaftskrisen bekämpft und künftig verhindert werden sollen, lagen die beiden Seiten des Atlantiks weit auseinander. Während Deutschland auf einen rigiden Schuldenabbau, das Verbot von Leerverkäufen und eine internationale Transaktionssteuer setzte, lehnte dies die US-Regierung ab. Vor dem G 20-Gipfel Ende Juni 2010 im Toronto widersprach Kanzlerin Merkel öffentlich Präsident Obama, der in einem Brief davor gewarnt hatte, den Konjunkturstimulus zu früh zu reduzieren. Auch kritisierte sie seine Forderung an die Nationen mit großen Handelsbilanzüberschüssen – China, Deutschland und Japan –, ihre Binnennachfrage auszubauen. Vor dem nächsten G 20-Gipfel in Seoul Mitte November 2010 griff die Bundesregierung die US-Notenbank sogar frontal für ihre Politik an, durch eine Politik des „quantitative easing“ Geld in den Wirtschaftskreislauf zu pumpen und damit eine Abwertung des Dollars zu betreiben.

Dieser öffentliche Streit von seltener Schärfe offenbarte den fehlenden Konsens über ökonomische Zusammenhänge. Berlin hält Exportüberschüsse und Währungsstabilität für gut, Haushaltsdefizite und hohe Staatsschulden für schlecht. Washington dagegen ist bereit, Defizite und einen fallenden Dollar zu akzeptieren, um die Wirtschaft anzukurbeln. Beide Seiten kamen damit auch der G 20-Vereinbarung nicht nach, die Ungleichgewichte abzubauen: Deutschland beim Handel, die USA bei der Neuverschuldung. Die G 20, die ein Produkt der Finanzkrise waren und sich in den turbulenten Jahren 2008 und 2009 glän-

---

5 Zit. bei Holger Schmale: Bedingt bündnisbereit, in: Berliner Zeitung, 1.4.2011, S. 4.

zend bewährten, zeigt sich unfähig, langfristige Lösungen zu entwerfen und umzusetzen. Europa, insbesondere Deutschland, die USA und China handeln primär nach nationalen Prioritäten und oft gegeneinander. In Seoul wurden die Streitpunkte ausgeklammert und ihre Erörterung auf den nächsten Gipfel in Frankreich im Sommer 2011 vertagt.

### Fazit

In einer Zeit, in der China und andere Schwellenländer wie Brasilien, Indien oder die Türkei massiv an regionalem und globalem Gewicht gewinnen, sind Europa und die USA international nur eingeschränkt handlungsfähig. Das hat mit ihren gravierenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu tun, die einen Großteil der Aufmerksamkeit und Energie von Politik und Bevölkerung absorbieren, aber auch mit der Führungsschwäche auf beiden Seiten des Atlantiks. Außen- und Sicherheitspolitik ist so stark wie noch nie seit dem Ende des Kalten Kriegs von innenpolitischen Kalkülen beeinflusst. Ob im Irak, in Afghanistan oder in Libyen – das Schielen auf die heimischen Wähler, nicht geopolitische Erwägungen bestimmen die Entscheidungen. Obama scheint sich trotz vieler Europareisen, zuletzt Ende Mai 2011, nicht wirklich für die alte Welt zu interessieren, die Aufmerksamkeit der US-Bevölkerung und des Kongresses richtet sich ebenfalls mehr und mehr auf die Pazifikregion. Gleichzeitig gibt es auch in Deutschland nur mehr wenige ausgewiesene Transatlantiker. Mit dem Abgang von Verteidigungsminister zu Guttenberg und des Koordinators für die deutsch-amerikanische Zusammenarbeit, Hans-Ulrich Klose, verlor die deutsche USA-Politik Anfang 2011 ihre beiden profiliertesten Köpfe.

### Weiterführende Literatur

- Barrios, Cristina: Rival Universalisms in Transatlantic Relations. Obama's Exceptionalism Meets Europe's Low Profile, in: *European Political Science*, 1/2011, S. 11-19.
- Bendiek, Annegret: An den Grenzen des Rechtsstaates: EU-USA-Terrorismusbekämpfung, SWP-Studie S 3, Berlin 2011.
- Bierling, Stephan: *Geschichte des Irakkriegs*, München 2010.
- Daun, Anna: *Auge um Auge? Intelligence-Kooperation in den deutsch-amerikanischen Beziehungen*, Wiesbaden 2011.
- Hamilton, Daniel/Quinlan, Joseph: *The Transatlantic Economy 2011*, Washington, D.C. 2011.
- Heins, Volker/Badami, Aditya/Markovits, Andrei: The West Divided? A Snapshot of Human Rights and Transatlantic Relations at the United Nations, in: *Human Rights Review*, 1/2010, S. 1-16.
- Müller-Härlin, Bernhard (Hrsg.): *Grenzen der Macht. Europa und Amerika in einer neuen Weltordnung* (145. Bergedorfer Protokoll), Hamburg 2010.
- NATO: *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation*, adopted by Heads of State and Government in Lisbon, Brüssel 19. November 2010.
- Richter, Wolfgang/Tettweiler, Falk: *Verteidigung – Krisenmanagement – Kooperation. Zum neuen strategischen Konzept der NATO*, SWP-Aktuell 87, Berlin 2010.
- Rotte, Ralph/Schwarz, Christoph: Still Special? Britische Sicherheitspolitik und die USA, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B49/2010, S. 27-32.
- Ržicka, Jan: Forum on 'Central Europe'. From Eastern Europe to Central Europe and Back? On Regions, Transatlantic Relations, and Central Europe, in: *Central European Review of International Affairs*, 2/2010/11, S. 63-78.
- Zaborowski, Marcin: How to Renew Transatlantic Relations in the 21st Century, in: *International Spectator*, 1/2011, S. 101-113.

# Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz

## Burkard Steppacher

Wie die EU im kleinen, nur noch etwas komplizierter und differenzierter, so könnte man mit einem gewissen Seufzen die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA) charakterisieren. Das Bündnis besteht heute aus drei Kleinstaaten und einem Mikrostaat, wobei allerdings jeder, für sich, untereinander als auch gegenüber Dritten wie der Europäischen Union, einen Status als Spitzenreiter, Außenseiter oder Sonderfall beanspruchen kann.<sup>1</sup> Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz haben bislang aus jeweils unterschiedlichen Gründen von einer EU-Mitgliedschaft Abstand genommen,<sup>2</sup> indes besteht über die Freihandelsabkommen EWG-EFTA von 1972, weitere darauf aufbauende Verträge und Vereinbarungen wie das EWR-Abkommen von 1992 und zusätzliche bilaterale Vereinbarungen eine umfangreiche, enge und inhaltlich hoch ausdifferenzierte Kooperationsgrundlage mit der Europäischen Union.<sup>3</sup>

Seitens der EU wird diese Form der abgestuften Integration akzeptiert, bietet sie doch angesichts der jeweils speziellen Bedingungen einen gangbaren Weg der Kooperation, allerdings macht sich sowohl bei einzelnen EU-Mitgliedstaaten wie Vertretern der EU-Institutionen gelegentlich Unmut und Überdruß breit über die Vielzahl der unterschiedlichen Sonderwünsche aus den Reihen der EFTA-Staaten, die an die Gemeinschaft der 27 herangetragen werden.<sup>4</sup>

EFTA-intern war 2010 ein Jubiläumsjahr: In verschiedenen Veranstaltungen, Konferenzen, Publikationen<sup>5</sup> und Aktionen erinnerte die EFTA an ihre Gründung im Jahr 1960.<sup>6</sup> Neben der Jubiläumsfeier in Genf am 3. Mai 2010 fanden die beiden regulären jährlichen Tagungen des EFTA-Rats auf Ministerebene statt, bei denen die Mitglieder die politischen Leitlinien der Organisation im Konsensverfahren festlegen. Der Vorsitz wechselt hier, wie bei der EU, im halbjährlichen Turnus zwischen den Mitgliedstaaten. Zwischen den Treffen des Rats auf Ministerebene finden monatliche Tagungen auf Botschaferebene statt.<sup>7</sup>

- 
- 1 Vgl. Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, S. 295-298, sowie: Jahrbuch der Europäischen Integration 2007, S. 261-264.
  - 2 Die früheren EFTA-Mitglieder Großbritannien, Dänemark, Portugal, Schweden, Finnland und Österreich sind zwischen 1973 und 1995 schrittweise zur EU gewechselt. Island verhandelt derzeit über einen EU-Beitritt. Vgl. den Beitrag zu Island in diesem Band.
  - 3 Das EWR-Abkommen trat am 1.1.194 in Kraft, für Liechtenstein am 1.1.1995. Die Schweiz nimmt am EWR nicht teil, sondern hat mit der EU bislang zwei Pakete von Bilateralen Abkommen abschließen können.
  - 4 Das A-la-carte-Angebot in Brüssel ist beschränkt, NZZ, 27.07.2010; Die Zeit des bilateralen Weges ist vorbei. EU-Kommissarin Viviane Reding fordert Schweiz zu neuen Ideen auf, NZZ, 13.11.2010; Einmal ausgehandelt, schon wieder veraltet, NZZ, 13.11.2010; EU hat genug von Schweizer Extrawurst, in: Blick, 17.11.2009. Vgl. auch Die Schweiz kann nicht die Primadonna sein. Aus EU-Sicht ist das bilaterale Verhältnis an seine Grenze gestossen, in: NZZ Online, 9.2.2011, [http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/schweiz\\_eu\\_interview\\_steppacher\\_1.9433375.html](http://www.nzz.ch/nachrichten/politik/schweiz/schweiz_eu_interview_steppacher_1.9433375.html).
  - 5 Bryn, Käre / Einarsson, Gudmundur (Hrsg.), EFTA 1960-2010: Elements of 50 Years of European History, Reykjavik: Háskólaútgáfan (University of Iceland Press), 2010.
  - 6 EFTA, 50th Annual Report of the European Free Trade Association 2010, Brüssel 2011, <http://www.efta.int/publications/annual-report.aspx>.
  - 7 Zur institutionellen Verfasstheit der EFTA vgl. This is EFTA 2011, Brüssel 2011, <http://www.efta.int/publications/this-is-efta.aspx>.

Die Aktivitäten der EFTA fokussierten sich auch im Jubiläumsjahr auf drei zentrale Aufgabenbereiche: Zum einen die Förderung des EFTA-internen Freihandels, zum anderen die Umsetzung von inzwischen über 20 Freihandelsabkommen mit Staaten oder Territorien in der ganzen Welt, was auch in Zukunft weiter ausgebaut werden soll.<sup>8</sup> Dritte und mittlerweile umfangreichste Aufgabe der EFTA ist die Umsetzung des EWR-Abkommens,<sup>9</sup> über das die drei EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein weitgehenden Zugang zum Binnenmarkt der EU haben.<sup>10</sup>

Im Jahr 2010 hat der Gemeinsame EWR-Ausschuss 346 neue bzw. geänderte EU-Rechtsakte zur Übernahme in den EWR-Acquis beschlossen, so dass die Gesamtzahl der bis Ende 2010 übernommenen 5.957 EU-Rechtsakte sich gegenüber dem Start des EWR in den 1990er Jahren in etwa vervierfacht hat.

### Nachdenken über Neupositionierungen

Anlässlich des EFTA-Jubiläums 1960-2010, des über 15-jährigen Bestehens des EWR-Abkommens, aber auch angesichts möglicher Veränderungen im Beziehungsgefüge durch das isländische EU-Beitritts-gesuch nahmen die Beteiligten in unterschiedlicher Weise die Gelegenheit wahr, Bilanz zu ziehen und mögliche neue Perspektiven auszuloten. Sowohl seitens der EFTA-Mitglieder (EFTA-EWR-Staaten und Schweiz) als auch seitens der EU wurden im Jahr 2010 entsprechende Berichte und Erklärungen veröffentlicht:

In Weiterentwicklung eines Positionspapiers aus dem Jahr 2008<sup>11</sup> hat der Rat der Europäischen Union (Allgemeine Angelegenheiten) im Dezember 2010 nach längerer Diskussion zwischen den Mitgliedstaaten neue umfangreiche „Schlussfolgerungen“ zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern verabschiedet. Darin werden die Beziehungen erneut als „sehr gut und eng“ charakterisiert und eine weitere Intensivierung angenommen.<sup>12</sup> Durchaus mahnend formuliert der Rat dabei die Erwartung, angesichts der Weiterentwicklung des binnenmarktrelevanten Besitzstands und „in Anbetracht der Notwendigkeit, gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Wirtschaftsbeteiligten der betroffenen Parteien zu schaffen, (...) für eine homogene Umsetzung des Besitzstands und ein reibungsloses Funktionieren der Institutionen (zu) sorgen.“<sup>13</sup>

Mit Interesse werden seitens der EU neuere Aktivitäten der EWR-Staaten wahrgenommen, das EWR-Abkommen auf seine Leistungsfähigkeit zu überprüfen: So hat die norwegische Regierung 2010 einen hochrangigen Experten-Ausschuss eingesetzt, der bis Ende 2011 eine ausführliche Überprüfung der Funktionsweise des EWR-Abkommens vornehmen soll.<sup>14</sup> Ähnliche Überlegungen gibt es in Liechtenstein im Zusammenhang mit dessen Integrationspolitik in Bezug auf Europa.<sup>15</sup> Der Rat der EU befürwortet daher einen

---

8 Zuletzt wurden im Juni 2010 Freihandelsvereinbarungen mit Peru und der Ukraine unterzeichnet, die Abkommen mit Serbien und Albanien traten Ende 2010 in Kraft. Vgl. EFTA-Jahresbericht 2011, S. 10-15.

9 Vgl. die EWR-Website der EFTA: <http://www.efta.int/eea.aspx>.

10 Vgl. Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, S. 295-300.

11 Rat der EU, Beziehungen zwischen der EU und der EFTA Schlussfolgerungen des Rates (Dok. 16651/1/08), 2914. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen), Brüssel, 8.12.2008.

12 Rat der EU, Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern, 3060. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten), Brüssel, 14.12.2010, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/DE/foraff/118466.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/DE/foraff/118466.pdf).

13 Schlussfolgerungen des Rates, 14.12.2010, Ziffer 7.

14 Norway, Ministry of Foreign Affairs, Press release 07.01.2010: Ambitious and stimulating review of EEA Agreement, [http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/news/2010/eea\\_committee.html?id=589931](http://www.regjeringen.no/en/dep/ud/press/news/2010/eea_committee.html?id=589931).

parallelen Prozess seitens der EU zur Überprüfung der Funktionsweise des EWR-Abkommens.<sup>16</sup> Hintergrund ist die Tatsache, dass sich die Beziehungen EU-EWR/EFTA in den letzten 15 Jahren sowohl im Rahmen des EWR-Abkommens als auch darüber hinaus in Tiefe und Umfang erheblich weiterentwickelt haben. Als Beispiel sei hier auf die umfangreiche Teilnahme der EFTA-Staaten an EU-Programmen verwiesen.<sup>17</sup> Der Rat schlägt vor zu prüfen, ob der bestehende Rahmen der Beziehungen noch den Interessen der EU entspricht, oder ob nicht „ein umfassenderer Ansatz, der alle Bereiche der Zusammenarbeit erfasst und horizontale Kohärenz sicherstellt“, in Zukunft sinnvoller wäre. Deutlich mahnt der Rat der EU eine stärkere „Einheitlichkeit der geltenden Rechtsvorschriften im EWR an, „wobei ganz besonders darauf geachtet werden muss, dass im EWR größere Unterschiede in Bezug auf den Besitzstand vermieden werden.“ Zudem wäre es sicher hilfreich, bei der technischen Funktionsweise des Abkommens die Verfahren zu aktualisieren und zu vereinfachen.<sup>18</sup>

### Der bilaterale Weg Schweiz-EU wird steiniger

In der Schweiz haben diese Einschätzungen und die deutliche Kritik des Rates am sektoriellen bilateralen Ansatz („zwar eine engere Zusammenarbeit in einigen Bereichen von gegenseitigem Interesse (...), im Laufe der Jahre aber zu einem äußerst komplexen Gebilde aus zahlreichen Abkommen geführt...“)<sup>19</sup> zu einem unangenehmen Erwachen aus der vermutlich illusionären Hoffnung geführt, dass die EU mit der Schweiz auch ein drittes und vielleicht viertes Paket von bilateralen Abkommen aushandeln würde.<sup>20</sup> Sehr deutlich gegenüber der erheblich zurückhaltenderen Formulierung von 2008 resümiert der Rat nun 2010, „dass das derzeitige System der bilateralen Abkommen zwar in der Vergangenheit gut funktioniert hat, in den kommenden Jahren die wesentliche Herausforderung aber darin bestehen wird, über dieses System, das komplex und schwer zu handhaben ist und eindeutig an seine Grenzen stößt, hinauszugehen.“<sup>21</sup>

Für die Schweiz kam diese Position des Rates nicht völlig unerwartet, wirkte aber doch wie eine kalte Dusche: Einige Wochen zuvor hatte die Schweizer Regierung<sup>22</sup> noch explizit die Absicht bekräftigt, den bilateralen Weg fortsetzen zu wollen.<sup>23</sup> In dem wenige Tage vor dem EU-Papier veröffentlichten „Aussenpolitischen Bericht 2010“ des Schweizerischen Bundesrates<sup>24</sup> nennt die Landesregierung als Ziel und größte Herausforderung der Schweizerischen Europapolitik, „die Voraussetzungen unseres Wohlstands in einer Weise zu

15 Vgl. dazu die anregende Studie von Christian Frommelt, *Europäisierung der liechtensteinischen Rechtsordnung*, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 28, Barendorn 2011.

16 Schlussfolgerungen des Rates, 14.12.2010, Ziffer 34.

17 Vgl. EFTA-Bulletin, Guide to EU Programmes, Dezember 2010, <http://www.efta.int/~media/Files/Publications/Bulletins/bulletin-programmes-2010.pdf> bzw. <http://www.llv.li/amtstellen/llv-sewr-eu-programme.htm>.

18 Vgl. Schlussfolgerungen des Rates, 14.12.2010, Ziffer 34-36.

19 Schlussfolgerungen des Rates, 14.12.2010, Ziffer 42.

20 Vgl. EU-Staaten verschärfen den Ton gegenüber der Schweiz, NZZ, 11.12.2010; Bilaterale III als Ziel. Zwischenbilanz von Bundesrat Schneider-Ammann, NZZ, 25.01.2011.

21 Schlussfolgerungen des Rates, 14.12.2010, Ziffer 48.

22 Klausurtagung des Bundesrates vom 18.8.2010.

23 Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010 über die Evaluation der schweizerischen Europapolitik (in Beantwortung des Postulats Markwalder [09.3560] Europapolitik. Evaluation, Prioritäten, Sofortmassnahmen und nächste Integrationschritte), in: Bundesblatt (BBl) 2010, S. 7239

24 Aussenpolitischer Bericht 2010 vom 10. Dezember 2010, in: Bundesblatt (BBl) 2011, S. 1013, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/1013.pdf>.

sichern, die der Schweiz maximalen Handlungsspielraum bietet und es ihr erlaubt, ihre Souveränität zu wahren.<sup>25</sup> Allerdings verweist der Aussenpolitische Bericht 2010 auch klarsichtig auf das eidgenössische Politik-Dilemma, indem er formuliert, „längerfristig ist zu überlegen, ob die effektive Ausübung unserer Souveränität und die materiellen Vorteile der bilateralen Abkommen auch weiterhin die mit dem bilateralen Weg verbundene mangelnde Beteiligung an den Entscheidungsprozessen kompensieren.“<sup>26</sup>

Die veränderte Lage veranlasste den Bundesrat, vor der parlamentarischen Behandlung im Frühjahr 2011 einen „Zusatzbericht“ vorzulegen, in welchem er – strategisch fest, taktisch aber durchaus flexibel – auf die Forderungen der Europäischen Union reagiert. Anders als der Rat der EU teilt er „nicht dessen Auffassung, dass der bilaterale Weg an seine Grenzen stösst. Trotzdem ist er bereit, über Massnahmen zur Anpassung des bilateralen Wegs zu sprechen.“<sup>27</sup> Konkret nennt der Bundesrat die Möglichkeit, „den bilateralen Weg (...) zu dynamisieren und einen neuen institutionellen Rahmen zu schaffen, der einerseits den Anliegen der Schweiz für Selbstbestimmung und Marktzugang und andererseits den Bemühungen der EU um einheitliche Regeln auf dem Binnenmarkt gerecht wird.“

Wie das praktisch aussehen könnte, steht derzeit noch völlig in den Sternen.<sup>28</sup> Nicht zuletzt angesichts der Tatsache, dass im Herbst 2011 in der Schweiz nach vier Jahren wieder Parlamentswahlen anstehen, will die Landesregierung nicht als „Euro-Turbo“ dastehen und hält sich daher mit konkreten Vorschlägen vorderhand zurück.

### Weiterführende Literatur

- Bryn, Kåre / Einarsson, Gudmundur (Hrsg.): EFTA 1960-2010: Elements of 50 Years of European History, Reykjavik: Háskólaútgáfan (University of Iceland Press) 2010.
- EFTA: EFTA-Konvention (Vaduzer Konvention vom 21. Juni 2001, konsolidierte Fassung vom 20. September 2010), <http://www.efta.int/legal-texts/efta-convention.aspx>.
- European Free Trade Association (EFTA), 50th Annual Report of the European Free Trade Association 2010, Brüssel 2011, <http://www.efta.int/publications/annual-report.aspx>.
- European Free Trade Association (EFTA), This is EFTA 2010, Brüssel 2011, <http://www.efta.int/publications/this-is-efta.aspx>.
- EWR-Website der EFTA, <http://www.efta.int/eea.aspx>.
- Europäische Union, Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD): [http://www.eeas.europa.eu/we/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/we/index_en.htm).
- Europäische Union, Schlussfolgerungen des Rates zu den Beziehungen zwischen der EU und den EFTA-Ländern, 3060. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten), Brüssel, 14.12.2010, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/DE/foraff/118466.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/DE/foraff/118466.pdf).
- Frommelt, Christian: Europäisierung der liechtensteinischen Rechtsordnung, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 28, Barend 2011.
- Fürstentum Liechtenstein, Stabsstelle EWR, Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR). Kurzinformation, Vaduz 2011, [http://www.llv.li/pdf-llv-sewr-ewr-kurzinformation\\_deutsch.pdf](http://www.llv.li/pdf-llv-sewr-ewr-kurzinformation_deutsch.pdf).
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesrat, Aussenpolitischer Bericht 2010 vom 10. Dezember 2010 (BBI 2011 1013), <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/1013.pdf>.
- Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesrat, Aussenpolitischer Bericht 2010: Aktualisierung zur ausserpolitischen Entwicklung in der zweiten Jahreshälfte 2010 [Zusatzbericht vom 23.2.2011] (BBI 2011 2449), <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/2449.pdf>.

---

25 Aussenpolitischer Bericht 2010 vom 10. Dezember 2010, in: Bundesblatt (BBI) 2011, S. 1040.

26 Aussenpolitischer Bericht 2010 vom 10. Dezember 2010, in: Bundesblatt (BBI) 2011, S. 1040f.

27 Aussenpolitischer Bericht 2010. Zusatzbericht vom 23.2.2011, in: Bundesblatt (BBI) 2011, hier: S. 2451, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2011/2449.pdf>.

28 Viele Hemmschuhe und Prellböcke auf dem bilateralen Gleis, NZZ, 9.2.2011.



## **5. Die politische Infrastruktur**



# Nationale Parlamente

Claudia Heffler

Der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Lissabonner Vertrag wird auch als „Vertrag der Parlamente“ bezeichnet. Durch den Ausbau der parlamentarischen Beteiligung soll das seit den 1990ern vielfach konstatierte Demokratiedefizit der EU gelindert werden. Erstmals werden die nationalen Parlamente an prominenter Stelle im Vertragstext selbst aufgeführt und erhalten gemeinsam die Möglichkeit Gesetzesvorschläge der Kommission in Revision gehen zu lassen. Nach Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags stellt sich gerade auch im Angesicht der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise die Frage, ob und wie die Parlamente die entsprechenden Vertragsinhalte für sich nutzen. Auch für die Forschung stellt sich die Aufgabe darin, das tatsächliche Verhalten der Parlamente zu beobachten und zu erklären.<sup>1</sup> Werden die Parlamente sich als Mitspieler im EU-System etablieren, als national-staatliche „Wachhunde“ über das Subsidiaritätsprinzip entpuppen oder weiterhin der EU geringe Aufmerksamkeit schenken?

## Subsidiaritätskontrolle und politischer Dialog mit der Kommission

Als wichtigste Neuerung des Lissabon-Vertrags gilt die Einführung des „Frühwarn-Mechanismus“, der den nationalen Parlamenten die Möglichkeit einräumt, sich bereits im prä-legislativen Verfahren aktiv einzubringen.<sup>2</sup> Binnen von acht Wochen nach der Übermittlung eines Gesetzesvorschlags durch die Kommission können die insgesamt 40 nationalen Kammern bzw. Parlamente der 27 Mitgliedsländer eine begründete Stellungnahme abgeben. Je Mitgliedstaat stehen zwei Stimmen zur Verfügung, sodass in Zweikammersystemen jede Kammer eine Stimme hat. Als Wächter über das Prinzip der Subsidiarität können sie mit einem Drittel ihrer Stimmen die „gelbe Karte“<sup>3</sup> ausspielen und die Kommission zur Überprüfung der Gesetzesinitiative anweisen. Mit der einfachen Mehrheit der Stimmen wird die „orange Karte“ vergeben. In diesem Fall entscheidet der Ministerrat mit 55% seiner Mitglieder oder das Europäische Parlament mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen über das Beibehalten oder Zurückweisen des Vorschlags der Kommission. Abbildung 1 veranschaulicht den Ablauf des „Frühwarn-Mechanismus“.

Die Kommission sieht die Subsidiaritätskontrolle als Teil des „politischen Dialogs“ mit den nationalen Parlamenten, den Kommissionspräsident Barroso in 2006 initiiert hat. Die Kommission übermittelt den Parlamenten Entwürfe für Gesetzgebungsakte, Konsultationsdokumente, sowie das jährliche Rechtsetzungsprogramm. Mit dem Lissabonner Vertrag wurde diese bislang freiwillige Initiative der Kommission nunmehr zur Informationspflicht

---

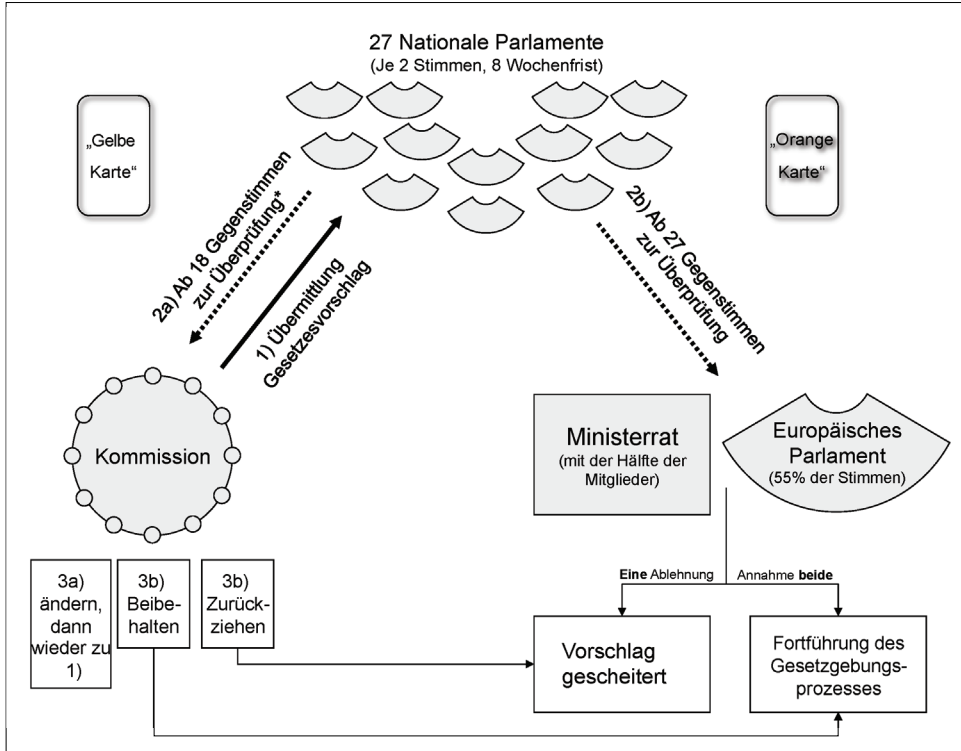
1 Um diese Lücke zu schließen, hat das Juli 2011 initiierte Forschungsprojekt „Observatory of Parliaments after the Lisbon Treaty“ der Universitäten in Cambridge, Köln, Maastricht und Paris es sich zur Aufgabe gestellt, die Umsetzung der rechtliche Vorgaben zu den nationalen Parlamenten im EU-System zu erfassen: <http://opal-europe.org>

2 Protokoll (No. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit, Artikel 6, 7.

3 Die notwendige Stimmenanzahl für die „gelbe Karte“ ist auf ein Viertel (14) reduziert, wenn es sich um einen Vorschlag zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts handelt.

gegenüber den Parlamenten. Die nationalen Parlamente können zu Schriftstücken der Kommission auch über den Subsidiaritätskontrollmechanismus hinaus ihre Meinung äußern. Die Subsidiaritätskontrolle steht den Parlamenten allerdings nur zu den „Entwürfen eines Gesetzgebungsakts“ zu, die nicht den ausschließlichen Kompetenzen der Europäischen Union zugeordnet sind.

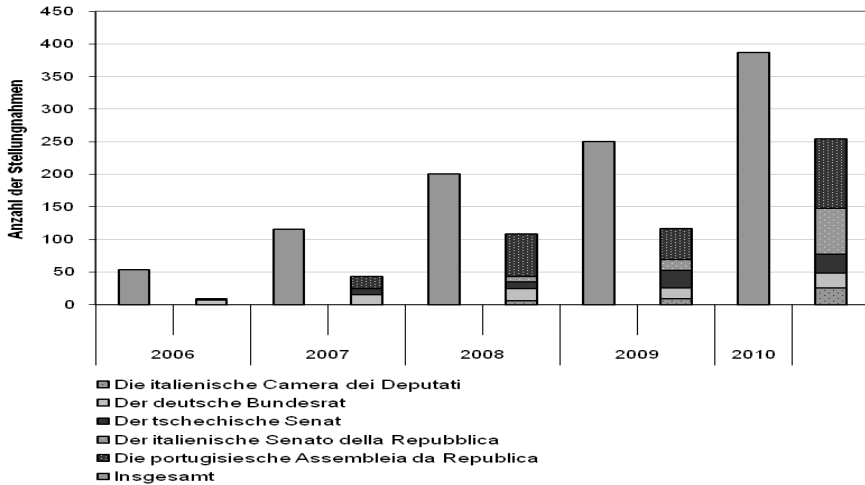
Abb.1: Zum Ablauf des „Frühwarn-Mechanismus“ der Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente (eigene Darstellung)



\* Für den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sind nur 14 Gegenstimmen notwendig.

Seit Beginn des „politischen Dialogs“ der Parlamente mit der EU-Ebene in 2006 ist die Zahl der Stellungnahmen kontinuierlich gestiegen. In 2010 verzeichnete die Kommission mit 387 Meinungsäußerungen 55% mehr Stellungnahmen der Parlamente als im Vorjahr. In 2011 sind bis Ende Mai bereits 250 Stellungnahmen eingegangen. Dabei fällt die Beteiligung der jeweiligen Parlamente bzw. Kammern sehr unterschiedlich aus: Die fünf aktivsten Kammern in 2010 – die Versammlung des portugiesischen Einkammer-Systems, der italienische und tschechische Senat, sowie die italienische Abgeordnetenversammlung und der deutsche Bundesrat – produzieren zwei Drittel der Stellungnahmen. Während im letzten Jahr ein Drittel der Kammern sich aktiver eingebracht haben, ist bei einem weiteren Drittel das Beteiligungsniveau konstant geblieben und im letzten Drittel sogar gesunken. Der spanische Senat und der slowenische Staatsrat haben sich seit Beginn des politischen Dialogs in 2006 noch nicht beteiligt.<sup>4</sup> Die folgende Abbildung veranschaulicht die gestiegene Beteiligung der Parlamente am „politischen Dialog“ der Kommission und verdeutlicht die ungleichmäßige Verteilung auf die einzelnen Kammern bzw. Parlamente.

Abb. 2: Beteiligung der nationalen Parlamente im „politischen Dialog“ mit der Kommission. Anteil der 2006 bis 2010 aktivsten Parlamente



Quelle: eigene Darstellung nach den Daten der Jahresberichte der Kommission 2008-2010 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten.

Die insgesamt steigende Beteiligung am politischen Dialog mit der Kommission zeigt, dass einige Parlamentarier die Relevanz von EU-Themen stärker wahrnehmen. Es gibt jedoch zwei Hürden, die vermeiden, dass sich diese gestiegene Aufmerksamkeit auch in die effektive Nutzung des „Frühwarn-Mechanismus“ übersetzt. Zum einen sind die Schwerpunkte der Parlamente in der Reaktion auf Kommissionsdokumente breit gefächert. Die meisten Vorschläge erhalten ein bis drei Stellungnahmen. Nur zehn der Gesetzesentwürfe in 2010 lösten eine Reaktion von jeweils sechs oder mehr Kammern aus. Zum anderen bildet die Nutzung des Subsidiaritätskontrollmechanismus im Rahmen des politischen Dialogs die Ausnahme: In 2010 waren unter 10% der Meinungsäußerungen zu Kommissionsdokumenten auf das Subsidiaritätsprinzip bezogen.<sup>5</sup> Somit wurde bis August 2011 noch zu keinem Vorschlag der Kommission die „gelbe Karten“ von mindestens 18 Gegenstimmen im Sinne des Subsidiaritätskontrollmechanismus von den Kammern bzw. Parlamente ausgespielt.

Während selbst mit einer „gelben“ oder „orangenen Karte“ keine rechtlich bindende Vetomacht verbunden ist, haben die nationalen Parlamente seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages zudem die Möglichkeit der Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof: Ein Parlament kann über die Regierung des Mitgliedstaats eine Nichtigkeitsklage aufgrund der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips veranlassen und damit dann gegebenenfalls einen Gesetzesakt endgültig zum Scheitern zu bringen. Die Möglichkeit der *ex-post* Subsidiaritätsklage verleiht den „Frühwarnungen“ der Parlamente mehr Gewicht. Doch wurde noch nicht in allen Mitgliedstaaten ein Verfahren zur Subsidiaritätsklage etabliert. Bis Ende 2010 wurde das neue Instrument der Subsidiaritätsklage eines Parlaments vor dem Europäische Gerichtshof noch nicht angewendet.<sup>6</sup>

4 Vgl. Europäische Kommission: Jahresbericht 2010 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten, KOM(2011) 345 endg., Brüssel, 10.06.2011.

5 Vgl. Europäische Kommission: Jahresbericht 2010 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten, KOM(2011) 345 endg., Brüssel, 10.06.2011, S. 6.

## Interparlamentarische Kooperation

Die interparlamentarische Kooperation ist ein relevanter Faktor, um die durch den Lissabonner Vertrag eingeführten Einflussmöglichkeiten der nationalen Parlamente auszuschöpfen.<sup>7</sup>

Ein wichtiger Rahmen der Koordinierung der EU-Politik der Parlamente ist die „Konferenz der Europaausschüsse der EU-Mitgliedstaaten“ (im Folgenden mit dem gängigen französischen Akronym „COSAC“ bezeichnet). Die COSAC fördert vor allem, den Austausch von Informationen und Best Practice zwischen den nationalen Parlamenten. Dabei standen im vergangenen Jahr neben den Verfahren des Lissabonner Vertrags auch wirtschaftspolitische Fragen im Fokus.

Im Vorlauf zum Lissabon-Vertrag wurden durch COSAC koordinierte Subsidiaritäts-Tests als Erprobung des neuen „Frühwarn-Mechanismus“ durchgeführt. Die Budapester Konferenz (29.-31.5.2011) nahm von weiteren direkt durch COSAC initiierten Subsidiaritäts-Test Abstand, vereinbarte jedoch eine Anpassung der COSAC-Treffen an den Rhythmus des europäischen Gesetzgebungs-Zyklus. Die COSAC-Termine sollen zeitlich auf die Erarbeitung bzw. Publikation des Jahresarbeitsprogramms der Kommission abgestimmt werden. Zudem ist eine *ex-ante* Debatte des Arbeitsprogramms der Kommission auf dem Frühjahrstreffen vorgesehen und die Abgleichung der Prioritäten in der Überprüfung der von der Kommission geplanten Gesetzesentwürfe auf der Konferenz des zweiten Halbjahres.<sup>8</sup> Durch diesen frühzeitigen Austausch zu den nationalen Prioritäten sollte sich die Chance erhöhen, Mitstreiter für den „Frühwarn-Mechanismus“ zu mobilisieren, um innerhalb der 8-Wochen-Frist mit ausreichender Stimmzahl reagieren zu können.

Thematisch stand die COSAC im Mai 2011 ganz im Zeichen der Koordination der Wirtschaftspolitik der EU-Mitgliedstaaten. Es wurden Methoden der parlamentarischen Einflussnahme auf das „Europäische Semester“<sup>9</sup> und die Bewertung der „Europa 2020“-debatte diskutiert. Da die nationalen Parlamente in der Regel die Budget-Hoheit haben, sind die EU-Empfehlungen im Rahmen des „Europäischen Semesters“ ein entscheidender Eingriff in deren Gestaltungsfreiheit. Bei der Evaluierung der „Europäischen Semesters“ wird das Dilemma zwischen der notwendigen Koordination und Transparenz der nationalen Haushalte und dem Schutz der nationalen Autonomie deutlich.<sup>10</sup>

Im Berichtszeitraum haben neben der COSAC eine Reihe von interparlamentarischen Treffen zur wirtschaftspolitischen Koordination stattgefunden, wie dem Treffen der Vorsitzenden der nationalen Haushaltsausschüsse am 24. und 25. Februar 2011, den Sitzungen der Fachausschüsse am 15. März 2011 und am 13. April 2011, die das „Europäische Semester“ zum Thema hatten und vom Europäischen Parlament initiiert wurden. Auf der jährlichen Konferenz der EU-Parlamentspräsidenten am 4. und 5. April 2011 wurde darauf hingewiesen, dass die Rolle der nationalen Parlamente im „Europäischen Semester“ noch

---

6 Gerichtshof der Europäischen Union: Jahresbericht 2010. Überblick über die Tätigkeit des Gerichtshofs, des Gerichts und des Gerichts für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union, Luxemburg 2011, S. 11-16.

7 Vgl. Ian Cooper: The Watchdogs of Subsidiarity, in: Journal of Common Market Studies 44/2006, S. 281-304, hier S. 283, Sonia Piedrafita/ Theo Jans: The Role of National Parliaments in European Decision-Making, in: EIPA Scope, 1/2009: S. 19-26, hier: S. 24.

8 Vgl. COSAC: Conclusions of the XLV COSAC, 2011.

9 Im Rahmen des „Europäische Semesters“ wurden zum ersten Mal in 2011 die nationalen Haushaltspläne bereits ein halbes Jahr vor der Verabschiedung durch die nationalen Parlamente der Kommission vorgelegt werden, um die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts besser überwachen zu können.

10 Vgl. COSAC: 15th Bi-annual Report, 2011.

spezifiziert werden muss.<sup>11</sup> Die Entwicklungen des letzten Jahres haben gezeigt, dass die nationalen Parlamente bemüht sind durch die Kooperation im Rahmen der COSAC bereits zu einem frühen Zeitpunkt auf die EU-Politikgestaltung einzuwirken. Es bleibt abzuwarten, ob durch den frühzeitigen Austausch zu den Prioritäten in der Subsidiaritätskontrolle der „Frühwarn-Mechanismus“ besser zum Tragen kommt. Der interparlamentarische Austausch ist darüber hinaus als Informationskanal dienlich, um sich unabhängig von der nationalen Exekutive über EU-Initiativen zu informieren.

### Kontrolle der eigenen Regierung

Die traditionelle Parlamentsfunktion der Überprüfung der Regierungstätigkeit ist für den Bereich der EU schwieriger als in der Innenpolitik. Gerade für EU-Themen wiegt die Informations-Asymmetrie zwischen Exekutive und Legislative besonders schwer, da die nationalen Parlamente in der EU-Architektur von der aktiven, direkten Partizipation in der Entscheidungsfindung ausgeschlossen sind.<sup>12</sup> Der Einfluss eines nationalen Parlaments variiert je nach den formalen Vorgaben zur Informationspflicht der Regierung sowie bezüglich der Frage, ob Minister in EU-Verhandlungen durch ein Mandat des Parlaments gebunden sind.<sup>13</sup>

Die Ausgestaltung der Informationspflicht der Regierung gegenüber den Parlamenten, die im Lissabon-Vertrag sowie im nationalen Verfassungsrecht verankert ist,<sup>14</sup> sieht der deutsche Bundestag kritisch. Aus Anlass der Regierungsverhandlungen zum Euro-Stabilitätsmechanismus hat eine Fraktion der Opposition im Juli 2011 vor dem Bundesverfassungsgericht Klage eingereicht mit einer Rüge zum Informationsmangel zu weit reichenden finanziellen Entscheidungen.<sup>15</sup> Aber auch die Regierungsfraktion hat in einem Entschließungsantrag vom 10. Juni 2011 den mageren Informationsfluss von der Regierung zum Parlament angeprangert.<sup>16</sup> Der Europaausschuss des Bundestages berät derzeit über einen Evaluierungsbericht zu der Frage, inwiefern die Bundesregierung ihren Informationspflichten nachkommt.

Im deutschen Grundgesetz enthaltene „weiche“ Sanktionen, wie das Recht die Regierung zur Rechtfertigung ihrer Entscheidungen aufzufordern, wären wesentlich effektiver unter Herstellung einer breiten Öffentlichkeit.<sup>17</sup> Nach wie vor vermeiden aber die Fraktionen im Bundestag, Fragen der EU-Politik in Plenar-Sitzungen zu debattieren. Auch das Scheitern der COSAC-Initiative einer „Europäischen Woche“, in der zeitgleich EU-The-

11 Vgl. Konferenz der EU-Parlamentspräsidenten: Schlussfolgerungen der Präsidentschaft, Brüssel 2011.

12 Vgl. Andreas Maurer: *Parlamentarische Demokratie in der Europäischen Union: Der Beitrag des Europäischen Parlaments und der Parlamente der Mitgliedstaaten*, 2002; Philipp Norton: *National Parliaments and the European Union*, 1996.

13 So in Dänemark, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Polen (Sejm), Slowakei und Slowenien. Vgl. COSAC: 8th Bi-annual Report, 2007. Für eine Übersicht zu weiteren Kriterien, die die Stärke eines Parlaments gegenüber ihrer Regierung zu EU-Themen determinieren, vgl. Andreas Maurer: *National Parliaments in the European Architecture: From Latecomers' Adaptation towards Permanent Institutional Change?*, in: Andreas Maurer/ Wolfgang Wessels: *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?*, 2001, S. 27-75, hier S. 67-72.

14 Artikel 61d S.4 AEUV, sowie Artikel 23 (2) des deutschen Grundgesetzes.

15 Vgl. „Eurokrise: Grüne wollen Informationsrechte in Karlsruhe einklagen“, *Euractive* (26.5.11), <http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/esm-grne-wollen-informationsrechte-in-karlsruhe-einklagen-004873>.

16 Vgl. Deutscher Bundestag: *Entschließungsantrag der Fraktionen CDU/CSU und FDP zur Regierungserklärung betr. Stabilität der Eurozone sichern – Reformkurs in Griechenland vorantreiben*, (BT – DRS 17/6163), 10.06.2011.

17 Vgl. Katrin Auel: 'Servants of the People' or 'Masters of the Government'? Explaining Parliamentary Behavior in EU Affairs, Paper for presentation at the 11th Biennial Conference of the European Union Studies Association, April 2009: S. 21.

men in allen nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten debattiert werden sollten, deutet auf die Vermeidung einer medienwirksamen Inszenierung hin.<sup>18</sup>

Zu Bedenken bleibt zudem, dass die Kontrolle der eigenen Regierung nur insofern Folgen hat, als die nationale Exekutive auf EU-Ebene über Letzt-Entscheidungsmacht verfügt. Mit dem Ausbau des Entscheidungsmodus der Qualifizierten Mehrheit im Rat und Einbeziehung des Europäischen Parlaments im „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ durch den Lissabon-Vertrag verliert auch die Kontrolle der nationalen Regierung an Relevanz. Wird die Regierung eines Mitgliedstaats in den EU-Verhandlungen überstimmt, so bleibt die Kontrolle des Parlaments über die Regierungsposition weitgehend wirkungslos für den Verhandlungsausgang.

### Fazit

Die Neuerungen des Lissabonner Vertrages wurden als Stärkung der nationalen Parlamente angelegt, um das seit den 1990ern vielfach bemängelte Demokratiedefizit der EU zu lindern. Die Frage nach einem Ende der „De-Parlamentarisierung“ des EU-Systems kann jedoch noch nicht endgültig beantwortet werden.

Die aktuelle Bedrohung der Autonomie der Parlamente im Haushaltsrecht durch die Euro-Krise scheint Ansporn zu sein, der Überprüfung von geplantem Sekundärrecht auf EU-Ebene mehr Aufmerksamkeit zu schenken: sowohl im direkten Kontakt mit der Kommission als auch durch die Kontrolle der eigenen Regierung. Deutscher Bundestag und Bundesrat scheinen die durch das BVG-Urteil zum Lissabonner Vertrag<sup>19</sup> zugeschriebene „Integrationsverantwortung“ durch ein aktives Eintreten für die eigenen Rechte besser zu erfüllen. Dabei zeigen die Klagen über Informationsmangel jedoch nicht nur Engagement für mehr Beteiligung, sondern auch die derzeitige Schwäche.

So kann im Blick auf die nationalen Parlamente der EU sicher nicht von einer „virtuellen dritten Kammer“<sup>20</sup> im Sinne eines einheitlichen und kraftvollen Auftretens der nationalen Parlamente gesprochen werden. Der „Frühwarn-Mechanismus“ als Kerninnovation des Lissabon-Vertrages zum Einfluss der nationalen Parlamente blieb weitgehend ungenutzt.

### Weiterführende Literatur

Tapio Raunio: The Gatekeepers of European Integration? The Functions of National Parliaments in the EU Political System, in: *Journal of European Integration*, 33/2011, S. 303-321.

Cyril Gläser: Nationale Parlamente, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels: *Europa von A bis Z*, Taschenbuch der Europäischen Integration, 2011, S. 306-309.

Carin Sprungk: How Policy-Shaping Might (Not) Affect Policy-Taking: The Case of National Parliaments in the European Union, in: *Journal of European Integration*, 33/2010, S. 323-340.

---

18 Vgl. COSAC 14th Bi-annual Report, 2011, S. 34-35.

19 Vgl. BVerfG, 30.06.2009, 2 BvE 2/08.

20 Vgl. Cooper: *The Watchdogs of Subsidiarity?*, 2006: S. 283.



# Europäische Parteien

Johanna Schmidt-Jevtic

Politische Parteien auf europäischer Ebene – so die offizielle Bezeichnung der europäischen Parteien – werden im Lissabonner Vertrag als ein wichtiger Faktor der Integration der Europäischen Union angesehen. Ihnen werden wichtige Funktionen zugesprochen: „Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen.“<sup>1</sup> Inwieweit die europäischen Parteien tatsächlich diesem Anspruch gerecht werden, wurde in den letzten Jahren vermehrt diskutiert.<sup>2</sup> Organisiert als grenzüberschreitend kooperierende Bündnisse, sind europäische Parteien eher als „Kommunikationsforen ihrer nationalen Mitgliedsparteien“<sup>3</sup> anzusehen als Verbindungsglied bzw. Transmissionsriemen zwischen europäischen Institutionen und Bevölkerung.

Die Rechtsgrundlage für europäische Parteien ist zum einen in Artikel 10 Absatz 4 des Vertrags über die Europäische Union sowie Artikel 224 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankert. Zum anderen beinhaltet das Parteistatut<sup>4</sup> die Finanzierungsvorschriften für europäische Parteien.<sup>5</sup> Erfüllen politische Organisationen die geforderten Bedingungen, können sie finanzielle Unterstützung beim Europäischen Parlament (EP) beantragen. Mitte 2011 sind elf politische Parteien auf europäischer Ebene anerkannt und werden dementsprechend finanziell unterstützt. Neben den traditionellen Parteien – EVP, SPE, ELDR, EGP und EFA – sind folgende Parteien auf europäischer Ebene vom Parlament anerkannt: Europäische Demokratische Partei (EDP), EU-Demokraten (EUD), Partei der Europäischen Linke (EL). Im Jahr 2010 wurden die Allianz der Europäischen Konservativen und Reformisten (AECR) sowie die Europäische Christliche Politische Bewegung (ECPM), im Jahr 2011 die Europäische Allianz für Freiheit in die Reihen der anerkannten Parteien aufgenommen.

## Europäische Volkspartei – EVP

Die EVP umfasst zurzeit 72 christdemokratische, konservative und andere Mitte-Rechts-Parteien als Mitgliedsparteien, assoziierte Parteien oder Parteien mit Beobachtungsstatus aus 39 Ländern. Die EVP-Fraktion stellt mit 265 Abgeordneten die größte Fraktion im EP.

---

1 Vertrag über die Europäische Union Artikel 10 Absatz 4.

2 Vgl. v.a. Jürgen Mittag/Janosch Steuwer: Politische Parteien in der EU, Stuttgart 2010; sowie Otto Markus Carstens: Europäische Parteien. Wirkungsvolle Akteure der Demokratie? Marburg 2009.

3 Vgl. Jürgen Mittag: Europäische Parteien im Wandel, in: APuZ, B. 23-24, 2009, S. 42.

4 Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4.11.2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene sowie Verordnung (EG) Nr. 1524/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2007 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2004/2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung.

5 Zudem werden vom Präsidium des Parlaments Durchführungsvorschriften erlassen: Beschluss des Präsidiums des Europäischen Parlaments vom 29. März 2004 zu der Verordnung Nr. 2004/2003, zuletzt geändert am 2. Februar 2011.

Auf dem satzungsgemäßen Kongress in Bonn vom 9. bis 10. Dezember 2009 wurde das Präsidium neu gewählt. Wilfried Martens (CD&V, Belgien) wurde als Vorsitzender bestätigt. Der frühere belgische Ministerpräsident hat seit 1990 das Amt inne. Über 1500 Delegierte aus 71 Parteien und 39 europäischen Ländern, sowie zahlreiche internationale Gäste haben an diesem von Bundeskanzlerin Angela Merkel geleiteten Kongress teilgenommen. Die wirklich imponierende Größe der Veranstaltung belegt die Bedeutung und den Anspruch der Partei die führende Kraft in Europa zu sein. Inhaltlich ist das wichtigste Ergebnis die Verabschiedung eines neuen Schlüsseldokuments „Die soziale Marktwirtschaft in einer globalisierten Welt“, dessen dort angeregten Maßnahmen die Erholung der europäischen Wirtschaft nach der ökonomischen und finanziellen Krise zum Ziel haben.<sup>6</sup> Neben dem traditionellen Wunsch nach einem sicheren und geeinten Europa sowie der Stärkung und Stabilisierung der Wohlstands der Bürger, sind die Bewältigung des demographischen Wandels in den europäischen Gesellschaften und die Bekämpfung des Klimawandels die Eckpunkte der politischen Agenda der konservativen Europapartei. Die politische Debatte des vergangenen Jahres wurde bei der EVP wie auch vornehmlich bei den anderen Parteien von der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der europäischen Schuldenkrise geprägt.

### **Sozialdemokratische Partei Europas – SPE**

Die SPE ist die Dachorganisation von 33 Mitgliedsparteien aus 28 Staaten,<sup>7</sup> zwölf assoziierten Parteien und fünf Parteien mit Beobachterstatus. Poul Nyrup Rasmussen (SD, Dänemark) wurde auf dem 8. Kongress am 7.-8. Dezember 2009 in Prag als Vorsitzender der SPE wiedergewählt. Er hat das Amt seit 2004 inne. Innerhalb der europäischen Institutionen nimmt die SPE die Position der zweitstärksten Kraft ein: Sie stellt nach den Europawahlen im Juni 2009 184 Abgeordnete, sechs Kommissare sowie in nunmehr fünf EU-Mitgliedsstaaten Staats- und Regierungschefs. Der schwindende Einfluss ist unübersehbar. Nicht zuletzt deswegen wurde der Kongress in Prag als Startpunkt für eine generelle Debatte zu der Zukunft der „Neuen Linken im 21. Jahrhundert“ ausgerufen. Tatsächlich versuchen sich die europäischen Sozialdemokraten dahingehend zu öffnen, dass sie Basisvertretungen ein Forum bieten. „PSE activists“ ist ein Netzwerk von lose miteinander verbundenen Stadtgruppen, die v.a. in virtueller Form mitdiskutieren können, ihre Ideen und Vorschläge einbringen können und nicht zuletzt auch auf Kongresse eingeladen sind und dort direkt mitwirken können. Die wohl progressivste Idee mit dem Ziel mehr Demokratie einzuführen, ist den SPE-Aktivisten direkte Mitsprache bei der Kandidatenaufstellung für den Posten des Kommissionspräsidenten 2014 einzuräumen. Die Modernisierung ihrer Strukturen in eines der Ziele der SPE für die kommenden Jahre. Darüber hinaus versteht sich die SPE als progressive Partei des sozialen Fortschritts und sieht ihre politischen Prioritäten in der Überwindung der Beschäftigungskrise, bemüht darum Ungleichheiten und soziale Ausgrenzung zu vermeiden. Die sozialdemokratische Agenda wird durch die Themenkomplexe Gerechtigkeit und Gleichberechtigung, Umweltpolitik, europäische Migration- und Integrationspolitik, Stärkung der Rolle Europas als Akteur auf der internationalen Bühne geprägt.<sup>8</sup>

---

6 Alle Dokumente siehe [www.epp.eu/library.asp](http://www.epp.eu/library.asp).

7 Das sind sozialdemokratische Parteien der 27 EU-Mitgliedstaaten sowie aus Norwegen.

8 [www.pes.org](http://www.pes.org).

### **Europäische Liberale und Demokratische Reformpartei – ELDR**

Die ELDR umfasst 55 Mitgliedsparteien. Seit Oktober 2007 ist Annemie Neyts-Uyttebroeck (VLD, Belgien) Vorsitzende der liberalen Partei. Wie schon in der vergangenen Wahlperiode bildet die ELDR zusammen mit der EDP (Europäische Demokratische Partei) die Fraktion „Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE), die nach den Wahlen im Juni 2009 mit 84 Abgeordneten die drittstärkste Kraft des EP stellt.

Die ELDR setzt ihre politischen Prioritäten für die zukünftige Entwicklung der EU vornehmlich in folgenden Politikbereichen: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschen- und Bürgerrechte; EU-Binnenmarkt, Wachstum und Beschäftigung; Umwelt- und Energiepolitik. Weitere EU-Erweiterungsrunden werden von der ELDR ausdrücklich unterstützt. Auch verfolgt sie weiterhin das Ziel, eine europäische Verfassung zu verabschieden.<sup>9</sup>

### **Europäische Grüne Partei – EGP**

Die EPG ist ein Parteienzusammenschluss aus 34 Mitgliedsparteien aus 29 Ländern und wird von zwei Co-Sprechern angeführt: Monica Frassoni (Föderation der Grünen, Italien) und Philippe Lambert (Ecolo, Belgien). Das Wahlmanifest der Grünen unter dem Motto „Green New Deal for Europe“ erfuhr auf dem 12. Ratstreffen in Barcelona vom 19. bis 21. März 2010 eine Weiterentwicklung und ist das neue programmatische Basisdokument der makroökonomischen und finanziellen Politik der europäischen Grünen.<sup>10</sup> Neben den traditionell grünen Themen, wie der ökologisch nachhaltigen Entwicklung, einer Stärkung der Bürgerrechte und einer friedenssichernden Sicherheitspolitik, setzen sich die Grünen nun verstärkt für eine nachhaltige Wirtschaftspolitik, für eine Reform der europäischen Budget- und Geldpolitik sowie des globalen Finanzsystems ein.

### **Andere Europäische Parteien**

Die Europäische Freie Allianz vertritt ethnische und regionale Parteien aus 16 Mitgliedsländern der Europäischen Union und konnte einen Zuwachs auf 40 Mitgliedsparteien verzeichnen. 2011 feiert die EFA ihr 30jähriges Bestehen. Die langjährige Präsidentin Nelly Maes (Spirit, Belgien) wurde auf der Generalversammlung der EFA 2010 in Venedig von Eric Defoort (N-VA, Belgien) abgelöst. Die EFA ist als pro-europäisch einzuordnen, die aber die derzeitigen Strukturen der EU kritisch sieht und sich für eine Dezentralisierung einsetzt, die auf einer Stärkung des Subsidiaritätsprinzips basiert. Sie versteht sich als Vehikel für ein basisdemokratisches Europa.<sup>11</sup>

Die Europäische Demokratische Partei (EDP) hatte ihren Gründungskongress am 9. Dezember 2004 und ist ein Zusammenschluss kleinerer liberaler Parteien. Inzwischen vereint sie 12 Parteien und stellt nach der Wahl im Juni 2009 17 Abgeordnete im Europäischen Parlament. Die EDP versteht sich als traditionell liberale Partei, die sich für effizientere und demokratischere europäische Institutionen einsetzt. Zudem sehen sie die EU in der Verantwortung, eine führende Rolle in der internationalen Friedens- und Sicherheitspolitik einzunehmen. Seit dem letzten EPD-Kongress im Dezember 2008 teilen sich Francois Bayrou und Francesco Rutelli den Vorsitz.<sup>12</sup>

---

9 [www.eldr.org](http://www.eldr.org).

10 [www.europeangreens.eu](http://www.europeangreens.eu).

11 [www.e-f-a.org](http://www.e-f-a.org).

12 [www.pde-edp.net](http://www.pde-edp.net).

Die 2005 gegründeten EU-Demokraten sind ein Zusammenschluss aus Parteien, Organisationen aus dem NGO-Spektrum und Einzelpersonen aus zwölf EU-Ländern, die sich als eine „europarealistische Allianz“ verstehen. Unter dem Vorsitz von der ehemaligen irischen Grünenabgeordneten des EP, Patricia McKenna setzt sich die EUD vor allem für Transparenz der Entscheidungsstrukturen der Europäischen Union auf der Basis der Subsidiarität und für die Stärkung der Demokratie ein.<sup>13</sup>

Die Partei der Europäischen Linken (EL) wurde im Mai 2004 gegründet. Auf dem dritten Kongress der EL vom 3. bis 5. Dezember 2010 wurde Lothar Bisky (Die Linke) von Pierre Laurent (PCF, Frankreich) im Vorsitz abgelöst. Die EL besteht aus kommunistischen und sozialistischen 27 Mitgliedsparteien und elf Parteien mit Beobachterstatus.<sup>14</sup>

Im Oktober 2009 wurde die Allianz der Europäischen Konservativen und Reformisten (AECR) von den Mitgliedern der EP-Fraktion ECR gegründet. Parteivorsitzender ist MdEP Jan Zahradil (ODS, Tschechien). Mittlerweile vereinigt die AECR elf Mitgliedsparteien, u.a. die Konservative Partei Großbritanniens, die tschechische ODS und die polnische PiS unter dem Vorsitz Jaroslav Kaczynskis. Die AECR setzt sich für eine „radikale Reform“ der EU ein und bezeichnet sich selber als erste offizielle Opposition in der Geschichte des EP.<sup>15</sup> Die Eckpunkte der europakritischen politischen Agenda finden sich in der „Prager Deklaration“ und leiten sich vornehmlich aus dem Wertekanon der konservativen Parteifamilie ab. Zudem werden die Prinzipien der Selbstverantwortung des Einzelnen, des schlanken Staates und der freien Marktwirtschaft vertreten.

Die Europäische Christliche Politische Bewegung (ECPM) ist ein Dachverband für nationale christliche Parteien, der sich bereits im Jahre 2005 registriert hatte und im Jahr 2011 den formalen Status einer europäischen Partei erhielt. Die ECPM sieht sich als eine politische Vereinigung christlichdemokratischer Parteien und Organisationen und vereinigt mittlerweile 19 politische Organisationen aus 14 Ländern Europas. Ausgangspunkt für die Gründung war die Konferenz „Für ein christliches Europa“ in Lakitelek, Ungarn im November 2002. Aus einer christlichsozialen Perspektive soll über christlichdemokratische Politik in Europa nachgedacht werden.<sup>16</sup> Somit ist die ECPM mehr ein Forum zur transeuropäischen Verständigung über christliche Werte und deren Bedeutung in der heutigen politischen Realität als eine politische Vereinigung.

Jüngstes Mitglied in den Reihen der europäischen Parteien ist die Europäische Allianz für Freiheit. Die EAF wurde im Herbst 2010 gegründet, im Februar 2011 vom EP anerkannt und versteht sich als politische Plattform für europakritische Parlamentsmitglieder auf europäischer und nationaler Ebene.<sup>17</sup>

### **Regelungen und Finanzierung für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen**

Die heute gültigen Regelungen des Parteistatuts sind seit Januar 2008 in Kraft. Die reformierten Regelungen schafften eine verbesserte Grundlage für die Finanzierung der Parteien aus EU-Haushaltsmitteln und ermöglichten unter anderem mehr Flexibilität hinsicht-

---

13 [www.eudemocrats.org](http://www.eudemocrats.org).

14 [www.european-left.org](http://www.european-left.org).

15 [www.aecr.eu](http://www.aecr.eu).

16 [www.ecpm.info](http://www.ecpm.info).

17 [www.eurallfree.org](http://www.eurallfree.org).

lich der Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln auf das Folgejahr sowie die Möglichkeit Rücklagen zu bilden. Die Vorschriften legen fest, dass die europäischen politischen Parteien die Möglichkeit erhalten, 25 Prozent ihrer gesamten Jahreseinkünfte auf das erste Quartal des Folgejahres zu übertragen. Zudem ist es gestattet, aus dem, was sie über ihren Eigenanteil von 15 Prozent hinaus an Mitteln generieren, Rücklagen zu bilden. Im Interesse einer ausgewogenen Finanzierung sollen die Parteien Rücklagen von bis zu 100 Prozent ihrer durchschnittlichen jährlichen Einkünfte bilden dürfen. Bei darüber hinausgehenden Einkünften wird der Anteil der künftigen Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln entsprechend gekürzt. Das Budget für die Finanzierung der europäischen Parteien betrug 2010 rund 11,1 Millionen Euro.<sup>18</sup>

Gleichzeitig mit der Reform der Finanzierungsregeln für die Parteien wurde auch die finanzielle Förderung von politischen Stiftungen auf europäischer Ebene möglich gemacht. Das Parteienstatut enthält konkrete Aufgabenzuweisungen, die eine Stiftung auf europäischer Ebene erfüllen sollte. So sind die Stiftungen Einrichtungen, die einer politischen Partei auf europäischer Ebene angeschlossen sind und durch ihre Arbeit die Ziele dieser politischen Partei auf europäischer Ebene unterstützen.<sup>19</sup> Alle elf Parteien kooperieren mit politischen Stiftungen auf europäischer Ebene. Seit September 2008 hat das EP die Finanzierung der Stiftungen übernommen und hat im Jahr 2010 7,14 Millionen Euro bereitgestellt.<sup>20</sup>

Neue Impulse in der Debatte um die europäischen Parteien kamen von Seiten des Europaparlaments Anfang April 2011.<sup>21</sup> Das EU-Parlament schlägt in seiner verabschiedeten Resolution eine Reform der Regelungen für politische Parteien auf europäischer Ebene und deren Finanzierung vor. Vorrangiges Ziel ist eine bessere Förderung der Entstehung eines grenzüberschreitenden Parteiensystems in Europa. Zentrale Forderungen sind eine Neugestaltung des rechtlichen Status sowie eine Überarbeitung der Finanzierung. Der bisherige Status der Parteien als hauptsächlich in Belgien registrierte NGO's soll durch eine eigene Rechtspersönlichkeit der Parteien ersetzt werden. „Wir wollen von der Kommission, dass sie ein spezielles Rechtsstatut für europäische Parteien entwirft.“<sup>22</sup> Die Hoffnung ist, dass die Parteien auch ihren im Lissabonner Vertrag verankerten Auftrag zur Herausbildung eines politischen Bewusstseins gerechter werden können. Zudem, durch ein transnationales Parteiensystem könnten die Bürger besser auf der EU-Ebene vertreten werden und letztlich dadurch könnte die Demokratie in der EU gestärkt werden. Die Parteien, aktuell vornehmlich als Dachorganisationen für nationale Parteien organisiert, sollen durch die Änderung des Statuts die Möglichkeit erhalten sich in vollkommene transnationale Parteien zu wandeln. Dazu müsste der neue Parteienstatus direkt auf europäischem Recht basieren und dies sollte auch für die europäischen Stiftungen gelten. Die Reformvorschläge sehen weitgehend die Beibehaltung der Regeln für die Anerkennung europaweit agierender Parteien vor. Diese sollen aber vom Anspruch auf finanzielle Unter-

18 Die Verteilung der finanziellen Zuwendungen an die europäischen Parteien wird auf der homepage des EP veröffentlicht: [www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?language=DE](http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?language=DE).

19 Detailliert zu den Aufgaben der Stiftungen siehe den Themenbeitrag „Europäische Parteien“ im Jahrbuch der Europäischen Integration 2009.

20 Eine Auflistung der Stiftungen und deren Budget siehe: [www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?language=DE](http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?language=DE).

21 Vgl. Angenommene Texte vom 6. April 2011, [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

22 Pressemitteilung von Marietta Giannakous, EP-Abgeordnete und Berichterstatterin für den EP-Vorschlag, [www.europarl.europa.eu/de/headlines/content/20110324FCS16438/2/html](http://www.europarl.europa.eu/de/headlines/content/20110324FCS16438/2/html).

stützung getrennt begutachtet werden. So soll als Minimalvorgabe für finanzielle Unterstützung die Partei mindestens einen Abgeordneten im EP besitzen. Das ist aktuell bei der ECPM beispielsweise nicht der Fall.

Der Vorschlag beinhaltet auch eine Überarbeitung der Finanzierung für europäische Parteien, die mehr Flexibilität und Transparenz ermöglichen soll. Die bisherige Selbstbeteiligung der Parteien bei ihren Ausgaben von 15 Prozent soll auf 10 Prozent reduziert werden. Der restliche Anteil von 90 Prozent soll weiterhin durch EU-Gelder finanziert werden. Der Parlamentsvorschlag sieht zudem vor, bei gleichzeitiger Verschärfung des Strafmaßes bei Verstößen, dass die jährliche Spendenbeitragsgrenze von nunmehr 12.000 Euro auf 25.000 Euro erhöht wird.

Von ihrem Vorschlag versprechen sich die EU-Parlamentarier generell eine Stärkung der Demokratie. Werden die europäischen Parteien eigene europäische Rechtspersönlichkeiten und bekommen mehr Flexibilität bei der Finanzierung, können sie ihren Auftrag aus dem Lissabonner Vertrag, zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins beizutragen, besser erfüllen. Die Hoffnung jedenfalls besteht, dass mit der Reform des Rechtsstatus tatsächlich die Herausbildung eines transnationalen europäischen Parteiensystems vorangetrieben wird. Dies könnte auch eine positive Wirkung auf zukünftige Europawahlkämpfe haben, die bisher sehr von nationalen Themen dominiert waren.

### **Weiterführende Literatur**

Björn Lindberg/Anne Rasmussen/Andreas Warntjen: *The Role of Political Parties in the European Union*, New York 2010.

Jürgen Mittag u. Janosch Steuwer: *Politische Parteien in der EU*, Stuttgart 2010.

Stefan Zotti: *Politische Parteien auf europäischer Ebene. Grundzüge der politischen und rechtlichen Entwicklung des europäischen Parteiensystems*, Baden-Baden 2010.

# Kommunen in der Europäischen Union

Katharina Eckert / Wolfgang Wessels

Wenn die Europäische Union landläufig als ein Mehrebenensystem verstanden wird, dann darf die kommunale Ebene nicht – wie häufig geschehen – aus der Betrachtung europäischer Entwicklungen herausfallen. Die Europabetroffenheit der lokalen Gebietskörperschaften weitet sich auf immer mehr Bereiche aus. Im gleichen Atemzug gewinnen die Kommunen für die Umsetzung europäischer politischer Ziele an Bedeutung. Der Vertrag von Lissabon stellt aus kommunaler Perspektive einen Meilenstein auf dem Weg von einer reinen Ausführungsinstanz hin zu Kommunen als aktive Mitspieler im EU-Mehrebenensystem dar.<sup>1</sup> Von den Kommunen erhofft wird eine stärkere Berücksichtigung kommunaler Interessen und damit einhergehend eine stetig steigende Einbeziehung in den Politikgestaltungsprozess. Zentrale Punkte im Lissabonner Vertrag sind die Anerkennung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts sowie die neuen Regelungen zum Subsidiaritätsprinzip.

## Die Europabetroffenheit der kommunalen Ebene

Europabetroffenheit ist der für das Zusammenspiel von EU und den Städten und Gemeinden zentrale Begriff. Er umfasst verschiedene Dimensionen der Zusammenhänge zwischen europäischer und kommunaler Ebene. Es kann unterschieden werden zwischen direkter und strategischer Betroffenheit: beide umfassen die Auswirkungen des Gemeinschaftsrechts auf die kommunale Ebene.<sup>2</sup> Unter die direkte Betroffenheit fällt nicht nur die Implementation von europäischem Recht durch die kommunale Ebene, sondern auch Überlappungen mit dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht. Hier kann von einer „Hauptgefechtlinie“ zwischen den Kommunen und der EU<sup>3</sup>, bzw. von einem „Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl“<sup>4</sup> ausgegangen werden. Nach einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik sind viele kommunale Aufgabenfelder als deutlich von der EU beeinflusst einzuschätzen, beispielsweise das Finanzwesen, die kommunale Wirtschaftsförderung, der örtliche Straßenverkehr und die kommunalen Eigenbetriebe.<sup>5</sup> Viele Bereiche der kommunalen Daseinsvorsorge überschneiden sich mit europäischem Recht, das zur Rechtsquelle für die Kommunen geworden ist. Dies gilt vor allem für das Vergaberecht, das Beihilferecht und das Wettbewerbsrecht. Oft gibt es hier Schwierigkeiten in der Umsetzung der EU-Vorgaben durch die Kommunen. Die strategische Betroffenheit der Kommunen

- 
- 1 In diesem Beitrag liegt der Fokus, aufgrund der sehr unterschiedlichen Einbettung und Rolle der Kommunen in den Mitgliedstaaten der EU, auf der deutschen kommunalen Ebene.
  - 2 Vgl. Claudia Münch: Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa, Wiesbaden 2006, hier S. 125-166.
  - 3 Walter Leitermann: Reformvertrag stärkt die Rechte der Kommunen, in: EUROPA kommunal, 6/2009, hier S. 4.
  - 4 Andreas Krautscheid (Hrsg.): Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Eine sektorspezifische Betrachtung, Wiesbaden 2009.
  - 5 Vgl. Klaus J. Beckmann/Arno Bunzel/Gerd Schmidt-Eichstaedt (Hrsg.): Städte im europäischen Verfassungssystem. Dokumentation des gemeinsamen Symposiums des Deutschen Städtetages und des Deutschen Instituts für Urbanistik am 28. Mai 2008 in Berlin, Berlin 2009, hier S. 11.

umfasst die europäische Regional- und Strukturpolitik, also die Verteilung und Umverteilung von Mitteln zwischen den Regionen. Die zunächst neutrale, faktische Betroffenheit der Kommunen geht in der öffentlichen Wahrnehmung meist mit einer kritischen Bewertung einher. Hier werden die Brüsseler Regelungswut und die Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung und damit des Handlungsspielraums der lokalen Gebietskörperschaften angemahnt – Europabetroffenheit als Bedrohung für die Kommunen.

### **Vertrag von Lissabon: Stärkung der lokalen Ebene**

Zentrale Bedeutung kommt der Anerkennung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts durch den Vertrag von Lissabon in Art. 4 Abs. 2 EUV zu. Hier heißt es: „Die Union achtet die Gleichheit der Mitgliedstaaten vor den Verträgen und ihre jeweilige nationale Identität, die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsmäßigen Strukturen einschließlich der regionalen und *lokalen* Selbstverwaltung zum Ausdruck kommt.“<sup>6</sup> Gleichzeitig wurde das Subsidiaritätsprinzip explizit auf die lokale und regionale Ebene ausgeweitet (Art. 5 Abs. 3 EUV) und die verfahrensmäßige Sicherung der Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips neu eingeführt. Sie umfasst, wie im Subsidiaritätsprotokoll festgelegt, das Frühwarnsystem für Subsidiaritätsrügen und die Subsidiaritätsklage. Das Frühwarnsystem verpflichtet die Kommission dazu, die Folgen von Entscheidungen für die lokale Ebene abzuschätzen und ihre Zuständigkeit sowie ihre Gesetzesentwürfe dahingehend zu begründen. Als wirkliche Gewinner sind an dieser Stelle jedoch die nationalen Parlamente zu sehen, die die Möglichkeit haben, zu einem Gesetzgebungsentwurf eine Subsidiaritätsrüge auszusprechen.<sup>7</sup> Nach Inkrafttreten eines Rechtsaktes besteht nach dem Subsidiaritätsprotokoll die Möglichkeit der Subsidiaritätsklage vor dem Europäischen Gerichtshof. Für die kommunale Ebene ist hier vor allem das Klagerecht des Ausschusses der Regionen von Bedeutung. Selbst wenn sich die Zahl der Klagen durch den Ausschuss der Regionen in Grenzen halten sollte, so kann doch von einem Drohpotential ausgegangen werden, das zu einer verstärkten Berücksichtigung von kommunalen Interessen in der prälegislativen Phase führen kann. Um seiner gewachsenen Bedeutung Rechnung zu tragen, hat der Ausschuss der Regionen ein Netzwerk zur Subsidiaritätskontrolle aufgebaut, durch das er Kommunen aktiv in die Subsidiaritätskontrolle mit einbezieht.<sup>8</sup>

### **Kommunale Europapolitik**

Die Kommunen haben ihre informelle Beteiligung an EU-Entscheidungen in den letzten Jahren durch Aktivitäten auf mehreren Ebenen ausbauen können, insbesondere durch:

- Die Europabüros der deutschen kommunalen Spitzenverbände, Deutscher Städtetag (DST), Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB) und Deutscher Landkreistag (DLT), sowie den Dachverband Rat der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE) in Brüssel, die eng miteinander kooperieren. Ihre zentralen Funktionen sind die Informationsbeschaffung und -weitergabe, und zwar sowohl von der europäischen zur kommunalen Ebene als auch umgekehrt. Zudem liefern sie den Entscheidungsträgern europäischer Organe Expertenwissen und tauschen mit ihnen Standpunkte zu Gesetzesvorhaben aus.

---

6 Hervorhebung durch die Autoren.

7 Vgl. den Beitrag zu den Nationalen Parlamenten von Claudia Heffler in diesem Band.

8 Vgl. Ausschuss der Regionen: Netzwerk zur Subsidiaritätskontrolle, <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/pages/welcome.aspx>.



- Die kommunalen Europabüros in Brüssel. Neben Bayern haben mittlerweile auch Baden-Württemberg und Sachsen diese eingerichtet. Auch einzelne städtische Regionen, wie die Region Stuttgart oder die Region Frankfurt, sind mit eigenen Büros vertreten.
- Fachspezifische Netzwerke, beispielhaft genannt seien EUROCITIES und POLIS. Vorteil dieser Netzwerke ist es, dass sich hier die Expertise aller Mitglieder zu bestimmten Bereichen wie z.B. zur Verkehrspolitik sammelt. Dies macht die Netzwerke zu gern befragten Ansprechpartnern bei der Erarbeitung von Gesetzesinitiativen durch die Kommission.

### **Anpassung der Kommunen an europäische Herausforderungen**

Für die Anpassungsleistung der Kommunen spielt eine steigende Zahl von Europabeauftragten bzw. Europabüros in den Städten und Gemeinden eine hervorgehobene Rolle. Die Zuweisung von Stellen variiert stark zwischen den Gemeinden, auch kann das spezifische Aufgabengebiet der Europabeauftragten sehr verschiedene Ausprägungen annehmen. So gibt es Europareferenten, die stärker eine allgemeine Informationsverteilung übernehmen, andere sind spezialisiert auf die ökonomische Förderung und den Standortwettbewerb oder auf die Förderprogramme der Europäischen Union. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die kommunalen Verwaltungen den europäischen Herausforderungen nicht gewachsen sind. Dies liegt zum einen in den fehlenden Kapazitäten begründet, die es nicht erlauben über das Alltagsgeschäft hinaus aktiv zu werden. Zum anderen scheitern die Verwaltungen oft schon an sprachlichen Hürden. Der Europabeauftragte kann hier als Schaltstelle einspringen. Selbstverständlich sind die Europabeauftragten darauf angewiesen, innerhalb ihrer Kommune auch Gehör zu finden und in alle relevanten Prozesse miteinbezogen zu werden. Vom Rest der Verwaltung isoliert sind sie jedoch nicht mehr als ein ‚europäisches Feigenblatt‘ der Kommune. Die Ratsmitglieder sind in der Regel, wenn überhaupt, bislang nur sehr schwach europäisch aufgestellt. Hier zeigt sich ein erhebliches Potenzial für mehr demokratische Legitimierung und Bürgernähe für die Europäische Union.

### **Aktuelle Entwicklungen**

Zu den zentralen Themen und Entwicklungen gehörten 2010/2011 die Wachstumsstrategie Europa 2020, der Covenant of Mayors sowie die Kohäsionspolitik.

Europa 2020: Europa 2020 ist die Wachstumsstrategie der EU für das kommende Jahrzehnt, die der lokalen Ebene in der EU eine bedeutende Rolle zuschreibt. Es wurden in den Bereichen Beschäftigung, Innovation, Bildung, soziale Integration und Klima/Energie ehrgeizige Ziele formuliert, die bis 2020 realisiert werden sollen. Zur erfolgreichen Umsetzung dieser Ziele forcieren die europäischen Institutionen die frühzeitige und aktive Miteinbeziehung der lokalen Ebene. Einerseits, weil in vielen EU-Ländern die Kompetenzen in Politikbereichen, die mit der Strategie Europa 2020 in Zusammenhang stehen, bei den lokalen Verwaltungen liegen. Andererseits, weil so frühzeitig eine möglichst weitgehende Bürgernähe des Vorhabens geschaffen werden soll. Die verstärkte Einbeziehung von regionalen und lokalen Behörden in den Prozess wird unterstützt durch die Online-Networkingplattform<sup>9</sup> der Kommission sowie die Europa-2020-Monitoringplattform<sup>10</sup> des Ausschusses der Regionen.

Covenant of Mayors: Ein bemerkenswertes Modell des Regierens im EU-Mehrebenensystem ist der 2008 von der Europäischen Kommission ins Leben gerufene Covenant of May-

---

9 Vgl. Europäische Kommission: RegioNetwork 2020, <https://webgate.ec.europa.eu/regionetwork2020/worklog/all>.

10 Vgl. Ausschuss der Regionen: Europe 2020 Monitoring Platform, <http://portal.cor.europa.eu/europe2020/Knowledge/Pages/welcome.aspx>.

ors.<sup>11</sup> Hier verpflichten sich Städte in der EU freiwillig, das Ziel der Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 20% gemäß den Vorgaben der EU bis 2020 voranzutreiben, bzw. sogar zu übertreffen. Aktuell haben bereits 2.849 Gebietskörperschaften der Europäischen Union, aber auch aus Staaten außerhalb der EU, die Selbstverpflichtung unterzeichnet. Die Kommunen werden so bei der Umsetzung nachhaltiger Energiepolitik direkt einbezogen und von den europäischen Institutionen unterstützt. Durch die Unterzeichnung verpflichten sich die Gebietskörperschaften nicht nur allgemein zur CO<sub>2</sub>-Reduktion, vielmehr muss ein umfangreicher und konkreter Aufgabenkatalog erfüllt werden. Dazu gehören eine Anpassung der Verwaltungsstruktur zur Erfüllung der Aufgaben, das Erstellen einer CO<sub>2</sub>-Basis-Emissionsbilanz, ein konkreter Aktionsplan sowie die Vorlage von Umsetzungsberichten. Ein zentraler Aspekt ist die beständige Einbindung lokaler Interessenvertreter in die Vorhaben.

Kohäsionspolitik: Die Kohäsionspolitik der EU stellt für viele Vertreter kommunaler Interessen ein Schwerpunktthema in 2011 dar.<sup>12</sup> Im November 2010 hatte die Europäische Kommission ihren fünften Kohäsionsbericht über den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt veröffentlicht. Aus der Perspektive der Kommunen ist die Kohäsionspolitik der Schlüssel für die Umsetzung wesentlicher Ziele der EU durch die kommunale Ebene, so beispielsweise der bereits angesprochenen Strategie Europa 2020. Nur durch ökonomisch starke sowie sozial und nachhaltig ausgerichtete Städte können Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum der EU aufrechterhalten und gefördert werden. Im genannten Bericht werden den lokalen und regionalen Gebietskörperschaften mehr Verantwortung sowie eine angemessene Mittelausstattung zugewiesen.

### **Langsame Annäherung zwischen den Kommunen und Europa**

Insgesamt kann festgestellt werden, dass sich die gefühlte Distanz zwischen Städten und der Europäischen Union in den letzten Jahren langsam aber stetig verringert hat. Die europäischen Institutionen haben ihre Aufmerksamkeit verstärkt auf die kommunale Ebene gelegt, vor allem weil sie als Ausführungsinstanz europäischer Vorgaben maßgeblich zu deren Erfolg beitragen kann. Dies spiegelt sich in den Änderungen im Vertrag von Lissabon, aber auch im politischen und administrativen Alltag in Brüssel wieder. Gleichzeitig erkennen immer mehr Städte und Gemeinden, dass die Beachtung der europäischen Dimension der kommunalen Aufgabenwahrnehmung keine Option, sondern eine Notwendigkeit für eine zukunftsfähige Kommune ist. In immer mehr Städten schlägt sich dies beispielhaft in Europa zugewandten Verwaltungen und europäischem Engagement der Stadtpitze nieder.

### **Weiterführende Literatur**

Ulrich von Alemann/Claudia Münch (Hrsg.): Europafähigkeit der Kommunen. Die lokale Ebene in der Europäischen Union, Wiesbaden 2006.

Andreas Krautscheid (Hrsg.): Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl. Eine sektorspezifische Betrachtung, Wiesbaden 2009.

Claudia Münch: Emanzipation der lokalen Ebene? Kommunen auf dem Weg nach Europa, Wiesbaden 2006.

H. Reynaert/ K. Steyvers/ E. Van Bever (Hrsg.): The road to Europe. Main street or backward alley for local governments in Europe?, Brügge 2011.

---

11 Vgl. Covenant of Mayors, [http://www.eumayors.eu/index\\_en.html](http://www.eumayors.eu/index_en.html).

12 Vgl. Ausschuss der Regionen: Politische Prioritäten 2010-2012, Brüssel; EUROCIITIES: EUROCIITIES on cohesion policy, <http://www.eurocities.eu/main.php>; Rat der Gemeinden und Regionen Europas: RGRE Positionspapier zur Zukunft der EU-Kohäsionspolitik, Brüssel 2011, [http://www.ccre.org/docs/cemr\\_policy\\_paper\\_future\\_of\\_cohesion\\_policy\\_de.pdf](http://www.ccre.org/docs/cemr_policy_paper_future_of_cohesion_policy_de.pdf).

# Die öffentliche Meinung

Thomas Petersen

„Scheitert der Euro (...), scheitert Europa“ sagte Bundeskanzlerin Merkel im Mai letzten Jahres bei der Verleihung des Karlspreises an den polnischen Ministerpräsidenten Donald Tusk.<sup>1</sup> Damals mag die Aussage den Zuhörern vielleicht etwas dramatisch erschienen sein, zumal nach der Verabschiedung des Rettungspakets der EU und des Internationalen Währungsfonds für Griechenland die größte Gefahr für den Euro zumindest vorerst gebannt schien. Doch es spricht einiges dafür, dass sie nicht übertrieben ist.

Vor einem Jahr, im „Jahrbuch der Europäischen Integration 2010“, wurde an dieser Stelle noch darauf hingewiesen, dass ein Hindernis für die Weiterentwicklung der Europäischen Integration darin liege, dass die deutschen Massenmedien Europa nur sehr wenig Aufmerksamkeit schenkten.<sup>2</sup> Das hat sich inzwischen gründlich geändert, doch nun konzentriert sich die Berichterstattung fast gänzlich auf das Thema der Euro-Krise. Bereits im Frühjahr vergangenen Jahres war erkennbar, dass die fortwährende öffentliche Diskussion um die Euro-Stabilität dauerhafte Spuren im Europabild der Bevölkerung hinterlassen würde.<sup>3</sup> In der Zwischenzeit haben sich die Hinweise darauf verstärkt. Dabei fällt auf, dass nicht allein und noch nicht einmal vorrangig das Vertrauen in die ökonomische Stabilität Europas abgenommen hat, sondern dass vor allem das langfristige Ziel der politischen Einigung Europas Schaden zu nehmen droht.

## Ratlosigkeit angesichts der Euro-Krise

Die Deutschen haben den Euro von Anfang an mit großer Skepsis betrachtet. Sieht man einmal von einer kurzen Phase Anfang 2002 unmittelbar nach der Einführung des Euro-Bargeldes ab („Bargeld lacht“ schrieb damals Elisabeth Noelle-Neumann<sup>4</sup>), sprachen sich stets Mehrheiten der Bevölkerung gegen die neue Währung aus. Zwar waren die meisten Menschen durchaus bereit, das neue Geld zu akzeptieren, doch ohne jede Begeisterung. Im Oktober 1995 stellte das Allensbacher Institut zum ersten Mal die Frage „Wieviel Vertrauen hätten Sie zu einer gemeinsamen europäischen Währung?“ 22 Prozent antworteten, die hätten „sehr großes“ oder „großes Vertrauen“, 69 Prozent sagten „weniger Vertrauen“ oder „Kaum, gar kein Vertrauen.“<sup>5</sup> In den darauffolgenden Jahren wurde die Frage nahezu jedes Jahr wiederholt. Die Antworten schwankten je nach der tagespolitischen Situation deutlich, doch abgesehen vom Januar 2002 sagte zu keinem Zeitpunkt eine Mehrheit, sie

---

1 Angela Merkel: Rede zur Verleihung des Internationalen Karlspreises an Premierminister Tusk, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2010/05/2010-05-13-karlspreis.layoutVariant=Druckansicht.html>.

2 Thomas Petersen: Die öffentliche Meinung. In: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2010. Baden-Baden: Nomos 2011, S. 309-316. Dort S. 310-311.

3 Ebenda, S. 314-315.

4 Elisabeth Noelle-Neumann: Neujahr 2002. Nach der Einführung des Euro wechselt das Meinungsklima. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30. Januar 2002, S. 5.

5 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 6022.

hätte „sehr großes“ oder „großes“ Vertrauen in den Euro. Im Januar 2011 lagen die Werte mit 22 zu 68 Prozent fast exakt auf dem gleichen Niveau wie vor 16 Jahren.<sup>6</sup>

Das generelle Misstrauen der Bevölkerung gegenüber der Währungsunion ist vermutlich ein wesentlicher Grund dafür, dass sie auf Pläne, verschuldeten Mitgliedsländern unter die Arme zu greifen, mit großer Skepsis reagiert. Dies zeigen unter anderem die Antworten auf die Frage „Angela Merkel hat sich bei den Verhandlungen dafür eingesetzt, dass dieser Rettungsschirm (für finanzschwache Euro-Länder) nur im absoluten Notfall und unter strengen Bedingungen in Anspruch genommen werden darf. Finden Sie die harte Haltung von Angela Merkel richtig, oder hätte sie sich kompromissbereiter zeigen sollen?“ 83 Prozent der Deutschen sagen heute, die harte Haltung sei richtig gewesen. Nur 6 Prozent meinen, die Bundeskanzlerin hätte sich kompromissbereiter zeigen sollen.

Auch darüber, dass die gegenwärtige finanzielle Lage mancher Euro-Länder nicht akzeptabel ist, herrscht weitgehend Einigkeit. 67 Prozent stimmten ebenfalls im Januar 2011 der Aussage zu „Die Schulden einiger Euro-Länder sind viel zu hoch. Das kann auf Dauer nicht gut gehen. Daran könnte der Euro scheitern.“ Nur 22 Prozent entschieden sich für die im Fragebogen angebotene Gegenposition, in der es hieß, das „Gerede vom Scheitern des Euro“ sei doch übertrieben, und andere Länder wie die Vereinigten Staaten oder Japan seien ebenfalls hoch verschuldet und stünden auch nicht besser da.

Doch sobald man sich der Frage zuwendet, mit welchen konkreten Maßnahmen der Krisensituation begegnet werden sollte, reagiert die Bevölkerung ratlos. Auf die Frage, ob es richtig gewesen sei, den so genannten Rettungsschirm für hochverschuldete Euro-Länder einzurichten, antworteten 35 Prozent, sie hielten die Entscheidung für richtig, 37 Prozent sagten, sie sei nicht richtig gewesen, nicht viel weniger, 28 Prozent blieben unentschieden. Ähnlich unklare Antworten erbrachte die Frage „Wäre es Ihrer Meinung nach für die Zukunft der Euro-Zone besser, wenn man hochverschuldete Länder wie z. B. Griechenland ausschließt, oder wäre das der falsche Weg?“ Man sollte die verschuldeten Länder besser ausschließen, meinten 36 Prozent, 40 Prozent hielten das für den falschen Weg, 24 Prozent waren unentschieden. Dieses Muster: Ein gutes Drittel der Bevölkerung spricht sich für eine vorgeschlagene These aus, ein weiteres Drittel dagegen und nicht viel weniger sind unentschieden, ist typisch für Themen, bei denen die Bürger sich keine feste Meinung gebildet haben. Es ist ein sicheres Zeichen für Orientierungslosigkeit, die die Bevölkerung gerade bei Fragen, die die Europäische Union betreffen, seit vielen Jahren immer wieder zeigt.<sup>7</sup> Immerhin können sich die Deutschen zu einer einigermaßen deutlichen Ablehnung der Idee einer Teilung der Euro-Zone durchringen. Lediglich 22 Prozent sprachen sich im Januar 2011 dafür aus, 44 Prozent hielten das für keinen guten Vorschlag.<sup>8</sup>

Man bekommt den Eindruck, dass die Auswirkungen der Währungskrise auf das Ansehen des Euro letztlich begrenzt sind, weil die Menschen ohnehin nie besonders viele Hoffnungen mit der Gemeinschaftswährung verbunden hatten. Auch die in der politischen Diskussion verbreitete These, dass die europäische Einigung für Deutschland große ökonomische Vorteile brächte,<sup>9</sup> hat die Bevölkerung nie wirklich überzeugt. Auf die Frage „Hat Deutschland durch seine Mitgliedschaft in der Europäischen Union eigentlich mehr Vorteile oder mehr Nach-

---

6 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10066.

7 Vgl. z. B. Elisabeth Noelle-Neumann, Thomas Petersen: Die öffentliche Meinung. In: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1997/1998. Bonn: Europa Union Verlag 1998, S. 295-302. Dort S. 300-301.

8 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10066.

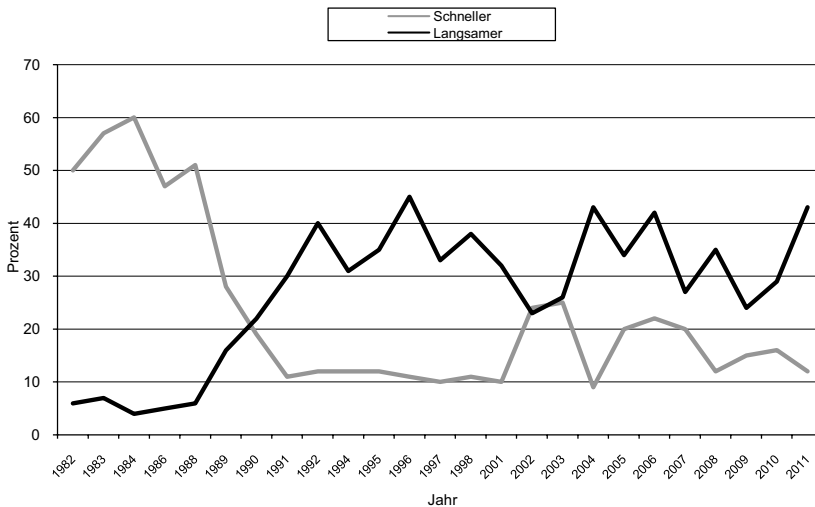
teile, oder würden Sie sagen, die Vor- und Nachteile gleichen sich aus?“ antworten heute 21 Prozent, ihrer Ansicht nach habe die Mitgliedschaft mehr Vorteile, 32 Prozent vermuten ein Übergewicht der Nachteile. Eine relative Mehrheit von 38 Prozent weicht auf die Antwort aus, die Vor- und Nachteile würden sich wohl ausgleichen.<sup>10</sup> An diesen Antworten hat sich seit zwei Jahrzehnten – in Westdeutschland sogar seit 1979 – nichts Wesentliches geändert.<sup>11</sup>

### Vertrauensverlust gegenüber der EU

Viel dramatischer als auf die Einschätzung der ökonomischen Lage scheint sich die Euro-Krise dagegen auf die Beurteilung des politischen Ziels der europäischen Einigung auszuwirken. Bereits seit der Deutschen Einheit mehrten sich die Zeichen des Unbehagens der Bevölkerung am Integrationsprozess. Auf die Frage „Wie rasch sollte die Entwicklung zu einem vereinigten Europa sein, schneller oder langsamer oder weiter wie bisher?“ antwortete die westdeutsche Bevölkerung von 1982, als die Frage zum ersten Mal gestellt wurde, bis 1988 stets mit deutlichen Mehrheiten, sie wünschte sich schnellere Fortschritte. Doch mit der deutschen Einheit kippten die Werte: Seit 1990 überwiegt der Anteil derer, die sagen, es solle doch besser langsamer vorangehen. Heute vertreten in ganz Deutschland 12 Prozent die erste, 43 Prozent die zweite Position (Grafik 1).

Grafik 1: Wie schnell sollte Europa zusammenwachsen?

Frage: „Wie rasch sollte die Entwicklung zu einem vereinigten Europa sein? Schneller oder langsamer oder weiter wie bisher?“



Bis 1990 Westdeutschland, ab 1991 Gesamtdeutschland. An 100 fehlende Prozent: „Weiter wie bisher“ oder Unentschieden. Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen, zuletzt Nr. 10066, Januar 2011.

9 Siehe etwa S. Blohme/S. Jungholt: Wir brauchen viel mehr Aufsicht in Europa! (Interview mit Hans-Dietrich Genscher) In: Bild.de vom 25.7.2011. <http://www.bild.de/politik/inland/hans-dietrich-genscher/wir-brauchen-viel-mehr-aufsicht-in-europa-19050094.bild.html>. Eine gute Übersicht über die ökonomischen Argumente bietet Andreas Busch: Der Euro als Vorteil und Nachteil für Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 43/2010, S. 26-32.

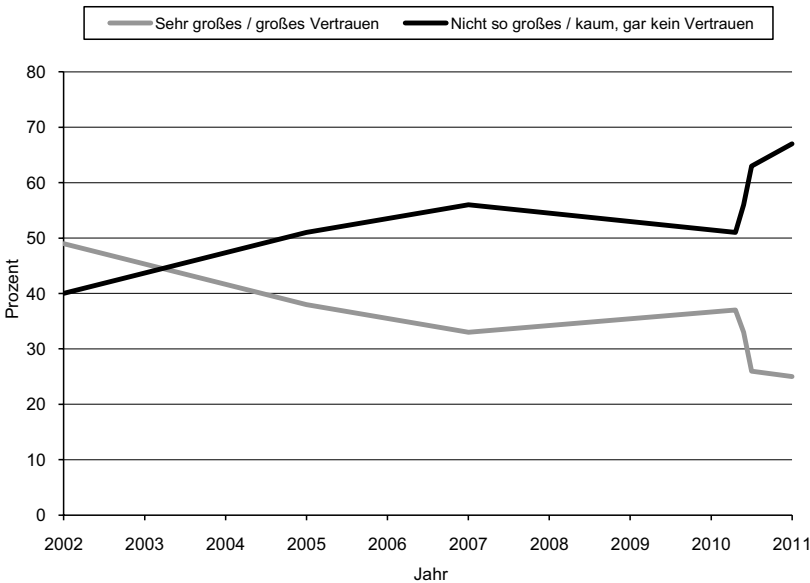
10 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10066.

11 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 3046.

Der grundsätzlichen Europafreundlichkeit der Bevölkerung schien dies über lange Zeit aber nicht zu schaden. Stets reagierten die Befragten auf Fragen nach der allgemeinen Zustimmung zur europäischen Integration oder bei Assoziationstests zum Thema Europa gleichbleibend positiv.<sup>12</sup> Nun aber hat es den Anschein, als hätte die Finanzkrise die Geduld der Deutschen doch überstrapaziert. Während sich in den Tagen der Griechenland-Krise im Frühjahr 2010 das Urteil über den Euro lediglich im Rahmen des aus früheren Jahren Bekannten verschlechterte,<sup>13</sup> fiel das Ansehen der Europäischen Union als Ganzes binnen kürzester Zeit auf einen Tiefststand. Auf die Frage „Wie viel Vertrauen haben Sie zur Europäischen Union?“ hatte in den Jahren 2005 bis zum Frühjahr 2010 jeweils etwa die Hälfte der Befragten geantwortet, sie hätten ein „nicht so großes“ oder „kaum, gar kein Vertrauen.“ Ein Drittel brachte der Gemeinschaft „sehr großes“ oder „großes“ Vertrauen entgegen. Dann aber, im Verlauf von zwei Monaten, wuchs die Zahl derer, die wenig oder kein Vertrauen in die EU hatten, von 51 auf 63 Prozent. Der Anteil derjenigen, die der Union das Vertrauen aussprachen, ging von 37 auf 26 Prozent zurück. Auf diesem Niveau haben sich die Zahlen seitdem gehalten. Man gewinnt den Eindruck von einem Bergsturz, einem ruckartigen Substanzverlust, der nicht leicht wieder auszugleichen sein wird (Grafik 2).

Grafik 2: Das Vertrauen in die Europäische Union

Frage: „Wie viel Vertrauen haben Sie zur Europäischen Union? Würden Sie sagen sehr großes Vertrauen, großes Vertrauen, nicht so großes Vertrauen, kaum, gar kein Vertrauen?“



An 100 fehlende Prozent: Unentschieden. Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen, zuletzt Nr. 10066, Januar 2011.

12 Vgl. Thomas Petersen: Die öffentliche Meinung. In: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 2010. Baden-Baden: Nomos 2011, S. 309-316. Dort S. 316.

13 Ebenda, S. 312.

## Gewachsenes Selbstbewusstsein

Diese Entwicklung fällt nun in eine Phase, in der die Deutschen mit einem Selbstbewusstsein auf ihre eigenes Land blicken wie seit mindestens eineinhalb Jahrzehnten nicht mehr. Über das veränderte Selbstbild der Deutschen ist in den letzten Jahren – vor allem seit der Fußball-Weltmeisterschaft im Jahr 2006 – viel geschrieben worden. Es gibt viele Hinweise darauf, dass die Bevölkerung in den vergangenen zwei Jahrzehnten allmählich das Trauma des Dritten Reiches abgeschüttelt hat und sich zunehmend unbefangen zur eigenen nationalen Identität bekennt. Noch immer ist der Nationalstolz der Deutschen weniger ausgeprägt als der anderer Völker wie der Franzosen oder gar der Amerikaner, doch das Selbstbewusstsein ist in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich gestiegen.<sup>14</sup>

Besonders deutlich erkennbar ist dies an der Einstellung der Bevölkerung gegenüber den Vereinigten Staaten von Amerika. Seit dem Jahr 1977 stellt das Institut für Demoskopie Allensbach in seinen Bevölkerungsumfragen regelmäßig die Frage „Welches Land betrachten Sie als den besten Freund Deutschlands?“ Über Jahrzehnte hinweg antwortete stets etwa die Hälfte der Befragten, ihrer Ansicht nach seien die Vereinigten Staaten der beste Freund Deutschlands. Dies gilt auch für Zeiten politischer Differenzen zwischen beiden Ländern. Mit dem Beginn des zweiten Irak-Krieges im Jahr 2003, der von der deutschen Bevölkerung vehement abgelehnt wurde, brach dieses zuvor scheinbar unerschütterliche Vertrauen in die USA regelrecht in sich zusammen. Im Gegenzug wuchs der Anteil derjenigen, die Frankreich als den besten Freund Deutschlands betrachteten, auf bis zu 41 Prozent, doch nur für kurze Zeit. Heute liegt der Wert wieder bei 18 Prozent und damit fast auf dem aus früheren Jahrzehnten bekannten Niveau, ohne dass sich das Vertrauen in die Vereinigten Staaten wesentlich erholt hätte.<sup>15</sup> Dabei hat sich die Grundeinstellung der meisten Deutschen gegenüber den USA im Verlauf des letzten Jahrzehnts gar nicht so dramatisch verändert. Auf die Frage „Glauben Sie, dass Amerika heute den guten Willen zur Zusammenarbeit mit uns hat?“ antworteten im Juli 2011 59 Prozent mit „Ja.“ An den guten Willen Frankreichs glaubten dagegen nur 51 Prozent. Der amerikanische Präsident ist sogar sehr beliebt. 68 Prozent der Deutschen sagten ebenfalls im Juli 2011, sie hätten von Barack Obama eine gute Meinung, nur 10 Prozent sagten „Keine gute Meinung.“<sup>16</sup> Manche Irritationen, die während des Irak-Krieges vor acht Jahren aufgekommen waren, und die von vielen Deutschen an der Person des außerordentlich unpopulären damaligen Präsidenten Bush festgemacht worden waren, haben sich wieder gelegt. Und doch hat sich etwas Grundsätzliches verändert. Das Gefühl, es gebe mit den Vereinigten Staaten gleichsam einen großen Bruder, an den man sich anlehnen und auf den man sich unbedingt verlassen könne, scheint unwiederbringlich verloren zu sein, ohne dass es durch eine vergleichbare emotionale Bindung zu einer anderen Nation ersetzt worden wäre. Mehr als in früheren Jahren haben die Deutschen also den Eindruck, auf sich allein gestellt zu sein. Es ist, als wäre das Land erwachsen geworden.

Diese neue Art des Selbstbewusstseins der Deutschen spiegelt sich auch in ihrer Einstellung gegenüber den europäischen Partnern. Auf die Frage „Wie groß ist der Einfluss

---

14 Thomas Petersen: Zwischen Distanz und Akzeptanz. Nationalsymbole im Spiegel der öffentlichen Meinung. In: Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.): *Flagge zeigen? Die Deutschen und ihre Nationalsymbole*. Bielefeld: Kerber 2008, S. 53-59.

15 Vgl. Thomas Petersen: Eine Re-Nationalisierung des Denkens. In: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 20. Juli 2011, S. 5.

16 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10075.

von Deutschland in Europa?“ antworteten im Sommer 2011 81 Prozent, er sei „sehr groß“ oder „groß“. Das ist der höchste Wert seit 1997, als die Frage zum ersten Mal gestellt wurde.<sup>17</sup> Und auf die Frage „Hat das Gewicht Deutschlands in Europa in den letzten zehn Jahren zugenommen oder abgenommen, oder ist es gleichgeblieben?“ antworteten 58 Prozent, das Gewicht Deutschlands habe zugenommen. Auch dies ist ein Rekordwert.<sup>18</sup>

### **Ansätze eines wachsenden Isolationismus**

Es lässt sich nicht leicht beweisen, doch es liegt nahe anzunehmen, dass die Überzeugung, Deutschland müsse als größte Volkswirtschaft Europas letztlich für die Schulden Griechenlands und der anderen Krisenstaaten in der Eurozone aufkommen, sowohl den Eindruck von einer großen Bedeutung Deutschlands in Europa befördert als auch das Gefühl, es sei besser, sich nach Möglichkeit aus solchen internationalen Verflechtungen herauszuhalten.

Deutlich ist jedenfalls, dass sich die leichte Tendenz der Deutschen zu einer isolationistischen Haltung, die bereits seit einigen Jahren erkennbar ist,<sup>19</sup> in jüngster Zeit fortgesetzt hat. Das zeigen die Antworten auf eine Frage, bei der die Befragten gebeten wurden anzugeben, mit welchen Ländern der Welt Deutschland möglichst eng zusammenarbeiten soll. Dass Deutschland mit den USA zusammenarbeiten sollte, meinten im Jahr 2000 77 Prozent der Deutschen, heute sind es 52 Prozent. Eine enge Zusammenarbeit mit Frankreich befürworteten vor elf Jahren 69 Prozent der Bevölkerung, heute sind davon noch 55 Prozent übrig. Bei Japan ist ein Rückgang von 47 auf 31 Prozent zu verzeichnen, bei Großbritannien von 53 auf 36 Prozent.<sup>20</sup>

Auch die Überzeugung, es sei notwendig, Deutschland in internationale Bündnisse einzubinden, scheint allmählich zu erodieren. Im Juli 2011 wurden die Befragten gebeten anzugeben, mit welchen Maßnahmen ihrer Ansicht nach am besten für Deutschlands Sicherheit gesorgt werden könne. Dass dies am besten durch die Mitgliedschaft Deutschlands in der NATO gesichert sei, meinten 59 Prozent der Deutschen, im Jahr 2005 waren es noch 66 Prozent. Eine stärkere gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU hielten vor 6 Jahren ebenfalls 66 Prozent für wichtig, heute sind es 63 Prozent. Eine Stärkung der Vereinten Nationen findet heute bei 46 Prozent der Befragten Zustimmung, sieben Prozent weniger als vor sechs Jahren. Die engen Beziehungen zu den USA hielten 2005 37 Prozent für besonders wichtig, heute sind es noch 32 Prozent.<sup>21</sup> Keiner der Rückgänge ist dramatisch, keiner deutet auf ein grundlegend verändertes Weltbild der Bevölkerung, auf zu erwartende revolutionäre Veränderungen hin. Doch alle zeigen in die gleiche Richtung: Die Überzeugung, Deutschland benötige eine Einbettung in die internationale Gemeinschaft, verliert langsam, fast unmerklich an Gewicht.

Und dort, wo eine solche Einbettung noch am ehesten akzeptiert wird, wird die Europäische Union als nachrangiger Akteur wahrgenommen. Das deutlichste Beispiel hierfür ist das Feld der Verteidigungspolitik. Fragt man etwa die Bevölkerung, welches die wichtigsten Aufgaben der Bundeswehr seien, nennt eine große Mehrheit von 92 Prozent der

---

17 Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 6047, 10075.

18 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10075.

19 Vgl. hierzu Elisabeth Noelle, Thomas Petersen: Ein Hauch von Isolationismus. Die Bürger sehen die EU-Ratspräsidentschaft verhalten zuversichtlich. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.1.2007, S. 5.

20 Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 6097, 10075.

21 Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen Nr. 7045, 10075.



Befragten die Landesverteidigung. 82 Prozent verweisen auf den Einsatz bei Katastrophenfällen in Deutschland. Es folgen die Hilfe an NATO-Partner im Falle eines Angriffs (50 Prozent) und der Einsatz von Soldaten als UNO-Blauhelme (49 Prozent). Dass es die Aufgabe der Bundeswehr sei, sich an Einsätzen im Rahmen einer EU-Friedenstruppe zu beteiligen, meinen nur 44 Prozent. Dieser Punkt steht damit an siebter Stelle der Prioritäten, noch hinter dem Punkt „Wenn es zu einem Aufstand in unserem Land kommt“, also einer Aussage, die einen verfassungswidrigen Einsatz der Bundeswehr zu politischen Zwecken im Innern beschreibt.<sup>22</sup> Auf die Frage, mit welcher Politik die Sicherheit Deutschlands am besten gewährleistet sei, nannten im März 2005 zwar 66 Prozent der Befragten die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, ebenso viele, wie auf die Mitgliedschaft in der NATO verwiesen, doch die konkretere Aussage, zur Sicherheit Deutschlands sei ein eigenes EU-Verteidigungsbündnis mit eigener Armee notwendig, wählten nur 27 Prozent der Befragten aus.<sup>23</sup> Hier also steht nach wie vor die NATO und das Bündnis mit den Vereinigten Staaten im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der Bevölkerung, und dies traf selbst im Jahr 2005 zu, als das Vertrauen der Deutschen in die Vereinigten Staaten außerordentlich gering war, und bevor die beschriebene Tendenz zu einer zunehmend isolationistischen Haltung erkennbar wurde.

### **Die Gefährdung des Europagedankens durch das Zusammenspiel vieler Faktoren**

Fügt man alle diese Einzelbefunde mit bereits bekannten Entwicklungen aus den vergangenen Jahren zusammen, dann erkennt man eine Vielzahl von Faktoren, die die traditionell europafreundliche Haltung der deutschen Bevölkerung untergraben: Das sinkende Vertrauen in die europäischen Institutionen angesichts der Währungskrise, das wachsende Gefühl, international auf sich allein gestellt zu sein, der Partner aber auch nicht mehr unbedingt zu bedürfen, der zunehmende Eindruck, Europa sei als internationaler Akteur letztlich nachrangig – alles dies verbindet sich nun mit der seit Jahren immer wieder festgestellten wachsenden Gleichgültigkeit gegenüber der Europäischen Einigung,<sup>24</sup> dem Unbehagen angesichts der konkreten Einigungsschritte<sup>25</sup> und der Entfremdung zwischen den europäischen Völkern und den Institutionen.<sup>26</sup> Hinzu kommen nun noch in der aktuellen Situation die bereits eingangs beschriebenen Abwehrreflexe, die sichtbar werden, wenn man die Deutschen danach fragt, wie sich die Bundesregierung in der europäischen Finanzkrise verhalten sollte.

Dies alles weist auf eine gefährliche Entwicklung hin, weniger auf der wirtschaftlichen Ebene, die derzeit die öffentliche Diskussion beherrscht, als auf der politischen. Es könnte sein, dass die Krise der Eurozone viel tiefer gehende Folgen hat als allgemein angenommen wird. Es ist möglich, dass mit ihr die Axt an die Wurzeln der Europäischen Einigung gelegt wird. Sie trägt nicht nur zur Schwächung des Ziels der europäischen Einheit bei, weil die volkswirtschaftliche Entwicklung in den Euro-Ländern zu finanziellen Problemen und sozialen Verwerfungen in der Union führen kann, sondern weil sie, zumindest in

22 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 10055.

23 Allensbacher Archiv, IfD-Umfrage Nr. 7068.

24 Thomas Petersen: Die öffentliche Meinung. In: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2008. Baden-Baden: Nomos 2009, S. 319-324.

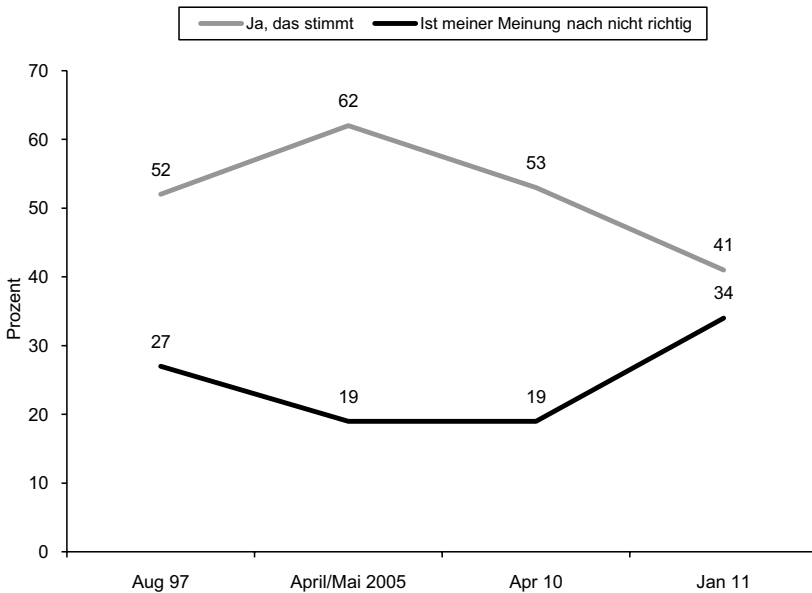
25 Ebenda, S. 321-322.

26 Thomas Petersen: Die öffentliche Meinung. In: Werner Weidenfeld, Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2009. Baden-Baden: Nomos 2010, S. 189-196. Dort S. 189.

Deutschland, eine Re-Nationalisierung des Denkens in der Bevölkerung befördert und damit den Europagedanken gleichsam von innen aushöhlt. Die ersten Anzeichen scheinen bereits jetzt erkennbar zu sein: Zum ersten Mal leidet angesichts der aktuellen Krisendiskussion um Europa nicht nur das von der Tagespolitik geprägte Europabild der Bevölkerung, sondern auch die grundlegende Zustimmung zum Ziel der Europäischen Einigung, zu dem sich bisher immer noch eine Mehrheit der Bevölkerung bekannt hatte. Dies zeigen die Antworten auf die Frage „Wenn jemand sagt: ‚Europa ist unsere Zukunft.‘ Würden Sie sagen, das stimmt, oder ist das Ihrer Meinung nach nicht richtig?“ „Das stimmt“ sagten im April 2010 53 Prozent der Befragten, ein Dreivierteljahr später waren es noch 41 Prozent (Grafik 3).

Grafik 3: „Zukunft Europa“

Frage: „Wenn jemand sagt: ‚Europa ist unsere Zukunft.‘ Würden Sie sagen, das stimmt, oder ist das Ihrer Meinung nach nicht richtig?“



An 100 fehlende Prozent: Unentschieden. Quelle: Allensbacher Archiv, IfD-Umfragen, zuletzt Nr. 10066, Januar 2011.

# Lobbying und Interessenvertretung

Robert Kaiser

Das politische System der Europäischen Union besitzt spätestens seit den 1990er Jahren als Ergebnis der fortschreitenden Vertiefung der Integration sowie der Erweiterung um neue Mitgliedstaaten ein zunehmend ausdifferenziertes System des Lobbyings, bzw. der privaten Interessenvertretung<sup>1</sup>. Auch wenn es keine exakten Daten über die Gesamtzahl der Interessenvertreter gibt, die sich bei den Organen der EU um Einfluss auf die europäische Politik bemühen, wird man doch von insgesamt rund 15.000 Lobbyisten und immerhin mehr als 2.600 unmittelbar in Brüssel ansässigen Lobbyorganisationen ausgehen können.<sup>2</sup> Lobbying in der Europäischen Union zeichnet sich qualitativ zudem durch eine hohe organisatorische Vielfalt aus. Neben professionellen Beratungs- und Lobbyfirmen sowie europäischen Dachverbänden mitgliedstaatlicher Interessenorganisationen treten in der privaten Interessenvertretung auch Unternehmen, Denkfabriken und Nichtregierungsorganisationen sowie politische Plattformen und Netzwerke ohne eigenen organisatorischen Status auf. Die hohe Zahl von Lobbyisten auf der Brüsseler Bühne darf aber auch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen in durchaus unterschiedlicher Weise repräsentiert sind. So besitzen etwa europäische Dachverbände und Unternehmen aufgrund verschiedenster institutioneller Arrangements in der Phase der Politikplanung einen privilegierten Zugang vor allem zur Europäischen Kommission. In Bezug auf die Entscheidungsphase wurde in jüngerer Zeit hingegen von Seiten des Europäischen Parlaments kritisiert, dass es bei besonders umstrittenen Rechtssetzungsakten ein deutliches Ungleichgewicht in der Interessenvertretung durch die Industrie auf der einen und zivilgesellschaftlichen Organisationen auf der anderen Seite gegeben habe.<sup>3</sup>

Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass auch im aktuellen Berichtszeitraum die Regulierung des Einflusses privater Interessen auf die europäische Politik eine herausragende Rolle gespielt hat. Im Wesentlichen sind es zwei Entwicklungen, die hier hervorzuheben sind. Zum einen handelt es sich um das Bemühen der Europäischen Kommission, ihren mit der Transparenzinitiative im Jahr 2008<sup>4</sup> lancierten Vorschlag zur Etablierung eines für alle Gemeinschaftsorgane verbindlichen einheitlichen Regulierungsrahmens für

- 
- 1 In diesem Beitrag werden die Begriffe „Interessenvertretung“ und „Lobbying“ synonym verwendet. Dies begründet sich im Wesentlichen aus dem sachlichen Zusammenhang, dass auch die Europäische Kommission mit dem Sammelbegriff des Lobbyings „alle Tätigkeiten bezeichnet, mit denen auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess der europäischen Organe und Einrichtungen Einfluss genommen werden soll“. Vgl. Europäische Kommission: Grünbuch Europäische Transparenzinitiative, KOM(2006) 194 endgültig, Brüssel, 03.05.2006, S. 5.
  - 2 Kallas, Siim: The Need for a European transparency initiative, Speech of the Vice President of the European Commission and Commissioner for Administrative Affairs, Audit and Anti-Fraud, Nottingham Business School, 03. March 2005.
  - 3 Zu nennen ist in diesem Zusammenhang die Richtlinie über „Alternative Investmentfonds“ (AIFM-Richtlinie) sowie im Bereich des Verbraucherschutzes die Einführung der so genannten „Lebensmittelampel“. Vgl. hierzu den Themenbeitrag „Lobbying und Interessenvertretung“, in: Weidenfeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2010, Baden-Baden 2011.

das Wirken von Interessenvertretern endlich zum Erfolg zu führen. Zum anderen ist es aber auch zu Konflikten über das privatwirtschaftliche Engagement ehemaliger Mitglieder der Kommission Barroso I (2005-2010) gekommen, in deren Verlauf erhebliche Kritik an der Bewertung solcher Tätigkeiten durch das Ethik-Komitee der Europäischen Kommission formuliert worden ist. Die Europäische Kommission hat auf diese Kritik insofern reagiert, als sie im April 2011 den bestehenden Verhaltenskodex für ihre Mitglieder verschärft hat.<sup>5</sup>

### **Die inter-institutionelle Initiative zur Registrierung von Lobbyisten und zur Schaffung eines einheitlichen Verhaltenskodex für Interessenvertreter**

Bisher haben die an der europäischen Gesetzgebung beteiligten Gemeinschaftsorgane ihre Beziehungen zu Lobbyisten sehr unterschiedlich ausgestaltet. Während das Europäische Parlament bereits seit 1996 über ein Register samt verbindlichem Verhaltenskodex für die dort etwa 5.000 eingetragenen Interessengruppen verfügt, hat sich der Rat einer vergleichbaren Regelung bisher verweigert. Die Europäische Kommission hat im Zuge ihrer Transparenzinitiative im Jahr 2008 ein eigenes Register geschaffen und damit die Erwartungen gegenüber den Interessenvertretern hinsichtlich der Konformität ihres Handelns mit einem neuen Verhaltenskodex konkretisiert. Die Eintragung in dieses Register unterliegt allerdings bisher der Freiwilligkeit. Seit Dezember 2008 unternahm dann eine inter-institutionelle Arbeitsgruppe von Kommission und Parlament den Versuch, einen gemeinsamen Regulierungsrahmen zu definieren. Nachdem die Verhandlungen bis zur Europawahl 2009 zunächst zu keinem Ergebnis gelangt waren, führten die Gespräche – erneut ohne Mitwirkung von Vertretern des Rates – erst im November 2010 zu einer Einigung. Am 11. Mai 2011 hat das Europäische Parlament der Errichtung eines gemeinsamen „Transparenzregisters“ zugestimmt. Auch für dieses gemeinsame Register bleibt es beim Grundsatz der Freiwilligkeit, wenngleich eine faktische Verpflichtung dadurch erreicht worden ist, dass zukünftig nur noch registrierte Lobbyisten regelmäßigen Zugang zum Europäischen Parlament erhalten werden. Das neue Register erweitert ferner den Kreis der Akteure, von denen eine Registrierung erwartet wird. Insbesondere sollen sich nun auch Einzelpersonen, die das Lobbying gewerblich betreiben, hierzu entschließen. Schließlich sieht es gegenüber den bestehenden Regelungen erweiterte Informationspflichten sowie die Möglichkeit der Sanktionierung von Fehlverhalten von Lobbyisten vor.<sup>6</sup> Nicht erfasst werden sollten auch weiterhin Kirchen und Religionsgemeinschaften, politische Parteien und öffentliche Gebietskörperschaften auf lokaler und regionaler Ebene. Mit der Einigung zwischen Parlament und Kommission ist auf dem Weg zu einem einheitlichen Umgang aller Gemeinschaftsorgane mit Vertretern privater Interessen ein erster Etappensieg gelungen. Offen-

---

4 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 2008: Europäische Transparenzinitiative. Rahmen für die Beziehungen zu Interessenvertretern (Register und Verhaltenskodex), Mitteilung der Kommission, KOM(2008) 323 endgültig, Brüssel, 27.05.2008.

5 „Kommission überarbeitet Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder“, Pressemitteilung der Europäischen Kommission, IP/11/498 vom 20. April 2011.

6 Zu den erweiterten Informationspflichten gehören vor allem Auskünfte über die finanziellen Zuflüsse von Interessenvertretern, Daten über die Einzelpersonen, die für diese Unternehmen tätig sind sowie die Angabe von Rechtsakten der EU, zu denen diese Lobbyisten aktiv geworden sind. Siehe „Bericht über den Abschluss einer Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission über ein gemeinsames Transparenzregister“ (2010/2291(ACI)), Europäisches Parlament, Ausschuss für konstitutionelle Fragen, 26.04.2011.

kundig ist aber auch, dass diese Neuregelung einerseits dem Europäischen Parlament noch nicht weit genug geht, während andererseits weiterhin nicht ersichtlich ist, dass sich der Rat der Europäischen Union diesem Register anschließen wird. Aus Sicht des Europäischen Parlaments besteht der nächste Schritt nun in der Schaffung größerer Transparenz über den tatsächlichen Einfluss von Lobbyisten auf die europäische Rechtsetzung. Das Parlament wird hierzu einen so genannten „legislativen Fußabdruck“ einführen, der im Anhang der Berichte zu den im Parlament beratenen Gesetzgebungsakten sämtliche Lobbyisten auflisten wird, die ein Abgeordneter während der Beratungen kontaktiert hat. Einen entsprechenden Antrag zur Änderung der Geschäftsordnung hat das EP im Mai 2011 mit Mehrheit angenommen. Wie dieser legislative Fußabdruck konkret ausgestaltet sein wird, muss allerdings noch definiert werden.

### **Konflikte über das privatwirtschaftliche Engagement ehemaliger Mitglieder der Europäischen Kommission**

Dass Verhaltensregeln für Lobbyisten allein letztlich keine umfassende Transparenz über den Einfluss privater Interessen in der Europäischen Union gewährleisten können, haben nicht zuletzt jene politischen Affären gezeigt, mit denen sich das Europäische Parlament wie auch die Europäische Kommission im aktuellen Berichtszeitraum konfrontiert sahen. So hat das Europäische Parlament im Mai 2011 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Vorschläge zur Neufassung von Verhaltensregeln für Abgeordnete vorlegen wird, nachdem es Reportern der britischen *Sunday Times* gelungen war, mindestens drei Abgeordnete des Europäischen Parlaments gegen das vermeintliche Angebot jährlicher Zahlungen zu Ergänzungen von Rechtssetzungsakten im Laufe der parlamentarischen Beratungen zu bewegen. Und auch die Europäische Kommission hat den Verhaltenskodex für ihre Mitglieder überarbeitet und damit auf wachsende Kritik an den privatwirtschaftlichen Tätigkeiten ehemaliger Kommissionsmitglieder nach ihrem Ausscheiden aus der Kommission reagiert. Schon auf Basis der bisher geltenden Regelungen hatte das Ad-hoc Ethik Komitee der Europäischen Kommission in Bezug auf die Tätigkeit des ehemaligen, für die Finanzmarktregulierung zuständigen, irischen Binnenmarktkommissar Charlie McCreeve bei der britischen Investmentbank NBNK einen Interessenkonflikt gesehen. McCreeve musste deshalb im Oktober 2010 von seinem Direktorenposten bei der Bank zurücktreten. Schwieriger gestaltete sich die Bewertung der Mitbegründung und Teilhaberschaft des ehemaligen Industriekommissars Günter Verheugen an der „European Experience Company“ (EEC), einem Beratungsunternehmen mit Sitz in Potsdam. Obwohl Verheugen im Laufe der Überprüfung seines Engagements durch die Europäische Kommission darauf verwies, dass er für dieses Unternehmen nicht operativ tätig sei und dort nur als Investor auftrete, wurde der EEC für die Dauer von 26 Monaten jeder Kontakt zu Beamten der Kommission sowie zu Personen und Firmen untersagt, die während der Amtszeit Verheugens durch Entscheidungen der Kommission, Fördergelder oder Verträge mit der Generaldirektion „Unternehmen und Industrie“ in Beziehung standen. Ob solche Fälle auf der Basis der neuen Verhaltensregeln für Kommissare<sup>7</sup> in Zukunft ausgeschlossen sind, wird man bezweifeln dürfen. Im Kern verlängert die Neuregelung lediglich die Frist, in der aus dem Amt geschiedene Kom-

---

7 Europäische Kommission, 2011: Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder, K (2011) 2904, 20. April 2011.

missare keiner Lobbytätigkeit in ihrem unmittelbaren ehemaligen Tätigkeitsbereich nachgehen dürfen, von zwölf auf achtzehn Monate. Zudem ist es künftig untersagt, dass Ehegatten, Lebenspartner oder Familienmitglieder im Kabinett eines aktiven Kommissionsmitglieds beschäftigt werden.

### **Weiterführende Literatur**

Cini, Michelle: European Commission reform and the origins of the European Transparency Initiative, in: *Journal of European Public Policy*, 15:5, 2008, S. 743-760.

Eising, Rainer/Beate Kohler-Koch (Hrsg.): *Interessenpolitik in Europa*, Baden-Baden 2005.

Greenwood, Justin: *Interest Representation in the European Union*, Third Edition, Basingstoke 2011.

Michalowitz, Irina: *Lobbying in der EU*, Wien 2007.

# Kirchen und Religionsgemeinschaften

Matthias Belafi

Ein skuriles Ereignis hat im vergangenen Jahr zu einer öffentlichen Debatte über das Verhältnis der EU zu den Religionen geführt: Im jährlich von der EU herausgegebenen Schülerkalender wurden zwar religiöse Feste verschiedener Religionen, nicht aber christliche Feiertage wie Ostern und Weihnachten ausgewiesen. Kritiker sahen sich in ihrer Vermutung bestätigt, dass die EU die christliche Prägung des Kontinents missachte. Der zuständige Kommissar John Dalli und Kommissionspräsident José Manuel Barroso entschuldigten sich bei den Kirchen und kündigten eine Korrektur des Kalenders an.<sup>1</sup> Von der Öffentlichkeit weit weniger beachtet wurde eine diplomatische Verwicklung zwischen der Kommission und dem Heiligen Stuhl: Bei der Seligsprechung von Johannes Paul II. am 1. Mai 2011 in Rom wurde Kommissionspräsident Barroso nicht zu einem Empfang von Papst Benedikt XVI. für Staats- und Regierungschefs durchgelassen, da für die EU lediglich der Präsident des Europäischen Rates, Herman van Rompuy, auf der Einladungsliste stand. Verärgert protestierte Barroso auf diplomatischem Weg beim Heiligen Stuhl.<sup>2</sup>

Doch weder das Mißgeschick beim Schülerkalender noch die diplomatische Verstimmung können darüber hinwegtäuschen, dass es nicht schlecht um die Beziehungen zwischen der EU und den Religionsgemeinschaften steht. Auch die Präsenz nicht nur nationaler Regierungsvertreter, sondern ebenso europäischer Amtsträger spricht für ein zunehmend unverkrampftes Verhältnis der EU zur Religion.

## Institutionalisierter Dialog

Beim High Level Religious Leaders Meeting hat es sich nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon eingeschpielt, dass neben dem (einladenden) Präsidenten der Kommission und dem Parlamentspräsidenten der Präsident des Europäischen Rates teilnimmt. Auch im Jahr 2011 empfangen die drei Präsidenten hochrangige Vertreter der verschiedenen christlichen Konfessionen, des Judentums, des Islam sowie des Buddhismus. Das Religionsführertreffen am 30. Mai 2011 unter dem Titel „Eine Partnerschaft für Demokratie und gemeinsamen Wohlstand“ (der die Mitteilung der Kommission und der Hohen Vertreterin vom 8. März aufgriff) hatte den Arabischen Frühling und seine Folgen zum Gegenstand. Neben weiteren Kommissaren nahm von Seiten der EU auch der für den Kontakt mit den Religionsgemeinschaften zuständige Parlamentsvizepräsident László Tökes teil.<sup>3</sup> Darüber hinaus führte die Europäische Kommission mit der Kommission der Bischofskonferenzen der EU (COMECE) und der Konferenz Europäischer Kirchen (KEK) am 27. Juni 2011 ein

---

1 Vgl. Die Welt: EU-Kalender ohne Weihnachten, 14.01.2011. Patrick Roger Schnabel: Ein EU-Kalender wird zum Politikum, in: EKD-Europa-Informationen 136/2011, S. 7-8.

2 Vgl. EUobserver: Vatican protocol favours Van Rompuy, snubs Barroso, 20.05.2011, <http://euobserver.com/843/32371>.

3 Vgl. die Pressemitteilung der Europäischen Kommission: „Demokratische Rechte und Freiheiten: Präsidenten der Kommission, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates diskutieren mit Kirchenführern, 30.05.2011, IP/11/658.

Dialogseminar zur Roma-Strategie der EU mit dem zuständigen Kommissar László Andor durch.<sup>4</sup>

Gute Beziehungen unterhielten die Kirchen auch zu den Ratspräsidentschaften: Am 12. September 2010 fand ein Treffen von ComECE und KEK mit dem belgischen Ministerpräsidenten Yves Leterme statt, obwohl dies wegen der nur noch geschäftsführenden Funktion der Regierung und des traditionell laizistischen Staat-Kirche-Verständnisses Belgiens nicht selbstverständlich ist. Beide Seiten äußerten dabei Interesse an einem Dialog auch auf nationaler Ebene.<sup>5</sup> Mit der ungarischen Ratspräsidentschaft fand am 17. Januar 2011 ein Dialog statt, an dem nicht nur europäische und nationale Vertreter der christlichen Kirchen beteiligt waren, sondern entsprechend einer Tradition der Staat-Kirche-Beziehungen in Ungarn auch die jüdische Gemeinschaft. Von Seiten der ungarischen Regierung nahmen neben Ministerpräsident Viktor Orbán auch sein Stellvertreter und mehrere Staatssekretäre teil; inhaltlich standen vor allem die Familienpolitik, die Situation der Roma, Religionsfreiheit und die Donauraumstrategie im Mittelpunkt.<sup>6</sup>

Aus deutscher Perspektive ist auch der Besuch des Rates der EKD am 26. Mai 2011 in Brüssel von Bedeutung. Mit der Tagung dieses kirchlichen Gremiums in Brüssel ist natürlich eine positive europapolitische Aussage verbunden, die auch in den Gesprächen und Ansprachen zum Ausdruck gekommen ist.<sup>7</sup>

### Erweiterung des Dialogs

Die Präsidenten Barroso, Buzek und van Rompuy trafen sich am 15. Oktober 2010 auch mit weltanschaulichen Gemeinschaften, die nach Art. 17 AEUV ebenfalls einen Dialog mit der EU unterhalten, zu einer Diskussion über Armut und soziale Ausgrenzung. Im Vorfeld kritisierte die Europäische Humanistische Föderation (EHF), dass die Kommission neben atheistischen und säkularen Verbänden auch Freimaurer am Treffen beteiligte.<sup>8</sup> Darüber hinaus führte die Kommission erstmals auch Dialogseminare jenseits der seit vielen Jahren mit den Kirchen üblichen durch: Am 15. November 2010 veranstaltete sie gemeinsam mit Freidenkern der Association européenne de la Pensée Libre ein Dialogseminar zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung unter Beteiligung von Kommissar Andor. Mit einem europäischen Zusammenschluß von Freimaurern, Contribution des obédiences maçonniques libérales et adogmatiques à la construction européenne (COMALACE), fand am 12. Juli 2011 ein Dialogseminar zum Thema „Die Jugendpolitik der Europäischen Kommission“ statt.<sup>9</sup> Damit deutet sich an, dass die Kommission das mit den Kirchen bewährte Veranstaltungsmodell auch auf den Dialog mit den Weltanschauungsgemeinschaften übertragen möchte. Darüber hinaus hat die EHF auch die Ratspräsidentschaften um Treffen wie mit den Kirchen gebeten.<sup>10</sup> Erstmals fand ein solcher Dialog

---

4 Vgl. Pressemitteilung ComECE/KEK: Roma-Integration: Notwendigkeit, Herausforderung und Pflicht, 27.06.2011.

5 Vgl. Pressemitteilung ComECE/KEK: Vertreterinnen und Vertreter der Kirchen treffen sich mit der belgischen EU-Präsidentschaft, 14.10.2010.

6 Vgl. Pressemitteilung ComECE/KEK: „Europa den Menschen näher bringen“. Kirchen treffen die ungarische EU-Präsidentschaft, 19.01.2011.

7 Vgl. Katrin Hatzinger: „Beredete Loyalität“ – Der Rat der EKD in Brüssel, in: EKD-Europa-Informationen 137/2011, S. 6.

8 Vgl. EUobserver: EU to hold atheist and freemason summit, 19.07.2010, <http://euobserver.com/851/30506>.

9 Vgl. BEPA: Dialogue with religion, churches and communities of conviction, [http://ec.europa.eu/bepa/activities/outreach-team/dialogue/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/bepa/activities/outreach-team/dialogue/index_en.htm).



mit der belgischen Präsidentschaft statt, was vor dem Hintergrund der gleichen Rechtstellung von Kirchen und Weltanschauungsgemeinschaften in Belgien naheliegend ist. Allerdings empfing der belgische Ministerpräsident die EHF erst am 11. Januar 2011, also nach Abschluss der Präsidentschaft.<sup>11</sup> Aber auch die ungarische Präsidentschaft hat den Dialog übernommen und am 24. Mai 2011 die EHF getroffen.<sup>12</sup> Damit ist wie vom Lissabonner Vertrag vorgesehen der mit den Religionsgemeinschaften gepflegte Dialog nun weitestgehend auf die Weltanschauungsgemeinschaften übertragen worden.

Der Präsident des Europäischen Rates van Rompuy unterstrich beim Religionsführertreffen, dass der Dialog mit den Religionen für die drei Präsidenten nicht nur rechtliche Verpflichtung, sondern auch persönliches Anliegen sei,<sup>13</sup> und brachte damit die Bedeutung der handelnden Personen für die Beziehungen zum Ausdruck. Während Parlamentspräsident Buzek am 28. Februar 2011 bei einer Privataudienz bei Papst Benedikt XVI. in Rom die Einladung seines Vorgängers an den Papst ins Europaparlament erneuerte,<sup>14</sup> bleibt abzuwarten, ob der – auch parteipolitische – Wechsel im Amt des Parlamentspräsidenten 2012 Auswirkungen auf die Beziehungen haben wird. Um den Dialog aber gerade nicht dem individuellen Belieben anheimzustellen, wird auch der „Dialog über den Dialog“, also die Debatte zwischen den Institutionen und den Religionsgemeinschaften über die Ausgestaltung des Dialogs, weitergeführt. So fand im Anschluss an das Religionsführertreffen am 30. Mai 2011 im Europaparlament eine Diskussionsveranstaltung über die Struktur des Dialogs statt.<sup>15</sup>

Hinsichtlich der Beteiligung der Kirchen am gemeinsamen Register der EU-Institutionen für Interessensvertreter konnte am 10. November 2010 eine Einigung gefunden werden: Das „Transparenzregister“ vermeidet einen namentlichen Bezug zu Lobbying und führt eine eigene Kategorie für die Vertretungen der Religionsgemeinschaften ein. Die unter Art. 17 AEUV fallenden Gemeinschaften selbst müssen sich nicht registrieren.<sup>16</sup>

### **Religionsfreiheit in der Außenpolitik**

Intensiv wurde im letzten Jahr über die Rolle der Religionsfreiheit in der EU-Außenpolitik diskutiert. Dabei ging es zum einen um die Forderung vor allem der Kirchen und von Europaabgeordneten, die Bedeutung der Religion in den internationalen Beziehungen müsse sich auch institutionell in der Organisation des Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) widerspiegeln.<sup>17</sup> Das Europaparlament hat am 20. Januar 2011 die Hohe Vertreterin in einer EntschlieÙung aufgefordert, dass der EAD auch Zuständigkeit für die Aspekte der

---

10 Vgl. Brief der EHF an die spanische, belgische und ungarische Ratspräsidentschaft, 01.03.2010, <http://www.humanistfederacion.eu/download/228-%20letter%20to%20Spanish%20Council%20Presidency,%20Mar10.pdf>.

11 Vgl. EHF: Treffen der EHF mit dem Präsidenten des EU Ministerrates, 17.01.2011, [http://www.humanistfederacion.eu/index.php?option=com\\_content&view=article&id=510](http://www.humanistfederacion.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=510).

12 Vgl. Pressemitteilung EHF: EHF meets Hungarian Presidency of the EU, 24.05.2011.

13 Seine religiöse Bindung hat van Rompuy zuletzt zum Ausdruck gebracht mit dem Buch: *Christentum und Moderne. Werte für die Zukunft Europas*, Kevelaer 2010.

14 Vgl. Kathpress: Papst empfängt EU-Parlamentspräsident Jerzy Buzek, 28.02.2011, <http://www.kathpress.at/site/nachrichten/archiv/archive/37794.html>.

15 Vgl. Patrick Roger Schnabel: Anhörung zur Ausgestaltung des Dialogs zwischen EU und Kirchen, in: *EKD-Europa-Informationen* 137/2011, S. 11-12.

16 Vgl. Patrick Roger Schnabel: EP und Kommission verständigen sich auf ein „Transparenzregister“, in: *EKD-Europa-Informationen* 135/2010, S. 26; Alessandro Calcagno: *Transparenzregister: neue Aussichten für das EU-Recht und die Politikgestaltung*, in: *Europe Infos* 139/2011, S. 5.

Religion in der Außenpolitik erhalten soll und dass beim Aufbau des EAD Religion organisatorisch in Form einer Kapazität in der Direktion Menschenrechte berücksichtigt wird.<sup>18</sup>

Zum anderen hat sich die EU angesichts zahlreicher Anschläge auf Christen weltweit auch inhaltlich mit der Religionsfreiheit befasst. Vor diesem Hintergrund hat das Europaparlament in der Entschließung vom 20. Januar 2011 die europäischen Institutionen aufgefordert, der Religionsfreiheit und der Verfolgung von Christen mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Besonders kontrovers wurde die Diskussion im Rat geführt, wo sich die Außenminister am 31. Januar 2011 zunächst nicht auf eine Erklärung einigen konnten. Der von Catherine Ashton vorgelegte Entwurf nahm nicht konkret auf die christlichen Minderheiten Bezug, sondern sprach vom Schutz religiöser Minderheiten und wurde deshalb von Italien (unterstützt von Frankreich, Ungarn und Polen) abgelehnt. Demgegenüber hatten andere Regierungen, vor allem aus Nordeuropa und Großbritannien, Bedenken, eine verfolgte Minderheit hervorzuheben.<sup>19</sup> Erst ein zweiter Entwurf, der sich sowohl auf die Verfolgung von Christen als auch von Muslimen und anderen Religionsangehörigen bezog, fand am 21. Februar die Zustimmung des Rats für Auswärtige Angelegenheiten.<sup>20</sup>

### Rechtsprechung des EGMR

Die zunehmenden Kontroversen in Europa über Religion im öffentlichen Raum beschäftigten immer mehr auch die nationalen und europäischen Gerichte, insbesondere den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Mit großer Spannung war die Entscheidung der Großen Kammer des EGMR vom 18. März 2011 im Fall Lautsi erwartet worden. Während die Kammer der Klägerin, die sich gegen Kreuze in italienischen Schulräumen wandte, zunächst recht gab, hielt die Große Kammer Schulkreuze für konventionskonform und hob das Urteil aus dem Jahr 2009 auf.<sup>21</sup> Von hoher Bedeutung waren aber auch Entscheidungen des EGMR zu Fragen des kirchlichen Arbeitsrechts, vor allem in Deutschland. Dabei setzte sich die Tendenz fort, dass die Richter eine Abstufung der Loyalitätsverpflichtungen von kirchlichen Mitarbeitern je nach ihrer „Verkündigungsnähe“ annehmen und die Entscheidung über die Definition eines Kernbereichs der Verkündigung für sich beanspruchen.<sup>22</sup> Nicht zuletzt verhandelte und genehmigte der EGMR auch die Pflicht zur Religionsangabe auf der Lohnsteuerkarte (und damit de facto die Durchführbarkeit des

---

17 Vgl. Patrick Roger Schnabel: Religion als Faktor außenpolitischer Analyse und Strategie, in: EKD-Europa-Informationen 135/2010, S. 9; ders.: Das langsame Werden des EAD, in: EKD-Europa-Informationen 136/2011, S. 8.

18 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. Januar 2011 zur Lage der Christen im Zusammenhang mit der Religionsfreiheit, P7\_TA(2011)0021.

19 Vgl. EUobserver: EU ministers in discord on 'Christianity' and persecution, 01.02.2011, <http://euobserver.com/9/31728>.

20 Council Conclusions on intolerance, discrimination and violence on the basis of religion or belief, 21.02.2011, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/genaff/119404.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/genaff/119404.pdf). Vgl. EUobserver: EU overcomes internal hurdles to condemn religious persecution, 22.02.2011, <http://euobserver.com/9/31848>.

21 EGMR, Urteil der Großen Kammer vom 18.03.2011, Lautsi ./ Italien, Nr. 30814/06. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Gerichtshof: Kreuzfixe in Klassenzimmern rechtens, 19.03.2011.

22 EGMR, Urteil vom 23.09.2010, Obst ./ Deutschland, Nr. 425/03; Urteil vom 23.09.2010, Schüth ./ Deutschland, Nr. 1620/03, Urteil vom 03.02.2011, Siebenhaar ./ Deutschland, Nr. 18136/02. Vgl. Christoph Grabenwarter / Katharina Pabel: Das kirchliche Arbeitsrecht vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, in: Kirche & Recht, H. 1/2011, S. 55-70; Jacob Joussen: Die Folgen des Mormonen- und des Kirchenmusikfalls für das kirchliche Arbeitsrecht in Deutschland, in: Recht der Arbeit, H. 3/2011, S. 173-178.

Kirchensteuereinzugs).<sup>23</sup> Angesichts der zunehmenden Bedeutung des EGMR für die Regelung von Fragen der Religionsfreiheit und des Staatskirchenrechts beobachten auch die Kirchen mit großem Interesse, wie sich nach dem Vertrag von Lissabon der Beitritt der EU zur EMRK und damit auch das Verhältnis des Europäischen Gerichtshofs zum EGMR entwickeln wird.<sup>24</sup>

### **Nationale Entwicklungen**

In den Mitgliedstaaten der EU haben sich ebenfalls bemerkenswerte Entwicklungen im Verhältnis von Staat und Kirche vollzogen, die wegen ihrer Bedeutung oder ihrer Parallelität auch europaweite Konsequenzen haben: So haben Fälle sexuellen Missbrauchs im Bereich der Kirche, die in verschiedenen Ländern bekannt geworden sind, nicht nur vor allem die katholische Kirche in eine Vertrauenskrise geführt, sondern sie haben in einzelnen Ländern auch Auswirkungen auf das Verhältnis von Staat und Kirche: In Belgien durchsuchte die Polizei im Juni 2010 den Sitz des Erzbistums Brüssels, setzte die anwesenden Bischöfe stundenlang fest und nahm ihnen Handys und vertrauliche Unterlagen ab. Auch die Gräber ehemaliger Kardinäle in der Kathedrale wurden bei der Suche nach versteckten Unterlagen aufgebohrt. Der Einsatz, der von der Justiz im Nachhinein als unrechtmäßig bewertet wurde, führte zu einer deutlichen Belastung im Kirche-Staat-Verhältnis. Der Heilige Stuhl protestierte nachdrücklich und bestellte den belgischen Botschafter ein. Kardinalstaatssekretär Tarcisio Bertone bezeichnete das Vorgehen als „unerhört und schwerwiegend“.<sup>25</sup> In Irland, das seit einigen Jahren intensiv mit der Aufarbeitung von Missbrauchsfällen im kirchlichen Bereich beschäftigt ist, bezeichnete Ministerpräsident Enda Kenny am 20. Juli 2011 in einer emotionalen Rede vor dem Parlament den Vatikan als „abgehoben, elitär und narzisstisch“ und erhob den Vorwurf, „dass der Heilige Stuhl versucht hat, in einer souveränen Republik Untersuchungen zu behindern“. Die Beziehungen zwischen mit dem Vatikan könnten „nicht mehr die gleichen bleiben“. Diese Vorwürfe stellen die Beziehungen tatsächlich auf eine schwere Probe und führten zur Rückberufung des Nuntius aus Irland. Auch scheint sich Irland momentan nicht zu bemühen, den vakanten Posten des Botschafters beim Heiligen Stuhl neu zu besetzen.<sup>26</sup>

Welche Bedeutung Religion für ein Gelingen der europäischen Integration haben kann, wurde hingegen beim Besuch von Papst Benedikt XVI. in Kroatien im Juni 2011 wenige Tage vor dem Abschluss der EU-Beitrittsverhandlungen deutlich. Nachdem das Urteil des UN-Kriegsverbrechertribunals in Kroatien auch bei den Bischöfen auf große Empörung gestoßen und die Zustimmung zur EU rapide gesunken war, unterstützte der Papst bei seinem Besuch den EU-Beitritt Kroatiens ausdrücklich.<sup>27</sup>

---

23 EGMR, Urteil vom 17.02.2011, Wasmuth ./ Deutschland, Nr. 12884/03. Vgl. Felix Hammer: Neue Gerichtsentscheidungen zu Verfassungsfragen des Kirchensteuerrechts, in: *Kirche & Recht*, H. 1/2011, S. 108-112.

24 Vgl. Katrin Hatzinger: Auf zu neuen Ufern? – Der Europäische Gerichtshof nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon, in: *EKD-Europa-Informationen* 133/2010, S. 1-3.

25 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Bertone rügt belgische Ermittler, 27.06.2010.

26 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Irische Zuspitzungen, 29.07.2011; *Neue Zürcher Zeitung*: Das katholische Irland emanzipiert sich vom Vatikan, 27.07.2011.

27 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Benedikt XVI.: Familie schützen und fördern, 06.06.2011.

**Weiterführende Literatur**

Friederike Böllmann: Organisation und Legitimation der Interessen von Religionsgemeinschaften in der europäischen politischen Öffentlichkeit, Würzburg 2010.

Heinz Duchhardt / Malgorzata Morawiec (Hrsg.): Die europäische Integration und die Kirchen, Göttingen 2010.

Juan Ferreiro: Islam and state in the EU, Frankfurt am Main 2011.

Lucian N. Leustean / John T. S. Madeley (Hrsg.): Religion, Politics and Law in the European Union, London / New York 2010.

Jamal Malik (Hrsg.): Mobilisierung von Religion in Europa, Frankfurt am Main 2010.

Ronan McCrea: Religion and the Public Order of the European Union, Oxford 2010.

Religiöse Intoleranz und Diskriminierung in ausgewählten Ländern Europas, Teil I (= Religion – Staat – Gesellschaft, H. 2/2010).

Patrick Roger Schnabel: Die Entstehung eines „europäischen Religionsrechts“ – Kirchliche Interessen und kirchlicher Beitrag, in: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Kanonistische Abteilung 2011, S. 440-471.

## **6. Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union**



# Belgien

Matthias Chardon

Belgien ist ein Staat ohne Regierung. Seit den vorzeitigen Wahlen am 13. Juni 2010 ist es den Parteien nicht gelungen, eine föderale Regierung zu bilden, die alte bleibt geschäftsführend im Amt. Das Patt der belgischen Politik wirkte sich weniger stark als befürchtet auf die belgische EU-Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 2010 aus. Wichtige politische Impulse, die die geschäftsführende Regierung aufnehmen und in politisches Handeln umsetzen muss, gibt die EU, vor allem durch die Europa 2020-Strategie.

## Politischer Stillstand: die Wahlen vom Juni 2010 und ihre Folgen

Die innenpolitische Agenda Belgiens wird nun schon seit mehreren Jahren bestimmt von den Konflikten zwischen Flamen und Frankophonen.<sup>1</sup> Diese Konflikte waren auch der Grund dafür, warum die belgische Föderalregierung im April 2010 auseinanderbrach. Die flämischen Liberalen der Open VLD machten ihre Drohung wahr und verließen die Regierung, nachdem sich die Parteien unfähig gezeigt hatten, die seit Jahren ungelösten Probleme einer Lösung zuzuführen. Neben Fragen der Sprachenpolitik und der Zukunft Brüssels sind dies auch und vor allem die sozio-ökonomischen Disparitäten. Sie führen zu Finanztransfers von Nord nach Süd, die von Flandern zunehmend weniger akzeptiert werden. In Bereichen wie Sozial- und Beschäftigungspolitik, Sozialversicherungen oder Gesundheitsversorgung setzen die flämischen Parteien wie die konservative CD&V oder die sozialkonservativ-nationalistische N-VA, die die Unabhängigkeit Flanderns zum Ziel hat, aber auch die Open VLD auf mehr Eigenverantwortung und Nachhaltigkeit der Finanzierung. In Wallonien, und hier besonders bei der dominierenden sozialistischen Partei PS, setzt man mehr auf Umverteilung und fordert eine „interpersonelle Solidarität“ mit dem wohlhabenden Landesteil ein.

Unter diesen eher auf der sachpolitischen Ebene liegenden Konflikten macht sich, vor allem in Flandern, mehr und mehr eine Stimmung breit, nach der mittlerweile zwei ganz unterschiedliche Kulturen, ja Nationen entstanden seien, die nicht mehr viel miteinander gemein hätten. Die große Gewinnerin der Wahlen vom Juni 2010 – die N-VA – gibt dieser Stimmung explizit und nachhaltig Ausdruck.<sup>2</sup> Die politische Kultur, die Grundeinstellungen in vielen Fragen (Eigenverantwortung des Individuums, wirtschaftspolitische Grundüberzeugungen, Haltungen in der Justiz-, Asyl- oder Umweltpolitik) unterschieden sich demnach so sehr, dass die Zeit gekommen sei, ein konföderales Modell des Zusammenlebens zu wählen, wobei die Unabhängigkeit Flanderns als Ziel ganz klar im Fokus steht. Im Wahlprogramm heißt es dazu: „Wir glauben, dass sich Flandern zu einem Mitgliedstaat Europas entwickeln muss. Die belgische Zwischenebene sehen wir auf längere Sicht verdampfen. Belgien bietet uns nicht die Vorteile, die uns Europa sehr wohl bieten kann (z.B.

---

1 Vgl. hierzu die Länderberichte zu Belgien seit 2000 im Jahrbuch des Föderalismus.

2 Vgl. deren Wahlprogramm für die Wahlen 2010: Nu durven veranderen. Een sterk sociaal en economisch perspectief voor Vlaanderen en Wallonië. N-VA verkiezingsprogramma 13 juni 2010. Via <http://www.n-va.be/congresteksten/verkiezingsprogramma-juni-2010>.

beim Binnenmarkt, der Wettbewerbspolitik, der Währungsunion, der Verteidigung). Was Flandern nicht selbst lösen kann, kann Belgien auch nicht lösen. Die europäische Integration macht diesen Prozess erst möglich.<sup>3</sup>

Die fundamentalen Unterschiede der beiden Wahlgewinner von 2010 – N-VA und PS – haben bislang eine Regierungsbildung verhindert. Trotz dieser weitgehenden Lähmung des politischen Lebens auf der föderalen Ebene, haben es die Regionen und Gemeinschaften sowie die geschäftsführende Regierung bislang ganz gut geschafft, die notwendigsten Entscheidungen zu treffen bzw. auf den Weg zu bringen. Bezogen auf Europa haben sich die innenpolitischen Probleme Belgiens bislang noch nicht negativ ausgewirkt. Das gilt auch und gerade für die belgische Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2010.

### **Die belgische Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2010**

Aus Sicht der geschäftsführenden belgischen Regierung war die Präsidentschaft ein großer Erfolg. Die Regierung entschied sich für einen entschieden pragmatischen, pro-europäischen Ansatz und stellte kein ambitioniertes Präsidentschaftsprogramm auf, sondern hatte das Ziel, das Abarbeiten der europäischen Agenda so gut wie möglich zu erleichtern.

Das Resümee des stellvertretenden Ministerpräsidenten und Außenministers, Steven Vanackere, fiel entsprechend positiv aus.<sup>4</sup> Zu den Erfolgen des belgischen Vorsitzes zählte er unter anderem:

- Die Umsetzung der Neuerungen des Vertrags von Lissabon, vor allem bzgl. der Zusammenarbeit des Vorsitzes mit dem Präsidenten des Europäischen Rates sowie der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.
  - Die Aufstellung des Haushalts der Union für das Jahr 2011.
  - Die Einigung des Rates mit dem Parlament über die Regeln der Umsetzung der neu geschaffenen europäischen Bürgerinitiative.
  - Die Aktionen der Union im Rahmen der Finanz- und Wirtschaftspolitik: „europäisches Semester“, Regulierung des Finanzsektors, Umsetzung der Europa 2020-Strategie.
  - Im Bereich der Außenpolitik: Aufnahme der Tätigkeit des europäischen auswärtigen Dienstes, Fortschritte in den Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten Island, Kroatien, Serbien, Türkei und Montenegro; Abschluss eines Freihandelsabkommens mit Südkorea.
- Unter den gegebenen Umständen haben die belgischen Repräsentanten des Vorsitzes gute Arbeit geleistet. Angesichts der Tatsache, dass es lediglich eine geschäftsführende Regierung gab, hätte man auch anderes erwarten können. Mehrere günstige Elemente haben dafür gesorgt, dass der Vorsitz arbeitsfähig war und blieb.

Zunächst stellt sich ja eh die Frage, welche Rolle der Vorsitz des jeweiligen Mitgliedstaates im Rahmen des Vertrags von Lissabon noch spielt und spielen kann.<sup>5</sup> Vor allem die Ämter des neuen, ständigen Präsidenten des Europäischen Rates sowie des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik gehen einher mit einem Bedeutungsverlust des Vorsitzes. So bestimmt etwa der Präsident des Europäischen Rates die Agenda der

---

3 Ebenda, S. 5. Übersetzung durch den Autor.

4 Siehe ausführlich Steven Vanackere: An assessment of the Belgian Presidency of the Council of the European Union: „Joining forces for a Europe in action“, [http://www.eutrio.be/files/bveu/media/documents/Press\\_release/Bilan\\_EN.pdf](http://www.eutrio.be/files/bveu/media/documents/Press_release/Bilan_EN.pdf).

5 Vgl. hierzu im Einzelnen Sarah Seeger: Die Institutionen- und Machtarchitektur der Europäischen Union mit dem Vertrag von Lissabon, in: Werner Weidenfeld (Hrsg.): Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union, Baden-Baden 2008, S. 63-98.



Sitzungen. Im konkreten Fall dürfte die glückliche Koinzidenz, dass während der belgischen Ratspräsidentschaft mit Herman Van Rompuy ausgerechnet der Vorgänger des belgischen Ministerpräsidenten Yves Leterme das Amt des Präsidenten einnahm – und dabei auch noch von derselben Partei stammt – eine nicht zu unterschätzende Rolle gespielt haben. Sicherlich hat Van Rompuy sich nicht als Wahrer belgischer Interessen bzw. als Helfer der belgischen Präsidentschaft gesehen. Aber dass die Abstimmung zwischen den maßgeblichen Personen enorm erleichtert wurde, dürfte auf der Hand liegen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt der belgischen Präsidentschaft dürfte gewesen sein, dass der belgische Föderalismus Regionen und Gemeinschaften kennt, die mit außergewöhnlich weit reichenden Kompetenzen ausgestattet sind. Das schließt die Vertretung Belgiens in europäischen Gremien wie dem Rat mit ein. Insofern haben die Regierungen der subnationalen Ebene in Teilen den eingegengten Spielraum der geschäftsführenden Föderalregierung mit ihrem Handeln ausgeglichen, u.a. durch den Vorsitz in einigen Ratsformationen (z.B. Umwelt).

Belgische Repräsentanten auf europäischer Ebene profitierten vermutlich nicht nur von den Erfahrungen mit ausgeprägten Aushandlungsprozessen zwischen den Sprachengruppen, die in der belgischen Politik seit Jahrzehnten die Regel sind, sondern auch davon, dass Belgien bereits elf Mal den Vorsitz in der EU hatte. Die entsprechenden Institutionen und die dazu gehörenden Personen verfügen über ein großes Maß an Erfahrung und Routine, was ihnen bei der jetzigen, etwas außergewöhnlichen Präsidentschaft, ebenfalls geholfen haben dürfte.

Dass der Vorsitz sich als Förderer der europäischen Agenda verstand, verbindet sich mit der Charakterisierung Belgiens als ein Land, dem die anderen Mitgliedstaaten vertrauen und das in seinen politischen Grundüberzeugungen seit jeher europafreundlich gesonnen ist. Insofern mag es der Union gutgetan haben, so kurz nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein Land im Vorsitz zu haben, dessen erklärtes Ziel es war, die EU auf dieser neuen Grundlage handlungsfähig zu machen.

### **Belgien, seine Schulden und die neue Europa 2020-Strategie**

Jenseits der innenpolitischen Krise und der Aufgabe, für ein halbes Jahr den Vorsitz der Union zu führen, gelangte Belgien in der Eurokrise in den Fokus der Märkte. Die wirtschaftliche Performanz des Königreichs ist im Ganzen gesehen gut. Belgien kam bislang besser als viele andere Staaten durch die Schuldenkrise. Allerdings ist zu konstatieren, dass die Staatsverschuldung in den letzten Jahren (wieder) erheblich gestiegen ist. Betrug der Schuldenstand Anfang der neunziger Jahre noch fast 140%, hatten die Belgierinnen und Belgier diese Schuld bis 2007 auf knapp unter 90% abgearbeitet. Ende 2010 betrug sie dann wieder fast 100%. Auch ist festzustellen, dass der Zinsabstand zwischen belgischen und deutschen Staatsanleihen gestiegen ist.

Dies, die stark unterschiedliche wirtschaftliche Stärke der beiden Landesteile, vor allem aber die politische Lähmung seit den Wahlen im Juni 2010 brachte dann die Ratingagentur Standard & Poor's dazu, im Dezember 2010 ihre langfristige Aussicht Belgiens von stabil auf negativ zu senken. Diese Maßnahme erregte einiges Aufsehen, zumal argumentiert wurde, dass trotz der politischen Probleme die ökonomischen Aussichten gut seien und Belgien keinesfalls mit Griechenland, Irland oder Portugal zu vergleichen sei. Die eigentliche Besorgnis der Anleger könnte in der Frage liegen, wie mit der belgischen Staatsschuld umzugehen wäre, sofern sich das Land tatsächlich einmal aufteilen sollte.

Auch wenn ein solcher Schritt in der derzeitigen Lage unrealistisch ist, scheint dies für Ratingagenturen und Anleger von Relevanz zu sein. Und so senkte auch die Agentur Fitch im Mai 2011 die Aussicht auf negativ. Das Rating als solches blieb aber bislang bei der zweitbesten Note AA+.

Auch wenn Belgien erstaunlich gut ohne echte Regierung zurechtkommt, gibt es doch einige Faktoren, die die wirtschaftliche Entwicklung auf lange Sicht hemmen könnten. Die geschäftsführende Regierung kann z.B. keine langfristigen Verpflichtungen eingehen, sie kann pro Monat immer nur ein Zwölftel des Vorjahresbudgets ausgeben. Auch fehlt ihr zu langfristigen Reformprojekten in den Bereichen Wirtschaft und Soziales die Legitimation. Mit der Europa 2020-Strategie versucht die Union aber, ihre Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig, intelligent und integrativ zu verbessern. Die Strategie bringt ein System der Beobachtung und Berichterstattung zu nationalen Reformprogrammen sowie Empfehlungen für das langfristige wirtschaftspolitische Handeln der Mitgliedstaaten mit sich. Im Juli verabschiedete der Rat seine Empfehlungen für Belgien.<sup>6</sup> Das Problem ist nun, dass die Empfehlungen auf langfristiges Handeln ausgelegt sind, die Regierung aber nur kurzfristige Maßnahmen ergreifen kann. Im Einzelnen empfiehlt der Rat:

- eine beschleunigte Korrektur des übermäßigen Haushaltsdefizits, vorwiegend auf der Ausgabenseite;
- die Verbesserung der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen (v.a. durch die Eindämmung alterungsbedingter Ausgaben durch Anhebung des effektiven Renteneintrittsalters);
- die Beseitigung der strukturellen Schwächen im belgischen Finanzsektor (zu wenige, von der Krise geschwächte Banken, die im Vergleich zur Wirtschaft des Landes zu groß sind);
- eine Reform des Systems der Lohnverhandlung und der Lohnindexierung (bislang werden in Belgien die Löhne automatisch der Inflationsrate angepasst);
- die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung durch eine Verringerung der Steuerbelastung und der hohen Sozialabgaben für Geringverdiener. Dazu gehören dann auch Einschnitte im System der Lohnersatzleistungen und der Sozialhilfe;
- eine Intensivierung des Wettbewerbs im Einzelhandel, das Aufbrechen alter Strukturen und Einführung von Wettbewerb vor allem im Strom- und Gasmarkt.

All diese Empfehlungen wären schon unter „normalen“ Umständen nur schwer durchzusetzen. Einer geschäftsführenden Regierung dürften die Hände weitgehend gebunden sein. Insofern zeugt auch die Empfehlung des Rates für Belgien von der Notwendigkeit, endlich zu einer stabilen politischen Lage zurückzufinden.

### Weiterführende Literatur

Matthias Chardon: Staat ohne Regierung. Die belgischen Föderalwahlen und ihre Folgen, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2011. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden 2011, S. 221-229.

Edith Drieskens/Steven Van Hecke/Peter Bursens: The 2010 Belgian Presidency: Driving in the EU's Back Seat. Swedish Institute for European Policy Studies, SIEPS 2010:2op, [http://www.sieps.se/sites/default/files/2010\\_2op.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/2010_2op.pdf).

---

6 Rat der Europäischen Union: Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2011 zum nationalen Reformprogramm Belgiens 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Belgiens für 2011-2014, in: Amtsblatt der Europäischen Union, 15.07.2011, C 209/1-C 209/4.

# Bulgarien

Johanna Deimel

Auch 2011 blieb der Beitritt Bulgariens zum Schengenraum aus. Zunächst blockierten Deutschland und Frankreich, im Juli dann auch die Niederlande und Finnland die Schengen-Erweiterung vor allem aufgrund von Vorbehalten gegenüber dem Justizwesen in Bulgarien. Der Bericht<sup>1</sup> der EU-Kommission vom Juli 2011 zum Kooperations- und Kontrollverfahren, dem Bulgarien seit dem EU-Beitritt 2007 unterliegt, anerkannte zwar den politischen Willen der Regierung Bojko Borisov (GERB) zu Reformen, sparte aber nicht an klaren Worten und Kritik an den realen Gegebenheiten im Justizwesen und im Kampf gegen organisierte Kriminalität. So seien „in einer Reihe von Verfahren wegen Korruption auf hoher Ebene, Betrug und organisierter Kriminalität Freisprüche ergangen, was auf erhebliche Mängel der justiziellen Praxis in Bulgarien hinweist“, wie es heißt. Freisprüche und Begnadigungen für dubiose Personen – sofern es denn überhaupt zu Verfahren kommt – sind nicht die Zeichen, die überzeugen können. Die bulgarische Tageszeitung *Sega* gab im August 2011 an, dass der seit 2002 amtierende Präsident Georgi Parvanov (BSP) 431 Kriminelle begnadigt habe. Auch ein mit der Venedig Kommission abgesprochenes Gesetz zur Beschlagnahmung von kriminell erworbenem Vermögen scheiterte Mitte Juli 2011 im Bulgarischen Parlament, weil zu viele Abgeordnete der Regierungspartei durch Abwesenheit glänzten. Zusätzlich zu den sog. technischen Kriterien, die erfüllt sein müssen, um dem Schengenraum beitreten zu können, befürchteten die Schengenstaaten einen Zuwachs an organisierter Kriminalität. Europol warnte in seinem OCTA Bericht,<sup>2</sup> dass ein Schengenbeitritt Bulgariens (und Rumäniens) Europas östliche „blaue und grüne“ Grenzen erheblich erweitern werde. Bulgarien, so der Bericht, gilt als Transitland für den Heroinhandel, und die organisierte Kriminalität ist in die Produktion von Euro Blüten involviert. Die unzureichende Grenzsicherung zum Nachbarland Türkei ist ein weiteres zentrales Argument. Bulgarien und die Türkei haben eine 209 km lange gemeinsame Grenze. Befürchtet wird ein unkontrollierbarer Migrationsdruck aus Nord Afrika und dem Mittleren Osten, dem Bulgarien bislang nicht standhalten könne. Umfragen zeigen, dass ein Drittel (33,56 %) der bulgarischen Bevölkerung die Entscheidung gegen den Schengen-Beitritt Bulgariens 2011 als nicht unfair empfindet und die EU versteht.<sup>3</sup>

## Schengen – weitere innenpolitische Stolpersteine

Aber auch innenpolitisch zusätzlich zu den Bereichen Korruption und OK hat sich Bulgarien für den Schengenraum keine Empfehlung erarbeitet. Der seit 2009 amtierende Ministerpräsident Borisov versammelt in der von ihm gegründeten Partei GERB ehemalige Weggefährten aus Polizei und Justiz sowie frühere Geheimdienstmitarbeiter. Der Politikstil des Premiers (und ehemaligen Bodyguards) ist hemdsärmelig, erratisch,<sup>4</sup> seine Minderheitenregierung stützt sich auf die Zustimmung der radikal nationalistischen Partei Ataka um Volen Siderov.

---

1 KOM (2011) 459 endgültig.

2 Europol: EU Organised Crime Threat Assessment, OCTA 2011, S. 18.

3 European Policy Institute, Policy Brief 34, September 2011.

4 Vgl.: Marc Meinardus: Bulgarien im Wahljahr 2011, Friedrich Ebert Stiftung, Januar 2011.

Zwei Ereignisse haben erneut ein Schlaglicht auf die politische Kultur des Landes geworfen. Im Januar 2011 erschütterte ein Abhörskandal das Land. Das dem ehemaligen Geheimdienstmitarbeiter Aleksej Petrov (dem auch Verbindungen zur organisierten Kriminalität zugesagt werden) zugeordnete Boulevardmagazin *Galeria*, veröffentlichte angebliche Mitschnitte von Telefonaten zwischen dem Chef der Zollbehörde Vanja Tonov und dem Finanzminister Simeon Djankov sowie dessen Stellvertreter. Der Finanzminister soll u.a. Anweisungen erteilt haben, bei einem Geschäftsmann Zollkontrollen zu unterlassen. Offenkundig wurde, wie unverhältnismäßig in Bulgarien abgehört werden kann. Die Zeitung *Dnevnik* berichtet von 10.000 privaten Gesprächen, die seit Inkrafttreten des Gesetzes über elektronische Kommunikation abgehört wurden. Eine interne Anweisung des Bulgarischen Generalstaatsanwalts Boris Velcev erlaubte Staatsanwälten die Abhörung ohne richterliche Genehmigung, sobald ein Ermittlungsverfahren eingeleitet worden ist. Bojko Borisov erklärte, dass Abhören im Kampf gegen das organisierte Verbrechen – vor allem im Zuge der Polizeirazzia gegen den Verbrecherring „Octopus“ – gerechtfertigt sei. Überwachung und Angst auch innerhalb seines Kabinetts sind für den Premier legitime Mittel des politischen Diskurses und finden sich gespiegelt in einem in Bulgarien kursierenden Witz, der die Frage stellt: „Warum hat Bojko Borisov so viele Bodyguards? – Weil einer allein sich zuviel vor ihm fürchtet“<sup>5</sup>. Nur knapp konnte der Premier ein Misstrauensvotum im Zuge des Abhörskandals überstehen.

Im Februar 2011 ist ein Sprengsatz vor den Redaktionsbüros der Zeitschrift *Galeria* explodiert. Zwar entstand nur Sachschaden, die Explosion aber erfolgte nur wenige Tage vor der Veröffentlichung des EU-Berichts vom Februar 2011 zum Kontrollmechanismus, was durchaus auch als „Versuch der gegen den EU-Beitritt des Landes arbeitenden Kreise verstanden [werden kann], die weitere Demokratisierung Bulgariens zu unterminieren“<sup>6</sup>. Der Ministerpräsident selbst sagte gegenüber der Nachrichtenagentur *Novinite*: „Ich bin letztlich froh darüber, dass die Bombe professionell gelegt wurde und keine Menschen verletzt wurden“<sup>7</sup>. Die der Zeitschrift *Galeria* zugespielten Mitschnitte wurden von der Staatlichen Nationalen Sicherheitsagentur gefertigt, Mitte Februar 2011 nahm ihr Chef den Hut. Im Juli 2011 detonierten Bomben vor den Büros zweier Oppositionsparteien, der Zentrale der konservativ-populistischen Partei „Ordnung, Gesetzestreue und Gerechtigkeit“ sowie vor dem Büro der christlich-demokratischen Partei „Demokraten für ein starkes Bulgarien“ – beide hatten kurz zuvor erklärt, dass sie Borisov bei einem weiteren Misstrauensvotum nicht unterstützen würden.

Die Abhöraffäre ließ die schwierige Situation der Medien in Bulgarien erkennen. Laut des im März 2011 von „Reporter ohne Grenzen“ veröffentlichten 2010 Press Freedom Index rangiert Bulgarien (gemeinsam mit Griechenland) von 178 Staaten auf Platz 70. Investigativer Journalismus ist in Bulgarien nahezu unmöglich, da die Journalisten laut Gesetzeslage ihre Informanten und Informationsquellen benennen müssen. Wirtschaftliche und politische Einflussnahme erfolgt unmittelbar durch die Eigentumsverhältnisse in der Medienbranche. Die bulgarische Abgeordnete im Europaparlament, Iliana Yotova (BSP), warnte im März 2011 anlässlich einer Konferenz zu Medienfreiheit, dass in Bulgarien eine einzige Bank, die Korporativna Targovska Banka – Corporate Commercial Bank, das Privileg habe, alle finanziellen Transaktionen für den Staat zu tätigen. Dieselbe Bank wiederum kontrolliere zahlreiche Medienunternehmen, die dann regierungsfreundliche Berichterstattung betrieben.

---

5 S Bojko na more. Vicove, legendi, lafove. (hrsg. von Standart ohne Jahr)

6 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11. Februar 2011, S. 6.

7 Valentina Pop: Sofia bomb highlights EU corruption, border security fears. EUobserver.com. 17.02.2011.

Die zweite besorgniserregende Entwicklung ist die zunehmend eskalierende inter-ethnische Konfliktlage. Als ein nationales historisches Symbol für die Auflehnung gegen und für die Unterwerfung unter die Osmanen gilt landesweit das sog. Massaker von Batak von 1876, als der Aprilaufstand von osmanischen Truppen gewaltsam niedergeschlagen wurde. Die sog. Batak-Affäre um die Wissenschaftler Ulf Brunnbauer und insbesondere um Martina Baleva, die eine kunsthistorische Analyse zu einem Gemälde über Batak verfasst hatte, hatte 2007 zu Todesdrohungen und bis in die höchsten politischen Kreise zu massiven Anschuldigungen gegen die beiden geführt. Der Batak-Mythos wird weiter geschürt. Die Synode der Bulgarisch-Orthodoxen Kirche beschloss im Mai 2011 die Heiligsprechung der „Martyrer von Batak“. Ataka-Anhänger um Volen Siderov nutzten die feierliche Liturgie in Batak, um gegen die türkische Minderheit des Landes zu polemisieren, es kam zu Auseinandersetzungen zwischen den Batak-Bewohnern und Ataka, die Polizei musste einschreiten. Geschürt vor allem durch die extrem nationalistische Partei Ataka kam es im Mai 2011 in Sofia vor einer Moschee zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen radikalen Nationalisten und bulgarischen Muslimen.<sup>8</sup> Vordergründig ging es darum, gegen den Ruf des Muezzins wegen Ruhestörung zu demonstrieren. Die nationalistische, fremdenfeindliche Partei Ataka stützt die Regierung Borisov mit ihren 21 Abgeordneten in der Bulgarischen Nationalversammlung. Ihr Vorsitzender Volen Siderov verbreitet u. a. in seinem Fernsehsender SKAT TV anti-türkische und anti-semitische Hetztiraden. Ziele seiner verbalen Attacken sind vor allem die türkischen Mitbürger Bulgariens. Dabei ist ihm jedes Mittel recht, insbesondere da seine Umfragewerte in den Keller sinken und er sich für das Präsidentenamt bei den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2011 bewirbt. Im Juli 2011 wurden drei Büros der türkisch dominierten Partei DPS in Plovdiv zerstört, die Täter sind nicht bekannt.

Wenig Gutes zu berichten hatte die Roma-Expertin Gay McDougall der Vereinten Nationen nach ihrem Besuch in Bulgarien im Juli 2011. Ihrer Einschätzung nach würde die ca. 50.000 Bürger zählende Roma-Bevölkerung des Landes in wesentlichen Bereichen, wie Beschäftigung, Wohnen, Bildung und Gesundheit, nach wie vor am untersten Ende der sozio-ökonomischen Skala rangieren. Sie warf den politischen Führungskräften vor, bislang nur rein rhetorische Absichtserklärungen abzugeben, in der Praxis aber ihren öffentlichen Verlautbarungen keine Taten folgen zu lassen. Armut bliebe das allumfassende Merkmal dieser Bevölkerungsgruppe, 80 Prozent der Roma seien arbeitslos, die Lebenserwartung eines Rom liege um 10 Jahre unterhalb des bulgarischen Mittelwerts. Selbst die Roma-Ansiedelungen nahe Sofia würden nicht von der Stadtplanung erfasst, es gebe weder eine Abwasserversorgung, noch fließend Wasser, geteerte Straßen, Müllabfuhr und Straßenbeleuchtung. Gewaltsame Eskalationen im September 2011 haben das Roma-Problem Bulgariens in die internationale Öffentlichkeit gerückt. Auslöser war der Unfalltod eines jungen Bulgaren, der in dem Dorf Katunica überfahren worden war. Am Steuer des Unglückswagens saß ein Mitglied des Roma-Clans um Kiril Raskov, der, so die Meinung in der bulgarischen Öffentlichkeit, sein Vermögen durch illegale Geschäfte erworben habe, dafür aber nie belangt worden sei. Eine aufgebrauchte Menge, darunter Hooligans, brannte viele Häuser nieder, 168 Personen wurden in 14 verschiedenen Städten, in denen Anti-Roma-Proteste stattfanden, verhaftet. Nach tagelangen Protesten ist der umstrittene Kiril Raskov verhaftet worden. Die gewaltsamen Ausschreitungen gegen die Roma-Bevölkerung verweisen auf einen besorgniserregenden Zuwachs von inter-ethnischen Spannungen in Bulgarien. Zum anderen

---

8 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. Mai 2011, S. 6.

aber zeigen sie einen ernstzunehmenden Vertrauensverlust der Bevölkerung gegenüber der Justiz, wonach scheinbar politisch oder wirtschaftlich mächtige Akteure – unabhängig von ihrem ethnischen Hintergrund – in ihren Augen weitestgehend straffrei agieren können.

### **Wirtschaft**

Während die Finanz- und Eurokrise den Europäischen Währungsraum in Atem hält, konnte Bulgarien im Juli 2011 eine Aufwertung durch die Ratingagentur Moody's auf Baa 2 feiern.<sup>9</sup> Bulgarien kann (mit Estland) mit 16 Prozent des BSP auf die niedrigsten Schulden unter den EU-27 Staaten verweisen. Bulgariens Aspirationen, in den Euroraum einzusteigen, haben durch diese Wertung einen positiven Schub erhalten. Allerdings gilt bei aller Euphorie zu bedenken, dass die bulgarische Währung Lev durch den Währungsrat fest an den Euro gebunden ist und Bulgarien so mit Estland und Lettland zu den Ländern gehört, deren Geldpolitik nicht von der eigenen Zentralbank verwaltet wird.<sup>10</sup> Sofia ist durch den Currency Board zu einer strikten Haushaltsdisziplin verpflichtet. Der bulgarische Finanzminister Simon Djankov ließ vorsichtig erkennen, dass erst, sobald das Gesamtbild in der Euro-Zone klarer werde, Vorgespräche für einen Beitritt in die WWU begonnen würden. Im internationalen Vergleich rangiert Bulgarien auf Platz 44 (von 183 Staaten), wenn es um die Frage geht, dort ein Unternehmen zu gründen und zu führen. Die Ergebnisse einer Studie der Weltbank und der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung zeigen, dass es zwar in Bulgarien sehr einfach ist, Kredite zu erhalten (4/183), Baugenehmigungen aber (119/183) und grenzüberschreitender Handel (106/183) sehr schwierig zu bewerkstelligen sind.<sup>11</sup> Eine niedrige Arbeitsproduktivität, das langsame Reformtempo und die nach wie vor bestehenden Mängel im Rechtssystem weisen Bulgarien nur bedingt als attraktiven Investitionsstandort für ausländische Unternehmen aus.

### **Präsidentenwahlen im Oktober 2011**

Nach langem Zögern hat Borisov sich für seinen Minister für Regionalentwicklung, Rosen Plevneliev, als Präsidentschaftskandidaten von GERB und die Justizministerin Margarita Popova als Kandidatin für das Vizepräsidentenamt bei den Präsidentschaftswahlen im Oktober 2011 entschieden. Beide sind keine GERB Parteimitglieder. Allein dem eigenen Machtkalkül geschuldet sah sich Borisov gezwungen, den politischen Shooting Star Rosen Plevneliev, der nun mit ihm in den Umfragen bei um die 35% positiver Einschätzung liegt, loszuwerden. Plevneliev ist kein Parteimitglied, versteht sich selbst als Technokrat und Pragmatiker. Aller Voraussicht nach wird der 47 Jahre junge Plevneliev, der erst seit 2 Jahren in der Politik ist und sich eigentlich einen Namen als Manager einer Immobilienfirma gemacht hat, der neue Präsident Bulgariens werden, so die Umfragen. Er hat keine internationale Erfahrung, muss mit der mehr repräsentativen und nur durch sein Vetorecht aktiven politischen Rolle zurechtkommen. Er muss vom Pragmatiker zu einem Charismatiker, Visionär und gesamtgesellschaftlich denkenden Präsidenten werden. Doch sollte er seine Rolle in jedem Fall anders verstehen, als ihm dies der Premier zuschreiben will, der Plevneliev als den „Bulgarischen Mann in Brüssel“ sieht. Ein Staatspräsident spielt dort keine Rolle, die Entscheidungen werden von den Regierungschefs und dem europäischen Parlament getroffen. Es liegt an Borisov selbst, wie seine Regierung in Brüssel agiert und in Brüssel perzipiert wird.

---

9 European Policy Initiative: Policy Brief 33, Juli 2011.

10 Vgl. Ognian N. Hishov: Bulgarien strebt in die Eurozone, SWP-Aktuell 16, Februar 2010.

11 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank: Doing Business 2010 Bulgaria.

# Bundesrepublik Deutschland

Martin Große Hüttmann

Mit der Zuspitzung der Staatsschuldenkrise in Europa wuchs der Bundesregierung mehr und mehr nicht nur eine finanzielle, sondern auch politische Verantwortung für die „Rettung“ des Euro zu; als ökonomisch stärkstes Land in der Mitte Europas wurde die Bundesrepublik Deutschland *nolens volens* zu einem „Hegemon“ – freilich zu einem „reluctant hegemon“, wie William E. Paterson, einer der besten Kenner der deutschen Europapolitik, schreibt.<sup>1</sup> Naturgemäß konzentrierten sich aller Augen auf die Bundeskanzlerin. Im Inland und vor allem auch im Ausland beschäftigten sich Medien, Publizisten, Experten und Politiker mit der Frage, wie Angela Merkel die „Eurokrise“ meistern könne und ob sie den Willen und die entsprechende europapolitische Überzeugung dafür mitbringe. Stellvertretend dafür steht die vom „Economist“ im März 2011 auf den Titel gehobene Frage: „Can she hold Europe together?“<sup>2</sup> Diese von immer mehr Sorgen geprägte Diskussion kulminierte in der Befürchtung, Europa und die Welt könnten mit einer „neuen Deutschen Frage“ konfrontiert sein. Mit der am 3. Oktober 1990 erreichten Souveränität und durch die stärkere Einbindung des geeinten Deutschland in der Europäischen Union war bekanntermaßen die „alte“ deutsche Frage politisch und rechtlich geklärt.<sup>3</sup> Nun, so das Argument einiger Beobachter, sei die Bundesrepublik Deutschland, dessen politische und ökonomische Kraft durch die Währungsunion europäisiert und ‚gezähmt‘ werden sollte, wieder dabei, seinen Willen gegen den Widerstand der anderen EU-Staaten durchzusetzen und die Euro- und Staatsschuldenkrise zu nutzen, um eine Europäische Union nach deutschem Vorbild („Am deutschen Wesen genesen?“<sup>4</sup>), also eine auf strikte Stabilität und Haushaltskonsolidierung ausgerichtete EU, zu gestalten, z.B. durch die Einführung von „Schuldenbremsen in den anderen Euro-Staaten.“<sup>5</sup> Deutschland und seine europäischen Partner sind seit jeher mit einem Dilemma konfrontiert: „Eine Bewältigung der Krise war nicht ohne oder gar gegen Deutschland möglich. Zugleich wirkt Deutschlands Politik, ob in Libyen oder in Griechenland, in zunehmendem Maße ausweichend, fehlerhaft und unvorhersehbar“, stellten Ulrike Guérot und Mark Leonard vom „European Council on Foreign Relations“ fest. Die beiden Autoren sehen, wie viele andere Beobachter mit ihnen,

- 
- 1 William E. Paterson: *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies (Annual Review)* 2011, S. 57-75.
  - 2 *The Economist*, 12.-18.3.2011, vgl. dazu auch *Financial Times* vom 19.7.2011, *Der Spiegel* 26/2011, Björn Hacker: *MS Europa steuern oder Schiffchen versenken? Der deutsche Krisenkurs birgt ökonomischen und politischen Sprengstoff für die EU*, Friedrich Ebert Stiftung, Juni 2011, Bonn sowie Melanie Morisse-Schilbach: „Ach Deutschland!“ *Greece, the Euro Crisis, and the Costs and Benefits of Being a Benign Hegemon*, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 1/2011, S. 26-41.
  - 3 Vgl. Christian Calliess/Henrik Enderlein/Joschka Fischer/Jürgen Habermas: *Europa und die neue Deutsche Frage*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 5/2011, S. 45-63 und Ulrike Guérot/Mark Leonard: *Die neue deutsche Frage: Welches Deutschland braucht Europa?*, *European Council on Foreign Relations, Policy Brief*, April 2011, Berlin.
  - 4 William Pfaff: *EU: Am deutschen Wesen genesen?*, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12/2010, S. 34-35.
  - 5 Vgl. dazu auch Simon Bulmer und William E. Paterson: *Germany and the European Union: from ‚tamed power‘ to normalized power?*, in: *International Affairs*, 5/2010, S. 1051-1073.

die Bundesrepublik Deutschland auf der Suche nach einer neuen Rolle in Europa – was die Partnerländer irritiert bzw. besorgt: „Obwohl Deutschland signalisiert hat, es werde alles Notwendige tun, um den Euro zu retten, ist ein Großteil Europas besorgt über die Art und Weise, auf die das geschieht und zutiefst im Zweifel darüber, in welche Richtung Deutschland eigentlich steuert“.<sup>6</sup> Die beiden Experten vertreten in ihren Analysen die These, dass die deutsche Bundesregierung und die politischen, publizistischen und wirtschaftlichen Eliten in Deutschland einen europapolitischen Paradigmenwechsel vollziehen und die Prinzipien der deutschen Europapolitik hinterfragen bzw. sich diesen nicht mehr in dem Maße verpflichtet fühlen wie das vor 1989 noch der Fall gewesen sei. Zu diesen Prinzipien und Maximen zählen Guérot und Leonard die engen deutsch-französischen Beziehungen, die als „Motor“ die europäische Integration vorangetrieben haben; die Rolle Deutschlands als Fürsprecher und Unterstützer der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments bzw. als Anwalt der kleinen Mitgliedstaaten und schließlich die Bereitschaft, einen „relativ hohen Finanzbeitrag bei gleichzeitigem Verzicht auf formalen Machtzuwachs in der EU zu leisten“.<sup>7</sup> Diese in der internationalen Publizistik noch stärker als in den deutschen Medien geführte Diskussion zeigt, wie tief verankert im Selbst- und Fremdbild eine europäische Identität und entsprechende Grundüberzeugungen sind und wie stark sie die deutsche Europapolitik prägen. Es besteht Einigkeit darüber, dass ein Auseinanderbrechen des Euro besonders in Deutschland großen politischen und wirtschaftlichen Schaden anrichten würde.<sup>8</sup> So wird erwartet, dass die Bundesregierung ein besonders großes Interesse an einer „Rettung“ des Euro besitzt.

Die deutsche Europapolitik verfolgt seit Adenauer eine Strategie des „reflexiven Multilateralismus“, derzufolge Bonn bzw. Berlin nationale Interessen in der Gemeinschaft nicht direkt und nicht unilateral verfolgte, sondern seine Präferenzen im europäischen Kontext bildet und in enger Abstimmung mit der französischen Führung und den kleinen Mitgliedstaaten sowie mit der Europäischen Kommission koordinierte – der Vertrag von Maastricht und die Ausgestaltung der Wirtschafts- und Währungsunion gelten als Musterbeispiel dieser Strategie des „leading from behind“.<sup>9</sup> Das deutsch-französische Tandem gilt seit einigen Jahren jedoch als „odd couple“, was die Abstimmung zwischen Berlin und Paris in der Krisenpolitik zusätzlich erschwerte.<sup>10</sup> Mit der deutschen Einheit und der damit einhergehenden finanziellen Belastung veränderten sich die Rahmenbedingungen dieser multilateralen Politik, so dass die traditionelle „Europafreundlichkeit“ in Deutschland in Frage gestellt wurde und vermehrt die tatsächlichen oder vermeintlichen Kosten in den Mittelpunkt gerückt wurden. Dass viele Beobachter zu dem Ergebnis gekommen sind, dass Angela Merkel dieser Führungsaufgabe nur widerwillig, so der Vorwurf, bzw. ungenügend nachkomme,<sup>11</sup> hängt vor allem mit den unbestrittenen Erfolgen zusammen, die die Bundeskanzlerin in den Zeiten der großen Koalition (2005-2009) bei der „Rettung“ des Lissabon-

---

6 Ulrike Guérot/Mark Leonard: Die neue deutsche Frage: Welches Deutschland braucht Europa?, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, April 2011, Berlin, S. 1.

7 Ulrike Guérot/Mark Leonard: Die neue deutsche Frage: Welches Deutschland braucht Europa?, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, April 2011, Berlin, S. 2.

8 FAZ, 29.10.2010.

9 William E. Paterson: The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union, in: Journal of Common Market Studies (Annual Review) 2011, S. 57.

10 International Herald Tribune, 15.-16.01.2011.

11 Vgl. dazu stellvertretend das Interview mit dem ehemaligen Außenminister Joschka Fischer in Der Spiegel, 29.08.2011.



ner Vertrags vorweisen konnte. Dort war es ihr – entgegen vieler Erwartungen – gelungen, einen straffen und sehr ambitionierten Fahrplan für die Wiederbelebung des Reformvertrags durchzusetzen; dies verschaffte ihr eine hohe Anerkennung als „Mrs. Europa.“<sup>12</sup>

In ihrer zweiten, im Herbst 2009 gestarteten Kanzlerschaft mit dem erklärten „Wunschpartner“ FDP schien von dem europapolitischen Kredit der ersten Amtsperiode wenig übrig geblieben zu sein. Mit dem Aufkommen der Eurokrise, die die EU in schwere Wasser brachte, schien ihre ursprüngliche europapolitische Überzeugungskraft und Resolutheit verschwunden zu sein; an ihre Stelle traten, wie Paterson schreibt, Fehler und Zögerlichkeit einer Kanzlerin: „German economic strength has ensured her continuing pre-eminence, but she is a diminished figure“.<sup>13</sup> Für diese Entwicklung lassen sich mehrere Gründe anführen.<sup>14</sup> Im Mittelpunkt der CDU/CSU-FDP-Regierung stehen eine im Vergleich zur großen Koalition weniger ambitionierte Europapolitik, ein veränderter innenpolitischer Kontext, in dem die EU sehr viel skeptischer in der Öffentlichkeit, in den Medien, in den Parteien betrachtet werden und über allem steht zudem ein Bundesverfassungsgericht, das sich mehr und mehr zu einem Schiedsrichter bzw. einem potentiellen „Veto-Spieler“ (Tsebelis) der deutschen Europapolitik entwickelt. Erschwerend kommt hinzu, dass die Euro- und Staatsschuldenkrise die bisherigen europapolitischen Krisen in den Schatten stellt und eine Krisenpolitik nicht mit den bewährten Mustern und Rezepten reagieren konnte, sondern zum Teil ganz neue Wege gehen musste.

### **Merkel und ihre Probleme in der Personalpolitik**

Die Bundeskanzlerin hatte, nachdem der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten war und mit dem Belgier Herman Van Rompuy und der Britin Catherine Ashton die Posten des EU-Ratspräsidenten und der EU-Außenbeauftragten besetzt waren, offensichtlich ihr Augenmerk auf zwei andere Posten gerichtet. Da zur Jahresmitte bzw. zum Herbst 2011 sowohl der Generalsekretär des Rates als auch der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB) neu zu besetzen waren, bemühte sich die deutsche Bundesregierung, den Boden für deutsche Kandidaten zu bereiten. Als Generalsekretär konnte Merkel ihren europapolitischen Berater aus dem Kanzleramt, Uwe Corsepius, ins Amt bringen.<sup>15</sup> Im Falle der Nachfolge des EZB-Präsidenten Jean-Claude Trichet war die Bundesregierung weniger erfolgreich. Der Bundesbankpräsident Axel Weber galt aufgrund seiner fachlichen Qualifikation und seiner Erfahrung zwar schon früh als unangefochtener Kandidat im Rennen um die Nachfolge an der EZB-Spitze – vorausgesetzt, die Berliner Regierung würde sich für ihn stark machen.<sup>16</sup> Seine Reputation als stabilitätspolitischer „Falke“, der im EZB-Direktorium den Ankauf von griechischen Staatsanleihen durch die EZB intern und auch öffentlich wahrnehmbar kritisiert hatte, ließ manche Beobachter jedoch daran zweifeln, ob er selbst an seiner nie öffentlich bekundeten Kandidatur angesichts der mangelnden Unterstützung festhalten würde. Als Weber dann im Februar 2011 seine „Kandidatur“ zurückzog, war dies für die meisten Beobachter dann doch eine Überraschung und brachte die Bundesregierung

12 William E. Paterson: *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies (Annual Review)* 2011, S. 64.

13 William E. Paterson: *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies (Annual Review)* 2011, S. 65.

14 Vgl. zum Folgenden William E. Paterson: *The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union*, in: *Journal of Common Market Studies (Annual Review)* 2011, S. 65-75.

15 *Der Spiegel* Nr. 5/2011.

16 *Süddeutsche Zeitung*, 30./31.10./1.11.2010 und *FAZ*, 28.10.2010.

in Verlegenheit. Da die Berliner Regierung keinen Ersatzmann präsentieren konnte oder wollte, lief es am Ende recht schnell auf Mario Draghi, den Präsidenten der Banca d'Italia, hinaus – einen in Fachkreisen ebenfalls geschätzten Finanzexperten. Während die Bild-Zeitung im Vorfeld, als Weber noch im Rennen war, gegen Draghi polemisierte („Ein Italiener! Ausgerechnet!“)<sup>17</sup>, war es dann wiederum das Boulevardblatt, das mit dazu beigetragen hat, dass in der deutschen Öffentlichkeit ein Kandidat aus Italien dann doch als akzeptabel erschien.<sup>18</sup> Die Bild-Zeitung attestierte ihm nun „preußische“ Tugenden und ernannte ihn aufgrund seiner harten Haltung in Währungsfragen sogar zum „Ehrendutschen“.<sup>19</sup> Auch in Qualitätszeitungen wie der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, Süddeutschen Zeitung, der Financial Times oder der International Herald Tribune wurden in mehreren Beiträgen die – in Expertenkreisen längst bekannten – Vorzüge Draghis diskutiert, so dass der Rückzug Axel Webers rasch in Vergessenheit geriet.<sup>20</sup> Eine andere, nicht weniger überraschende Personalie war die Ankündigung Jürgen Starks im September 2011, dass er zum Jahresende seinen Posten als EZB-Chefvolkswirt aufgeben wolle. Als Erklärung für die beiden Rückzüge wurden jeweils die – aus Sicht Webers und Starks – gefährliche Abkehr der Europäischen Zentralbank von ihrer Stabilitätspolitik genannt, vor allem durch die Aufkäufe von Staatsanleihen Griechenlands, aber auch Italiens und Spaniens. In der deutschen und auch in der internationalen Öffentlichkeit wurde damit der Eindruck erweckt, dass aus der Euro-Zone mehr und mehr eine „Transferunion“ werden könne, in der Vertreter aus schwächeren Euro-Staaten künftig das Sagen haben werden. Jens Weidmann wurde als Nachfolger für Axel Weber auf den Posten des Bundesbankpräsidenten gehoben und Jens Asmussen, langjähriger Staatssekretär im Finanzministerium und SPD-Mann, wurde schnell als Nachfolger für Jürgen Stark ins Gespräch gebracht – beide stehen als Schüler ihres akademischen Lehrers Axel Weber in dessen stabilitätsorientierte Tradition.

### **Eine wachsende Politisierung der Europapolitik**

Mit der sich verschärfenden Eurokrise in den Jahren 2010 und 2011 ging auch eine starke Politisierung der Europapolitik in Deutschland einher, die über die in den letzten Jahrzehnten zu beobachtende, immer wieder auftretende Kritik an der EU deutlich hinausgeht. Verschiedene Faktoren haben zu dieser Entwicklung beigetragen: Zum einen liegt es auf der Hand, dass die immer tiefer gehende Integration und die damit einhergehende „Europäisierung“ immer weiterer Teile von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft – wie auch in anderen EU-Staaten – zu Kritik an „Brüssel“ führt. Die öffentliche Kritik konzentrierte sich vor allem auf das europapolitische Krisenmanagement der Bundesregierung und die „Griechenlandhilfe“; zahlreiche Umfragen dokumentieren dieses Unbehagen und auch Ressentiments gegen die „Pleitegriechen“ (Bild-Zeitung).<sup>21</sup>

Ein latent auch früher schon zu beobachtender Europaskeptizismus steht in Deutschland heute nicht mehr automatisch oder nicht so schnell unter politischem Verdacht wie dies in den früheren Jahrzehnten und in Zeiten der deutschen Teilung und des Ost-West-Konfliktes

---

17 Bild.de, 11.03.2010.

18 International Herald Tribune, 29.04.2011.

19 Bild.de, 29.04.2011.

20 Vgl. etwa International Herald Tribune, 25.02.2011 und 29.04.2011, FAZ vom 15.02.2011 und 18.05.2011, Financial Times vom 30.4./1.5.2011.

21 Vgl. dazu stellvertretend eine Umfrage der Forschungsgruppe Wahlen für das ZDF-Politbarometer vom 10.6.2011; hier haben sich 60 Prozent der Befragten gegen weitere Finanzhilfen für Griechenland ausgesprochen.

zu beobachten war.<sup>22</sup> Der „permissive consensus“ ist auch in Deutschland längst nicht mehr so stark, heute lässt sich vielmehr beobachten: „Europakritik wird schick“.<sup>23</sup> Während bis in die 1990er Jahre Europapolitik bei den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien kaum – von wenigen Ausnahmen abgesehen – zur parteipolitischen und ideologischen Profilierung genutzt worden ist, haben sich im Sommer 2011 einzelne Vertreter der FDP und auch der CDU/CSU zum Teil sehr kritisch über die von der Bundesregierung verfolgte Euro-Krisenpolitik geäußert (s.u.).<sup>24</sup> Die Oppositionsparteien SPD und Grüne positionierten sich in dieser Situation als überzeugte Europa-Parteien und setzten die Merkel-Regierung zusätzlich unter Druck. Vor allem der ehemalige Bundesfinanzminister und potentielle SPD-Kanzlerkandidat Peer Steinbrück nutzte kaum eine Gelegenheit, sich gegenüber Angela Merkel als überzeugendere Alternative zu empfehlen. Zusammen mit dem SPD-Fraktionsvorsitzenden Frank-Walter Steinmeier veröffentlichte Steinbrück bereits im Dezember 2010 in der *Financial Times* einen Beitrag, in dem er u.a. die Einführung von Euro-Staatsanleihen und eine Rekapitalisierung der europäischen Banken forderte.<sup>25</sup>

Die Medien haben die wachsende euroskeptische Stimmung in der Bevölkerung durch ihre Berichterstattung abgebildet bzw. eine solche, so die Kritik einiger Beobachter, noch zusätzlich befeuert: „Es gab in Deutschland die Tendenz, vor allem in den Medien, die verschuldeten Länder alleine für die Krise verantwortlich zu machen, dabei aber zu übersehen, dass die Ungleichgewichte in der europäischen Handelsbilanz auch ein Teil des Problems sind, weswegen Deutschland mit seiner exportorientierten Wirtschaft nicht das Modell für ganz Europa sein kann.“<sup>26</sup>

### **Das Bundesverfassungsgericht und der Euro-Rettungsschirm**

Im Umfeld der 60-Jahrfeier des Bundesverfassungsgerichts haben die Karlsruher Richter am 7. September 2011 ein Urteil zum Euro-Rettungspaket, welches der Europäische Rat im Mai 2010 beschlossen hat, gesprochen. Wenn auch im Vorfeld kaum ein Beobachter davon ausgegangen ist, dass das Bundesverfassungsgericht den Rettungsschirm durch ein ablehnendes Urteil zu Fall bringen würde, war die Erleichterung, dass die Richter keine Verletzung des Grundgesetzes konstatierten, in Berlin und auch in Brüssel mit Händen zu greifen. Die Kläger – das Gericht hatte nur eine Auswahl der eingegangenen Klagen zugelassen – hatten argumentiert, dass die vom Europäischen Rat unter Mitwirkung der Bundesregierung getroffenen Maßnahmen die Grundlagen des Artikels 38 GG verletzen. Zu den Klägern gehörte eine Gruppe von Professoren, die schon gegen den Vertrag von Maastricht geklagt und darauf gehofft hatten, dass das Bundesverfassungsgericht seiner skeptischen Linie folgen würde. Das Karlsruher Gericht hatte in seiner Lissabon-Entscheidung vom Juni 2009 den Gesetzgeber an seine „Integrationsverantwortung“ erinnert und eine stärkere parlamentarische Kontrolle angemahnt, welche im Integrationsverantwortungsgesetz dann auch institutionell verankert wurde. Das Urteil vom September 2011 ver-

22 Vgl. dazu ausführlich Ulrike Guérot/Jacqueline Hénaud (Hrsg.): *What Does Germany Think about Europe?*, European Council on Foreign Relations, Juni 2011, Berlin.

23 Isabell Hoffmann/Franziska Brantner: *Europakritik wird schick*; Bertelsmann Spotlight Europe, Mai 2009, Brüssels/Gütersloh.

24 Zeit online, 29.9.2011.

25 Frank-Walter Steinmeier und Peer Steinbrück: *Germany must lead fightback*, in: *Financial Times*, 14.12.2010.

26 Ulrike Guérot/Mark Leonard: *Die neue deutsche Frage: Welches Deutschland braucht Europa?*, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, April 2011, Berlin, S. 10.

pflichtet auf dieser Grundlage zu einer weiteren parlamentarischen Kontrolle; die Bereitschaft der Bundesregierung und der anderen Partnerstaaten, den Krisenländern mit Krediten zu helfen, haben die Karlsruher Richter nicht grundsätzlich beanstandet. In seinen Leitsätzen hat das Gericht jedoch dem deutschen Gesetzgeber einige Forderungen ins Pflichtenheft geschrieben, die die Frage aufkommen ließen, welchen Handlungsspielraum die Bundesregierung künftig in der Eurokrisenpolitik noch haben werde. Das Karlsruher Gericht sieht ganz offensichtlich eine Gefahr, dass der Bundestag durch eine Ausweitung der Rettungsschirme und die Übertragung der Haushaltsverantwortung in seiner Autonomie beschränkt werden könnte: „Die abwehrrechtliche Dimension des Art. 38 Abs 1 GG kommt in Konstellationen zum Tragen, in denen offensichtlich die Gefahr besteht, dass die Kompetenzen des gegenwärtigen oder künftigen Bundestages auf eine Art und Weise ausgehöhlt werden, die eine parlamentarische Repräsentation des Volkswillens, gerichtet auf die Verwirklichung des politischen Willens der Bürger, rechtlich oder praktisch unmöglich macht“.<sup>27</sup> Das Budgetrecht des Bundestages stelle, so das Gericht weiter, „ein zentrales Element der demokratischen Willensbildung dar“. Der Deutsche Bundestag dürfe seine „Budgetverantwortung nicht durch unbestimmte haushaltspolitische Ermächtigungen auf andere Akteure übertragen“. Aus dem Prinzip der national verankerten und im Einzelstaat zu verantwortenden Haushaltsautonomie sind nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts künftigen und weitergehenden finanziellen Verpflichtungen Grenzen gesetzt: „Es dürfen keine dauerhaften völkervertragsrechtlichen Mechanismen begründet werden, die auf eine Haftungsübernahme für Willensentscheidungen anderer Staaten hinauslaufen, vor allem wenn sie mit schwer kalkulierbaren Folgewirkungen verbunden sind. Jede ausgabenwirksame solidarische Hilfsmaßnahme des Bundes größeren Umfangs im internationalen oder unionalen Bereich“ müsse, so das Urteil, „vom Bundestag im Einzelnen bewilligt werden“. Gleichwohl räumt das Karlsruher Gericht dem Gesetzgeber einen „Einschätzungsspielraum“ in Bezug auf die Wahrscheinlichkeit, dass der Bund für die Gewährleistungen tatsächlich eintreten muss, zu – dieser Spielraum sei „vom Bundesverfassungsgericht zu respektieren.“<sup>28</sup> Das Urteil steht mit seinem Verweis auf Artikel 38 des Grundgesetzes (Wahlrecht) in der Tradition der Urteile zum Maastrichter Vertrag (1993) und zum Vertrag von Lissabon (2009) – mit einem wichtigen Unterschied, wie der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags in einer Kurz-Analyse zu Recht hervorhebt: „Mit seinem jetzigen Urteil erweitert das BVerfG den Schutzbereich des Wahlrechts auf den *intergouvernementalen* Bereich, in dem die Griechenland-Hilfe und die EFSF zu verorten sind. Jeder Bürger kann eine auf Art. 38 GG gestützte Verfassungsbeschwerde erheben.“ Voraussetzung sei jedoch „eine substantiierte Darlegung, dass die Kompetenzen des gegenwärtigen oder des zukünftigen Bundestages derart entleert würden, dass eine parlamentarische Repräsentation des Bürgerwillens rechtlich oder praktisch unmöglich gemacht werde.“<sup>29</sup> In ersten Reaktionen und Bewertungen des Urteils wurde auf dessen primär „innerdeutschen“ und intergouvernementalen Tenor hingewiesen, wonach den supranationalen Organen, etwa dem Europäischen Parlament, in der Budgetverantwortung der Europäischen Union als Ganzes keine Rolle zugeschrieben wird.<sup>30</sup> Die öffentliche und rechtliche Debatte konzentrierte sich dann vor allem auch auf die Frage, ob etwa der geplante, dauerhaft ange-

---

27 BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Abs. 1.

28 BVerfG, 2 BvR 987/10 vom 7.9.2011, Leitsätze.

29 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Aktueller Begriff: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Griechenland-Hilfe und zum Euro-Rettungsschirm, Nr. 26/11 (09. September 2011), S. 1.

legte Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), neue Instrumente wie Eurobonds oder „Europäisches Semester“ mit den Vorgaben des Urteils kompatibel seien. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Andreas Voßkuhle, hat sich selbst öffentlich an dieser Debatte beteiligt und seine Interpretation des Urteils lässt eine Skepsis weitergehender Integrationschritte erkennen. Auf die Frage, ob das Grundgesetz in seiner jetzigen Fassung eine weitere europäische Integration erlaube, antwortet er: „Ich denke, der Rahmen ist wohl weitgehend ausgeschöpft. (...) Für eine Abgabe weiterer Kernkompetenzen an die Europäische Union dürfte nicht mehr viel Spielraum bestehen. Wollte man diese Grenze überschreiten, was politisch ja durchaus richtig und gewollt sein kann, müsste Deutschland“, so Voßkuhle, „sich eine neue Verfassung geben. Dafür wäre ein Volksentscheid nötig. Ohne das Volk geht es nicht!“<sup>31</sup> Mit dem Verweis auf die verfassungsrechtlichen Grenzen der Integration hat der Präsident des Bundesverfassungsgerichts den Anstoß gegeben für eine Debatte zur Änderung und Anpassung des Grundgesetzes, die die nächste Zeit die Diskussion in Deutschland und in der EU bestimmen dürfte. Darüber hinaus haben die Karlsruher Richter mit ihrem jüngsten Urteil wieder einmal gezeigt, dass sie in Deutschland längst zu einem wichtigen europapolitischen Mitspieler bzw. potentiellen „veto player“ geworden ist. Alle Schritte, die die Bundesregierung im Zuge der „Rettung“ des Euro unternommen oder unterlassen hat, sind auch auf die echte oder vorgeschobene „Rücksichtnahme“ auf die Wächterfunktion des Bundesverfassungsgerichts zurückzuführen; für internationale Beobachter ist diese verfassungsrechtliche Konditionierung der deutschen Europapolitik nicht immer leicht nachzuvollziehen.<sup>32</sup> Die der Bundesregierung und besonders der Bundeskanzlerin regelmäßig vorgeworfene Zögerlichkeit und „Stop and go“-Politik ist, zumindest teilweise, mit der gewachsenen europapolitischen Rolle des Karlsruher Gerichts zu erklären. Dass die Bundesregierung im Herbst 2010 auf eine begrenzte Vertragsänderung zur Etablierung des Europäischen Stabilitätsmechanismus ESM bestand (Art. 136 AEUV), hängt eng mit dem antizipierten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zusammen. Die im Umfeld des Urteils beschlossenen neuen Kontrollrechte des Bundestags bzw. seines Haushaltsausschusses gehen deutlich über die in anderen EU-Staaten üblichen Mechanismen hinaus und werden die deutsche EU-Politik und den Handlungsspielraum der Bundesregierung in der Eurokrise massiv beeinflussen.<sup>33</sup>

### „Verösterreicherung“ der deutschen EU-Politik?

Europapolitik ist auch in Deutschland seit jeher von innenpolitischen Erwägungen bestimmt; dies zeigt sich auch und gerade in der Euro-Krisenpolitik. Dass in demokratischen Systemen die Politik der Regierung permanent unter einem medial vermittelten Rechtfertigungsdruck steht, liegt in der Natur der Sache. Die Mitwirkung am Aufbau der Europäischen Gemeinschaft galt und gilt bis heute als wichtiger Teil der (west-)deutschen „Staatsräson“.<sup>34</sup> Im Zuge der Staatsschulden- und Eurokrise haben ausländische und deutsche Beobachter jedoch die Frage aufgeworfen, ob die Bundesregierung und insbesondere

30 Erste Bewertungen des Urteils finden sich bei Georg Paul Hefty: Kein Bollwerk: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts versperrt nicht die Suche nach neuen Wegen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.09.2011, S. 14 und Martin Nettesheim: Nicht weiter so, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 08.09.2011, 8.

31 Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 25.09.2011, S. 36-37.

32 The Economist, 04.11.2010.

33 Deutscher Bundestag: Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP: Parlamentsrechte im Rahmen zukünftiger europäischer Stabilisierungsmaßnahmen sichern und stärken, Drucksache 17/6945, 07.09.2011.

die Bundeskanzlerin in der Tradition von Konrad Adenauer und Helmut Kohl eine „überzeugte Europäerin“ sei oder ob sie aufgrund ihrer politischen Sozialisation in der DDR sowie als Angehörige der Nachkriegsgeneration (wie vor ihr auch Gerhard Schröder) und aufgrund ihres Regierungsstils der Herausforderung gewachsen sei bzw. ihrer Rolle als Regierungschefin der größten Wirtschaftsmacht in Europa gerecht werde. Kritisiert wird auch die Vorliebe für die intergouvernementale Methode in der Krisenpolitik, die Angela Merkel in ihrer Rede anlässlich der Eröffnung des neuen akademischen Jahres im November 2010 im Europakolleg in Brügge als „Unionsmethode“ vorgestellt hat.<sup>35</sup> Während traditionell deutsche Regierungen ihre Initiativen zusammen mit der Europäischen Kommission auf den Weg gebracht hatten – beispielhaft ist hier die enge Abstimmung mit der Delors-Kommission im Umfeld der Maastrichter Regierungskonferenz zu nennen –, so wurde Angela Merkel angekreidet, dass sie die unterschiedlichen Maßnahmen zur „Euro-Rettung“ in bilateralen und intergouvernementalen Verhandlungen mit dem französischen Staatspräsidenten und unter Einbeziehung des EU-Ratspräsidenten Herman Van Rompuy auf den Weg gebracht hatte und die Kommission außen vor geblieben ist und dass sie darüber hinaus sich zu stark von der veröffentlichten Meinung habe beeinflussen lassen.<sup>36</sup>

Parallel zu der internationalen Kritik an der deutschen Europapolitik wuchs bis zum Sommer 2011 auch der innenpolitische Unmut über die Kanzlerin. Der Nachrichtendienst „Spiegel Online“ berichtete im August 2011 von der „Kanzlerinnen-Krise“. Nachdem die Regierung schon ohne größere innerparteiliche Diskussion die Abschaffung der Wehrpflicht und die Energie-Wende im Gefolge der Atomkatastrophe im japanischen Fukushima beschlossen hatte und damit den viel beschworenen „Markenkern“ der CDU beschädigte, war die zögerliche und unberechenbare Europa- und Allianzpolitik der Kanzlerin der Tropfen, der das Fass zum Überlaufen brachte. Eine Reihe von – in der Partei noch immer sehr angesehenen – Politikern wie Erwin Teufel und vor allem der „Europakanzler“ Helmut Kohl äußerten deutliche Kritik an Merkels Europapolitik und vermissten einen klaren Kompass. Vor allem die Kritik Kohls („Die macht mir mein Europa kaputt“)<sup>37</sup>, die dann von ihm wieder dementiert wurde, traf ins Mark.<sup>38</sup>

Aber auch andere Entwicklungen erhöhten den innenpolitischen Druck auf die Kanzlerin: Dazu zählte eine wachsende Verunsicherung in der Unionsfraktion; die Frage war, wie geschlossen die Bundestagsabgeordneten bei den Abstimmungen über die Euro-Rettungsmaßnahmen im September 2011 für die Vorlagen der Regierung stimmen würden. Sowohl in der CDU sind einige Skeptiker wie etwa Wolfgang Bosbach, der Vorsitzende des Innenausschusses, und auch in der FDP-Fraktion sind Abgeordnete, vor allem Frank Schäffler, hervorgetreten, die den Rettungsschirm in der vom Europäischen Rat beschlossenen Form ablehnten. Die entscheidende Abstimmung zur Aufstockung des EFSF fand dann doch eine „eigene“ Mehrheit der Koalitionsfraktionen. Erschwerend für Merkel kam hinzu, dass ihr Koalitionspartner FDP in den Umfragen und auch bei den Landtagswahlen 2011 nach-

---

34 Vgl. dazu stellvertretend Rudolf Hrbek: Deutschland und der europäische Integrationsprozess, in: Gabriele Abels (Hrsg.), Deutschland im Jubiläumsjahr 2009. Blick zurück nach vorn, Baden-Baden 2011, S. 65-90 mit weiteren Nachweisen.

35 Rede von Bundeskanzlerin Merkel anlässlich der Eröffnung des 61. akademischen Jahres des Europakollegs Brügge, 02.11.2010.

36 Vgl. dazu stellvertretend International Herald Tribune, 13.04.2010 und Jürgen Habermas: Merkels von Demoskopie geleiteter Opportunismus, in: Süddeutsche Zeitung, 07.04.2011.

37 Spiegel Online, 17.07.2011.

38 Helmut Kohl: „Wir müssen wieder Zuversicht geben“ (Interview), in: Internationale Politik 5/2011, S. 10-17.

gerade abstürzte. Die Versuche, im Vorfeld der Wahl in Berlin einen, auch von Seiten des neuen FDP-Vorsitzenden Philipp Rösler zunächst tolerierten, euroskeptischeren Ton anzuschlagen, schlugen fehl; die FDP erreichte in Berlin nicht einmal mehr zwei Prozent der Wählerstimmen.

Da manche Beobachter davon ausgingen, dass Angela Merkel bei einer Niederlage bei der Abstimmung zum Euro-Rettungsschirm hätte zurücktreten müssen, positionierten sich im Vorfeld zwei potentielle Nachfolger mit klaren Bekenntnissen zur weiteren Integration: Zum einen die Arbeitsministerin Ursula von der Leyen und zum anderen Umweltminister Norbert Röttgen. Von der Leyen trat in einem Interview mit dem Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ für die Errichtung der „Vereinigten Staaten von Europa“ ein; denn nur durch einen Schritt hin zu mehr Vertiefung sei ein Auseinanderbrechen der EU und ein Scheitern des Euro zu verhindern. Die Arbeitsministerin griff hier auf ein traditionelles europapolitisches Leitbild zurück, welches bis in die 1990er Jahre hinein im Parteiprogramm der CDU verankert und zwischenzeitlich jedoch aus der Mode gekommen war.<sup>39</sup> Als Vorsitzende einer Kommission, welche den europapolitischen Leitantrag für den im November 2011 geplanten Parteitag der CDU verantwortet, konnte sie hier stärker Position beziehen als die Kanzlerin und sich der Öffentlichkeit als leidenschaftliche Europäerin präsentieren. Umweltminister Röttgen, neben Frau von der Leyen ein anderer möglicher Nachfolger für Angela Merkel, distanzierte sich in einem Interview von dem Begriff der „Vereinigten Staaten von Europa“, setzte sich aber ebenfalls für eine stärkere politische Integration in der EU ein.<sup>40</sup> Ein weiterer herausragender Politiker in der Krisenpolitik war Wolfgang Schäuble. Der Finanzminister ist der erfahrenste Vertreter im Kabinett von Merkel und in seiner Funktion – neben der Kanzlerin, die die Richtlinien der Europapolitik bestimmt – für das operative Geschäft verantwortlich. Er sieht sich Presseberichten zufolge jedoch als der „letzte Europäer alter Schule“ in der Bundesregierung und gerät dadurch immer wieder in einen (nicht offen ausgebrochenen) Konflikt mit der Kanzlerin. Schäuble und sein Ministerium hatten sich schon sehr viel früher auf grundlegende Weichenstellungen in der Währungsunion ausgesprochen, etwa durch die Schaffung eines „Europäischen Währungsfonds“ nach dem Vorbild des IWF. Das Defizit an politischer Führung kann er jedoch nicht ausgleichen: „Die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der Deutschen“, so die Kritik des Nachrichtenmagazins „Der Spiegel“, liege „nicht zuletzt daran, dass Merkel und Schäuble zwar an einem Strang ziehen, nicht aber immer am selben Ende“.<sup>41</sup>

Sehr viel harscher ist jedoch die Kritik an der deutschen Europapolitik und dem Krisenmanagement in der österreichischen Zeitung „Die Presse“, die isolationalistische Tendenzen, eine auf die Innenpolitik und die Medien ausgerichtete Europapolitik beobachtet und die Strategiefähigkeit vermisst: „Schlicht schwach ist Deutschlands Außen- und Innenpolitik geworden. Ein armseliges Beiwerk der dominierenden Innenpolitik. Der verlässliche weltpolitische und europapolitische Akteur Deutschland ist unter Bundeskanzlerin Angela Merkel zum Unsicherheitsfaktor geworden. (...) Nicht erst seit der wegen der Landtagswahlen verzögerten Hilfe für Griechenland ist klar, dass Berlin kaum noch über den eigenen Tellerrand blickt. (...) Die Nabelschau wird zur neuen Perspektive. (...) Was Deutschland blüht, ist eine Verösterreicherung der Außen- und Sicherheitspolitik.“<sup>42</sup>

---

39 Süddeutsche Zeitung, 02.09.2011.

40 Der Spiegel, 26.09.2011.

41 Der Spiegel, 27.06.2011.

42 Die Presse, 24.08.2011.

### **Weiterführende Literatur**

- Annegret Bendiek/Barbara Lippert/Daniela Schwarzer (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik, SWP-Studie S 18, Juli 2011, Berlin.
- Simon Bulmer/William E. Paterson: Germany and the European Union: from ‚tamed power‘ to normalized power?, in: *International Affairs*, 5/2010, S. 1051-1073.
- Christian Calliess/Henrik Enderlein/Joschka Fischer/Jürgen Habermas: Europa und die neue Deutsche Frage, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 5/2011, S. 45-63.
- Ulrike Guérot/Mark Leonard: Die neue deutsche Frage: Welches Deutschland braucht Europa?, European Council on Foreign Relations, Policy Brief, April 2011, Berlin.
- Ulrike Guérot/Jacqueline Hénard (Hrsg.): What Does Germany Think about Europe?, European Council on Foreign Relations, Juni 2011, Berlin.
- Björn Hacker: MS Europa steuern oder Schiffchen versenken? Der deutsche Krisenkurs birgt ökonomischen und politischen Sprengstoff für die EU, Friedrich Ebert Stiftung, Juni 2011, Bonn.
- Rudolf Hrbek: Deutschland und der europäische Integrationsprozess, in: Gabriele Abels (Hrsg.), *Deutschland im Jubiläumsjahr 2009. Blick zurück nach vorn*, Baden-Baden 2011, S. 65-90.
- Hans Kundnani: Germany as a Geo-economic Power, in: *The Washington Quarterly*, 3/2011, S. 31-45.
- Albrecht von Lucke: Europas Krise, Merkels Schicksal, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 9/2011, S. 5-9.
- Melanie Morisse-Schilbach: „Ach Deutschland!“ Greece, the Euro Crisis, and the Costs and Benefits of Being a Benign Hegemon, in: *Internationale Politik und Gesellschaft* 1/2011, S. 26-41.
- William E. Paterson: The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies (Annual Review)* 2011, S. 57-75.
- William Pfaff: EU. Am deutschen Wesen genesen?, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 12/2010, S. 34-35.



# Dänemark

Julie Herschend Christoffersen<sup>1</sup>

Im Mai 2011 fiel Dänemark wieder einmal als europaskeptischer Mitgliedstaat auf. Nachdem sich die (damalige) Mitte-Rechts-Regierung und die rechtspopulistische Dänische Volkspartei auf Einschränkungen beim vorgezogenen Ruhestand geeinigt hatten, lag es auf der Hand, dass die Rechtspopulisten eine Gegenleistung für ihre Stammwähler verlangen würden. Schließlich waren sie zu großen Zugeständnissen beim Thema Wohlfahrt bereit gewesen – ein folgenreicher Kompromiss für die dänische Europapolitik.

Als Gegenleistung diente eine Vereinbarung zur Durchsetzung wirksamerer Grenzkontrollen in Dänemark. Die Vereinbarung fußte auf einem Dokument, das eine Mischung enthielt aus verschärften Zollkontrollen, neuen Kontrolleinrichtungen an den wichtigsten Grenzübergängen sowie den erhöhten Einsatz von Zollbeamten und Polizei.<sup>2</sup> Die Angelegenheit sorgte umgehend für Aufregung in ganz Europa. Präsident Barroso wandte sich in einem Brief direkt an Ministerpräsident Lars Løkke Rasmussen, in dem er seine tiefe Besorgnis über die Auswirkungen der Wiedereinführung der Grenzkontrollen auf die Personen- und Güterfreizügigkeit in der EU zum Ausdruck brachte. Barroso schloss seinen Brief mit einer ungewöhnlich harten Formulierung: Er kündigte an, dass „wenn nötig, alle erforderlichen Schritte unternommen werden, um die volle Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften zu gewährleisten.“<sup>3</sup>

Unklar blieb jedoch, welchem Zweck die dänische Vereinbarung zu den Grenzkontrollen eigentlich dienen sollte: Ging es darum, die illegale Einwanderung zu stoppen oder den Schmuggel von Drogen und gestohlenen Waren zu bekämpfen? Innenpolitisch wurde die Vereinbarung als Mittel zur Wiederherstellung der Kontrolle über die dänischen Grenzen und zur Unterbindung der Einreise krimineller Banden präsentiert. Die Dänische Volkspartei ließ die Angelegenheit natürlich nicht ungenutzt und verkündete lautstark, dass Dänemark jetzt wieder im Besitz der Kontrolle über die eigenen Grenzen sei und so die organisierte Kriminalität wirksam bekämpfen könne, die eine Bedrohung für das dänische Volk darstelle.<sup>4</sup>

Dem Rest Europas beteuerte die dänische Außenministerin inbrünstig, dass die neuen Maßnahmen lediglich auf Waren- und nicht auf Passkontrollen ausgerichtet seien und die Vereinbarkeit mit dem Schengen-Abkommen gewährleistet sei. Die anderen EU-Staaten, insbesondere Deutschland, blieben allerdings skeptisch. Auch wurden ihre Bedenken nicht dadurch geschmälert, dass die Vereinbarung Geschwindigkeitsbegrenzungen an der deutsch-dänischen Grenze vorsah – ein eindeutiger Verstoß gegen die Schengen-Bestimmungen.<sup>5</sup>

---

1 Übersetzt aus dem Englischen.

2 Thomas Gammeltoft-Hansen/Julie Herschend Christoffersen: Danmarks dilemma. Grænsekontrol og Schengen, DIIS Policy Brief, Juni 2011.

3 Brief des Kommissionspräsidenten José Manuel Barroso an den dänischen Premierminister Lars Løkke Rasmussen vom 13. Mai 2011, [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/president/news/letters/pdf/20110513\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/letters/pdf/20110513_en.pdf).

4 Jyllandsposten: Dansk Folkeparti vinder på Grænsekontrol, 07.07.11

5 „Permanent toldkontrol i Danmark (styrket grænsekontrol)“ vom Mai 2011, S. 3, <http://www.fm.dk/Nyheder/Pressemeddelelser/2011/05/20110511%20Styrket%20toldkontrol%20ved%20danmarks%20graenser.aspx>.

Der Streit über die Grenzkontrollen zog sich bis in den September, als die neu gewählte Regierung es zu ihrer ersten Amtshandlung machte, die umstrittenen Grenzkontrollen entlang der deutsch-dänischen Grenze aufzuheben.

### **Eine neue Regierung**

Im September 2011 fand nach 10 Jahren erstmals wieder ein Regierungswechsel in Dänemark statt. Nach einem von Liberalen und Konservativen (unterstützt von der Dänischen Volkspartei) geprägten Jahrzehnt änderten sich die Mehrheitsverhältnisse zugunsten der Linken. Die Vorsitzende der Sozialdemokraten Helle Thorning-Schmidt wurde Dänemarks erste weibliche Premierministerin. Ihre Partei stellt zusammen mit den Sozialisten und den sozialen Liberalen die Regierung, die von der linksextremen Einheitsliste Rot-Grün („Enhedslisten“) mitgetragen wird. Das Regieren wird sich für Helle Thorning-Schmidt nicht einfach gestalten. Der Wahlsieg war mit 92 Parlamentssitzen denkbar knapp errungen, das Mitte-Rechts-Bündnis erzielte 87 Sitze. Drei dieser Sitze gehen an die autonomen Regionen Grönland und die Färöer-Inseln, die sich in der Regel innenpolitisch nicht beteiligen. Mit anderen Worten, Helle Thorning-Schmidt ist gezwungen, um Mehrheiten sicherzustellen, Ansichten des politischen Spektrums von ganz links – dort wird mit harten Bandagen gegen Einschnitte bei der Sozialhilfe gekämpft – bis hin zur Mitte – die die Rentenreform der früheren Regierung unterstützte – miteinander zu vereinbaren. Gleichzeitig haben die Sozialdemokraten im Vergleich zu den Wahlen 2007 einen Sitz verloren – und somit ihr schlechtestes Wahlergebnis seit 1903 erzielt. Die Anzahl der Mandate der Sozialisten sank ebenfalls – von 23 auf 16 Mandate –, sie mussten einen hohen Preis für ihren Zusammenschluss mit den Sozialdemokraten bezahlen, für den sie zu einer härteren Gangart in der Einwanderungspolitik und einer liberaleren Wirtschaftspolitik bereit waren.

### **Die nächste dänische EU-Präsidentschaft**

Der neuen Ministerpräsidentin ist die Europäische Union nicht fremd. Sie studierte am Europa-Kolleg in Brügge und war eine Sitzungsperiode im Europäischen Parlament, bevor sie in Dänemark Vorsitzende der Sozialdemokraten wurde. Die Erwartungen an den dänischen EU-Ratssvorsitz im ersten Halbjahr 2012 sind entsprechend hoch. Als Thorning-Schmidt im Oktober 2011 erstmals in Brüssel an einem Treffen der Staats- und Regierungschefs teilnahm, ging es auch darum, den Streit um die Grenzkontrollen beizulegen.

Bei einem Treffen mit Präsident Barroso versicherte sie ihm, dass Dänemark dem Schengen-Abkommen in vollem Umfang nachkommen wird und dass die angekündigten neuen Gebäude am deutsch-dänischen Grenzübergang nicht gebaut werden. Erleichtert äußerte Barroso seine Freude über die Streitbeilegung und sagte, dass er nichts anderes erwartet hätte „von einem Land wie Dänemark mit einer so starken Tradition der Offenheit“.<sup>6</sup>

Der neuen Regierung bleibt nicht viel Zeit für die Vorbereitungen der dänischen EU-Präsidentschaft, auch sind die meisten Schwerpunktthemen der Präsidentschaft bereits vorgegeben. Hauptthemen auf der Agenda der dänischen Präsidentschaft sind die Budgetverhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (2014-2020), die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, die Wirtschafts- und Finanzkrise sowie die neue europäische Wachstumsstrategie „Europa 2020“ – da bleibt nur wenig Raum für die Gestaltung neuer Themen. Dennoch kann es als sicher gelten, dass die grüne Agenda – insbesondere grünes Wachstum, grüne Energie und der Kampf gegen den Klimawandel –

---

6 Politiken: Barroso til Thorning: Grænsesagen er bag os, 13.10.2011.

wieder ein besonderes Anliegen der dänischen Präsidentschaft sein wird. Die neue Regierung hatte verlautbart, dass sie sich – im Vergleich zu 1990 – für eine 30%-ige Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen stark machen wird.<sup>7</sup> Dänemark wird selber eine 40%-ige Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen einführen, um als gutes Beispiel für den Rest Europas voranzugehen. Die dänische EU-Kommissarin für Klimaschutz Connie Hedegaard setzte sich ebenfalls für die Beibehaltung eines grünen Profils im EU-Haushalt, bei der Gemeinsamen Agrarpolitik und den EU-Kohäsionsfonds ein. Im Rahmen der Vorbereitungen und für die Durchführung der EU-Präsidentschaft wurde ein neues Ministeramt eingerichtet: Neuer Europaminister wird der 40-jährige sozialdemokratische Kronprinz Nicolai Wammen.

### **Endlich ein Ende der dänischen Ausnahmeregelungen?**

Die Regierung kündigte an, die drei dänischen Ausnahmeregelungen („Opt-outs“) – im Verteidigungsbereich, beim Euro und im Bereich Justiz und Inneres – so schnell wie möglich abschaffen zu wollen. In ihrer Erklärung zu den außenpolitischen Prioritäten bekräftigte die neue Regierung ihren Wunsch nach künftigen Referenden über die Opt-outs bei der Verteidigungspolitik und im Bereich Justiz und Inneres.

Wegen der Ausnahmeregelung im Verteidigungsbereich beteiligt sich Dänemark nicht an der militärischen EU-Zusammenarbeit und an militärischen EU-Missionen. Darüber hinaus würde durch die Pläne für den Aufbau eines EU-Hauptquartiers für Militäreinsätze – wie von den Außenministern Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Spaniens und Polens in einem Brief an Catherine Ashton vorgeschlagen – der dänische Handlungsspielraum in der EU-Außenpolitik weiter verkompliziert. Sollte tatsächlich ein militärisches EU-Hauptquartier eingerichtet werden, dann könnte Dänemark sich nicht mit militärischem Personal beteiligen.<sup>8</sup>

Ebenfalls möchte die neue Regierung das Opt-out im Bereich Justiz und Inneres möglichst durch einen so genannten „Opt-in“-Mechanismus ersetzen. Dieser würde Dänemark dann die Wahlmöglichkeit einräumen, zu entscheiden in welchen Bereichen es partizipieren möchte und in welchen nicht.<sup>9</sup> Die dänischen Vorbehalte gegenüber der Zusammenarbeit auf europäischer Ebene würden so zwar nicht vollständig ausgeräumt, aber doch beschwichtigt werden. Die Umsetzung des Stockholm-Programms dürfte Dänemark während seiner EU-Präsidentschaft in eine eher schwierige Lage versetzen. Doch die erklärte Strategie von Helle Thorning-Schmidt ist es, mit dem angekündigten Referendum die Glaubwürdigkeit Dänemarks zu demonstrieren und so den dänischen Einfluss in den Verhandlungen im Bereich Justiz und Inneres zu stärken. Die Frage der Grenzkontrollen dürfte sich vermutlich wieder während der Kampagne vor einem Referendum über die Ausnahmeregelungen im Bereich Justiz und Inneres stellen. Sicherlich werden die Parteien vom rechten und linken Rand des Parteienspektrums keine Gelegenheit auslassen, die Folgen einer offenen Grenze zu beschwören.

### **Der Euro**

Die dänische Ausnahmeregelung zum Euro findet passenderweise keine Erwähnung in den dänischen Regierungserklärungen zur Außenpolitik. Dies liegt vermutlich an der mangelnden Unterstützung in der Bevölkerung für einen Beitritt zum Euro – insbesondere in Zeiten der Finanzkrise –, sodass die Regierung ein solches Referendum wahrscheinlich nur verlieren könnte. Dies wurde heftig von der Opposition kritisiert, die postulierte, dass Dänemark ohne-

7 Socialdemokraterne, SF, Radikale: En aktiv og ansvarlig udenrigspolitik, September 2011.

8 Berlingske Tidende: Danmark i klemme i nye EU-forsvarsplaner, 22.09.2011.

9 Socialdemokraterne, SF, Radikale: En aktiv og ansvarlig udenrigspolitik, September 2011, S. 3.

hin von der Eurokrise betroffen sei. Die liberale Abgeordnete Lykke Friis, ehemalige Ministerin für Klima und Energie und vor ihrer politischen Karriere eine beliebte EU-Kommentatorin, gab an, dass Dänemark auch beim Euro auf das Opt-out verzichten sollte, um nicht auch künftig von allen wichtigen Diskussion über die Zukunft der EU ausgeschlossen zu sein.<sup>10</sup>

Dänemark ist im März 2011 dem Euro-plus-Pakt beigetreten. Dies gilt nicht als Verstoß gegen das dänische Opt-out, da der Pakt für den Euro lediglich eine politische Absprache und nicht rechtsverbindlich ist. Der Beitritt ist daher kein Bruch mit den EU-Verträgen und dem Protokoll über die Sonderregelungen zum Euro. Trotzdem regten sich mit Bekanntwerden der Pläne für eine Wirtschaftsregierung der Eurozone kritische Stimmen innerhalb der sozialistischen Partei. Die Befürchtung stand im Raum, dass dieses Vorhaben sich negativ auf dänische Gehälter, Renten und Arbeitsmarktmodelle auswirken könnte. Mit anderen Worten, die wirtschaftliche Souveränität würde sozusagen durch die Hintertür aus der Hand gegeben – und ohne dass Dänemark als Nicht-Euro-Mitglied die Politik der Eurozone mitgestalten könnte.<sup>11</sup> Ein Großteil der dänischen Parteien und die wichtigsten Unternehmerorganisationen unterstützen dennoch weiterhin die Abschaffung des Opt-out beim Euro. Sie versprechen sich so einen größeren Einfluss auf die EU-Wirtschaftspolitik, die – mit oder ohne Euro – die dänische Wirtschaft entscheidend beeinflusst.

### **Dänische Zurückhaltung in der EU-Mittelmeerpolitik**

Außenpolitisch begann das Jahr 2011 mit den Volksaufständen in Tunesien und Ägypten, und später auch in Libyen, dramatisch. In Dänemark wurde die Rolle der EU in Nordafrika zunehmend hinterfragt. Die offensichtliche Unterstützung des tunesischen Diktators Ben Ali durch die EU wurde in den dänischen Medien stark kritisiert, als das integrale Interesse der Mittelmeerpolitik der EU bekannt wurde.<sup>12</sup> Die damalige liberale Außenministerin Lene Espersen kritisierte das mangelnde Engagement der EU bei der Unterstützung von Menschenrechten und Demokratie in Nordafrika,<sup>13</sup> und erhöhte die dänischen Mittel für Demokratisierungsförderung in Ägypten und Tunesien um rund 1,5 Mio. Euro.

Dänemark verurteilte die Gewalt in Libyen gegen die Demonstranten und beteiligte sich an den Sanktionen gegen das Gaddafi-Regime.<sup>14</sup> Im März 2011 stimmte das dänische Parlament geschlossen für ein Flugverbot über Libyen und sandte sechs dänischen F-16-Maschinen als Teil der NATO-Mission zum Schutz der Rebellengruppen nach Libyen. Nach dem Tod von Muammar Gaddafi gratulierte die neue dänische Außenministerin Villy Søvndal von der Sozialistischen Partei dem libyschen Volk und versicherte die Unterstützung Dänemarks beim Aufbau eines demokratischen Libyens – von der EU wird in diesem Prozess eine wichtige Rolle erwartet.<sup>15</sup>

### **Weiterführende Literatur**

Thomas Gammeltoft-Hansen/Julie Herschend Christoffersen: Danmarks dilemma. Grænsekontrol og Schengen, DIIS Policy Brief, Juni 2011.

Nanna Hvidt/Hans Mouritzen (Hrsg.): Danish Foreign Policy Yearbook 2011, Copenhagen: Danish Institute for International Studies 2011.

---

10 Berlingske Tidende, Debat, Lykke Friis: Elefanten i regeringsgrundlaget, 10.10.2011.

11 Berlingske Tidende: SFere i opgør on europagt, 18.10.2011.

12 Politiken: EU taget med bukserne helt nede, 21.01.2011; und Berlingske Blogs, David Trads: Hvorfor støtter Danmark diktatorer, 24.02.2011.

13 TV2 Nyhederne: Lene E. vil støtte demokrati i Mellemosten, 29.01.2011.

14 Politiken: Lene Espersen frygter det værste i Libyen, 23.02.2011.

15 Politiken: Søvndal. Slut på mørkt kapitel i Libyen, 20.10.2011.

# Estland

Andres Kasekamp<sup>1</sup>

Mit der Einführung des Euro am 1. Januar 2011 konnte Estland den Anspruch erheben, der am besten integrierte Staat Nordeuropas zu sein. Kein anderes Land der Region gehörte ebenfalls zu den renommiertesten und exklusivsten Clubs: der Eurozone, der EU, der NATO und der OECD (der Estland im November 2010 beigetreten ist). Dies war ein enormer Schub für das Selbstbewusstsein, die Identität und das Sicherheitsbewusstsein der Esten: Sie wurden endlich nicht mehr als „Europäer zweiter Klasse“ wahrgenommen.

## Innenpolitik

Die regierende Reformpartei (Mitglied der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa im Europäischen Parlament) von Ministerpräsident Andrus Ansip profitierte von den Erfolgen bei der Erfüllung der Maastricht-Kriterien und der Einführung des Euro am 1. Januar 2011. Dieser Triumph und die Tatsache, dass – wie die Sicherheitspolizei aufdeckte – der Vorsitzende der Zentrumspartei und Bürgermeister von Tallinn, Edgar Savisaar, bei seiner Wahlkampagne den Präsidenten der Russischen Eisenbahnen, Wladimir Jakunin, um Unterstützung bei der Finanzierung ersuchte, verhalf Ansip zu einem überragenden Sieg bei den Parlamentswahlen am 3. März 2011. Die Reformpartei erhielt 28,6% der Stimmen, während die Zentrumspartei nur 23,3% erzielte. Der größten Stimmenzugewinn hatten die Sozialdemokraten (17,1% der Stimmen), die sich mit ihrem neuen, jungen Vorsitzenden, Sven Mikser, verjüngten. Das Parteiensystem konsolidierte sich weiter: Nur vier Parteien überwand die 5%-Hürde – die Volkunion (als Vertreter der ländlichen Bevölkerung) und die Grünen schafften es nicht, erneut ins estische Parlament (Riigikogu) einzuziehen.

Die neue Regierung unter Ansip – eine Fortsetzung der bisherigen Koalition aus Reformpartei zusammen mit der Union aus Pro Patria und Res Publica (Mitglied der Europäischen Volkspartei), die mit 20,5% der Stimmen an dritter Stelle kam – wurde am 6. April 2011 ins Amt vereidigt. Gemeinsam verfügen sie mit 56 von 101 Sitzen über die Mehrheit im Parlament. Wenig überraschend führte die neue Regierung ihre Politik der finanzpolitischen Verantwortung weiter und kündigte auch keine bedeutenden neuen Reformen an. Die meisten der Kabinettsmitglieder blieben die gleichen, eine bemerkenswerte Neuerung ist jedoch die Ernennung des früheren Ministerpräsidenten Mart Laar zum Verteidigungsminister. Ansip ist der erste estnische Premierminister, der eine vollständige Sitzungsperiode im Amt blieb und zweimal hintereinander wiedergewählt wurde. Darüber hinaus ist er nicht nur der bisher am längsten regierende Ministerpräsident von Estland, sondern auch einer der derzeit langjährigsten Ministerpräsidenten in der gesamten EU. Dies ist im Vergleich zur jüngeren Vergangenheit ein bemerkenswerter Wandel, als die estnische Politik noch durch Unbeständigkeit und kurzlebige Regierungen geprägt war.

Der Sieg der Regierungskoalition bei den Parlamentswahlen bereitete auch den Weg für die Wiederwahl von Präsident Toomas Hendrik Ilves für eine zweite fünfjährige Amtszeit am 29. August 2011. Ilves wurde unterstützt von der Reformpartei, der Union aus Pro

---

<sup>1</sup> Übersetzt aus dem Englischen.

Patria und Res Publica und den Sozialdemokraten (seiner Heimatpartei). Herausgefordert wurde er von dem EU-Abgeordneten Indrek Tarand. Während sein Herausforderer nur 25 Stimmen gewann, könnte Ilves mit 73 Stimmen bereits im ersten Wahlgang des Parlaments seinen Sieg erringen. Ein weiteres Zeichen für die politische Stabilität des Landes, da zuvor keiner der früheren Präsidenten vom Parlament wiedergewählt wurde.

### **Wirtschaft**

Von einem der stärksten wirtschaftlichen Einbrüche in Europa – das Wachstum sank 2009 um 14% und die Arbeitslosigkeit stieg 2010 auf 17% an –, erholte Estland sich rasch. Im 2. Quartal 2011 wuchs die Wirtschaft im Vergleich zum Vorjahr um 8%, die Arbeitslosenrate sank leicht, blieb mit 13% jedoch weiterhin hoch. Mit einem geringen Haushaltsdefizit und sehr geringer Verschuldung wurde Estland zu einer der gesündesten Volkswirtschaften in der Eurozone – ein positives Beispiel für fiskalische Disziplin. Negativ zu verbuchen ist allerdings die höchsten Inflation in der EU: Diese betrug im September 2011 5%, ein Trend, der zweifellos von der Einführung des Euro beeinflusst wurde. Die Besorgnis nimmt zu, dass immer mehr Esten das Land verlassen, um besser bezahlte Arbeitsplätze in anderen Ländern, vor allem im benachbarten Finnland, zu finden – eine ernstzunehmende Sorge in einem Land mit nur 1,3 Millionen Einwohner.

### **Außen- und Europapolitik**

Außenpolitisch sind keine signifikanten Veränderungen in den bilateralen Beziehungen mit dem größten Nachbarn Estlands, Russland, zu verzeichnen. Das vergangene Jahr war eines der ruhigsten im estisch-russischen Verhältnis. Dies war teilweise eine Folge der amerikanisch-russischen „Reset“-Politik sowie der europäisch-russischen „Modernisierungspartnerschaft“. Ein wichtiger Grund war aber auch die Annahme des neuen strategischen NATO-Konzepts im November 2010. Dieses betonte weiterhin die große Bedeutung der in Art. 5 konstituierten kollektiven Verteidigung, die für die baltischen Staaten so wichtig ist. Estland beteiligte sich weiterhin intensiv an der NATO-Mission in Afghanistan, wo es Seite an Seite mit den britischen Truppen in der Provinz Helmand kämpfte. Trotz der Verluste bleibt Estland proportional einer der größten Geldgeber der NATO-Mission.

In der EU engagierte sich Estland insbesondere bei den Themen Cyber-Sicherheit, Östliche Partnerschaft, Liberalisierung des Energiemarkts und Energieversorgungssicherheit, Transparenz, Innovation, Binnenmarkt (insbesondere freier Dienstleistungsverkehr und Schaffung eines digitalen Binnenmarkts) und blieb ein überzeugter Befürworter der Erweiterung. Die Zusammenarbeit mit den anderen baltischen Staaten und der nördlichen Länder hin zu einem regionalen Block innerhalb der EU wurde weiter ausgebaut. Estland war zufrieden mit der Entscheidung, den Sitz der neuen IT-Agentur der EU in Tallinn zu errichten – selbst wenn die Serversysteme für die Datenbanken in Frankreich und Österreich verbleiben.

Als neuestes Mitglied der Eurozone war Estland darum bemüht, als konstruktiver Mitgliedstaat wahrgenommen zu werden. Estland stimmte Ende September 2011 mit nur wenig Widerstand im Parlament für den Beitritt zur Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF). Dennoch gab es erwähnenswerten öffentlichen Unmut darüber, dass das ärmste Land der Eurozone verpflichtet sein sollte, reicheren Mitgliedstaaten zu helfen, die die gemeinsam vereinbarten Regeln gebrochen hatten. Für Estland ist das benachbarte Finnland, oft auch als „großer Bruder“ bezeichnet, als „guter Europäer“ mit seiner aktiven und integrationsfreundlichen Haltung das europapolitische Vorbild. Dass Finnland nun nach dem großen Wahlerfolg der rechtspopulistischen Wahren Finnen europakritischer wurde, dürfte künftig auch die Europapolitik Estlands nicht unbeeinflusst lassen.

# Finnland

Kaisa Korhonen<sup>1</sup>

Es war ein unerwartet ereignisreiches Jahr für die finnische Europapolitik. Mit Fug und Recht kann wohl behauptet werden, dass in Finnland über die Zukunft des europäischen Integrationsprozesses und einige EU-Politikbereiche lebhafter als je zuvor diskutiert wurde. Abgesehen vielleicht von der Zeit, als Finnland vor sechzehn Jahren kurz vor dem Beitritt zur Europäischen Union stand oder als 1998 das finnische Parlament mit eindeutiger Mehrheit für den Euro stimmte – allerdings mit dem Unterschied, dass die Diskussionen damals von positiven Erwartungen über eine gemeinsame europäische Zukunft getragen wurden. Im letzten Jahr waren die Debatten hingegen getrübt von der Angst, wie sich die Mitgliedschaft in der Eurozone lang- und kurzfristig auf die wirtschaftlich gute Lage des Landes auswirken wird. Der Chor der EU- und Euro-Gegner war lauter, als es noch vor ein paar Jahren überhaupt denkbar gewesen wäre. Auch war das europaweite Interesse an den finnischen Verhandlungspositionen ausgeprägter, als es das kleine nördliche EU-Land bisher gewöhnt war. Insbesondere im Frühjahr 2011 gab es ein bisher beispielloses Drama in mehreren Akten, als die Parteien das EU-Rettungspaket für Portugal in den Mittelpunkt ihrer Wahlkampagnen rückten – mit dem Ergebnis, dass es nach den Wahlen vier Parteien gab, anstelle von bisher drei angestammten Parteien.

Es war ohne Zweifel ein Thema, das die politische Agenda des vergangenen Jahres bestimmte: die Wirtschaftskrise und ihre Lösung. Diese zog sich entsprechend auch als rote Linie durch die EU-Politik Finnlands. Ein weiteres bedeutendes Anliegen waren Grenzschutz und Einwanderung, zwei eng miteinander verknüpfte Politikbereiche, die sowohl in der nationalen wie in der europäischen Politik einen hohen Stellenwert einnahmen. Mediale Aufmerksamkeit erhielten in Finnland auch die EU-Kandidatur Islands sowie die Nordic Battle-Group, die sich im ersten Halbjahr 2011 nicht im Einsatz befand. Wie üblich galt das Interesse in Finnland zudem den EU-Politikbereichen, die entweder für das Baltikum oder den visafreien Reiseverkehr zwischen der EU und Russland von Belang sind. Berichtet wurde außerdem über die Pläne, den Mutterschutz EU-weit zu verlängern und das Patentwesen in der EU weiter zu harmonisieren. Allerdings wirkten all diese Themen im Schatten der Wirtschafts- und Finanzkrise nebensächlich.

## **Parteipolitische Nervosität im Vorfeld der Wahlen**

Finnlands EU-Jahr 2010/2011 wird durch eine Reihe von Entscheidungen zu den EU-Rettungspaketen markiert. Unter der Führung von drei verschiedenen Ministerpräsidenten fanden drei wichtige Abstimmungen über die Rettungspakete statt. Die ersten Anleihen für Griechenland wurden vom finnischen Parlament im Mai 2010 unter Ministerpräsident Matti Vanhanen (Zentrumspartei) gebilligt, der nur einen Monat später an seinem letzten Gipfeltreffen des Europäischen Rates teilnehmen sollte. Die Beteiligung Finnlands in Höhe von 1,6 Mrd. Euro kam trotz der Gegenstimmen der Sozialdemokratischen Partei, der Linken Partei und der – zu diesem Zeitpunkt noch unrelevanten – Wahren Finnen zustande.

---

<sup>1</sup> Übersetzt aus dem Englischen.

Es kann jedoch keine Rede davon sein, dass sich lediglich die Opposition für eine Restrukturierung der griechischen Schulden ausgesprochen hätte, bevor weitere Kredite eingeräumt werden sollten. Auch äußerte der – und das ist vielleicht am bemerkenswertesten – ehemalige Parlamentssprecher und der heutige Präsidentschaftskandidat der Nationalen Sammlungspartei Sauli Niinistö seine Verwunderung über die Idee für nationale Kredite gemeinsam Verantwortung zu übernehmen. Er vertrat die Meinung, dass ein solcher Ansatz nicht nur den bestehenden EU-Verträgen widersprechen würde, sondern – mit Referenz auf die Vereinigten Staaten von Amerika – auch zu einer vertieften Integration führen würde, die über eine Föderation hinausginge.<sup>2</sup> Er benannte als Hauptursache der Krise die Tatsache, dass gemeinsam verabschiedete Regeln nicht eingehalten worden wären und dass der Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht ausreichend sei, um dies in Zukunft sicherstellen zu können.<sup>3</sup>

Die andere Seite der Debatte wurde vom finnischen Kommissar für Wirtschafts- und Währungsfragen Olli Rehn (Zentrumspartei) repräsentiert, der die gemeinsame Verantwortung für die Stabilität des Euro betonte, selbst wenn dies die Bereitstellung von Krediten für andere Mitgliedstaaten einschließt.<sup>4</sup> Dies würde, wie auch die Errichtung der Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), seiner Ansicht nach nicht den Vertragsbestimmungen widersprechen.<sup>5</sup> Seine Parteifreundin Mari Kiviniemi, die Matti Vanhanen als Ministerpräsidentin nach dessen Rücktritt folgte und das Amt bis zur Übernahme durch Jyrki Katainen von der Nationalen Sammlungspartei nach den Parlamentswahlen im Juni 2011 inne hatte, verfolgte eine sehr ähnliche Linie mit ihrem EU-Konzept. Sie wurde bekannt für ihre „3K“-Lösung: „Kuri“, „koordinaatio“ und „kilpailukyky“ sind die finnischen Worte für Disziplin, Koordination und Wettbewerbsfähigkeit. Sie sprach sich für strenge Sanktionen für diejenigen Länder aus, die künftig gegen den Stabilitäts- und Wachstumspakt verstoßen; für eine stärkere wirtschaftspolitische Koordinierung in der EU; und für eine Verschuldungsbremse durch Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit.<sup>6</sup> Dies wurde auch als „die deutsche Politik“ präsentiert. Nach ihrem Treffen mit Angela Merkel im September 2010 brachte es die damalige Ministerpräsidentin Mari Kiviniemi tatsächlich mit diesen Worten auf den Punkt: „Finnland und Deutschland sind sich in vielen Fragen bis ins kleinste Detail nahezu erschreckend einig.“<sup>7</sup>

Als Deutschland und Frankreich nach ihrem Treffen in Deauville ihren Amtskollegen überraschend ihren gemeinsamen Kompromiss unterbreiteten – dieser enthielt die deutsche Forderung nach einer Vertragsänderung sowie die französische Abneigung gegen automatische Sanktionen –, wurde wieder die Nähe zu Deutschland ins Feld geführt, um den öffentlichen Bedenken den Wind aus den Segeln zu nehmen. Schließlich stand die Befürchtung im Raum, dass es wieder die großen Mitgliedstaaten sind, die die Entscheidungen treffen, während die kleinen Staaten außen vor gelassen werden. Alexander Stubb, zu dieser Zeit finnischer Außenminister, wurde zitiert mit den Worten: „In jedem Finnen steckt ein kleiner Deutscher.“<sup>8</sup> Nach Ansicht der finnischen Kommentatoren lag das Problem auch nicht in den inhaltlichen Aussagen der französisch-deutschen Erklärung, sondern vielmehr in der Art und

---

2 Niinistö ihmettelee ajatusta EU:n yhteisvastuusta, Helsingin Sanomat, 01.07.2010, und EU:ssa luotu harhakuvia, Helsingin Sanomat, 02.10.2010.

3 Euromailia ei yhteisvastuuta, Kaleva, 20.10.2010

4 Rehn: Yhteisvastuu ei riko perussopimusta, Helsingin Sanomat, 02.10.2010.

5 Ebd.

6 Kiviniemellä ja Merkelillä yhteinen sävel talouskurista, Aamulehti, 02.09.2010.

7 Ebd.

8 Stubb: Jokaisen suomalaisen sisällä on pieni saksalainen, Turun Sanomat, 22.10.2010.



Weise ihres Zustandekommens. In Finnland wurde die Deauville-Affäre als negative Entwicklung nicht nur für die kleinen Mitgliedstaaten, sondern auch für die EU-Kommission und die Gemeinschaftsmethode gewertet. Mit anderen Worten: Diese Entwicklung diente den größten Mitgliedstaaten und favorisierte die intergouvernementale Methode – beides liegt nicht im finnischen Interessen. In erster Linie ging es demnach um eine prinzipielle Frage, und die in der Erklärung enthaltenen Vorschläge waren nicht unbeliebt genug, um eine größere Auseinandersetzung zu provozieren. Die ehemalige Premierministerin Kiviniemi ließ daher – pragmatisch, wie sie ist – kurz darauf verlautbaren, dass sie einer Vertragsänderung zustimmen würde, sollte diese für einen glaubwürdigen Krisenmechanismus nötig sein.<sup>9</sup>

Als Finnland nach der zweiten Bewilligung von Krediten für Griechenland Sicherheiten verlangte, erinnerten sich nur wenige daran, dass Finnland die Kommission bereits Ende des Jahres 2010 im Zusammenhang mit den Krediten für Irland aufgefordert hatte, die Möglichkeit solcher Garantien zu prüfen. Diese Sicherheiten wurden damals jedoch nicht für möglich erachtet, u.a. da es sonst zu einer zeitlichen Verzögerung der Rettungspläne gekommen wäre.<sup>10</sup> Aufgrund der strikten Bedingungen, die an die Kredite für Irland geknüpft waren (der finnische Anteil betrug 740,7 Mio. Euro), akzeptierte die Mitte-Rechts-Regierung zum damaligen Zeitpunkt die Antwort der Kommission. Am 2. Dezember stimmte das finnische Parlament trotz des Widerstands der Opposition der Vereinbarung zu.

Bereits als die Kredite für Irland ausgehandelt wurden, war klar, dass die finnische Haltung in der Wirtschaftskrise das zentrale Thema bei den bevorstehenden Wahlen werden würde. EU-Politik wurde nicht mehr getrennt von der Innenpolitik gemacht. Neben der zu erwartenden Skepsis der populistischen Wahren Finnen, äußerte auch die stärkste Oppositionspartei, die Sozialdemokraten, ihren Unmut über die Rettungspakete und forderte eine stärkere Verantwortung von den Banken und Investoren – und im Fall von Irland höhere Steuersätze für Unternehmen.

Für Schlagzeilen sorgten auch einige Vertreter der Sozialdemokratischen Partei, die nicht nur die EU-Rettungspakete, sondern auch die Art und Weise des europäischen Regierens kritisierten. Wie oben mit Bezug auf den EU-Entscheidungsprozess erwähnt, bestand über die Parteigrenzen hinweg Enttäuschung über den neuen Aktivismus des Europäischen Rates: Große Mitgliedstaaten brachten ihre Interessen zur Sprache und delegierten dann die künftige Beschlüsse vorbereitenden Arbeiten an den Präsidenten des Europäischen Rates statt an die Kommission, die formal über das Initiativrecht verfügt.<sup>11</sup>

Die ausbleibende öffentliche Diskussion bei den Vorbereitungen der finnischen Verhandlungsposition im Vorfeld der Gipfeltreffen des Europäischen Rates und als Folge dessen die mangelnde Legitimität der politischen Entscheidungsfindung wurde in den ersten Monaten des Jahres 2011 von der Opposition heftig kritisiert. Obwohl der ehemalige Vorsitzende des EU-Ausschusses Erkki Tuomioja, ebenfalls Sozialdemokrat, betonte, dass der finnische Parlamentsausschuss viel besser informiert sei, als die meisten Ausschüsse der nationalen Parlamente in der EU, endete die verbale Auseinandersetzung zwischen den Sozialdemokraten und der Zentrumspartei in einem gut dokumentierten Zwischenfall: Der damalige Ministerpräsident Kiviniemi warf der Opposition unpatriotisches Verhalten vor, nachdem diese für die Veröffentlichung vertraulicher Informationen zur finnischen Verhandlungsposition verantwortlich gemacht wurde.<sup>12</sup>

9 Merkel driver sin vilja igenom, Hufvudstadsbladet, 29.10.2010.

10 Suomi ei saanut vakuuksia Irlanti-lainoille, Aamulehti, 29.11.2010.

11 Tuomioja arvostelee nykyistä EU-päätoisten valmistelutapaa, Aamulehti, 11.03.2011

Trotz aller Nervosität, die die Parteivorstände im Vorfeld der Wahlen und angesichts der beispiellosen Wirtschaftskrise in der Eurozone an den Tag legten, ist es doch wichtig zu betonen, dass nur eine einzige finnische Partei den europäischen Integrationsprozess grundsätzlich ablehnt, nämlich die Partei der Wahren Finnen. Alle anderen Parteien sehen in der Europäisierung einen Wert an sich und fördern keine kategorische Desintegration. Dennoch gibt es sicherlich parteipolitische Unzufriedenheit über die Europapolitik. Auch bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips – also der Frage, ob auf nationaler oder europäischer Ebene eine Politik effektiver zu gestalten ist – unterscheiden sich die politischen Parteien in Finnland.

Vermutlich wegen der allgemeinen Wirtschaftslage in Europa ist es der einzigen Partei mit einem Anit-Integrationsprogramm nun gelungen, im Frühjahr 2011 einen Popularitätszuwachs zu verbuchen – öffentlichen Umfragen nach sogar in einem solchen Ausmaß, dass Mitte März vier Parteien gleich stark waren. Unter ihnen waren die Wahren Finnen, die vor den Wahlen mit nur fünf Abgeordneten im Parlament vertreten waren. Als Portugal dann nur wenige Wochen vor den Wahlen um finanzielle Unterstützung der EU bat, war von den Wahlen im April nichts anderes zu erwarten als ein wahrhaft politisches Drama.

### **Das Wahldrama und die Zeit danach**

Die Wahlen im April 2011 waren ein Drama – oder „ein Thriller“, wie die größte Tageszeitung Helsingin Sanomat schrieb.<sup>13</sup> Anstelle von drei großen Parteien (Zentrum, der Nationalen Sammlungspartei und den Sozialdemokraten) gibt es jetzt vier mittelgroße Parteien: Die Nationale Sammlungspartei (20,4%), die Sozialdemokraten (19,1%), die Wahren Finnen (19%) und das Zentrum (15,8%). Viele Rekorde wurden gebrochen und der damit einhergehende Wandel der Parteienlandschaft war nicht vorhersehbar: Die Wahren Finnen erzielten den bisher größten Wahlsieg, das Zentrum erlitt die bisher größte Wahlniederlage.<sup>14</sup>

Durch den Aufstieg der offen populistischen und durch und durch EU-kritischen Wahren Finnen, die nach den Wahlen ihren englischen Namen („True Finns“) in die Finnen („Finns“) änderten, standen schwierige Koalitionsverhandlungen bevor. Nur die größte Partei, die Nationale Sammlungspartei, sprach sich für eine Zustimmung zum portugiesischen Rettungspaket aus; die Sozialdemokraten forderten als zweitgrößte Partei weiterhin Investoren stärker in die Verantwortung zu nehmen. Die Zentrumsparterie war aufgrund ihrer Wahlniederlage nicht an den Regierungsverhandlungen beteiligt. Die Partei der Finnen war aufgrund ihrer ablehnenden Haltung gegenüber den Rettungspaketen zu keinen Kompromissen bereit. Anfang Mai sah es während der Regierungsverhandlungen in der Tat für eine Weile so aus, als ob für die portugiesischen Rettungspakete keine parlamentarische Unterstützung zustande kommen würde. Hitzige Debatten wurden geführt, was ein „Nein“ Finnlands für das Rettungspaket bedeuten würde und wie sich ein mögliches „Nein“ des Landes auf dessen Ruf und seine zukünftige Verhandlungsposition in der Europäischen Union auswirken könnte.

Nach den bisher längsten Koalitionsverhandlungen konnte Mitte Juni 2011 eine neue Regierung unter Ministerpräsident Jyrki Katainen gebildet werden. Die Nationale Sammlungspartei, die zum ersten Mal als größte Partei im Parlament vertreten war, und die Sozialdemokraten, die schließlich den Finanzminister stellten, hatten sich im Mai 2011 doch noch auf einen gemeinsamen Ansatz für das künftige finnische Vorgehen bei der Krisenbewältigung in der Eurozone einigen können – und damit die Grundlage für die spätere gemeinsame Regierungsbildung geschaffen. Die finnischen Medien bezeichneten die

---

12 SDP pillastui vuotosyötöksistä, Helsingin Sanomat, 11.03.2011.

13 Vaaleista tuli hurja trilleri, Helsingin Sanomat, 18.04.2011.

14 Eduskuntavaalit olivat ennätystehdas, Helsingin Sanomat, 19.04.2011.

neue Regierung als „Six-Pack“, da sie – bis auf die Zentrumspartei und die Partei der Finnen – alle Parteien einschloss.

Die Koalitionsverhandlungen blieben jedoch nicht ohne Folgen für die unmittelbare EU-Politik Finnlands. Der Kompromiss zwischen der Nationalen Sammlungspartei und den Sozialdemokraten wurde als Änderung der bisherigen EU-Politik präsentiert: Finnland würde künftig Sicherheiten verlangen, wenn Länder Kredite von der Europäischen Finanzstabilisierungs-Fazilität (EFSF) erhalten.<sup>15</sup> Den Sommer über und bis zum Beginn der Sitzungsperiode im Herbst wurde in den nationalen Medien darüber spekuliert, wie weitreichend dieser Wandel sein würde und mit welchen Folgen für die politischen Einflussmöglichkeiten Finnlands in Europa zu rechnen war. Das Parlament stimmte schließlich wieder mit großer Mehrheit für das portugiesische Rettungspaket (der finnische Anteil betrug rund 1 Mrd. Euro) und für die EFSF-Erweiterung von 440 Mrd. auf 780 Mrd. Euro (der finnische Anteil stieg von 7,9 auf rund 13,9 Mrd. Euro). Der Abstimmung ging allerdings eine Erklärung voraus, dass für Finnland die Bereitstellung von Sicherheiten nicht verhandelbar sei. Finnland wird künftig nicht mehr bereit sein, anderen Ländern Kredite im EFSF-Rahmen ohne Sicherheiten aus den entsprechenden Ländern zu gewähren.<sup>16</sup> Als dann das zweite Rettungspaket für Griechenland ausgehandelt wurde, beharrte die finnische Politik auf diesen Bedingungen, obwohl deren Nutzen und vor allem die politischen Kosten auch in den nationalen Medien kritisiert wurden. Laut einer Meinungsumfrage im August 2011 stand die Mehrheit der Finnen jedoch hinter der Politik ihrer Regierung und befürwortete die Bereitstellung von Sicherheiten: Lediglich ein Fünftel war bereit, auf die Sicherheiten im Fall Griechenlands zu verzichten.<sup>17</sup>

Die strenge finnische Haltung bei den EU-Rettungspaketen wurde nach den Wahlen von Alexander Stubb, derzeit Minister für europäische Angelegenheiten und Außenhandel, im September 2011 humorvoll als EU-Politik der „Angry Birds“ bezeichnet. Er bezog sich dabei auf ein beliebtes Videospiel eines finnischen Unternehmens, bei dem die flügellosen „Angry Birds“ auf grüne Schweine gefeuert werden, die Vogeleier gestohlen haben. Diese Metapher sollte zeigen, dass das finnische Volk genug von denjenigen EU-Mitgliedstaaten hatte, die sich nicht an die gemeinsam vereinbarten Regeln hielten.<sup>18</sup> Die Metapher stand auch für einen anderen Politikbereich: Das finnische und niederländische Veto zur Schengen-Erweiterung um Bulgarien und Rumänien im September 2011 machte Finnland erneut zum „Angry Bird“. Die beiden politischen Sachverhalte haben eine Gemeinsamkeit: Während Griechenland der Eurozone zu früh beitrug, dürften Bulgarien und Rumänien wohl ebenfalls zu einem übereilten Zeitpunkt Mitglieder der EU geworden sein. Vermutlich ist es nun nicht im Interesse der Politik, dass dies auch beim Schengen-Beitritt von Bulgarien und Rumänien der Fall sein könnte.

Über Griechenland wurde nicht nur wegen der Wirtschaftskrise gesprochen, sondern auch wegen der Themen Einwanderung und Grenzsicherung. Erstens, Finnland und einige andere europäische Länder hatten im Januar 2011 die Rückführung von Asylbewerbern im Einklang mit dem Dublin-Abkommen nach Griechenland gestoppt, da nach Ansicht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte die menschenrechtlichen Anforderungen in Griechenland nicht mehr gegeben waren.<sup>19</sup> Zweitens, Griechenland wurde im selben

15 Sinipuna on hallituksen runko, Helsingin Sanomat, 12.05.2011.

16 EU:ltä ymmärrystä Suomen ehdottomille vakuusvaatimuksille, Turun Sanomat, 18.05.2011.

17 Euron vastustus lisääntyy, Helsingin Sanomat, 07.09.2011.

18 Stubb: Suomi harjoittaa Angry Birds –politiikkaa, Suomenmaa, 28.09.2011.

Jahr als das Land bekannt, in dem die Schengen-Grenzen am durchlässigsten waren: Vor allem die Grenze zwischen der Türkei und Griechenland war hinsichtlich der illegalen Einwanderung in die EU problematisch, 90 Prozent der im Jahr 2010 illegal Eingereisten kamen über Griechenland.<sup>20</sup> Das Veto gegen den Schengen-Beitritt wurde offiziell unter anderem begründet mit Korruption und organisierter Kriminalität, es gab aber auch einen geographischen Grund: Bulgarien grenzt nicht nur an die Türkei, es wäre auch das erste Schengen-Land, das an Griechenland angrenzt.<sup>21</sup>

Die schwierige wirtschaftliche und soziale Lage der Roma sorgte zusätzlich dafür, dass Grenzsicherung und Einwanderungspolitik weiterhin in der Diskussion blieben. Obwohl es zu keinen Sammelabschiebungen vergleichbar mit denen in Frankreich gekommen ist, wurden in Helsinki doch die illegalen Lager der Roma aufgelöst. Darüber hinaus wurde ein Bettelverbot in Finnland diskutiert, nachdem beinahe über Nacht viele bettelnde Roma in den Straßen aufgetaucht sind. Die bettelnden Roma stammen größtenteils aus Rumänien und genießen daher bereits Freizügigkeit in der EU. Dementsprechend hat Innenminister Päivi Räsänen erklärt, dass die finnische Schengen-Entscheidung unabhängig von der finnischen Innenpolitik (sprich: der Zunahme populistischer Stimmen nach dem Wahlsieg der „Finnen“) getroffen wurde.<sup>22</sup> Und in der Tat entsprach die Entscheidung der langfristigen finnischen Herangehensweise an das Problem. Was jedoch Anfang des Jahres 2011 lediglich eine unbedeutende Nachrichtenmeldung war, wurde ein halbes Jahr später zur Schlagzeile. Die politische Atmosphäre war angespannt und Finnland musste sich plötzlich Sorgen machen, seinen Ruf als unbescholtener EU-Musterschüler zu verlieren.

Für Finnlands strenge Wirtschaftspolitik gibt es noch eine Reihe weiterer Erklärungen. Von einem Land, das Anfang der 1990er Jahre eine schwere Wirtschaftskrise durchlebte, von der es sich zwar langsam, aber aufgrund der dafür nötigen strengen wirtschaftlichen Disziplin und Restrukturierungsmaßnahmen nur schmerzhaft wieder erholte, kann nichts anderes erwartet werden, als die Favorisierung eines ähnlichen Ansatzes für die jetzt in Schwierigkeiten geratenen Länder – und zwar über die Parteigrenzen hinweg. Einige Kommentatoren würden vielleicht auch einen protestantischen Arbeitsethos erklärend anführen. Es ist sicherlich eine große Enttäuschung für die Finnen, dass zusätzlich zur Verletzung der Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Falle von Griechenland auch schlicht und einfach Statistikbetrug betrieben wurde. Schließlich spielt auch noch eine Rolle, dass Finnland zu der Gruppe der nördlichen AAA-Ländern zählt, die es vermutlich eher als andere als unfair empfinden, für die schlechte Beurteilung anderer zur Kasse gebeten zu werden, obwohl sie selbst gut gewirtschaftet haben.

Viele politische Kommentatoren haben dennoch, durchaus auch zu Recht, vor zu viel Arroganz gewarnt: Niemand kann sicher sein, dass die Situation des Landes langfristig stabil bleibt. Berücksichtigt man all diese plausiblen Erklärungen, dann erscheint die EU-Politik der „Angry Birds“ nicht nur als Ergebnis des populistischen Zuwachses bei den Parlamentswahlen – der tief greifende Wandel der Parteienlandschaft erklärt allerdings die außergewöhnliche Nervosität der finnischen Europapolitik des letzten Jahres.

---

19 Suomi ei enää käännytä turvapaikanhakijoita Kreikkaan, Aamulehti, 23.01.2011 und Turvapaikanhakijan käännytys Kreikkaan voi käydä kalliiksi, Helsingin Sanomat, 25.01.2011.

20 Suomelta henkilöstöä hillitsemään pohjoisafrikkalaisten muuttoa, Turun Sanomat, 24.02.2011; Tuhannet äveriäät nuoret miehet pyrkivät EU:n rannoille, Aamulehti, 13.03.2011; und Euroopan reunoilla, Helsingin Sanomat, 05.06.2011.

21 Romanian ja Bulgarian pääsy Schengen-alueelle lykkääntyy, Aamulehti, 29.01.2011.

22 Suomi närkästytti Eurooppaa, Helsingin Sanomat, 23.09.2011.

# Frankreich

Joachim Schild

Die französische Präsidentschaftswahl im Frühjahr 2012 wirft ihre Schatten schon weit voraus. Dies gilt insbesondere in den innenpolitisch hochsensiblen Bereichen des Umgangs mit Einwanderern und ethnischen Minderheiten. Staatspräsident Sarkozy hat sich zur Erhöhung seiner Wiederwahlchancen für eine politische Strategie entschieden, die Angebote an potentielle Wähler der rechtspopulistischen Front national vorsieht. Deren Umfragewerte sind nach dem Generationenwechsel an der Parteispitze von Jean-Marie Le Pen zu dessen Tochter deutlich gestiegen, Sarkozys eigene Popularitätswerte bewegen sich auf einem Rekordtief. Nicolas Sarkozy reagierte auf diese politische Herausforderung mit einem verschärften Kurs der Einwanderungskontrolle und der Diskriminierung von Minderheiten, insbesondere von Roma. Auch die temporäre Grenzschießung gegenüber Italien und die gemeinsam mit diesem Land erhobene Forderung nach einer Neufassung der Schutzklauseln im Schengener Abkommen sowie die gemeinsam mit Deutschland betriebene Verzögerung des Beitritts Bulgariens und Rumäniens zum Schengen-Raum legen Zeugnis ab vom wachsenden Gewicht der Innenpolitik in der französischen Europapolitik.

Im Vergleich zu den ersten Amtsjahren des Präsidenten 2007-2009 erscheint die französische Europapolitik insgesamt defensiver und reaktiver. Eine proaktive französische Haltung konnte – nach anfänglichem Zögern – allerdings im Umgang mit dem „arabischen Frühling“ und insbesondere in der Frage militärischer Zwangsmaßnahmen gegen Libyen beobachtet werden. Beherrschendes Thema blieb jedoch, wie schon im Vorjahr, der Umgang mit der Staatsschuldenkrise im Euroraum und die Reform des Regelwerks der Eurozone.

## Staatsschuldenkrise und Gouvernanz der Eurozone

Die Beruhigung an den internationalen Finanzmärkten nach dem Griechenlandrettungspaket und dem Aufbau des europäischen Rettungsfonds EFSF (Europäische Finanzstabilisierungsfazilität) und des europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus für Eurozonenländer im Mai 2010 sollte nur von kurzer Dauer sein. Die Lage in Irland spitze sich im November rasch zu, verursacht durch die eskalierenden Kosten der staatlichen Rettung des irischen Bankensektors. Frankreich drängte die irische Regierung gemeinsam mit Deutschland und anderen EU-Partnern zur Annahme von Krediten aus den Europäischen Rettungsfonds, nicht zuletzt um Ansteckungsgefahren für Portugal und Spanien zu minimieren. Die gemeinsam mit Wolfgang Schäuble vorgebrachte Forderung der französischen Wirtschaftsministerin Lagarde an Irland, seine niedrigen nominalen Körperschaftssteuersätze (12,5%) zu erhöhen, war jedoch nicht durchsetzbar – eine rote Linie für die irische Regierung. Letztere hatte gute Argumente auf ihrer Seite, ist doch die effektive Unternehmensbesteuerung in Frankreich niedriger als in Irland, dem Paris „Fiskaldumping“ vorwarf.<sup>1</sup>

---

1 Vgl. The Economist: Tax torment: By picking on Ireland, the euro zone shows a worrying side to its 'economic government', 17.3.2011.

Im Zuge der Verhandlungen zum europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), der 2013 den temporären EFSF und den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM) ablösen soll, sowie im Kontext der Verhandlungen über ein neuerliches Rettungspaket für Griechenland im Frühsommer 2011 nahm die Frage der Beteiligung privater Gläubiger und die Möglichkeit einer Restrukturierung von Staatsschulden einen zentralen Platz ein. Diese Möglichkeit war insbesondere von Bundeskanzlerin Angela Merkel und Wolfgang Schäuble wiederholt gefordert worden. Paris hingegen befürchtete als Folge solcher Regelungen eine Erhöhung der Finanzierungskosten nicht nur für Krisenländer, sondern auch für Frankreich selbst. Im gesamten Verlauf der Eurozonenkrisis blieb dabei die Wahrung eines AAA-Ratings für Frankreich, und damit günstige Refinanzierungsbedingungen für seine wachsende Staatsschuld (laut Kommission 87% des BIP im Jahr 2012), ein zentrales Handlungsmotiv.

Im Falle Griechenlands bewertete Frankreich, im Einklang mit der Europäischen Zentralbank, die Gefahr einer erneut eskalierenden Bankenkrise höher als Deutschland. Die zunächst kompromisslose Ablehnung einer Umschuldung Griechenlands<sup>2</sup> wich anlässlich des Treffens zwischen Sarkozy und Merkel am 17. Juni 2011 in Berlin einer vorsichtigen Zustimmung zur Beteiligung privater Gläubiger auf strikt freiwilliger Basis, wobei die konkrete Ausgestaltung im Einvernehmen mit der EZB zu erarbeiten sei.<sup>3</sup> Dieser bilateral ausgehandelte Ansatz bestimmte dann auch die gemeinsame EU-Linie.

Die Zurückhaltung in Paris bezüglich der Beteiligung privater Gläubiger hängt gewiss auch damit zusammen, dass französische Banken in Griechenland in besonderem Maße exponiert sind. Zum 31.12.2010 hielten sie griechische Staatsschuldstitel im Wert von mehr als 13 Mrd. Euro. Insgesamt beläuft sich die Ausleihsumme an öffentliche und private griechische Kreditnehmer Ende 2010 auf rund 57 Mrd. Dollar (Ende 2009: 79 Mrd. Dollar). Damit ist der französische Bankensektor gegenüber Griechenland deutlich exponierter als der deutsche (Ende 2010: 34 Mrd. Dollar) oder der britische (Ende 2010: 14 Mrd. Dollar).<sup>4</sup> Diese Risiken haben die Ratingagentur Moody's veranlasst, die Bonität französischer Banken (BNP Paribas, Société Générale und Crédit agricole) auf eine mögliche Herabstufung hin zu überprüfen.<sup>5</sup> Nicht zuletzt aus diesem Grund haben französische Banken gemeinsam mit der Versicherungswirtschaft und dem Finanzministerium längerfristige Konzepte einer Unterstützung Griechenlands unter Beteiligung von Privatbanken entwickelt. Diese Vorschläge sehen u.a. vor, dass europäische Banken rund 50 Prozent der Rückzahlungssumme von fällig werdenden griechischen Staatsanleihen in neue Anleihen mit einer auf 30 Jahre verlängerten Laufzeit eintauschen. Weitere 20 Prozent der Rückzahlungssumme sollten zur Risikoabsicherung in Anleihen der höchsten Bonität (AAA) investiert werden.<sup>6</sup> Dieser Vorschlag, für den sich die deutsche Regierung und auch Bankenvertreter offen zeigten, ist zu einem wichtigen Bezugspunkt in der laufenden Debatte über die Beteiligung privater Gläubiger an einem Lösungsmodell für Griechenland geworden.

---

2 Vgl. das Interview von Wirtschaftsministerin Christine Lagarde, in: Figaro, 11.5.2011.

3 Vgl. Spiegel Online: Einigung in Berlin: Merkel und Sarkozy wollen private Gläubiger an Griechenland-Hilfe beteiligen, 17.6.2011, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,druck-768961,00.html>.

4 Vgl. Sénat: Rapport d'information (No 645) fait au nom de la commission des affaires européennes sur la crise économique et financière en Grèce par MM. Jean-François Humbert et Simon Sutour, Paris, 15. Juni 2011, S. 15 und 20, URL: <http://www.senat.fr/rap/r10-645/r10-6451.pdf>.

5 Vgl. New York Times: Moody's to Review French Banks Over Greek Exposure, 15.6.2011.

6 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Frankreichs Banken wollen Griechenland helfen, 28.6.2011.

Auch im Falle des permanenten europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) konnte Frankreich durchsetzen, dass eine Schuldenrestrukturierung von Fall zu Fall und nur als allerletztes Szenario denkbar wird, wenn nämlich ein Staat von Seiten der Kommission, der EZB und des IWF nicht nur für illiquide, sondern insolvent erklärt wird. Zu diesem Zweck werden auf Drängen Deutschlands ab 2013 in neue Staatsschuldentitel Umschuldungsklauseln eingefügt, die eine mehrheitliche Einigung der Gläubiger auf einen Forderungsverzicht im Falle der Insolvenz auch gegen Widerstände einzelner Gläubiger möglich machen. Die Kernpunkte der ESM-Ausgestaltung gehen auf eine enge Abstimmung zwischen Paris, Berlin sowie der Präsidenten der Kommission und des Europäischen Rates, Barroso und Van Rompuy, zurück.<sup>7</sup>

Auch in anderen wichtigen Reformfragen konnten deutsch-französische Positionsdifferenzen mit bilateralen Kompromissen überbrückt werden, die innerhalb des Rates teilweise gegen Widerstände durchgesetzt werden konnten. Dies gilt vor allem für ein zwischen Staatspräsident Sarkozy und Bundeskanzlerin Merkel vereinbartes „Tauschgeschäft“ zur Reform der Eurozonenregeln anlässlich ihres informellen Treffens in Deauville am 18.-19. Oktober 2010. Deutschland unterstützte Frankreich in seiner Ablehnung einer „quasi-automatischen“ Verhängung von Sanktionen im Rahmen des Verfahrens zur Korrektur exzessiver Defizite gegen regelverletzende Eurozonenmitglieder. Die Kommission hatte vorgeschlagen, Sanktionen verhängen zu können, wenn keine qualifizierte Mehrheit im Rat dagegen stimmt.<sup>8</sup> Als Gegenleistung erhielt Deutschland von Frankreich Unterstützung für sein Ziel, die europäischen Verträge zu ändern, um dem Europäischen Stabilisierungsmechanismus eine vertragsrechtliche Grundlage zu geben, die auch „verfassungsgerichts-fest“ ist. Die Umstände, wie dieser bilaterale Kompromiss auf Spitzenebene verhandelt und dann den parallel in Luxemburg tagenden Finanzministern per Pressemitteilung zur Kenntnis gebracht wurde, ist von Beobachtern wie Beteiligten als eine Art deutsch-französisches „Diktat“ empfunden worden.<sup>9</sup>

Einig waren sich Sarkozy und Merkel in ihrer Ablehnung des vom Vorsitzenden der Euro-Gruppe, Jean-Claude Juncker, und dem italienischen Finanzminister Giulio Tremonti ins Spiel gebrachten Vorschlags gemeinsam ausgegebener Euro-Anleihen.<sup>10</sup> Der französische Europaminister Laurent Wauquiez ließ sich jedoch mit dem Vorschlag von „Projekt-Anleihen“ vernehmen, worunter er finanzielle EU-Garantien für große europäische Investitionsprojekte versteht.<sup>11</sup>

In Bezug auf die Verschärfung des Regelwerks der Eurozone, die in einer politischen Übereinkunft des Europäischen Rats am 24. März 2011 festgeschrieben wurde, hat Frankreich die Stärkung des präventiven und korrektiven Arms des Stabilitäts- und Wachstumspakts und die stärkere Berücksichtigung des Gesamtschuldenstandes mitgetragen – und damit auch die Möglichkeit eines Sanktionsverfahrens nicht erst bei Überschreiten der 3-Prozent-Defizitgrenze, sondern schon, wenn sich Gesamtverschuldung von einem nachhal-

7 Vgl. FT.com: France and Germany agree mechanism for future crises, 28.11.2010, URL: <http://www.ft.com/cms/s/0/ef45ed34-fb08-11d1-b576-00144feab49a.html#axzz1RET0FGBi>.

8 Vgl. die deutsch-französische Erklärung von Deauville vom 18.10.2010, URL: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2010/10/2010-10-19-pm-deutsch-franzoesische-erklarung.html>.

9 Vgl. Les Echos: Déficit: les eurodéputés dénoncent un „diktat“ franco-allemand, 20.10.2010.

10 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Sarkozy und Merkel gegen Euro-Anleihen, 10.12.2010.

11 Vgl. das Interview mit Laurent Wauquiez, in: Le Monde, 15.1.2011.

tigen Pfad entfernt. Auch die in Berlin ausgearbeitete Initiative für einen „Pakt für Wettbewerbsfähigkeit“, die der Europäische Rat auf seiner Frühjahrstagung 2011 als „Euro-Plus-Pakt“ auf den Weg brachte, fand Unterstützung in Frankreich und wurde so zur deutsch-französischen Initiative. Dabei wurde die ursprüngliche Intention der Bundesregierung verwässert, eine klare Orientierung in der Renten-, Lohn- und Steuerpolitik an den wettbewerbsfähigsten Staaten festzuschreiben. Frankreich vertrat stärker eine Harmonisierungsperspektive, die Wettbewerbsdruck zwischen Steuer- und Sozialsystemen reduzieren würde.

Die französischen Vorstellungen zu einer Wirtschaftsregierung in der Eurozone präzierte Christine Lagarde folgendermaßen: „Künftig muss jeder EU-Staat berücksichtigen, wie sich seine Wirtschaftspolitik auf die anderen auswirkt. Wer seine Exportbilanz aufbessern und Investitionen in einem Bereich erhöhen will, der tangiert damit die anderen EU-Staaten. Eine Wirtschaftsregierung bedeutet, vorher die Zustimmung der anderen einzuholen.“ Ganz im Sinne des Formats des Euro-Plus-Paktes, dem auch die Nicht-Euro-Staaten Bulgarien, Dänemark, Lettland, Litauen, Polen und Rumänien beigetreten sind, propagierte sie die Formel „16 plus“ für eine europäische Wirtschaftsregierung.<sup>12</sup> Die zentrale Rolle des Europäischen Rates als europäische Wirtschaftsregierung hob Präsident Sarkozy hervor, der von einem „Regierungsrat“ (Conseil de gouvernement) sprach und betonte, dass Frankreich seine Ziele im Hinblick auf die Einrichtung einer europäischen Wirtschaftsregierung auf EU-Ebene verankern konnte.<sup>13</sup> Dies gilt allerdings nicht für die französische Forderung einer stärkeren Institutionalisierung der Eurozone durch die Schaffung eines intergouvernementalen Sekretariats.

Insgesamt ist eine gewisse Vorsicht und Zurückhaltung seitens des Staatspräsidenten und seiner Mehrheit in der Thematisierung der Staatsschuldenkrise zu erkennen. Diese erklärt sich nicht zuletzt daraus, dass der Front national einen 12-Punkte-Plan zum Euro-Ausstieg Frankreichs vorgelegt hat, den die Vorsitzende Marine Le Pen zu einem Kernthema ihres Präsidentschaftwahlkampfes zu machen gedenkt.

### **Abgrenzungsdiskurse und -praktiken**

Ein Zerwürfnis der besonderen Art war im Sommer 2010 zwischen Frankreich und der EU-Kommission infolge der massenweisen Abschiebung von Roma aus Frankreich zu konstatieren. Nachdem ein junger Rom bei einer Verkehrskontrolle erschossen wurde, war es im Juli in zwei Städten zu gewaltsamen Konflikten von Roma mit der Polizei gekommen. Staatspräsident Sarkozy berief daraufhin am 28. Juli 2010, ganz auf Medienwirkung bedacht, eine Konferenz zu „Roma und anderen Landfahrern“ im Elysée-Palast ein. Kurz darauf wurden zahlreiche illegale Wohncamps von Roma von der Polizei aufgelöst und rund 1.000 Roma in ihre Herkunftsländer Bulgarien und Rumänien abgeschoben, da sie die öffentliche Ordnung gefährdeten. Die französischen Behörden haben Erwachsenen 300 € und Kindern 100 € für ihre „freiwillige Rückkehr“ (so die offizielle Lesart) gezahlt. Insgesamt schickte Frankreich in 2010 rund 9000 Roma – Bürger eines anderen EU-Mitgliedslands – in ihre Heimatländer zurück, ein durchaus außergewöhnlicher Vorgang zwischen EU-Staaten.

---

12 Vgl. das Interview mit Wirtschafts- und Finanzministerin Lagarde, in: Süddeutsche Zeitung: Wir werden bedingungslos sparen, 23.12.2010.

13 Vgl. Conseil européen: Conférence de presse du président de la République, Nicolas Sarkozy, Brüssel, 25.3.2011.



In einem bekannt gewordenen Runderlass des Innenministeriums vom 5. August war ein gezieltes und diskriminierendes Vorgehen gegen Roma angeordnet worden, das offenkundig gegen die Europäische Grundrechtecharta verstieß. Das Europäische Parlament verurteilte die Roma-Politik Frankreichs, ebenso der UNO-Ausschuss für die Beseitigung von Rassendiskriminierung in Genf. Auch Papst Benedikt XVI. war mit kritischen Äußerungen zu vernehmen. Der Runderlass des Innenministeriums wurde nach seinem Bekanntwerden und der Androhung eines Vertragsverletzungsverfahrens seitens der EU-Kommission zurückgenommen.

Öl auf das Feuer goss Viviane Reding, EU-Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft, die von einer „Schande“ sprach – „ich dachte nicht, dass wir das noch einmal erleben müssen nach dem Zweiten Weltkrieg“, so die Kommissarin in offenkundiger Anspielung auf Deportationen der Nationalsozialisten.<sup>14</sup> Dies führte zu heftigen Reaktionen von Staatspräsident Sarkozy anlässlich der Herbsttagung des Europäischen Rats. Und Europaminister Pierre Lellouche hielt der Kommission vor, so nicht mit großen Mitgliedstaaten umspringen zu können.<sup>15</sup>

Die Kommission sah nicht nur das Diskriminierungsverbot der Verträge verletzt, sondern auch das vertraglich verbrieftete Recht auf Bewegungsfreiheit von EU-Bürgern. Sie stellte der französischen Regierung Ende September ein Ultimatum, bis Mitte Oktober die Freizügigkeitsrichtlinie von 2004 in französisches Recht umzusetzen. Diese definiert Verfahrensrechte für EU-Bürger im Falle von Ausweisungen, etwa individuelle Fallprüfungen im Hinblick auf persönliche Umstände und Aufenthaltsdauer, die im Falle der ausgewiesenen Roma offenbar nicht durchgeführt wurden. Paris lenkte ein und konnte somit ein angekündigtes Vertragsverletzungsverfahren vermeiden.<sup>16</sup>

Das Thema Freizügigkeit im Schengenraum stand auch im Mittelpunkt einer Auseinandersetzung zwischen Frankreich und Italien. Italien hatte Flüchtlingen aus Tunesien ein vorläufiges Schengen-Visum ausgestellt, das ihnen freien Reiseverkehr im Schengenraum für 90 Tage erlaubt. Zuvor waren die Rufe Roms nach europäischer Lastenteilung angesichts von rund 25.000 Flüchtlingen, die vorwiegend auf der Insel Lampedusa anlandeten, ungehört verhallt. Frankreich reagierte, indem es Mitte April 2011 Zügen mit tunesischen Migranten aus dem italienischen Ventimiglia die Grenzüberfahrt nach Frankreich verwehrte.

Nicht der tatsächliche Problemdruck war für Paris entscheidend, handelte es sich doch nur um wenige tausend Flüchtlinge aus dem Maghreb. Der innenpolitische Hintergrund bestand darin, dass Front national-Parteichefin Marine Le Pen sich des Themas bemächtigt und eine medienwirksame Reise nach Lampedusa unternommen hatte, um vor den „Fluten“ von maghrebischen Einwanderern zu warnen und den Austritt Frankreichs aus dem Schengenraum zu fordern.

Gemeinsam mit Italien setzte Frankreich dann eine außerordentliche Ratstagung der Innenminister am 12. Mai 2011 in Brüssel zum Funktionieren der Gouvernanz des Schengenraums durch. Dabei ging es Paris um eine Erweiterung der Kriterien, die eine zeitlich befristete Wiedereinführung von Grenzkontrollen erlauben. Die EU-Kommission hat diesem Anliegen einer Ausweitung der Kriterien Anfang Mai 2011 erstaunlich rasch im

14 Vgl. Zeit Online: Frankreich steht wegen Roma-Abschiebung Strafverfahren bevor, 14.9.2010.

15 Vgl. Süddeutsche Zeitung: Ein Riss im gemeinsamen Haus, 17.9.2010.

16 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Vorerst keine EU-Klage gegen Frankreich, 20.10.2010.

Grundsatz zugestimmt. Frankreich wollte aber mehr als nur eine Klärung der Interpretation des bestehenden Regelwerks und drängte auf einen neuen gesetzlichen Rahmen, der die Kriterien zur befristeten Wiedereinführung von Grenzkontrollen sowie auch für Hilfsleistungen an Herkunftsländer festlegen soll. Der Europäische Rat vom 23.-24. Juni 2011 ersuchte daraufhin die Kommission um einen Vorschlag, wie ein Mitgliedstaat unterstützt werden könne, „dessen Außengrenzen einem hohen Druck ausgesetzt“ sind und nach welchen objektivierbaren Kriterien eine zeitlich befristete Wiedereinführung von Grenzkontrollen „in wahrhaft kritischen Situationen“ (...) „in denen ein Mitgliedstaat nicht mehr in der Lage ist, seine Verpflichtungen gemäß den Schengen-Vorschriften zu erfüllen“, ermöglicht werden könnte.<sup>17</sup> Gemeinsam mit Deutschland will Frankreich dabei verhindern, dass die Kommission diese Reformen nutzt, um ihre Kontrollrechte gegenüber den Mitgliedstaaten in Bezug auf mögliche Grenzkontrollen innerhalb des Schengenraums zu stärken. Gemeinsam mit Deutschland blockiert Frankreich auch seit Monaten den Beitritt Rumäniens und Bulgariens zum Schengen-Raum. Frankreich fordert darüber hinaus eine Wiederbelebung des Projekts eines europäischen Grenzschutzkorps.<sup>18</sup>

Schutz- und Abgrenzungsdiskurse haben in Paris auch in Bezug auf die Außenhandelspolitik derzeit Konjunktur. Der EU-Außenhandelspolitik wird vom Staatspräsidenten und von Regierungsmitgliedern regelmäßig eine „Naivität“ vorgeworfen, da sie eine asymmetrische Offenheit für Produkte von Handelspartnern an den Tag lege, „Sozial- und Umweltdumping“ akzeptiere und keine strikte Reziprozität in handelspolitischen Zugeständnissen durchsetze. Dabei stehen der Präsident und seine Mehrheitsparteien innenpolitisch unter deutlichem Druck, da nicht nur die extreme Rechte und Linke Handelsprotektionismus zum Programm erheben. Auch die Parti socialiste hat in ihrem Programmentwurf für die Präsidentschaftswahlen eine Hinwendung zu protektionistischen Forderungen vollzogen. „Europa“, so kann man im sozialistischen „Projekt“ für die Präsidentschaftswahlen lesen, „ist der einzige Kontinent, der sich selbst den Freihandel auferlegt in einer Welt, die nicht aufhört davon abzuweichen“. Im Falle des Scheiterns der multilateralen Doha-Handelsrunde der WTO solle die EU flexible und temporäre „Schleusen“ installieren, d.h. höhere Zölle auf Produkte aus Ländern erheben, die internationale Sozial-, Sanitär- oder Umweltnormen nicht beachten.<sup>19</sup>

### **Arabischer Frühling und Libyen-Intervention**

Eine europäische Führungsrolle suchte Frankreich im Kontext der Revolten in arabischen Staaten seit dem Frühling 2011. Dabei wurde Paris trotz seiner engen Bindungen insbesondere an Tunesien von den arabischen Protestbewegungen ebenso überrascht wie andere Akteure. Präsident Sarkozy stellte selbstkritisch fest, dass die französische Diplomatie in der Vergangenheit Stabilität und den Kampf gegen den Islamismus höher bewertete als den Einsatz für Menschen- und Bürgerrechte.<sup>20</sup> Auch war die anfängliche Reaktion alles andere als glücklich. So hatte die damalige Außenministerin Michèle Alliot-Marie wenige Tage bevor der tunesische Staatpräsident Ben Ali fluchtartig das Land

---

17 Vgl. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 23.-24.6.2011, Brüssel, 24.6.2011, S. 8.

18 Vgl. *Le Monde*: Bruxelles restreint les règles de la libre circulation dans l'espace Schengen, 13.5.2011.

19 Vgl. *Projet socialiste pour 2012* (URL: [www.projetsocialiste2012.fr](http://www.projetsocialiste2012.fr)), hier: S. 17. Übersetzung: JS.

20 Vgl. das Interview von Staatspräsident Nicolas Sarkozy in der Wochenzeitung *L'Express* 4. Mai 2011 – Auszüge –, in: *Frankreich-Info*, hrsg. von der Französischen Botschaft in Berlin, 9.5.2011. [http://www.botschaft-frankreich.de/IMG/pdf/Sarkozy\\_express.pdf](http://www.botschaft-frankreich.de/IMG/pdf/Sarkozy_express.pdf).

verließ der tunesischen Regierung noch französisches Know-how in der polizeilichen Reaktion auf Aufstände angeboten. Sie musste ihren Hut nehmen. Der personelle Wechsel zum außenpolitisch erfahrenen Alain Juppé sollte, so der Staatspräsident, eine „neue Ära“ einläuten.<sup>21</sup>

Nach anfänglichen Unsicherheiten versuchte Paris dann rasch, die Initiative zurückzugewinnen, europäische Antworten auf die sich ankündigenden epochalen Umwälzungen am Südufer des Mittelmeeres zu finden und sich als Partner der Reformkräfte zu positionieren.

In gemeinsamen Stellungnahmen mit Deutschland und Großbritannien, dann auch noch mit Italien und Spanien drängte Paris den ägyptischen Machthaber Mubarak zu einem politischen Wandel.<sup>22</sup> In Anbetracht der Eskalation der Ereignisse in Libyen versuchten Nicolas Sarkozy und David Cameron gemeinsam, die europäischen Partner zu einem EU-Sondergipfel zu Libyen zu bewegen, dem Berlin aber eher skeptisch gegenüberstand.<sup>23</sup> Die Libyenkrise war für Paris eine willkommene Gelegenheit für eine enge französisch-britische Kooperation auf diplomatischer wie militärischer Ebene. Frankreich und Großbritannien trieben die Entscheidungsfindung im UN-Sicherheitsrat zur Resolution 1973 entscheidend voran, die sie gemeinsam mit dem Libanon eingebracht hatten und die die militärische Durchsetzung einer Flugverbotszone sowie den Schutz der libyschen Zivilbevölkerung völkerrechtlich legitimierte. Sie konnten damit die zögernde US-Administration zum Handeln bewegen und trugen auf europäischer Seite die Hauptlast der massiven Luftangriffe gegen die regimetreuen Verbände von Machthaber Gaddafi. Paris und London sind damit erstmals seit der Suez-Krise von 1956 wieder militärische Hauptakteure im Nahen und Mittleren Osten. Auch sandte Paris, im Einklang mit London und Rom, Militärberater nach Libyen, um den Aufständischen zu einer verbesserten militärischen Organisation zu verhelfen<sup>24</sup> und lieferte den Rebellen auch Waffen und Munition.<sup>25</sup> Nach anfänglicher Zurückhaltung in Bezug auf eine militärische Führungsrolle der NATO in diesem Konflikt lenkte Paris ein und forderte wenig später von der NATO ihre militärischen Aktivitäten gegen die Gaddafi-Truppen zu intensivieren.<sup>26</sup>

Auch gegenüber Syrien war Frankreich diplomatisch sehr aktiv und drängte auf EU-Sanktionen. Paris versuchte im Sicherheitsrat der UNO, gemeinsam mit seinen europäischen Partnern Großbritannien, Deutschland und Portugal, eine Resolution zur Verurteilung der syrischen Unterdrückung voranzutreiben, die jedoch am Widerstand Russlands und Chinas scheiterte.<sup>27</sup>

Im Kontext des Libyenkonflikts war Frankreich durchaus nicht geneigt, sämtliche diplomatischen Schritte eng mit seinen europäischen Partnern abzustimmen. Dies gilt insbesondere für die Anerkennung des Übergangsrats der libyschen Rebellen als legitimer Repräsentant des libyschen Volkes, die die europäischen Partner, nicht zuletzt Deutschland, überraschte. „Wir sind nicht konsultiert worden“, so Außenminister Westerwelle.<sup>28</sup>

21 Vgl. *The Economist*: Nicolas Sarkozy's diplomatic troubles, 3.3.2011.

22 Vgl. *Le Monde*: Londres, Paris et Berlin appellent à un 'processus de changement' en Egypte, 1.2.2011.

23 Vgl. Joint statement by French President Nicolas Sarkozy and British Prime Minister David Cameron, 28.3.2011, [http://www.diplomatie.gouv.fr/en/article\\_imprim.php?id\\_article=15306](http://www.diplomatie.gouv.fr/en/article_imprim.php?id_article=15306).

24 Vgl. *Le Monde*: Paris, Londres et Rome accentuent leur engagement dans le conflit libyen, 22.4.2011.

25 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Paris liefert libyschen Rebellen Waffen, 30.6.2011.

26 Vgl. *FAZ.Net*: Frankreich wirft Nato mangelndes Engagement vor, 14.4.2011, <http://www.faz.net/artikel/C32315/libyen-frankreich-wirft-nato-mangelndes-engagement-vor-30333926.html>.

27 Vgl. *Le Monde*: L'onde de choc syrienne, impasse diplomatique et crise humanitaire, 14.6.2011.

Die zögerliche Haltung der deutschen Bundesregierung und ihre Enthaltung im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zur Resolution 1973 wurden in Paris mit ungewohnt deutlichen Worten kritisiert. Er könne sich nicht erinnern, so wurde Außenminister Juppé zitiert, „wann Deutschland und Frankreich zuletzt in einer entscheidenden außenpolitischen Frage so große Divergenzen aufwiesen“.<sup>29</sup> Die deutsche Haltung bescherte Präsident Sarkozy eine durchaus willkommene Gelegenheit, eine politisch-diplomatische Führungsrolle wahrzunehmen, nachdem Frankreich über Monate hinweg in der Eurozonenkrise eher als Juniorpartner einer selbst- und machtbewussten Bundesrepublik aufgetreten war.

Die Erfahrung des diplomatischen wie militärischen Umgangs mit dem „arabischen Frühling“ und insbesondere mit Libyen und die militärische Zurückhaltung der Bundesrepublik haben die schon zuvor in Paris erkennbaren Zweifel an der Leistungsfähigkeit und dem Entwicklungspotential der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union weiter verstärkt. Damit gewinnt die diplomatische, militärische und rüstungswirtschaftliche Kooperation mit Großbritannien auf bilateraler Ebene weiter an Bedeutung. Sie war in zwei sehr ambitionierten französisch-britischen Verträgen zur Sicherheits- und Verteidigungskooperation vom 2. November 2010 schon sichtbar zum Ausdruck gekommen.<sup>30</sup> Großbritannien als Hauptpartner für Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik, Deutschland als Hauptpartner in europäischen Wirtschafts- und Währungsfragen, dies scheint in Paris die Schlussfolgerung aus den Entwicklungen des vergangenen Jahres zu sein.

### Weiterführende Literatur

Sergio Carrera/Anaïs Faure Atger: L'affaire des Roms. A Challenge to the EU's Area of Freedom, Security and Justice, Centre for European Policy Studies, Brüssel, September 2010, <http://www.ceps.eu/ceps/download/3746>.

Claire Demesmay u.a. (Hrsg.): La France et l'Allemagne face aux crises européennes, Pessac 2010.

Ronja Kempin/Jocelyn Mawdsley/Stefan Steinicke: Abkehr von der GSVP?: Französisch-britischer Bilateralismus in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2010, [www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=7581](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=7581).

Joachim Schild: Quel leadership franco-allemand en matière de gouvernance économique européenne?, in: *Annuaire Français des Relations Internationales* Vol. XII/2011, La Documentation Française/Bruylant, S. 493-510.

---

28 Vgl. *Le Monde*: L'embarras des Occidentaux face à la guerre en Libye, 12.3.2011.

29 Vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Frankreich freut und ärgert sich, 19.3.2011.

30 Vgl. *Déclaration franco-britannique sur la coopération de défense et de sécurité*, London, 2.11.2010, [www.elysee.fr/president/root/bank/pdf/president-9948.pdf](http://www.elysee.fr/president/root/bank/pdf/president-9948.pdf).

# Griechenland

Peter A. Zervakis

Die Suche nach einem angemessenen Umgang der griechischen Regierung mit den sozialen und politischen Folgen ihrer einschneidenden Sanierungsmaßnahmen der Staatsfinanzen stand im Vordergrund der Berichterstattung. Als die Europäische Union und der Internationale Währungsfonds Griechenland vor gut einem Jahr als erstem Mitgliedsland der Eurozone zur Abwendung seines Staatsbankrotts einen Kredit über 110 Milliarden Euro gewährt hatte, knüpften sie ihn an so drakonische Kreditbedingungen, dass die griechische Souveränität in Finanzangelegenheit zumindest in den nächsten Jahren stark beschränkt wurde.<sup>1</sup> Dies löste eine heftige innergriechische Debatte aus: Inwieweit hat die „ausländische Intervention“ die strukturellen Defizite des Landes, die faktisch für die politischen Reformblockaden des letzten Jahrzehnts verantwortlich sind, angemessen in den Finanzierungsplänen berücksichtigt?<sup>2</sup>

## Folgen des Sanierungsprogramms

Die Fortschritte der griechischen Regierung nach 13 Monaten konsequenter Sparsamkeit können sich mittlerweile sehen lassen: Das Haushaltsdefizit wurde 2010 auf fünf Prozent des Bruttoinlandsprodukts (= 12 Milliarden Euro) gesenkt, was laut OECD keinem ihrer Mitgliedsländer im letzten Vierteljahrhundert gelungen ist (siehe Tabelle 1). Dazu beigetragen hat eine Senkung der öffentlichen Ausgaben um neun Milliarden Euro und eine Erhöhung der Einnahmen, hauptsächlich jedoch über eine Steigerung der indirekten Steuern, um vier Milliarden Euro. Daneben wurden Maßnahmen zur Verkleinerung des öffentlichen Sektors, zur Reform des Rentensystems, zur Förderung des Wirtschaftswachstums durch Liberalisierung zentraler Wirtschaftsbereiche sowie zur Beseitigung bürokratischer Hindernisse für Investoren aus dem In- und Ausland eingeleitet. Bis 2015 plant die Regierung zudem die Privatisierung von Staatsbesitz im Wert von 50 Milliarden Euro.

Allerdings musste der griechische Steuerzahler, vor allem die abhängig Beschäftigten<sup>3</sup> und die Rentner, den größten Anteil an der Verminderung des Defizit bisher tragen: Ein Drittel der Einsparungen im öffentlichen Bereich erfolgte durch Kürzungen von Gehältern, Renten- und Sozialleistungen. Etwa drei Viertel der staatlichen Mehreinnahmen stammte 2010 aus der Erhöhung der indirekten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Bis 2015 sollen weitere 30 Milliarden Euro zumeist über sozialverträgliche Stellenstreichungen im öffentlichen Dienst<sup>4</sup>, weiteren Einschnitten im Verteidigungshaushalt<sup>5</sup> und über neue, unpopuläre Steuererhöhungen eingespart werden. Das Sparpaket wurde dennoch am

---

1 Vgl. den Länderbeitrag zu Griechenland im Jahrbuch der Europäischen Integration von 2010.

2 Vgl. u.a. zur Reformdebatte <http://greekeconomistsforreform.com/> und Malkoutzis, Griechenland, S. 1-9.

3 Entgegen mancher öffentlicher Vorurteile in Europa zahlen etwa zwei von drei Griechen, also alle Angestellten, bei denen die Arbeitgeber direkt Steuern und Sozialabgaben einbehalten, tatsächlich ihre Steuern. Dagegen ist die Steuermoral bei den Selbständigen und Freiberuflern sehr niedrig. Deshalb liegen die Steuereinnahmen in Griechenland nur um etwa fünf Prozent des BIP unter dem EU-Durchschnitt (Malkoutzis, Griechenland, S. 5).

4 150.000 Beamte werden nicht wieder ersetzt (Malkoutzis, Griechenland, S. 2).

5 Im Jahre 2010 wurde das griechische Verteidigungsbudget bereits um zwei Milliarden Euro gekürzt (ebenda).

29. Juni 2011 nach langen Debatten im griechischen Parlament mit knapper Regierungsmehrheit verabschiedet, weil dies die wichtigste Voraussetzung für die Auszahlung weiterer, dringend benötigter internationaler Kredite war, um den Staatsbankrott abzuwenden.

Der Sparkurs führte mittlerweile zum Abbau von 230.000 Arbeitsplätzen und erhöhte die Arbeitslosenquote auf 16,2 Prozent. Das ist der höchste Stand seit Eintritt Griechenlands in die Eurozone. Die Folgen der hohen Arbeitslosigkeit, die strukturell bedingt schnell in die Langzeitarbeitslosigkeit führt, spüren überdurchschnittlich hoch insbesondere die jungen Arbeitnehmer, Schüler und Studenten zwischen 15 und 34 Jahren. Von den derzeit 811.000 Arbeitslosen haben lediglich 280.000 überhaupt Anspruch auf staatliche Hilfen, die maximal 12 Monate und weniger als 500 Euro betragen dürfen. Die Krise machte deutlich, dass Griechenland seit je über keine aktiven staatlichen Arbeitsmarktpprogramme wie Umschulungen und Gehaltsergänzungen für Erwerbslose verfügt und sich ganz auf die in Krisenzeiten schnell überstrapazierte familiäre Solidarität und freiwillige Arbeitnehmermigration verlässt.<sup>6</sup>

Hinzu kommen die Folgen einer sich verschärfenden wirtschaftlichen Rezession für die Konsumenten: Griechenland hängt mit mehr als 70 Prozent seiner Wirtschaftsleistung vom privaten Konsum ab. Die Konsumausgaben gingen jedoch Ende 2010 um fast neun Prozent auf ca. 40 Milliarden Euro zurück. Handel und Gewerbe, ohnehin schwer belastet von Steuererhöhungen, steigendem Kaufkraftverlust der Konsumenten, traditionell hohem Liquiditätsmangel und abnehmendem Vertrauen, gingen um bis zu 12 Prozent zurück. Dies hatte die Schließung von ca. 65.000 Geschäften zur Folge. Die meist kleinen Unternehmen reagierten daraufhin mit weiteren Lohnkürzungen zwischen 10-20 Prozent; im öffentlichen Dienst und bei den Rentenzahlungen erfolgten die Kürzungen sogar um 20-30 Prozent, was das ohnehin unterfinanzierte sowie schlecht organisierte Sozialversicherungssystem weiter belastete und die Krise noch zusätzlich verschärfte.

Die Folgen dieses einseitigen staatlichen Austerity-Programms sind im täglichen Straßenbild der Metropole Athen sichtbar. So stieg die Obdachlosenzahl in der Hauptstadt auf 25 Prozent. Wurden in der größten, von Nichtregierungsorganisationen betriebenen Armenküche Athens vor einer Dekade noch 100 Menschen pro Tag ernährt und eingekleidet, so stehen heute täglich ca. 3.500 Arbeitslose oder Empfänger niedrigster Gehälter und Renten dafür an. Das durchschnittliche Alter der Hilfsbedürftigen liegt heute bei 47 Jahren, während es vor zwei Jahren noch bei 60 lag. Ein sicheres Anzeichen dafür, dass mehr Erwerbstätige entweder ihren angestammten Arbeitsplatz oder ihre Selbständigkeit wegen Auftragsmangel aufgeben mussten. Zugleich sind viele der Hilfsorganisationen selbst wegen des ungebrochenen Ansturms und weiterer staatlicher Kürzungen von Schließung bedroht. Die Regierung kündigte zudem an, die staatlichen Subsidien für Behinderte für den Kauf von Rollstühlen und Prothesen um die Hälfte zu kürzen.<sup>7</sup>

### **Reaktionen auf das Sparprogramm**

Erste Meinungsumfragen im Juni belegen eine steigende Unzufriedenheit der Wähler mit dem einseitigen Sparkurs der Regierung. Dazu kommt eine bislang neue, parteipolitisch unabhängige sogenannte „Bewegung der empörten Bürger“, die seit dem 25. Mai jeden

---

6 Nach unbestätigten Gewerkschaftsangaben gibt es bereits heute fünf Prozent mehr Langzeitarbeitslose als offiziell verzeichnet. Erwartet wird, dass die offizielle Arbeitslosenrate in 2012 auf 20 bzw. tatsächlich 25 Prozent steigen wird. Dies würde der Rate aus dem Jahr 1961 entsprechen, als die große Auswanderungswelle einsetzte (Malkoutzis Griechenland, S. 3).

7 Ebenda, S. 3f.

Abend Tausende von Menschen in den größten Städten des Landes zu mobilisieren versteht. Auffallend an diesen medial verbreiteten Protesten, an denen an einigen Tagen bis zu 100.000 Demonstranten teilnahmen, um gegen weitere internationale Kreditvereinbarungen zu skandieren, ist ihre demonstrative Friedlichkeit und ihre Überparteilichkeit bzw. sichtbare Bindungslosigkeit von den traditionellen Parteien und Gewerkschaften, die weiter an Ansehen und Einfluss in der Gesellschaft verlieren. Sie werden jetzt als die eigentlichen Verursacher der Strukturkrise wahrgenommen und beschimpft, weil deren klientelistische Abhängigkeiten zu den Wählern den öffentlichen Dienst künstlich aufgeblasen, korrumpiert und ineffizient gemacht haben. Zudem wurde die Privatinitiative durch die überbordende staatliche Bürokratie und demonstrationsfreudige Gewerkschaften im öffentlichen Dienst blockiert.<sup>8</sup>

Die Mehrheit der Griechen lehnt dagegen den nationalistischen Populismus strikt ab: Die Rückkehr zur Drachme wird ebenso verworfen wie die Zugehörigkeit zur Eurozone begrüßt wird. Die Absage des Wählers an leichte Wege aus der Krise spürt auch die stärkste Oppositionspartei. Diese schneidet in aktuellen Meinungsumfragen trotz ihrer vehementen und öffentlich zur Schau gestellten Verweigerung der Unterstützung des Regierungskurses sowie dem Aufzeigen von (Schein-)Alternativen wie z. B. unfinanzierbare Steuersenkungsangebote sogar schlechter ab als bei den letzten Parlamentswahlen von 2009.<sup>9</sup> Ebenso wenig konnten die Kommunisten, immerhin drittstärkste Partei, und die rechten Nationalorthodoxen, die wegen ihres populistischen Extremismus in Wirtschafts- und Einwanderungsfragen grundsätzlich nicht koalitionsfähig mit den beiden großen Parteien *Néa Dimokratía* (ND) und PASOK sind, von der Krise profitieren. Dagegen stehen zwei neuere Kleinstparteien, die gemäßigten Demokratischen Linken und die moderate Demokratische Allianz, in der Gunst des griechischen Wählers. Als Folge der breiten Unzufriedenheit mit dem bestehenden politischen System könnten sie laut Umfragen bei den nächsten Wahlen die Dreiprozentschwelle zum Einzug ins Parlament leicht nehmen. Allerdings sind diese vergleichsweise gemäßigten Reaktionen auf die Krise relativ anfällig gegenüber weiteren neuen Sparprogrammen der Regierung Papandréou, wie die tagelangen Massenproteste der „empörten Bürger“ und die Streiks der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes nach entsprechenden Ankündigungen bewiesen. Keine der beiden großen Parlamentsparteien verfügt jedoch über eine eigene Mehrheit und Koalitionsregierungen können selten reüssieren, wie der letzte gescheiterte Versuch zwischen ND- und PASOK-Führungen am 16. Juni zur Bildung einer Regierung der nationalen Einheit anschaulich machte. Die traditionell hoch polarisierte Parteienlandschaft zeigt wenig Verständnis für die gegenwärtige Abkehr der Wähler vom etablierten politischen System der letzten vierzig Jahre, was ein zusätzlicher Unsicherheitsfaktor in der fragmentierten politischen Kultur des Landes ist.

### **Auswege aus der Krise**

Die heute von außen mitbestimmte Steuerpolitik schränkt die Wettbewerbsfähigkeit Griechenlands in Europa ein:<sup>10</sup> Schon heute hat das Land sowohl den dritthöchsten Mehrwertsteuersatz als auch die dritthöchsten Sozialversicherungsbeiträge in der EU sowie die zweithöchste Benzinsteuern. Gefährliche Konsequenzen für den sozialen Frieden könnte daher die abermalige Anhebung der Lohn- und Einkommenssteuersätze um weitere ein bis vier Pro-

<sup>8</sup> Ebenda, S. 4f.

<sup>9</sup> Vgl. den Länderbeitrag zu Griechenland im Jahrbuch der Europäischen Integration von 2009.

<sup>10</sup> Malkoutzis, Griechenland, S. 6.

zent und die Erhöhung der Mehrwertsteuer für die Restaurationsbetriebe und Cafés bedeuten. Der Eindruck herrscht heute in der veröffentlichten Meinung Griechenlands vor, dass die Kosten der Krise unfair verteilt werden, weil die Regierung nicht energisch genug gegen die grassierende Steuerhinterziehung vorgeht. Aus diesem Grund plant das Finanzministerium in diesem Jahr drei Milliarden Euro Steuern allein durch die Jagd auf Steuerhinterzieher einzutreiben. Der Finanzminister hat sogar eine engere Kooperation mit den Behörden in der Schweiz und anderen Staaten in Europa angekündigt. Allerdings liegt die Ursache für die bisherige Erfolglosigkeit in der strukturellen Schwäche des griechischen Staats. Der Verwaltung fehlen Fachkräfte, technisches Know-how und wirkungsvolle Instrumente. Es gibt zahlreiche weitere Beispiele für die Ineffizienz des Staatsapparats. So hatte Griechenland zwischen 2007-13 Anspruch auf 4,2 Milliarden Euro an EU-Gelder aus dem Europäischen Sozialfonds für Programme zur Förderung von Beschäftigung und sozialer Integration. Bislang wurden davon nur 18,5 Prozent der Mittel von den griechischen Behörden abgerufen. Zudem haben die Steuerzahler in einigen Politikbereichen wie Bildung und Fortbildung den fatalen Eindruck, einen zu hohen Preis für relativ geringe Leistungen des schwachen Staats zu bezahlen.<sup>11</sup> Die griechische Regierung sollte zusammen mit der EU und dem IWF eine Strategie entwickeln, wie ein kostengünstigerer, kleinerer öffentlicher Sektors effizienter und besser auf die Anforderungen seiner Bürger ausgerichtet sein könnte. Eine solche Vision zur Zukunftsfähigkeit Griechenlands würde dazu beitragen, die Unterstützung des Wahlvolks für andere, nicht immer populäre Maßnahmen der Regierung zu erhalten.

Tabelle 1: Reduktion des griechischen Haushaltsdefizits 2009-2010

	% des BIP	Milliarden €
Verringerung Haushaltsdefizit (2009-10)	5	12
<b>Öffentliche Ausgaben</b>	3,7	9
Gehalts- und Pensionskürzungen	1,2	2,8
Reduktion Verteidigungsausgaben	0,9	2
Betriebskosten	0,7	2
Öffentliche Investitionen	0,4	1
Sozialausgaben	0,3	0,4
Andere Ausgaben	0,3	0,8
<b>Zusätzliche Einnahmen</b>		
Indirekte Steuern	1,8	4
Veräußerungsgewinne	1,3	3
Einnahmen aus Sozialversicherungen	0,6	1
Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen	0,4	1

Quelle: Die Zahlen stammen aus dem griechischen Finanzministerium und sind zitiert in: Nick Malkoutzis: Griechenland ein Jahr in der Krise, Berlin (FES) 2011, S. 1.

### Weiterführende Literatur

Featherstone, Kevin: The Greek Sovereign Debt Crisis and EMU: A failing state in a skewed regime, in: Journal of Common Market Studies 49 (2011) 2, S. 193-217.

Grigoriadis, Ioannis N.: The Greek Tragedy, in: World Policy Journal 28 (2011) 2, S. 101-109.

Malkoutzis, Nick: Griechenland – ein Jahr in der Krise, Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2011.

<sup>11</sup> Griechische Familien geben z.B. für privaten Nachhilfeunterricht ihrer Kinder etwa 20 Prozent der jährlichen öffentlichen Bildungsausgaben des Landes aus (952 Millionen Euro) (ebenda).



# Irland

Nicholas Rees<sup>1</sup>

Die von Premierminister Brian Cowen (Taoiseach) geführte Koalitionsregierung aus Fianna Fáil und Grünen blieb 2010 weiter an der Macht. Ihre Beliebtheit schwankte im Laufe des Jahres, je nach Grad der großen öffentlichen Besorgnis über den Zustand der irischen Wirtschaft und die rigiden Haushaltsbeschlüsse, die für den Dezember 2010 angekündigt waren. Dauerthema war die Bankenkrise. Das ganze Jahr über kamen Details über die Miswirtschaft des irischen Bankenwesens, zu der u.a. im Juni zwei Berichte veröffentlicht wurden,<sup>2</sup> und der irischen Bauindustrie an die Öffentlichkeit. Ende November 2010 sah sich schließlich der Taoiseach zur Ankündigung von Neuwahlen im neuen Jahr gezwungen. Die Grünen hatten bereits zuvor angekündigt, nach Verabschiedung des neuen Haushalts im Dezember die Regierungskoalition verlassen zu wollen. Die Regierung von Brian Cowen erlitt bei den Neuwahlen am 25. Februar 2011 eine große Niederlage. Er wurde von Enda Kenny mit seiner Koalitionsregierung aus Fine Gael und Labour abgelöst. Die neue Regierung stand 2011 vor der schwierigen Aufgabe, die Bedingungen des irischen Rettungsplan zu verbessern, der als besonders rigide und kostenintensiv wahrgenommen wurde.

## Die irische Bankenkrise

Irland war mit großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten konfrontiert. Das Wirtschaftswachstum stagnierte und bereits zu Beginn des Jahres 2010 war offensichtlich, dass drei der vier irischen Banken – die Allied Irish Banks, die Bank of Ireland und die Anglo-Irish Bank – ohne eine Rekapitalisierung und der Unterstellung unter staatliche Kontrolle nicht überleben würden. Zusätzlich war die Baubranche so massiv verschuldet, dass Kredite nicht zurückbezahlt werden konnten. Die Arbeitslosigkeit erreichte zeitweise bis zu 14% und die Anzahl der Auswanderer und Auswanderungswilligen, u.a. nach Großbritannien, Kanada, Australien und Neuseeland, nahm zu. Die Regierung sah sich zu Einschnitten bei den öffentlichen Ausgaben gezwungen. Diese betrafen insbesondere Kürzungen bei den Sozialausgaben sowie Lohnsenkungen.

Die wahren Ausmaße der Bankenkrise wurden im Laufe des Jahres 2010 immer deutlicher. Endes des Jahres war klar, dass Irland nicht in der Lage sein würde, seine Schulden zurückzuzahlen. Entsprechend schnellten die Kreditzinsen nach oben. Schließlich sollten sich die einige Zeit von der Regierung abgewiegelt Gerüchte über eine Intervention von Europäischer Union und Internationalem Währungsfonds (IWF) bewahrheiten. Und auch das vierte irische Finanzinstitut, die Allied Irish Banks, wurde Ende des Jahres ver-

---

1 Übersetzt aus dem Englischen. Eine längere Version dieses Beitrags erscheint in *Irish Studies in International Affairs*, Volume 22, 2011.

2 Siehe beispielsweise die Berichte des Präsidenten der irischen Zentralbank, Patrick Honohan, und der Bankenexperten Max Watson und Klaus Regling. Die Berichte kritisieren das Scheitern der Regierungspolitik, die unzureichende Finanzregulierung und die Praktiken des Bankensektors. Die Ursache wird nicht als Ergebnis des Kollapses der US-Bank Lehman Brothers im September 2008 gesehen, sondern im eigenen irischen Scheitern. Die Regierung räumte daraufhin finanzpolitische Fehlentscheidungen ein. Vgl. auch Simon Carswell/Stephen Collins/Ciaran Hancock: *Homemade factors to blame for the financial crisis*, reports claim, *Irish Times*, 10.06.2010.

staatlich.<sup>3</sup> Die Rating-Agentur Moody's stufte die Kreditwürdigkeit Irlands im Dezember 2010 beinahe bis auf „Ramschniveau“ herab.

Der Taoiseach und seine Minister standen im irischen Parlament (Oireachtas) Rede und Antwort über die Ereignisse des Jahres. Dies schloss auch die Berichterstattung über die Gipfeltreffen des Europäischen Rates mit ein. Im Parlament wurde eine Reihe von Gesetzesvorlagen diskutiert, die sich direkt auf die irische Europapolitik auswirkten. Dazu zählten u.a. die Gesetze zur Kreditrahmenvereinbarung vom Mai und der Europäischen Finanz-Stabilisierungs-Fazilität (EFSF) vom Juli. Insbesondere in den Gemeinsamen Ausschüsse für die Außen- und Europapolitik wurde kontrovers diskutiert. Im Europaausschuss, unter dem Vorsitz von Bernard Durkin (Fine Gael), waren regelmäßig die Arbeiten des Ministerrates, das Arbeitsprogramm der EU-Kommission 2011 und die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates auf der Agenda. Unter anderem fanden Anhörungen zur Europa 2020 Strategie, der Finanzkrise, den EU-Beziehungen zur Türkei und dem Mittelmeerraum sowie zum Binnenmarkt statt. Unterstützt wurde der Ausschuss im letzten Jahr durch einen untergeordneten Ausschuss zur Rolle des irischen Parlaments in der EU, der unter dem Vorsitz von Lucinda Creighton (Fine Gael) im Frühjahr 2010 insgesamt sechs Mal tagte. In seinem im Juli veröffentlichten Bericht forderte er eine stärkere Rechenschaftspflicht der Regierung in europapolitischen Fragen.

### **Fiskalpolitische Interventionen der EU**

Irlands Abhängigkeit von der Unterstützung der EU wuchs zusehends. Zwar versuchte Irland die heimische Wirtschaftskrise in den Griff zu bekommen – war jedoch nicht in der Lage, die Rekapitalisierung der Banken ausreichend zu finanzieren und sah sich in Folge dessen mit steigenden Kosten für Anleihen auf den internationalen Märkten konfrontiert. Im ersten Halbjahr 2010 galt der Großteil der Aufmerksamkeit in der EU noch der sich verstetigenden Krise in Griechenland, doch wurde zusehends offensichtlich, dass wohl auch Irland Hilfe benötigen würde. Der frühe informelle Gipfel des Europäischen Rates am 11. Februar hatte die neue Europa 2020 Strategie auf der Tagesordnung. De facto widmete sich der Gipfel jedoch dem Problemfall Griechenland und der Frage, ob es dem Land gelingen würde, die Stabilitätskriterien zu erfüllen. Die Staats- und Regierungschefs ließen zu diesem Zeitpunkt verlautbaren, dass „alle Länder der Eurozone für eine solide nationale Wirtschaftspolitik im Einklang mit den vereinbarten Regeln sorgen müssen. Sie tragen gemeinsam die Verantwortung für die wirtschaftliche und finanzpolitische Stabilität der Eurozone“.<sup>4</sup> Dies erlaubte die Unterstützung der griechischen Regierung bei der Einführung weiterer Maßnahmen – und erkannte gleichzeitig an, dass die bisherigen Anstrengungen für eine Rettung Griechenlands nicht ausreichten. Auch wurden Befürchtungen laut, dass die Schuldenkrise in Irland und Griechenland die Stabilität des Euro gefährden könnte, was wiederum zu weiteren Problemen in anderen Staaten der Eurozone – wie Portugal, Spanien, Italien und sogar Belgien – führen könnte.

In diesem Zusammenhang war Irland besonders darauf bedacht, in Brüssel die wirtschaftlichen Interessen des Landes und den Rückhalt der Europäischen Union sicherzustellen. Dazu gehörten neben der Unterstützung auch das Einverständnis zur Gründung der National Asset Management Agency (NAMA), für die nach den Beihilfavorschriften die

---

3 Jill Treanor: Ireland nationalises fourth bank in attempt to stem run on AIB, *The Guardian*, 24.12.2010.

4 Der Taoiseach spricht im Unterhaus des Parlaments (Dáil) nach dem informellen Gipfel des Europäischen Rates, 11.02.2010, [www.taoiseach.ie.gov.ie/eng/Government\\_Press\\_Office/Taoiseach's%20speeches](http://www.taoiseach.ie.gov.ie/eng/Government_Press_Office/Taoiseach's%20speeches).

Genehmigung der EU-Kommission erforderlich ist. Im Februar 2010 gab die Kommission ihre Zustimmung und die NAMA konnte mit dem Erwerb von Immobilienanleihen ihre Arbeit aufnehmen.

Mit den zunehmenden Schwierigkeiten in Griechenland, Irland und in anderen Staaten der Eurozone intensivierte sich die von den Mitgliedstaaten, der Kommission und der Europäischen Zentralbank (EZB) geführte Debatte über den künftigen Kurs in der Wirtschafts- und Finanzkrise. Das Gipfeltreffen des Europäischen Rates am 25.-26. März stand daher erneut im Schatten der Schuldenkrise Griechenlands. Im Vorfeld des Gipfels trafen sich die Staats- und Regierungschefs der Eurozone, um eine vorläufige Einigung über die Hilfsmaßnahmen für Griechenland zu erzielen. Auf dem Gipfel gelang es – trotz der deutschen Forderung nach einem strengeren Kontrollsystem – ein Rettungspaket für Griechenland zu schnüren. Von deutscher Seite wurde sogar eine Vertragsrevision des Vertrags von Lissabon gefordert, um künftig eine größere Überwachung der Finanzen eines EU-Mitgliedstaats zu gewährleisten. Der Gipfel beauftragte außerdem den Präsidenten des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, mit der Errichtung einer Taskforce, die aus den EU-Mitgliedstaaten bestehen und mit Kommission und EZB zusammenarbeiten sollte, um bis Ende 2010 Optionen zur Verbesserung des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu prüfen. Im Anschluss des Gipfels warb der Taoiseach in der irischen Öffentlichkeit für die Bereitstellung von Krediten für Griechenland, die u.a. auch von Irland aufgebracht werden mussten. Die griechische Regierung sollte sich im Gegenzug zu einem strengen Sparprogramm verpflichten. Am 23. April beantragte die griechische Regierung schließlich offiziell Finanzhilfe aus dem ersten Rettungspaket von EU und IWF.

Am 7. Mai 2010 fanden sich die Staats- und Regierungschefs der 17 Mitgliedstaaten der Eurozone zusammen, um über die endgültigen Bedingungen der Unterstützung für Griechenland zu befinden. Deutschland sicherte seine Unterstützung für das Rettungspaket nur unter der Auflage harter Sparmaßnahmen zu. Im Vorfeld des Treffens der Mitglieder der Eurozone am 7. Mai 2010 informierte der irische Finanzminister seine Kabinettskollegen über die Bedingungen des Rettungspakets und warb um die Zustimmung des Dáil, die für die Beteiligung Irlands nötig war.

Die EU-Finanzminister sprachen sich grundsätzlich für die Errichtung eines europäischen Rettungsschirms zur Unterstützung von in defizitäre Schwierigkeiten geratener EU-Staaten aus. Auch in Irland favorisierten laut einer MRBI-Umfrage 49% der Befragten eine größere Kontrolle und mehr Überwachung der nationalen Haushalte.<sup>5</sup> Dieses Ergebnis dürfte auch durch die zunehmende Ernüchterung der Iren mit ihrer Regierung beeinflusst worden sein, die mit ihren politischen Entscheidungen die aktuelle Wirtschafts- und Finanzkrise begünstigt hatte.

Anfang Juni 2010 beschlossen die Staats- und Regierungschefs die Gründung der Europäischen Finanz-Stabilisierungs-Fazilität (EFSF). Dies schloss auch einen gemeinsamen Brief an den Kommissionspräsidenten ein, der ein rascheres Eingreifen der EU angesichts der Spekulationen auf den Finanzmärkten forderte. Im Gegenzug für ihre Unterstützung schlug die EU-Kommission ein Peer-Review-Verfahren der Haushalte der Mitgliedstaaten vor. Mit der EFSF sollte Geschlossenheit demonstriert werden, nachdem die deutsch-französischen Unstimmigkeiten über die Rettungspläne eklatanter wurden. Im Vorfeld des Europäischen Rates vom Juni führten Sarkozy und Merkel intensive Gespräche, um eine

---

5 Stephen Collins: Majority of voters agree that there should be greater supervision of national budgets, Irish Times, 12.06.2010

Einigung über den künftigen Kurs in der Wirtschafts- und Finanzkrise herbeizuführen. Die Franzosen hatten sich zuvor vehement für die Schaffung einer neuen Organisation oder eines Sekretariats zur Überwachung der EU-Wirtschaftspolitik eingesetzt, gegen das sich die deutsche Bundeskanzlerin ausgesprochen hatte. Auch wurde immer deutlicher, dass Spanien, Griechenland, Irland und Portugal auf den Anleihemärkten erneut unter Druck geraten würden.

Das Gesetzesvorhaben zur Gründung der EFSF durchlief alle Phasen des Gesetzgebungsprozesses im Dáil, das diese schließlich am 24. Juni 2010 billigte. Nun war es Irland möglich, sowohl Mittel für die Fazilität bereitzustellen, als auch von diesen zu profitieren.

Auf dem Treffen des Europäischen Rates am 27. Juni 2010 in Brüssel stand zum ersten Mal nicht die Krise in Griechenland im Vordergrund, stattdessen konnten die Staats- und Regierungsgeschäft sich dem Alltagsgeschäft zu wenden. Der Gipfel verabschiedete die Europa 2020 Strategie. Darüber hinaus einigte man sich auf die Leitlinien für die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik. Weitere Punkte auf der Tagesordnung waren u.a. die Vorbereitung des G20-Gipfel in Toronto, der UN-Millenniumsgipfel in New York und die UN-Konferenz in Cancun über den Klimawandel.

Anfang Juli berichtete die Irish Times, dass die EU-Kommission bereits im März die Tragfähigkeit der Pläne der irischen Regierung zur Rekapitalisierung der Anglo-Irish Bank infrage gestellt hatte.<sup>6</sup> An dieser Einschätzung änderte auch der EU-weite Bankenstresstest vom 23. Juli nur wenig, den die Anglo-Irish Bank und die Bank of Ireland bestanden. Ende August wurde die Kreditwürdigkeit Irlands von der Ratingagentur Standard & Poor's herabgestuft. Anfang September versicherte der deutsche Außenminister der irischen Regierung noch sein Vertrauen in ihr Krisenmanagement,<sup>7</sup> und die Garantieregelungen der irischen Bankensicherheit wurden nach einem Treffen des irischen Finanzministers mit EU-Wettbewerbskommissar Joaquin Almunia bis Dezember 2010 verlängert. Doch europaweit wuchs die Besorgnis über die Stabilität des irischen Bankensystems und die möglichen Folgen eines Zusammenbruchs für ganz Europa. Diskutiert wurde – angeregt von EZB-Präsident Jean-Claude Trichet – sogar die Aussetzung des Stimmrechts im Ministerrat, gegen die sich auf einem informellen Treffen der EU-Außenminister der irische Außenminister aussprach.

Am 16. September 2010 nahmen der Taoiseach und sein Außenminister am Gipfeltreffen des Europäischen Rates teil, das sich mit der Bündnispolitik der EU befasste. Im Vorfeld des Gipfels ließ der Taoiseach wissen, dass ein Ausbau der Kooperation der EU mit der NATO – der im Rahmen des EU-Krisenmanagements der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) wahrscheinlich ist – die irische Neutralität nicht kompromittieren würde. Seine Ankündigung war in erster Linie innenpolitisch motiviert und galt der Opposition – insbesondere Fianna Fáil –, die sich gegen die Zusammenarbeit mit der NATO aussprechen könnte. Zu diesem Zeitpunkt wurde auch bekannt, dass kein irischer Diplomat für die Spitzenjobs des neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) in der näheren Auswahl war. Im Oktober wurde dann schließlich doch noch der Ire David O'Sullivan in eine leitende Position des neuen Dienstes ernannt.

Ende September legte die EU-Kommission dem Europäischen Parlament ein umfangreiches Maßnahmenpaket zur Stärkung der europäischen „Economic Governance“ vor. Dieses strebte eine weiter reichende und verbesserte Überwachung der Fiskalpolitiken und makroökonomische Politiken sowie Strukturreformen an. EU-Haushaltskommissar Olli Rehn

---

6 Arthur Beesley: EU expresses doubts over State's survival plan for Anglo, Irish Times, 06.07.2010.

7 Derek Skally/Harry McGee: Germanys supports Ireland's crisis measures, Irish Times, 03.11.2010.

ließ in einem Interview mit der Irish Times wissen, dass Irland keine Mittel aus den Rettungsfonds beantragen müsse, sofern es bald seinen Haushalt reformierte.<sup>8</sup> Dies verstärkte die Sorgen der Iren, dass sie gegebenenfalls ihren niedrigen Unternehmenssteuersatz von 12,5% anpassen müssten, ein Anliegen, das auch von der deutschen und französischen Regierung vorgebracht wurde. Der ehemalige Premierminister Garret FitzGerald forderte die Regierung erneut zu Konsultationen mit den Oppositionsparteien auf, um ihre künftige Wirtschaftspolitik, einschließlich der Unternehmenssteuern, zu diskutieren.<sup>9</sup> Dies wurde, trotz der Gesprächsbereitschaft des grünen Koalitionspartners, zunächst vom Taoiseach abgelehnt, bevor er zu einem Treffen mit den Vorsitzenden der Oppositionsparteien einwilligte.

Im Vorfeld des Oktobergipfels des Europäischen Rates veröffentlichten Bundeskanzlerin Angela Merkel und Frankreichs Staatspräsident Nicolas Sarkozy am 18. Oktober in Deauville eine gemeinsame Erklärung, in der sie Vertragsänderungen für gemeinsame Maßnahmen und einen permanenten Krisenbewältigungsrahmen für die Gewährleistung der finanziellen Stabilität im gesamten Euroraum forderten. Eine Änderung der EU-Verträge wurde aufgrund der damit verbundenen Notwendigkeit eines weiteren Referendums in Irland insbesondere von den Iren selbst – die jüngsten Erfahrungen mit den Referenden zu Nizza und Lissabon waren noch präsent – kritisch aufgenommen.

Neben strengeren Haushaltsregeln und einem permanenten Rettungsmechanismus war auch eine mögliche Vertragsänderung erneut Thema des Oktobergipfels des Europäischen Rates am 28./29. Oktober in Brüssel. Die Staats- und Regierungschefs diskutierten die Ergebnisse und Empfehlungen des Berichts der Van Rompuy Taskforce und forderten deren schnelle Implementierung. Die anderen Themen wie der nächste G20-Gipfel im November, die Klimakonferenz in Cancun im Dezember und die Gipfeltreffen mit den USA, Russland und der Ukraine wirkten daneben fast nebensächlich. Die Staats- und Regierungschefs konnten sich schließlich auf eine kleine Vertragsänderung für die Errichtung eines ständigen Rettungsfonds einigen und beauftragten den Präsidenten des Europäischen Rates, Herman Van Rompuy, die dafür notwendigen rechtlichen Voraussetzungen bis zu ihrem Treffen im Dezember zu prüfen. Bei der Nachbereitung des Treffens begrüßte der Taoiseach die Anstrengungen zur Errichtung eines permanenten Rettungsfonds, äußerte sich jedoch nur sehr zurückhaltend zu der Frage, ob dafür ein Referendum notwendig sein wird.<sup>10</sup>

Spätestens ab November begannen sich die Ereignisse zu überschlagen. Die Gerüchte über eine mögliche Inanspruchnahme von EFSF-Mitteln wurden vom Taoiseach, der EU-Kommission und verschiedenen Kabinettsmitgliedern abgewiegt. Da das Thema allerdings Gegenstand in Diskussionen zwischen der EU-Kommission, der EZB und dem deutschen Außenminister war, forderten die irischen Oppositionsparteien von der amtierenden Regierung Aufklärung. Gleichzeitig wurde Irland von Deutschland und der EZB, sowie Österreich, den Niederlanden und Belgien, aufgefordert, sich um Unterstützung zu bemühen, während dies nach Ansicht anderer Staaten wie Frankreich, Spanien und Italien nicht nötig war.<sup>11</sup> Nach weiteren Beschwichtigungsversuchen der Regierung wurde am 22. November bestätigt, dass die irische Regierung 85 Milliarden Euro an Rettungsmitteln beantragt hatte und dass dieses Gesuch von den EU-Finanzministern gebilligt wurde.<sup>12</sup> Als Teil dieser Vereinbarung ver-

8 Arthur Beesley: Ireland will not need emergency funding, says EU commissioner, Irish Times, 29.11.2010.

9 Vgl. Irish Times, 02./03.10.2010.

10 Arthur Beesley: No decision now on Irish referendum, says Cowen, Irish Times, 30.10.2010.

11 Suzanne Lynch: Pressure eases slightly on Ireland, Irish Times, 16.11.2010.

12 Harry McGee et al: EU approves Irish request for multibillion-euro aid, Irish Times, 22.11.2010; Leigh Philips: EU agrees €85 billion Irish rescue, Dublin to raid pensions funds, EUobserver.com, 20.11.2010.

pflichtete Irland sich zu vierteljährlichen Fortschrittsberichten an ein Inspektorenteam der EU, des IWF und der EZB. Auch wenn der Niedergang Irlands von vielen vorausgesagt wurde, war dies doch eine bittere Angelegenheit für die Iren. Eine britische Zeitung bezeichnete „den moralischen Bankrott der irischen Politik als das größte Hindernis zur Genesung. Die EU kann den Haushalt retten, aber nur eine öffentliche Wahl kann in der Regierung aufräumen“.<sup>13</sup> Für den Sunday Independent war die Vereinbarung schlicht der „Ausverkauf Irlands: der schwärzeste Tag der schwärzesten Woche seit dem Bürgerkrieg“.<sup>14</sup> In Irland gingen über 50.000 Menschen auf die Straße, um gegen die Vereinbarung von EU, IWF und EZB zu protestieren. Die Demonstrationen verliefen, anders als in Griechenland, weitgehend friedfertig. Die Oppositionsparteien kündigten an – sollten sie nach den nächsten Wahlen die Regierung stellen –, sich nicht an alle Punkte des Rettungsplans gebunden zu fühlen. Dies führte zu Unruhe in Europa, da auch andere Staaten wie Portugal, oder sogar Spanien, Hilfe benötigen würden, sollte es nicht gelingen, die irische Bankenkrise einzudämmen.

Am 24. November veröffentlichte die Regierung ihren umstrittenen Sanierungsplan für die kommenden vier Haushaltsjahre. Der Plan, der massive Haushaltskürzungen und Steuererhöhungen vorsah, wurde von EU-Kommissar Olli Rehn als unerlässlich für eine Sanierung des irischen Staatshaushalts begrüßt. Fine Gael, Labour und Sinn Féin äußerten sich kritisch gegenüber den Vorschlägen der Regierung. Enda Kenny ließ seine künftigen Wähler zu diesem Zeitpunkt wissen, dass er sich nach einer künftigen Wahl zum Regierungschef diesem Vorhaben der amtierenden Regierung Cowen nicht verpflichtet fühlen würde.

Nachdem verschiedene Vorschläge wie die Einführung gemeinsamer Staatsanleihen der EU-Staaten, so genannter Eurobonds, oder die Einrichtung einer Staateninsolvenzordnung von mehreren Staaten abgelehnt worden waren, wurde auf dem Gipfel am 17./18. Dezember 2010 beschlossen, Art. 136 AEUV um einen Absatz zu erweitern, der die dauerhafte Einrichtung eines Stabilitätsmechanismus ermöglichen soll. Dieser soll künftig wie folgt lauten: „Die Mitgliedstaaten, die der Eurozone angehören, können einen Stabilitätsmechanismus aktivieren, um im Notfall die Stabilität der Eurozone als Ganzes zu sichern. Die Garantie für die erforderliche Finanzunterstützung wird strikten Bedingungen unterworfen“.<sup>15</sup> Diese Vertragsänderung muss nun von den Mitgliedstaaten ratifiziert werden und soll zum 1. Januar 2013 in Kraft treten. Von irischer Seite wurde diese Formulierung so ausgelegt, dass für diese Vertragsergänzung kein Referendum nötig sei, da mit dieser kein weiterer Kompetenztransfer auf europäische Ebene verbunden ist.

Nach den Rettungspaketen für Griechenland und Irland häuften sich Ende 2010 die Sorgen über die sich zunehmend verschlechternde Lage auch in Portugal, Spanien und Italien. Diesen Bedenken lag die Frage zugrunde, ob die Europäische Union genug getan hatte, um die Finanzkrise in den Griff zu bekommen und ob die bereitgestellten Rettungsfonds ausreichen würden, weitere Finanzkrisen zu vermeiden. Offen blieb, ob das EU-Finanzsystem auch in schwierigen Zeiten funktionsfähig sein würde. Deutlich wurde dies 2011 mit den Turbulenzen in der Eurozone. Erneut sah sich die EU zur Bereitstellung zusätzlicher Mittel gezwungen, um die schwachen Volkswirtschaften Griechenlands, Irlands und Portugals zu unterstützen. Irland wurde Anfang Februar ein weiteres Mal von Standard & Poor's herabgestuft. Daraufhin aktivierten in den folgenden Monaten die EZB und der IWF neue Hilfsmaßnahmen, um weitere Kredite für das kleine Land bereitzustellen.

---

13 Editorial, 'Ireland's leaders have betrayed their country', The Observer, 21.11.2010.

14 Sunday Independent, 21.11.2010.

15 Arthur Beesley/Harry McGee: Crisis fund will be 'last resort' after Merkel demand, Irish Times, 17.12.2010.

# Italien

## Roman Maruhn

Sommerkrise – das ist der vergleichsweise harmlose Name, den Italien mit sehr viel Optimismus etwas gegeben hat, das Ministerpräsident Silvio Berlusconi und sein Wirtschafts- und Finanzminister Giulio Tremonti mit einem persönlichen Streit Anfang Juli 2011 ausgelöst haben: Berlusconi hatte versucht, Tremontis Sparpolitik mit dem Hinweis auf fallende Umfragewerte für die Regierung in die Schranken zu verweisen. Der Finanzminister hatte diesen Angriff mit der dummen, verantwortungslosen und fatalen Aussage erwidert, ohne seine Person würde Italien in die Zahlungsunfähigkeit geraten. Damit richtete sich blitzartig die Aufmerksamkeit der Finanzmärkte auf die Staatsfinanzen Roms. Dabei ist es besonders die große staatliche Gesamtverschuldung von mittlerweile über 1,9 Billionen Euro oder 120 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP), die in der allgemein eher unsicheren und irrationalen Marktlage institutionelle wie private Anleger skeptisch gegenüber italienischen Staatstiteln, besonders den Buoni del Tesoro Poliennali (Btp, mehrjährige Schatzbriefe), werden lässt. Und tatsächlich ist es notwendig die Frage zu stellen, ob die Regierung Berlusconi einen substantiellen und nachhaltigen Abbau der italienischen Staatsschulden überhaupt anstrebt.

### Intervention der EZB

In Reaktion auf dieses Glaubwürdigkeitsproblem der italienischen Haushaltspolitik haben der Präsident der Europäischen Zentralbank (EZB) Jean-Claude Trichet und sein designierter Nachfolger, Banca d'Italia-Präsident Mario Draghi, gemeinsam einen geheim gehaltenen Brief an die italienische Regierung verfasst, der für den Ankauf von italienischen Staatsanleihen durch die EZB von Rom greifbare Reformen zur Sanierung der Staatsfinanzen verlangt. Der Brief, dessen Inhalte erst nur teilweise an die Öffentlichkeit sickerten und dann auch in den Medien publik gemacht wurden, führte unter anderem zur vergleichsweise schnellen Verabschiedung eines größeren Sparpakets. Darüber hinaus hat dieser Brandbrief – in den Medien wurde auch von einem Diktat der EZB und Deutschlands (!) gegenüber Italien gesprochen – zwei weitere Adressaten und Botschaften: Den Märkten soll vermittelt werden, dass nun auch die EZB gegenüber der Regierung Berlusconi in doppeltem Sinne – schützend und fordernd – besonders wachsam ist und außerdem wird Mario Draghi sichtbar für die internationale Öffentlichkeit auf die Linie Trichets eingeschworen, damit die Märkte einem EZB-Präsidenten italienischer Nationalität nicht unterstellen können, etwa Partei für Italien zu nehmen oder in der Haushaltskonsolidierung die bisherige – durchaus einer längeren und nicht sehr stringenten Entwicklung unterworfenen – Position der EZB in Frage zu stellen.

Dennoch stehen Rom und aufgrund der Größe Italiens die Eurozone, aber auch die Europäische Union insgesamt, vor ihrer größten finanzpolitischen Herausforderung.

### **Staat, Banken und Bürger müssen zahlen**

Der Druck der Finanzmärkte trifft das Land in dreifacher Weise: Der notwendige Finanzierungsbedarf für weitere Sparmaßnahmen muss in erster Linie auf die Steuerzahler, aber auch auf die Bürger im Allgemeinen in ihrer Rolle als Empfänger von staatlichen Leistungen umgelegt werden, da die Regierung, die Gebietskörperschaften und die politische Klasse insgesamt Reformen, die Einsparungen über den Abbau von obsoleten Verwaltungsstrukturen und damit auch Personal zum Ziel haben, nur sehr widerwillig und schleppend angehen. Die italienische Bankenlandschaft ist ebenfalls besonders stark von der Vertrauenskrise der Märkte gegenüber Italien betroffen: Obwohl die Banken die Finanzkrise auch aufgrund eines geringen Internationalisierungsgrads verhältnismäßig gut überstanden hatten, stehen sie als das traditionelle Rückgrat bei der Finanzierung des Staates vor großen Problemen: Die auch bei privaten Anlegern aufgrund guter Rendite und geringer Transaktionskosten beliebten Btp stellen in der aktuellen Marktlage ein erhebliches Risiko für die Bilanzen der Banken dar. Entsprechend sind in erster Linie die italienischen Finanztitel von der Talfahrt an der Mailänder Börse betroffen. Schließlich droht für die staatliche Ebene der Spread zwischen den italienischen Btp und den deutschen Anleihen sich auf einem im Vergleich von bisher knapp 150 sehr hohen Niveau zwischen 300 und 400 Basispunkten einzupendeln, was in der Praxis bedeutet, dass Rom für die Refinanzierung seiner Staatsschulden – von Juli 2011 bis August 2012 müssen fällige Titel in Höhe von 325 Milliarden Euro durch neue und voraussichtlich deutlich höher verzinsten ersetzt werden – erheblich mehr Geld aufwenden muss. Dabei kostet jeder Prozentpunkt mehr an Zinsen den italienischen Staat grob gerechnet 15 Milliarden Euro – eine Summe, die erst noch durch weitere Sparmaßnahmen oder Steuererhöhungen erwirtschaftet werden muss. Dass die Europäische Zentralbank seit dem Sommer 2011 auch italienische und spanische Staatsanleihen kauft, kann zwar momentan einen Teil des Drucks aus dem Markt nehmen, ändert aber nichts an dem politischen Handlungsbedarf in Rom.

### **Roms Ruf nach Eurobonds**

Aus der Sicht eines Großteils der italienischen politischen und wirtschaftlichen Klasse ließe sich dieser schmerzhaft und teure Anpassungsprozess mit der Einführung von Eurobonds, einer Lieblingsidee von Finanzminister Tremonti, umgehen. Diese europäische Vergemeinschaftung der Staatsschulden würde allerdings nicht das Problem lösen, dass der italienische Staat sparen, die Steuerhinterziehung stärker bekämpfen, liberale im Sinne von gegen Protektionismus und Klientelismus gerichtete Wirtschaftsreformen umsetzen und gegebenenfalls auch die Steuern erhöhen muss, sondern lediglich auf die europäische Ebene delegieren. Sollten tatsächlich für die Eurozone gemeinsame Schuldtitel geschaffen werden, fiel der notwendige wirtschaftliche und politische Handlungs- und Reformdruck, den angesichts der schwierigen politischen Lage in Italien nur die Märkte ausüben können, voraussichtlich vollständig weg. Dass neue oder bestehende europäische Institutionen – die Europäische Zentralbank, die Europäische Kommission, das Europäische Parlament oder auch der Rat – mit politischen Mitteln in einer alles andere als demokratisch und effizient organisierten Europäischen Union oder Eurozone ein ähnliches Machtpotential wie die Märkte erlangen könnten, muss nach den bisherigen Erfahrungen mit der Währungsunion aber auch anderen europäischen Projekten ausgeschlossen werden. Besonders im Fall Italiens mit einer gegenwärtigen Regierung, die nicht willens ist, eigene Kerninteressen oder Interessen ihrer engeren Klienten dem Gemeinwohl unterzuordnen oder zumindest einen



Interessenausgleich zu finden, könnten die so genannten Eurobonds eine verbrieftete Garantie für eine mittel- bis langfristige Zahlungsunfähigkeit nicht nur Italiens werden.

Wenn Eurobonds überhaupt als Denkmodell und auch ihrem Namen nach statthaft und praktikabel sein sollen, dann könnten mit ihnen vorläufig und bis zu einer ausreichenden Konsolidierung der nationalen Haushalte europäische Projekte, die bisher aus dem Gemeinschaftshaushalt und damit durch Mittelzuweisungen der Mitgliedstaaten finanziert werden, zum Teil ausgestattet werden, die auch einen tatsächlichen europäischen Mehrwert im Sinne der europäischen Integration versprechen. Im Ausgleich könnte dann auch ein Teil der bisherigen Zahlungen der Mitgliedstaaten in den Gemeinschaftshaushalt für einen obligatorischen nationalen Schuldendienst verwendet werden.

### **Regierungsversagen: Der Preis der Nicht-Reformen**

Wenngleich Zahlungsverzögerungen besonders in den italienischen Kommunen und Regionen, aber auch im Zentralstaat ein schon seit geraumer Zeit bekanntes Phänomen sind, ist der italienische Staat – auch nach Ansicht von internationalen Institutionen, Wissenschaftlern, Volkswirten und Bankern – keineswegs von einer generellen Zahlungsunfähigkeit bedroht. Italien kommt seinen Zahlungsverpflichtungen gegenwärtig vollständig und pünktlich nach. Allerdings ist Rom in die voraussichtlich entscheidende Runde der Finanz- und Wirtschaftskrise, in der es nicht nur um die finanzielle Nachhaltigkeit, sondern in einzelnen Fällen sogar um die buchhalterische Überlebensfähigkeit von Nationalstaaten und auch um die Frage der Zukunftsfähigkeit der Europäischen Union und ihrer Währung, dem Euro, geht, mit verhältnismäßig schlechten Ausgangsvoraussetzungen geraten: Zwar erwirtschaftet der Staat potentiell und strukturell sogar einen Einnahmenüberschuss, der sich aber durch Marktveränderungen bei der Verzinsung seiner Staatsanleihen sehr schnell in ein großes Defizit umkehren kann. Die in Reaktion auf die massive Vergrößerung des Spreads zwischen den Btp und deutschen Staatsanleihen und die Börsentalfahrt auf den Weg gebrachte „manovra“ der Regierung Berlusconi vom August 2011, also das Sparpaket für die nächsten Jahre, sieht vor, das Staatsdefizit im Jahr 2012 auf 1,4 Prozent des BIP begrenzen und bereits 2013 einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen zu wollen. Das ist zwar ein in seinen Einzelmaßnahmen verabschiedetes Programm, dem aber die reale Umsetzung bis auf die Erhöhung des Regelsatzes der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt noch fehlt. Und beispielsweise in der Frage einer – im Übrigen auch von der Europäischen Union geforderten – Erhöhung des Renteneintrittsalters von Frauen zeichnet sich bereits ab, dass Teile der Regierung wie die Lega Nord (LN) diese Regelung nicht umsetzen wollen. Auch der geplante Abbau der Gesamtverschuldung von 120,6 Prozent (2011) auf 105,1 Prozent (2017) scheint nicht das Papier wert zu sein, auf dem er gedruckt ist: Die verschlechterten wirtschaftlichen Aussichten, die zum Teil auch der restriktiven und das Wirtschaftswachstum noch weiter einschränkenden Finanzpolitik geschuldet sind, stellen für die nächsten Jahre eine Stagnation (Nullwachstum) oder sogar eine leichte Rezession in Aussicht, was die Annahme eines tendenziellen Abbaus der Staatsverschuldung aus eigener Kraft ausschließen würde. Um aber dennoch einen Schuldenabbau zu erreichen, müssten noch weitere und massivere Sparschritte ergriffen werden, die die ohnehin schon schwierige wirtschaftliche und soziale Lage des Landes noch weiter verschärfen würden. Mit dieser Perspektive und weiterhin unveränderten politischen Rahmenbedingungen könnte das Szenario eines Staatsbankrotts in Zukunft an Wahrscheinlichkeit gewinnen.

Allerdings kann mittlerweile der Beginn eines Bewusstseinswandels der Öffentlichkeit festgestellt werden, nachdem die Erwartungen an den Willen und die Fähigkeit zur Unterstützung Italiens durch die EU- und Eurostaaten verhältnismäßig realistisch und damit niedrig angesetzt werden. Dies führt dazu, dass erstmals seit langer Zeit eine breite Diskussion um Reformen, Steuerehrlichkeit und umfangreiche Privatisierungen eingesetzt hat. Dabei sind die Beiträge aus Publizistik, Wissenschaft und Interessensverbänden seriös, interessant und auch fortschrittlich. Allerdings hat diese Debatte bis jetzt noch nahezu keinen Niederschlag in den politischen Parteien und besonders der Regierung gefunden, was äußerst besorgniserregend ist: Rom hat im letzten Jahrzehnt keine nennenswerten Reformen auf den Weg gebracht, um die Staatsausgaben zu reduzieren, das Wirtschaftswachstum zu begünstigen und die Sozialpolitik zu modernisieren. Gleichzeitig ist die Regierung, deren Mandat noch bis zum Frühjahr 2013 dauert, weder strukturell noch personell in der Lage und willens, solche Reformen auf den Weg zu bringen. Zudem kann die Regierung bei einfachen Gesetzen oft nicht mehr ihre Mehrheit im Parlament mobilisieren, sondern muss mit Vertrauensabstimmungen regieren. Diese politische Konstellation, eine schwache Opposition und Berlusconis unbeugsames Festhalten am Amt des Ministerpräsidenten lassen befürchten, dass sich die Haushaltssituation Italiens weiter verschlechtern und Rom zu einer dauernden und äußerst gefährlichen Belastung für den Euro und die Europäische Union wird.

### **Berechtigte Zweifel an der Glaubwürdigkeit Roms**

In der nationalen Debatte werden als Optionen für eine Steigerung der Staatseinnahmen und damit Haushaltssanierung die Einführung einer Erbschaftssteuer und eine Art Solidaritätszuschlag in möglicher Kombination mit einem Lastenausgleich diskutiert. Es ist aber schwer vorstellbar, dass diese Ideen noch von der Regierung Berlusconi umgesetzt werden, da sie den politischen und ideologischen Zielsetzungen großer Teile der Koalition aus Berlusconis *Popolo della libertà* (Pdl, Volk der Freiheit) und der LN widersprechen. Dabei könnte eine beschränkte Umverteilung von den verhältnismäßig großen Privatvermögen auf die öffentlichen Haushalte auch eine politische, soziale und kulturelle Modernisierung Italiens ermöglichen: Die öffentliche Hand wäre nach der Beilegung der akuten Haushaltskrise vielleicht dazu in der Lage, ihren Bürgern vergleichbare Leistungen wie in den anderen großen EU-Mitgliedstaaten anzubieten und auch wieder in die Modernisierung des Landes zu investieren. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass das zerstörte Vertrauensverhältnis zwischen den Bürgern und dem Staat durch einen neuen, vermutlich nur unter einer neuen Regierung möglichen nationalen Konsens ersetzt wird. Gegenwärtig und unter einer Regierung Berlusconi bleibt dieses Zukunftsszenario reines Wunschdenken, obwohl der Druck auf die Regierung aus allen Teilen der Gesellschaft massiv ist: Bis auf einen sehr kleinen Kern an Spitzenpolitikern innerhalb der Koalition gibt es besonders auf dem Feld der mittlerweile entscheidenden Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik keine Unterstützer der Regierung Berlusconi mehr. Der Unternehmerverband *Confindustria* hat sich offen gegen die Koalition gestellt und – zum Teil auch aus anderen Gründen – auch die katholische Kirche in Form der italienischen Bischofskonferenz verlangt ein Ende der Regierung Berlusconi. Die nur konsequente Herabstufung der Bonität Italiens ist in erster Linie nicht der wirtschaftlichen Gesamtsituation des Landes, sondern ganz überwiegend dem allgemeinen politischen Missmanagement geschuldet, was den Fall Roms im Vergleich zu den anderen Problemstaaten des Euro nahezu einzigartig macht.

## Aus PIGS werden wieder PIIGS

Noch 2010 sah es so aus, als ob sich Rom erfolgreich von den europäischen Krisenländern Portugal, Irland, Griechenland und Spanien abgesetzt hätte, worauf das italienische „I“ in der nationalen Öffentlichkeit, aber zum Teil auch international aus dem Akronym PIIGS heraus gefallen war. Die Überzeugungsarbeit durch ein auf der technischen Seite solides Schuldenmanagement ist keine zwölf Monate später aufgebraucht. Im Falle Italiens sind in erster Linie die politischen Rahmenbedingungen ausschlaggebend für das Misstrauen der Märkte gegenüber der italienischen Volkswirtschaft und dem Staat: Die Kombination aus einem privat, gesundheitlich, juristisch und unternehmerisch angeschlagenen Ministerpräsidenten, der Feststellung, dass besonders unter den drei Amtszeiten Berlusconi seit 1994 keine wesentlichen wirtschaftlichen und sozialen Reformen durchgesetzt wurden, die die Situation von Unternehmen und Bürgern nachhaltig verbessert haben, dem damit verbundenen schwachen Wirtschaftswachstum über nun schon mehr als zehn Jahre und den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise haben in der nationalen Debatte das Schlagwort vom „verlorenen Jahrzehnt“ (unter den Regierungen Berlusconi von 2001 bis 2011 mit Ausnahme zweier Jahre unter einer Regierung Prodi) entstehen lassen. Auf breiter Front, von den Gewerkschaften über die Opposition bis hin zum Unternehmerverband Confindustria, aber auch besonders bei den Bürgern in den großen Städten macht sich Unzufriedenheit breit: Standortverlagerungen, Unternehmensschließungen, massive Jugendarbeitslosigkeit, die Verarmung von Teilen der Mittelklasse, eine verstärkte Abwanderung von Akademikern ins Ausland, Unzufriedenheit mit Umfang und Qualität der öffentlichen Leistungen und allgemeine Perspektivlosigkeit haben zwar noch nicht zu einer breiteren Protestbewegung geführt, aber die Lage in Italien des Jahres 2011 wird allgemein als schlecht beurteilt.

## Endzeitstimmung in Rom

Klare Zeichen für eine Wechselstimmung kamen von den Kommunalwahlen im Mai 2011: Silvio Berlusconi Hochburg Mailand, die seit 1993 von den ihm nahe stehenden Parteien LN, Forza Italia bzw. Pdl durchgehend beherrscht wurde, fiel an die Opposition. In Neapel, wo mit einer Niederlage von Mitte-Links gerechnet wurde, siegte überraschenderweise die kleinere Oppositionspartei Italia dei valori. Auch das von der Opposition unterstützte abrogative Referendum im Juni 2011 übertraf deutlich das notwendige Quorum von 50 Prozent der Wahlberechtigten: Damit wird Italien unter anderem weiterhin nicht zur Kernkraft zurückkehren und der Ministerpräsident kann nicht eigenständig entscheiden, ob er bei Gerichtsverhandlungen gegen seine Person vorstellig werden muss. Seit mindestens Mitte 2010 befindet sich die Regierung Berlusconi in einer Dauerkrise: Ausgehend von den persönlichen Problemen des Regierungschefs mit dem Gesetz – das jüngste Beispiel ist das Verfahren gegen Berlusconi wegen Amtsmissbrauch, Begünstigung der Prostitution, aber auch der damit verbundenen Möglichkeit der Erpressbarkeit Berlusconi – hat sich die Vertrauenskrise der italienischen Politik berechtigterweise verstärkt: Die Regierungspartei Pdl ist nicht nur von mutmaßlich korrupten und dem organisierten Verbrechen nahe stehenden Mitgliedern unterwandert, sondern es scheint vielmehr, dass Berlusconi sein politisches Personal gezielt aus zwielichtigen Kreisen rekrutiert. Dies entspricht zwar der bereits jahrelang so geübten klientelistischen politischen Praxis Berlusconi, hat aber durch die Aufdeckung von zwei mutmaßlich kriminellen Netzwerken hintereinander einen neuen Höhepunkt gefunden. So ermittelt die Staatsanwaltschaft Palermo wegen angeblicher Ver-

bindungen zur sizilianischen Mafia gegen den Minister für wirtschaftliche Entwicklung Paolo Romani, dem Staatspräsident Giorgio Napolitano gerade aufgrund der gegen Romani laufenden Ermittlungen nur widerwillig die Ernennungsurkunde übergeben hatte, und auch Finanz- und Wirtschaftsminister Giulio Tremonti musste sich von seinem Staatssekretär Marco Milanese nach einer mutmaßlichen Korruptionsaffäre trennen. Wenn es auch in fast allen Parteien Abgeordnete gibt, die sich nicht nur wegen Bagatelldelikten in Rechtsverfahren befinden oder sogar erstinstanzlich verurteilt sind, tritt bei Berlusconi Pdl mit 49 von insgesamt 84 solchen Parlamentariern in Abgeordnetenhaus und Senat eine deutliche Häufung auf. Abgesehen davon, dass es schwierig für eine Partei und eine Regierung ist, Legalität bei den Bürgern einzufordern, wenn die eigenen Führungskräfte quasi dauernd mit dem Gesetz in Konflikt stehen und sich durch kreative Gesetzgebung vor Prozessen und Verurteilungen schützen, ist es äußerst besorgniserregend, dass Korruption und Kollaboration mit dem organisierten Verbrechen scheinbar weit verbreitet in den Reihen des Pdl sind und damit die in Italien ohnehin fragile Rechtsstaatlichkeit und Staatlichkeit insgesamt weiter aushöhlen.

### **Kein arabischer Frühling in Italien**

Auf kaltem Fuß hat Rom der arabische Frühling erwischt: Als aufgrund seiner geographischen Lage besonders exponierter Mittelmeeranrainer sollte es im tiefen Interesse der italienischen Außenpolitik sein, eine über die üblichen Wirtschaftsbeziehungen hinausgehende politische Position zu seinen südlichen Nachbarn zu haben, zumal das Problem illegaler und durch Schlepperorganisationen beförderter Einwanderung über das Mittelmeer nunmehr eine bereits über 30 Jahre alte Erfahrung ist. Leider ist dies allerdings nicht der Fall. Dagegen war es besonders Italien, angefangen unter Regierungschef Berlusconi, das aufgrund seiner Kolonialvergangenheit und wirtschaftlicher Interessen enge Kontakte zum Libyen Muammar al-Gaddafis gesucht hatte. Entsprechend schwer tat sich Rom bei der Anerkennung der libyschen Opposition in Form des Übergangsrats in Bengasi. Auf der praktischen Seite stellte Italien mit Beginn der Luftoperationen der Vereinigten Staaten, Großbritanniens und Frankreichs den Alliierten Luftwaffenstützpunkte zu Verfügung, beteiligte sich in kleinem Umfang an den Luftangriffen und begann mit vereinzelten humanitären Missionen und scheinbar auch Militärhilfe zugunsten des Übergangsrats. In der Öffentlichkeit kritisierte besonders Umberto Bossi vom Koalitionspartner LN die Militäroperationen und warnte vor einer Invasion Italiens durch Flüchtlinge. Bossi forderte, dass die eingesetzten NATO-Marineeinheiten eine Seeblockade gegen Flüchtlinge aus Nordafrika errichten sollten. Nachdem sich abzeichnete, dass das Regime Gaddafis die Kontrolle über Libyen verlieren würde, begann eine aufgeregte, kleinliche und peinliche Diskussion in Politik und Medien darüber, dass Italien als Ergebnis seiner traditionellen Verbindungen mit Gaddafi seine wirtschaftliche Sonderstellung in Libyen an Frankreich abgeben müsse.

### **Draghi folgt auf Trichet**

Mit dem Ausscheiden von Bundesbankpräsident Axel Weber wurde für den Präsidenten der Banca d'Italia Mario Draghi endgültig der Weg frei zur Nachfolge Jean-Claude Trichets als Präsident der Europäischen Zentralbank. An der Person Draghis und seiner Qualifikation bestehen keine Zweifel. Dass er Italiener ist, bringt trotzdem keinen Interessenskonflikt mit sich, da er einerseits die Unabhängigkeit der italienischen Zentralbank

gegenüber der Politik glaubwürdig ausbauen konnte und andererseits beständig die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Regierung positiv „coachte“ und auch scharf kritisierte. Allerdings entbrannte in der Regierung trotz der dafür äußerst ungünstigen Rahmenbedingungen eine Debatte um seinen Nachfolger an der Spitze der Banca d'Italia, was ein weiterer Nachweis für die fehlende Sensibilität und mangelnde finanzpolitische Qualifikation der Regierung Berlusconi ist.

Positiv gewendet lässt sich aber dennoch feststellen, dass Italien in Einzelfällen in der Lage ist, europäisches Führungspersonal zu generieren und damit zumindest einen personellen Beitrag zur europäischen Integration liefert. Dem persönlichen Erfolg Draghis und damit auch eines Teils des italienischen Finanzwesens steht allerdings die schwierige wirtschaftliche Lage des Landes gegenüber: Die Verluste des Bruttoinlandsprodukts in der Krise von 2008/9 konnten bisher nicht wieder aufgeholt werden. Dies gilt besonders auch für die Güterproduktion, in der Italien mit einem Weltmarktanteil von 3,4 Prozent (2010) innerhalb von nur drei Jahren 1,1 Prozentpunkte (2007: 4,5 Prozent) verloren hat, von Indien und Südkorea überholt wurde und sich jetzt auf Platz Sieben der weltweit größten Erzeuger wieder findet.

### **Italien und die Euro- und Europakrise**

Die Krise der nationalen Haushalte besonders der Eurostaaten und damit auch die Offenlegung der organisatorischen und institutionellen Schwächen der Europäischen Union findet mit Italien ein prominentes Beispiel: Besonders unter der Regierung Berlusconi werden die Diskrepanzen bei den Anforderungen sichtbar, die ein Beitrittsstaat gegenüber der Europäischen Union erfüllen muss und die ein Gründungsstaat, wie eben zum Beispiel Italien, eigentlich erfüllt haben müsste. Während die anderen PIIGS-Staaten noch aus vergleichsweise jüngeren Erweiterungsrounden stammen, sollte im Fall Roms eine weitgehende europäische Regeltreue oder zumindest das Bewusstsein dafür in der politischen Elite vorausgesetzt werden können. Besonders die Lage der staatlichen Gesamtverschuldung, aber auch Aspekte der öffentlichen Verwaltung, des Wirtschaftssystems, der Rechtsstaatlichkeit, der Demokratie, der Informationsfreiheit und auch der Situation der Menschenrechte lassen die Frage aufkommen, ob Italiens Mitgliedschaft in der Europäischen Union tatsächlich materieller oder nur formaler Qualität ist. Ein kontinuierliches und zeitnahes Monitoring der nachhaltigen Umsetzung des *Acquis communautaire* in die politische, wirtschaftliche und soziale Realität Italiens (aber auch natürlich der anderen EU-Staaten) findet nicht statt. Daraus entstehende Probleme sind im Regelfall erst einmal auf den Mitgliedstaat selbst beschränkt, schlagen im Krisenfall – wie in der aktuellen Situation – aber umgehend auf die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten durch und haben, wenn die Masse des betreffenden Landes kritisch groß genug ist, wie das bei Italien der Fall ist, schwer wiegende Folgen, die in so großer Geschwindigkeit Fragen der Solidarität und des finanziellen Engagements der EU-Staaten untereinander aufwerfen, die der aktuelle europäische Integrationsstand nicht mehr beantworten kann. Als besondere Defizite in der institutionellen Architektur der Europäischen Union, aber auch in der dafür umso notwendigeren und nicht zwingend vertraglich kodifizierten intergouvernementalen Zusammenarbeit lassen sich aus der Betrachtung der italienischen Realität ausmachen: Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union stellen sich in vielen zentralen Politikfeldern deutlich uneinheitlicher dar, als bislang zu vermuten und auch zu erhoffen war. Die Institutionalisierung der europäischen Integration auch auf dem intergouvernementalen Bereich

scheint kein belastbares System aus effizienten bilateralen und multilateralen Beziehungen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten geschaffen zu haben; eher das Gegenteil scheint der Fall zu sein. Die EU-Institutionen sind weitgehend abgekoppelt von ihren nationalstaatlichen Pendanten; beide Ebenen greifen angesichts der Herausforderungen der Globalisierung nicht ausreichend ineinander. Die in den Fraktionen des Europäischen Parlaments organisierten einst zentralen europäischen Parteienfamilien scheinen als informelle politische Koordinierungs- und Strategiezentren ihre Bedeutung verloren zu haben.

Im besonderen Fall Italiens, aber in großen Teilen für die EU insgesamt, bedeutet dies, dass Grundprinzipien der *accountability* im Gefüge zwischen EU und Mitgliedstaaten nicht funktionieren. Daher stellt sich gerade in Italien, dem Land, das den „*vincolo esterno*“, den Zwang zur politischen und wirtschaftlichen Weiterentwicklung durch und über die Mitgliedschaft in der EU, perfektionierte, die existentielle Frage nach der prinzipiellen Funktionsfähigkeit des eigenen nationalen Systems und / oder der Weiterentwicklung der Europäischen Union zu einem System mit eigener Staatlichkeit.

### **Weiterführende Literatur**

- Banca d'Italia: The Governor's Concluding Remarks, Ordinary Meeting of Shareholders, Rome, 31. Mai 2011, [http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2011/cf\\_10/encf\\_10/en\\_cf\\_2010.pdf](http://www.bancaditalia.it/interventi/integov/2011/cf_10/encf_10/en_cf_2010.pdf).
- Federiga Bindi: Italy and the European Union, Washington D.C. 2011.
- Michele Comelli: Italy's Love Affair with the EU: Between Continuity and Change, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiwp1108.pdf>.
- Maurizio Cotta/Roman Maruhn/César Colino: SGI Sustainable Governance Indicators 2011 Italy report, [http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11\\_Italy.pdf](http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Italy.pdf).
- Fiona Ehlers/Hans-Jürgen Schlamp/Alexander Smolczyk: Basta., Der Spiegel 29/2011, S. 70-80.
- Europäische Kommission: Empfehlung für Empfehlung des Rates zum nationalen Reformprogramm Italiens 2011 und Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Italiens für 2011-2014, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/recommendations\\_2011/csr\\_italy\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/recommendations_2011/csr_italy_de.pdf).
- Roman Maruhn: Affinità elettive in stand-by, Limes – Rivista italiana di geopolitica 4/2011: La Germania tedesca nella crisi dell'euro.

# Lettland

Detlef Henning

Auch 2011 standen Innen- und Außenpolitik Lettlands unter dem Eindruck der weltweiten Finanzkrise. Zwar konnte der Wirtschaftsrückgang gestoppt und nach 2010 auch 2011 wieder ein Wachstum erzielt werden, die Innenpolitik leidet jedoch unter einem fortgesetzten Vertrauensschwund der Bevölkerung. Im September 2011 kam es zu außerordentlichen Parlamentswahlen, bei denen die einzige Partei, die bisher nie an der Regierung beteiligt worden war, die meisten Stimmen erhielt: Das „Harmonie-Zentrum“ (SC) vertritt größtenteils die russische Bevölkerung und strebt einen innen- und außenpolitischen Kurswechsel Lettlands an.

## Wirtschaft und Außenhandel

Seit der Weltwirtschaftskrise und dem Zusammenbruch der lettischen Parex-Bank (November 2008) werden die Staatsfinanzen Lettlands durch ein internationales Kreditpaket des IWF, der EU, der skandinavischen Länder und weiterer Geberländer in Höhe von 7,5 Milliarden EUR gestützt. Mit Beginn 2010 zeitigen die auferlegten Einsparungen im öffentlichen Bereich steigende Erfolge:

Das Bruttoinlandsprodukt stieg bis Ende Juni 2011 im Vergleich zum Vorjahr um 5,6% und übertraf damit die Prognose von 5,0%. Auch die Industrieproduktion erholte sich um 10,8%. Weitere Anzeichen einer wirtschaftlichen Erholung sind das Wachstum des Exports um 20,0% und des Imports um 31,0%. Gleichzeitig stieg allerdings erneut die Inflation um 4,7%.

Die offizielle Arbeitslosenstatistik konnte von 14,6% auf 11,8% gesenkt werden. Nach wie vor verlassen jedoch vor allem junge Menschen Lettland, besonders nachdem am 1.5.2011 die meisten EU-Staaten endgültig ihren Arbeitsmarkt für die neuen ost-europäischen EU-Staaten geöffnet haben.

Arbeitsemigration und ein fortgesetzter negativer Geburtensaldo sind auch die Gründe für einen Bevölkerungsrückgang Lettlands um mehr als 17% seit dem Ende des Sowjetunion vor 20 Jahren.<sup>1</sup> Die Probleme, die sich daraus für die Zukunftsfähigkeit der Volkswirtschaft Lettlands ergeben, sind noch nicht in vollem Umfang erkannt.

## Innenpolitik

Die leichte wirtschaftliche Erholung führte jedoch nicht zu einer Zunahme des Vertrauens der Bürger in die Politiker des Landes. Der Kampf der Antikorruptionsbehörde (KNAB) gegen Vetternwirtschaft, Korruption und Käuflichkeit von Politikern gestaltet sich schleppend. Insbesondere die drei „Oligarchen“ des Landes, A. Lembergs, A. Slesers und A. Skele, die über eigene Medien und Parteien die Innenpolitik beeinflussen,<sup>2</sup> scheinen unantastbar.

---

1 Von 2,667 (1989) auf 2,211 Mio. (2011) Einwohner. Vgl. die Angaben der Statistikbehörde Lettlands (bis August 2011): <http://www.csb.gov.lv/statistikas-temas/iedzivotaji-galvenie-raditaji-30260.html>.

Ende Mai 2011 nahm die innenpolitische Entwicklung dramatische Züge an. Nachdem das Parlament („Saeima“) sich geweigert hatte, Hausdurchsuchungen des KNAB bei diesen drei Personen zuzulassen, riss Staatspräsident V. Zatlers der Geduldssaden. Er machte erstmals in der Geschichte Lettlands am 28.5.2011 in einer Verordnung aufgrund Artikel 48 der Verfassung<sup>3</sup> von seinem Recht Gebrauch, das Parlament zu entlassen. In einer dazu notwendigen Volksabstimmung am 23.7.2011 stimmten 94,3% der Wähler für vorgezogene Neuwahlen.

Wenige Tage später (2.6.2011) wurde Zatlers bei der regulären Präsidentschaftswahl von dem noch amtierenden Parlament abgewählt. Statt dessen gewann sein farbloser Konkurrent Andris Berzins, der Lembergs und dessen Partei „Union von Grünen und Bauern“ (ZZS) nahesteht, die Wahl. Zatlers gründete daraufhin eine neue politische Partei, die „Zatler-Reform-Partei (ZRP).

Bei den vorgezogenen Neuwahlen zum Parlament<sup>4</sup> am 17.9.2011 gewann die Partei der russischen Minderheit „Harmonie-Zentrum“ (SC) unter Führung des Exkommunisten J. Urbanovics und russischen Bürgermeisters von Riga Nils Usakov mit 28,4% die meisten Stimmen, gefolgt von den gemäßigten lettischen Parteien ZRP (20,8%) und „Einigkeit“ (Vienotiba, 18,8%). Ebenfalls in der 11. Saeima vertreten sind ein Parteienbündnis der lettischen Nationalisten (VL/TB/LNNK, 13,9%) und der ZZS (12,2%).

Eine Regierungsbildung gestaltet sich schwierig, da die Letten aus mehreren Gründen eine Regierungsbeteiligung des SC, die von Moskau angemahnt wird, unter allen Umständen verhindern möchten. Das SC erkennt die Okkupation Lettlands im Jahr 1940 nicht an, möchte Russisch als zweite Staatssprache Lettlands (und damit auch Amtssprache der EU!) einführen, kooperiert mit Putins Partei „Geeintes Russland“ und ist nicht bereit, seinen kommunistischen Flügel unter Alfreds Rubiks (Teilnehmer des Moskauer Putschversuches von 1991 und z. Zt. Europaabgeordneter) aus der Partei auszuschließen.

### Außenpolitik

Sollte es dem SC dennoch gelingen, nach Jahren der Opposition an der Regierung beteiligt zu werden, wird sich Lettlands bisheriger West- und Reformkurs ändern. Russland verstärkt seinen politischen Druck, der russischsprachigen Bevölkerung als natürlicher Ressource Moskauer Außenpolitik<sup>5</sup> größeren Einfluss auf die Innen- und Außenpolitik Lettlands zu ermöglichen. Ziel ist die Zweisprachigkeit des Landes und Perforierung der baltischen Region: Mit Lettland als einem von Moskau innenpolitisch abhängigen baltischen Staat stünde Moskau mit einem Bein in Brüssel, ohne die Verpflichtungen einer Mitgliedschaft tragen zu müssen. Auch eine NATO-Mitgliedschaft Lettlands müsste dann neu durchdacht werden.

---

2 Die führende liberal-demokratische Zeitung des Landes „Diena“ (Der Tag) wurde nach einem dubiosen Verkauf 2010 bedeutungslos. Die meisten Journalisten haben die Redaktion verlassen, einige von ihnen beteiligen sich inzwischen an der Wochenzeitschrift „Ir“ (Ist), deren Einfluss aber gering bleibt. Die russischsprachigen Medien in Lettland sind größtenteils von Russland abhängig.

3 Artikel 48. „Der Staatspräsident ist berechtigt, eine Saeimaauflösung zu beantragen. Darauf ist eine Volksabstimmung abzuhalten. Falls sich bei der Volksabstimmung mehr als die Hälfte der Stimmen für eine Saeimaauflösung ausspricht, so ist die Saeima als aufgelöst zu betrachten und die Neuwahl anzuordnen, die nicht später als zwei Monate nach der Saeimaauflösung zu erfolgen hat.“

4 Die Wahlergebnisse (Zentrale Wahlkommission Lettlands) unter:<http://www.velesanas2011.cvk.lv/>

5 Vgl. hierzu die wichtige Studie: The „Humanitarian Dimension“ of Russian Foreign Policy toward Georgia, Moldova, Ukraine and the Baltic States, hrsg. von der Konrad-Adenauer Stiftung, Riga 2010.



# Litauen

Kai-Olaf Lang

2011 jährt sich zum 20. Mal die tragischen Ereignisse vom Januar 1991, als sowjetische Truppen den litauischen Sejm und den Fernsehturm von Wilna stürmten. 1991 steht aber auch für den Zerfall der Sowjetunion und die sukzessive Rückkehr Litauens in die internationale Gemeinschaft. Die generell positive Bilanz dieser Jahrestage, in der die Mitgliedschaft in EU und NATO von allen relevanten politischen Kräften als historische Errungenschaft gewürdigt wurde, beinhaltet aber auch kritische Elemente. Hierzu gehörten die weiter schwierigen Beziehungen zu Russland, Rückschläge durch die Wirtschafts- und Finanzkrise der letzten Jahre oder energiewirtschaftliche Abhängigkeiten. Mit Sorgen schauten manche Beobachter auch auf die Abkühlung der Beziehungen zu Polen – einem Nachbarn, der noch vor kurzem ein „strategischer Partner“ war, mit dem aber nicht zuletzt aufgrund von Differenzen um die Rechte der polnischen Minderheit handfeste Auseinandersetzungen ausgetragen wurden. Für die skeptische Reflexion der innenpolitischen Lage waren die offenen Worte von Staatspräsidentin Grybauskaitė exemplarisch, der zufolge man zwar die Freiheit gewonnen, es jedoch versäumt habe, diese durch die Festigung der Demokratie zu schützen.<sup>1</sup> Selbstbewusstsein gaben internationale Großereignisse, deren professionelle Realisierung das Prestige des Landes verbessern sollte. Dazu gehörten die Ausrichtung der Basketball-Europameisterschaften im Herbst 2011, der Vorsitz in der OSZE ab Januar 2011 oder die Abhaltung der Ministerkonferenz der Gemeinschaft der Demokratien Ende Juni/Anfang Juli 2011.

## **Engagement für die Östliche Partnerschaft, pragmatische Beziehungen zu Belarus**

Litauens Engagement in der östlichen Nachbarschaft hatte sich lange auf die Ukraine und Georgien konzentriert. Gegenüber beiden Ländern bringt sich die baltische Republik auch weiterhin aktiv ein. Mit Georgien wurde Ende 2010 ein neuer Aktionsplan für die Umsetzung der Litauisch-Georgischen Charta für Europäische und Euroatlantische Integration vereinbart. Vorrangiger Partner wurde jedoch in letzter Zeit Belarus. Dem autoritären Lukaschenko-Regime gegenüber verfolgte Wilna weiterhin einen pragmatischen Kurs. Bei diesem geht es einerseits nicht zuletzt um wirtschaftliche und energiepolitische Eigeninteressen.<sup>2</sup> Andererseits möchte Litauen bei aller Kritik an den Zuständen in Belarus die Souveränität des Nachbarlandes sichern und ein Abdriften Richtung Russland verhindern. Folglich war Wilna auch nach den manipulierten Präsidentschaftswahlen vom Dezember 2010 und anschließenden Repressalien gegen die Opposition gegen die Verhängung wirtschaftlicher Sanktionen.<sup>3</sup> Trotz dieser elastischen Haltung unterstützte Litauen nach wie vor die belarussische Opposition und die Zivilgesellschaft (Wilna beherbergt weiterhin die aus Minsk übergesiedelte Europäische Humanistische Universität, Oppositionelle erhalten Asyl). Eine in diesem Zusammenhang besonders peinliche Panne führte jedoch dazu, dass im Sommer 2011 der belarussische Bürgerrechtler Beljazki von den Behörden seines Heimatlandes arrestiert wurde, da litauische Stellen Bankdaten eines in Litauen gehaltenen Kontos übermittelt hatten. Auch wenn große

---

1 State of the Nation Address by H.E. Dalia Grybauskaitė, 07.06.2011, [www.president.lt](http://www.president.lt).

2 Vgl. Lithuania is consistently working more closely with Belarus, in: East Week, Nr. 36, 27.10.2010.

3 Lithuania is cautious regarding sanctions against Minsk, in: The Baltic Times, 02.-08.06.2011.

Konflikte ausblieben, waren die Beziehungen zu Russland weiterhin kompliziert. Historische Fragen (Litauen fordert Entschädigungen für die sowjetische Opposition, Russland bezichtigt Litauen der Zusammenarbeit mit Neofaschisten), energie- oder sicherheitspolitische Differenzen wurden durch jüngere Spezialfragen (Grenzverkehr für Kaliningrad) noch aufgeladen. Als der von Litauen per internationalem Haftbefehl wegen angeblicher Beteiligung an der blutigen Niederschlagung der litauischen Unabhängigkeitsbestrebungen Anfang 1991 gesuchte russische Ex-KGB-Oberst Michail Golowatow im Juli 2011 in Österreich nach kurzer Festnahme wieder freigelassen wurde, kam es zu einem diplomatischen Streit mit Wien.

### **Energie: Ein schwieriger Weg zur Unabhängigkeit**

Die Verbesserung der Energie- und Versorgungssicherheit blieb weiterhin ein zentrales Anliegen der litauischen Politik. Am 6. Oktober 2010 beschloss die Regierung eine nationale Energiestrategie, deren Hauptziel die Erlangung von „Energieunabhängigkeit“ bis 2020 ist.<sup>4</sup> Hierbei kam es zu einem größeren Konflikt mit Gazprom. Im Juni 2011 beschloss das litauische Parlament eine Novelle des Erdgasgesetzes, die eine konsequente Anwendung des Dritten Binnenmarktpakets und damit die eigentumsrechtliche Entflechtung von Transport, Be- und Vertrieb von Erdgas vorsieht.<sup>5</sup> Dies hätte eine Zerschlagung des bisherigen Monopolisten Lietuvos Dujos (dessen Hauptanteilseigner E.ON Ruhrgas und Gazprom sind) zur Folge und würde faktisch bedeuten, dass Gazprom ab 2014 die Kontrolle über die litauischen Transpipelines verliert.<sup>6</sup> Nach Beschwerden Litauens bei der Europäischen Kommission, dass Gazprom dem Land aus politischen Gründen Preisnachlässe verwehre, führte die Kommission im Herbst Kontrollen bei zahlreichen ost- und mitteleuropäischen Gasversorgern wegen möglichen Missbrauchs der Marktstellung durch. Zur Minderung der einseitigen Abhängigkeit von russischen Gaslieferungen wurden weitere Großprojekte vorangetrieben: Das geplante Anlandeterminal für Flüssiggas in Klaipeda wurde zu einem „strategischen Objekt“ erklärt, was die Planungsarbeiten beschleunigen soll.<sup>7</sup> Mit Fragezeichen (Finanzierung; russische Pläne für ein Kernkraftwerk in Kaliningrad) versehen sind aber weiterhin Bau und Zeitplan des Nachfolgers für das 2009 stillgelegte AKW Ignalina. Immerhin wurde für den Meiler in Vysaginas mit dem Hitachi-Konzern ein strategischer Investor gefunden.

### **Die Eurozone: gedämpfter Beitrittsoptimismus bei wirtschaftlicher Erholung**

Der schwere Konjunkturerinbruch des Jahres 2009 ist überwunden, 2010 (mit 1,3% Wachstum) und 2011 (mit gut über 5%) waren für Litauen Jahre der wirtschaftlichen Gesundung. Die Erschütterungen in der Eurozone wurden mit Beunruhigung verfolgt, allerdings fehlte die ausgeprägte Angst vor einer politischen Zurücksetzung durch die Eurozoneländer, wie sie etwa in Polen gehegt wird. Für die gegenwärtige Ausnahmesituation sei es durchaus gerechtfertigt, so Litauens Staatspräsidentin, wenn die Euro-Länder ihre wirtschaftspolitische Koordination allein voranbrächten. Die Bildung einer Gruppe der Nicht-Euro-Staaten sei nicht notwendig. Angesichts der Ungewissheiten wurde die Euro-Einführung kontrovers diskutiert. Nicht der Euro, sondern eine verantwortliche Politik sei wichtig, erklärte Präsidentin Grybauskaitė. Auch Litauens Notenbankchef gab sich zurückhaltend und hielt die Übernahme der Gemeinschaftswährung (u.a. aufgrund von Inflationsdruck) frühestens im Jahr 2016 für möglich. Regierungschef Kubilius bekräftigte hingegen das Ziel, 2014 der Eurozone beizutreten.

---

4 Government of the Republic of Lithuania: National Energy Strategy, Vilnius, 06.10.2010, [www.enmin.lt](http://www.enmin.lt)

5 Lithuanian Parliament: Gazprom should lose its pipelines in Lithuania, in: The Baltic Times, 07.-13.07.2011.

6 Lithuania sets 2014 deadline for gas-market reform, in: The Baltic Course, 31.10.2011.

7 Lithuania lists LNG terminal as project of strategic importance, in: The Lithuanian Tribune, 14.07.2011.

# Luxemburg

Wichard Woyke

Es wurde das Jahr der Auseinandersetzungen mit den großen Nachbarn, die teilweise recht polemisch geführt wurden. So gab es erst einmal im Herbst 2010 Polemiken über beide Seiten der gemeinsamen luxemburgisch-französischen Grenze hinweg. Zunächst hatte die aus Luxemburg stammende EU-Justizkommissarin Vivienne Reding die französischen Roma-Abschiebungen angeprangert und die Kommissarin zog auch in Erwägung, ein Verfahren wegen großräumiger Abschiebungen von Roma aus Osteuropa gegen Frankreich einzuleiten. Solche Vorwürfe regten den konservativen Senator Marini zu einer Replik an, die über die historische Entwicklung Luxemburgs ging und Marini bedauerte dabei, dass Napoleon III. und Bismarck 1867 Luxemburg nicht eliminiert hätten. Dies führte wiederum beim luxemburgischen Außenminister Asselborn zu der Aussage, dass Marinis Äußerungen selbst die Ansichten des Rechtsextremisten Le Pen übertreffen würden. Könnte man eigentlich die ganze Begebenheit als Posse behandeln, so wird darin doch deutlich, dass in ihr auch ein verändertes Souveränitätsverständnis zum Tragen kommt. Dieses schränkt nicht nur die Souveränität der Großen ein, sondern eröffnet auch Vertretern von Kleinstaaten mittels europäischer Institutionen eine Möglichkeit, die Großstaaten an ihre Pflichten durch Mitgliedschaft in europäischen Organisationen zu einem bestimmten politischen Verhalten aufzurufen. Dabei wurde den größeren Staaten deutlich gemacht, dass sie durch ihre EU-Mitgliedschaft Einschränkungen in ihrer nationalen Politik unterliegen. Anders ist die auf dem Herbst-EU-Gipfel gemachte polemische Äußerung des französischen Staatspräsidenten Sarkozy, dass doch Redings Heimatland, also Luxemburg, die Roma aufnehmen sollte, kaum zu erklären.

## Europapolitik – Die Griechenlandkrise

Die Griechenlandkrise beeinflusste auch 2010/2011 in großem Maße die luxemburgische Politik. Premierminister Juncker, der gleichzeitig auch Vorsitzender der Euro-Gruppe (16/17 Euro-Staaten) ist, entwickelte sich immer stärker zum Gegenspieler des deutsch-französischen Gespanns Merkel/Sarkozy. Angesichts der deutsch-französischen Konsultationen im Oktober 2010 im Seebad Deauville in der Normandie einigten sich der französische Staatspräsident und die deutsche Bundeskanzlerin darauf, dass bei zukünftigen Verletzungen des Stabilitätspakts die Sanktionen „automatisiert“ werden sollten. Es solle vor allem geahndet werden, wenn ein Land keine ausreichenden Sparanstrengungen unternähme. Der Sanktionsmechanismus sollte nur innerhalb der Euro-Zone greifen und nicht in allen 27 europäischen Mitgliedstaaten, hieß es weiter. Darüber hinaus verständigten sich beide Politiker auf „präventive Sanktionen“. Diese sollen in Form von verzinlichen Einlagen „stufenweise“ greifen, sollte ein Mitgliedstaat „in besonders signifikanter Weise vom Anpassungspfad“ zur Haushaltskonsolidierung abweichen. Die Entscheidungsgewalt sollte jedoch beim Europäischen Rat verbleiben, der mit qualifizierter Mehrheit zunächst über die Eröffnung eines Defizitverfahrens zu befinden haben soll. Der deutsch-französische Kompromiss ebnete den Weg für eine Einigung der Arbeitsgruppe zur Reform der Wäh-

rungsunion unter Leitung von EU-Ratspräsident van Rompuy. In einem weiteren stark umstrittenen Vorschlag einigten sich Bundeskanzlerin Angela Merkel und Staatspräsident Nicolas Sarkozy auch darauf, den EU-Vertrag von Lissabon zu ändern: Länder, die in einer ähnlichen Krise wie Griechenland stehen, sollten ihre Insolvenz erklären. Außerdem könnten sie ihr Stimmrecht in den EU-Räten verlieren. Damit hatten die Bundeskanzlerin und der französische Staatspräsident eine Sondervereinbarung zur Reform der Eurozone vorgeschlagen und vermeintlich beschlossen.

Die Einigung, die Frau Merkel und Nicolas Sarkozy über die künftige Stabilität des Euro erzielt hatten, wirkte auf die meisten der anderen 25 EU-Staaten wie ein kalter Guss, und wurde teilweise als deutsch-französisches Diktat perzipiert. Es war kein diplomatisches Meisterstück, was Merkel und Sarkozy mit dieser Politik von oben verkündet hatten. Mit ihrem Vorpreschen verprellten Merkel und Sarkozy die übrigen EU-Staaten, besonders die Kleinststaaten. Luxemburgs Außenminister Jean Asselborn kritisierte den in Deauville ausgehandelten deutsch-französischen Kompromiss zur Reform des EU-Stabilitätspakts scharf.<sup>1</sup> Im ZDF sagte Asselborn, dass es „eigentlich politisch irrsinnig sei“, jetzt den EU-Vertrag ändern und solche Sanktionen beschließen zu wollen. Der Beschluss von Deauville – so Asselborn – hätte die Europapolitik etwas vergiftet, da die Garantie für den Rettungsschirm der Deutschen und Franzosen von 50 Prozent des 750-Milliarden-Pakets zum Schutz des Euro nur bis 2013 gelte und als Drohung im Raum stand. Asselborn bezeichnete den Beschluss von Deauville als absolut nicht durchsetzbar. Zwar hätten Deutschland und Frankreich den europäischen Integrationsprozess oft vorangebracht, doch diesmal schienen für Asselborn nur die nationalen Interessen dieser zwei Länder zu zählen, was aber nicht im Interesse Europas wäre.

Auch Premierminister Juncker kritisierte den Beschluss von Deauville und wandte sich vor allem gegen einen avisierten möglichen Stimmrechtsentzug. „Um es klar zu sagen: Stimmrechtsentzug für Haushaltssünder ist kein gangbarer Weg, und ich schließe in dieser Frage jede Änderung des EU-Vertrags aus“.<sup>2</sup> Juncker attackierte die Bundeskanzlerin und Präsident Sarkozy, als er im gleichen Interview erklärte: „Wenn Regierungen bis etwa Mitte der Neunzigerjahre vor der Frage standen, ob sie eine nationale oder europäische Streckenführung wählen sollten, dann nahmen sie im Zweifelsfall die europäische – trotz aller innenpolitischen Widerstände. Heute ist es sehr oft so, dass Regierungenchefs die nationale Route nehmen, weil sie einfacher zu Hause zu erklären ist“.<sup>3</sup> Der Schlagabtausch zwischen Juncker und Merkel im Zusammenhang mit einer Lösung der Griechenlandkrise setzte sich im Winter fort, als Juncker die Idee einer gemeinschaftlichen Anleihe ins Spiel brachte, was Merkel strikt ablehnte. Daraufhin warf ihr Juncker eine „uneuropäische Art“ und „simples Denken“ vor.<sup>4</sup> Mit dem Beschluss auf dem EU-Sondergipfel im Juli 2011, die Kompetenzen des EU-Rettungsfonds (EFSF) auszuweiten – er kann in Zukunft einzelnen Euro-Ländern Kredite zur Verfügung stellen, die nicht abgerufen werden müssen; sie sind als Vorsichtsmaßnahme gedacht, wenn ein Land droht, in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten –, nähert sich die EU eher den Vorstellungen von Ministerpräsident Juncker an als den deutsch-französischen Beschlüssen von Deauville.

---

1 Asselborn, Jean: Discours, à l'occasion du „Krönungsfestmahl“, Aix-la-Chapelle, 23.10.2010.

2 Jean-Claude Juncker: Interview in „Die Welt“ vom 28.10.2010 zum deutsch-französischen Vorschlag von Deauville und einer Reform der EU-Verträge.

3 Ebd.

4 Juncker wirft Merkel simples Denken vor, in: spiegel-online vom 08.12.2010.

# Malta

Heinz-Jürgen Axt

Geographisch gehört Malta zum Süden Europas. Dabei lässt sich Malta mit Bezug auf die wirtschaftliche und finanzielle Situation keineswegs mit den übrigen Sorgenkindern im Süden der EU, also Griechenland, Portugal, Spanien, Italien und mittlerweile auch Zypern vergleichen. Nach der internationalen Finanzkrise 2008/09 und den Euro-Turbulenzen seit 2010 ist Malta im Mittelmeerraum recht solide aufgestellt. Das wird deutlich, wenn man die Daten zum Haushaltsdefizit heranzieht: Griechenland wies danach 2010 ein Defizit von 10,5% des Bruttoinlandprodukts (BIP) auf, bei Spanien waren es 9,2%, bei Portugal 9,1%, bei Zypern 5,3% und bei Italien 4,6%. Mit 3,6% des BIP kam Malta auf den niedrigsten Wert in dieser Ländergruppe der europäischen Peripherie. Nicht ganz so positiv für Malta sieht die Situation beim Schuldenstand aus: Während Malta 2010 auf einen Wert von 68% des BIP kam, lauteten die entsprechenden Anteile bei Griechenland 142,8%, bei Italien 119% und bei Portugal 93%. Spanien dagegen unterbot mit 60,1% den Wert Maltas und Zypern kam auf 60,8%.<sup>1</sup> Auch Malta war von der internationalen Finanzkrise betroffen. Vergleicht man allerdings die Verschuldungsdaten, wird deutlich, dass Malta noch halbwegs gut diese Phase überstanden hat. Der maltesische Ministerpräsident Lawrence Gonzi meinte 2009 sogar, dass die Mitgliedschaft im Euroraum, sein Land vor einer tiefer gehenden Krise bewahrt hat: „Ohne den Euro hätte Malta heute die allergrößten Probleme. Zwar hatten wir mit der maltesischen Lira eine ausgesprochen stabile Währung, aber eben die eines sehr kleinen Landes, das durch Währungs- und Wechselkursschwankungen anfällig ist. Ohne den Euro ginge es Malta heute wohl noch weit schlechter als Island: Wir wären bankrott. Der Euro hat uns noch rechtzeitig davor bewahrt, mehr noch: Er hat uns gerettet.“<sup>2</sup> Alfred Demarco, der langjährige Chefökonom der Zentralbank sekundiert, indem er die Mitgliedschaft im Euroraum als einen Schutz Maltas interpretiert. Selbst wenn die makroökonomischen Daten der Insel solide gewesen wären, hätten die Finanzmärkte die Stabilität Maltas womöglich angezweifelt.<sup>3</sup> Als der Premierminister im Januar 2009 diese positive Perspektive zeichnete, konnte er noch nicht ahnen, dass auch der Euro-Raum ab Herbst 2009 vor tiefen Verwerfungen stand. Nachdem Griechenland im Oktober 2009 bekannt gab, dass sein Haushaltsdefizit mehr als 12% des BIP beträgt, geriet nicht nur Griechenland in eine tiefe Verschuldungskrise und folgten hektische Rettungsbemühungen der übrigen Europartner, sondern deutete immer mehr darauf hin, dass auch eine „Ansteckungsgefahr“ für andere Mittelmeerländer und auch Irland bestand. Wie die eingangs zitierten Zahlen verdeutlichen, ist Malta keineswegs ungeschoren geblieben, doch stellt sich seine Bilanz besser als die der übrigen mediterranen Nachbarn dar.

Mit 14.400 Euro pro Kopf haben die rund 413.000 Malteser 2010 einen Wohlstand erreicht, der einem Anteil von 83% des durchschnittlichen BIP je Einwohner (in KKS) in der EU der 27 entspricht. Wie ein Blick in Tabelle 1 zeigt, hat sich 2010 die wirtschaftliche Lage Maltas gegenüber den Vorjahren leicht stabilisiert.

---

1 Zypern ist wegen seiner engen finanziellen Verflechtung mit Griechenland gefährdet. Zu den Daten vgl. Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=de&pcode=teina225&plugin=1>.

2 Zit. nach Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.01.2009, S. 5.

3 Vgl. ebda., 08.01.2011, S. 13.

Tabelle 1: Wirtschafts-Kennzahlen Maltas

	BIP-Wachstum real in %	Arbeitslosenrate in %	Haushaltsdefizit in % des BIP	Schulden in % des BIP
2006	3,3	7,1	-2,7	63,4
2007	3,9	6,4	-2,3	61,7
2008	2,7	6,0	-4,8	63,1
2009	-1,9	7,0	-3,8	68,8
2010	3,1	6,6	-3,6	68,0

Freilich wird auch klar, dass 2009 ein Wirtschaftsrückgang zu verzeichnen war. Hatte Malta in den vergangenen Jahren ein respektables Wachstum erzielt, so erfolgte 2009 ein Einbruch, der mit einem Rückgang von 1,9% allerdings noch recht moderat ausfiel. 2010 hatte sich die Wirtschaft mit einem Wirtschaftswachstum von 3,1% schon wieder stabilisiert. 2009 erwies es sich als vorteilhaft, dass maltesische Banken eher konservativ agieren und auf den lokalen Markt ausgerichtet sind, denn sie benötigten keinerlei Staatshilfen. Die auf der Insel verbreitete englische Sprache hat dem Finanzsektor genützt. Als Lockmittel erwies sich auch die Körperschaftssteuer. Mit 35% ist diese zwar hoch, doch gibt es für ausgeschüttete Gewinne eine Rückerstattung von rund 30%. Das hat denn auch die Deutsche Bank bewogen, sich auf Malta niederzulassen. BMW betreibt von Malta aus seine konzerninterne Versicherung. Der Aufschwung der Finanzbranche schlägt sich auch in den Beschäftigtenzahlen nieder. Rund 15.000 der 146.000 Beschäftigten arbeiten dort. Auch auf dem Immobilienmarkt kam es – anders als z.B. in Spanien – zu keinen nennenswerten Verwerfungen. Rückgänge stellten sich allerdings beim Export ein und die Zahl der Touristen war rückläufig. 2010 konnte Malta aber schon wieder 1,2 Millionen Besucher zählen. Galt Malta vor dem Fall des Eisernen Vorhangs als verlängerte Werkbank Europas, so hat sich das geändert. Immer mehr finden technisch hochwertige Nischenprodukte in Malta ihren Standort. Aus Deutschland haben sich rund 100 meist mittelständische Unternehmen niedergelassen. Die Lufthansa hat auf der Insel ihr technisches Wartungszentrum für den Mittelmeerraum etabliert. Playmobil fertigt dort einen Großteil seiner Figuren. Für das positive Wachstum war 2010 in hohem Maße der Export verantwortlich. Elektronische Artikel haben mittlerweile bei den Handelsgütern einen Anteil von rund 45%.<sup>4</sup> Nach starken Anstiegen in den Vorjahren fielen 2010 die Arbeitskosten. Wegen der automatischen Anpassung der Einkommen an die Preisentwicklung, wird allerdings künftig mit einem Anstieg gerechnet. Weil Malta die nach Maastricht-Vertrag zulässigen Verschuldungsgrenzen verletzt, hat der Rat am 7. Juli 2009 beschlossen, dass in Malta ein übermäßiges Defizit besteht. Das Land wurde aufgefordert, seine Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und die automatische Einkommensanpassung zu überdenken, um die Verknüpfung zwischen Lohn- und Produktivitätsentwicklung zu verbessern. Bis 2011 soll das Budgetdefizit wieder unter die zulässige Grenze von 3% des BIP gebracht werden.<sup>5</sup>

So wie die italienische Insel Lampedusa war auch Malta von den politischen Turbulenzen in Nordafrika betroffen. Bootsflüchtlinge landeten vorwiegend aus Tunesien und Libyen auf der Insel. Als die NATO-Staaten gegen den libyschen Machthaber Gaddafi intervenierten, konnten viele europäische Staatsbürger aus Libyen in maltesischen Hotels evakuiert werden. Hatte Malta unter dem Sozialisten Dom Mintoff in den siebziger und achtziger Jahren nicht nur die Distanz zu Europa gepflegt, sondern auch die Annäherung an Gaddafis Libyen gesucht, so haben die jüngsten Ereignisse Maltas europäischen Kurs bestätigt.

4 Vgl. European Commission, European Economic Forecast Spring 2011, S. 136.

5 Vgl. Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Maltas für 2009-2012.

# Die Niederlande

## Marij Leenders<sup>1</sup>

Die Regierung von Mark Rutte, die nach mühsamen Koalitionsverhandlungen im Oktober 2010 ins Amt kam, sorgt nicht nur in den Niederlanden, sondern auch bei den europäischen Partnern für viel Wirbel. Die Hauptsorge gilt der Abhängigkeit der neuen Regierung von der Unterstützung durch die rechtsradikale Partij voor de Vrijheid (PVV). Die Koalition wurde nach den Wahlen am 9. Juni 2010 gebildet, aus denen die liberale VVD als größte Partei und die christdemokratische CDA als größter Verlierer (minus 20 Sitze) hervorgingen, während die PVV ein Plus von 15 Sitzen verzeichnen konnte. Im Senat (*Eerste Kamer*) konnte die neue Regierung erst nach den indirekten Wahlen im Mai 2011 eine kleinstmögliche Mehrheit von 38 Sitzen für sich verbuchen und brauchte dazu neben der PVV auch die orthodox-christliche SGP. Obwohl die *Eerste Kamer* ihre Distanz zur Tagespolitik hält, wurde auch sie durch dieses Ergebnis politisiert. Eine Minderheitsregierung, die in der *Tweede Kamer* erst durch die Tolerierung einer Nichtregierungspartei auf 76 der 150 Sitze kommt, ist ein Novum in der niederländischen Politik.

Hauptziele der Regierung Rutte sind unter dem Motto „Freiheit und Verantwortlichkeit“ das Gesundschrupfen des Staatshaushaltes, die Bekämpfung der Folgen der Wirtschaftskrise, das Einschränken der Immigration und die Sicherheit der Bürger. Am 30. September präsentierte das Kabinett sein Regierungs- und Tolerierungsabkommen, in dem Themen wie Immigration, Integration und Asylfragen, Sicherheit und Altenpflege hoch im Kurs standen (nur der zweite Teil wurde von der PVV unterzeichnet). Manche der vorgestellten Maßnahmen wie das Burka- und Kopftuchverbot, der Verlust der niederländischen Nationalität für straffällige Bürger mit doppeltem Pass oder Einschränkung der Immigration sind zu einem nicht unerheblichen Teil Symbolpolitik für die Galerie, die aber die politische Debatte prägt, vor allem zum Vorteil des PVV-Vorsitzenden Geert Wilders.

Das Regierungsabkommen beinhaltet Sparmaßnahmen in Höhe von fast 18 Mrd. Euro: Die Gehälter der Staatsbediensteten werden eingefroren, einige Ministerien zusammengelgt, die Zahl der Polizeibezirke reduziert, die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten müssen schmerzliche Einschnitte verkraften. Die staatliche Rente wird gesichert, indem gemäß eines Vorschlags der sozialen Partner ab 2020 das Rentenalter auf 66 und 2025 auf 67 Jahre erhöht wird. Dagegen werden für Altenpflege 0,5 bis 0,75 Mrd. Euro extra zur Verfügung gestellt. Das Budget für Entwicklungszusammenarbeit wird gleichzeitig von 0,8 auf 0,7 Prozent des BNP gekürzt. Allgemeines Empfinden ist, dass die PVV das Regierungs- und Tolerierungsabkommen in starkem Maße bestimmt hat.

Wählerumfragen vom Juni 2011 zeigen trotz der Einschnitte Zuwachs für die liberale Regierungspartei (38 statt 31 Sitze).<sup>2</sup> Die andere Regierungspartei CDA dagegen bezahlt die Rechnung und profitiert auch nicht von der guten Presse ihres Finanzministers De Jager, der nicht nur von seinen EU-Kollegen für das Sparpaket (Reduzierung der Ausgaben und

---

1 Übersetzt aus dem Niederländischen.

2 <http://www.synovate.nl/content.asp?targetid=621>.

Anhebung des Renteneintrittsalters statt Steuererhöhungen) gelobt wurde, sondern auch eine profilierte Rolle in den Verhandlungen über die griechische Krise spielte. Es ist die PVV, die von der griechischen Krise profitierte, indem sie Griechenland zusätzliche Finanzmittel verweigerte.<sup>3</sup> Obwohl das Kabinett laut Umfragen auch im Juni 2011 mit 76 Sitzen rechnen konnte, verschieben sich die Verhältnisse innerhalb der parlamentarischen Mehrheit.

Für 2011 darf die Regierung beim Wirtschaftswachstum auf ein kleines Plus hoffen.<sup>4</sup> Nach der zweiten Schätzung des *Centraal Planbureau* für 2011 wird die niederländische Wirtschaft in diesem Jahr 2 Prozent und 2012 1,75 Prozent zulegen. Die Arbeitslosigkeit wird im nächsten Jahr voraussichtlich unter 4 Prozent liegen. Das EWU-Defizit sinkt rapide: 5,4 Prozent des BNP 2010 und 2,2 Prozent 2012.

Die Ergebnisse einer regelmäßigen Umfrage des *Sociaal Cultureel Planbureau* bezüglich der Zukunftsperspektiven der Bürger waren im ersten Quartal 2011 bemerkenswert: Zum ersten Mal seit 2008 hat eine Mehrheit der Niederländer das Gefühl einer Entwicklung in die richtige Richtung. Der Optimismus stieg von 26 auf 32 Prozent. Die Leiter der Studie führen den positiven Trend auf die Pläne der neuen liberal-konservativen Regierung zurück, besonders auf die Kriminalitätsbekämpfung und die Sicherheitsagenda. Eine Mehrheit der Befragten hat volles Vertrauen in Regierung und Parlament, 56 Prozent meinen, dass über Einwanderer zu negativ gesprochen wird, während 54 Prozent befürchten, dass die Niederlande dabei sind, ihre nationale Identität zu verlieren.

Im Vergleich zur Frühjahrsumfrage 2009 sind die Niederländer dem Euro und der EU gegenüber skeptischer geworden. Immer weniger Bürger sehen die Vorteile des Euro in der Krise (32 statt 44 Prozent). Die meisten gestehen ein, dass sie die Mechanismen der Eurokrise nicht wirklich durchschauen. Viele (58 Prozent) befürworten eine erneute Finanzspritze, aber nur unter der Bedingung, dass der Euro als solcher bedroht sei und dass es strenge Rahmenbedingungen gibt. Ähnliche Bedingungen werden für den Beitritt zur Eurozone und zur Union geltend gemacht. Die Nothilfe für die gefährdeten Eurostaaten wird als Solidaritätsleistung betrachtet.<sup>5</sup> Dass auch das Eigeninteresse der Niederlande dabei eine Rolle spielt, wird selten erwähnt.

### **Die Niederlande und die Europäische Union**

Die Unterstützung der in finanzielle Not geratenen EU-Staaten ist in der niederländischen Politik ein heikles Thema. Im Oktober 2010 vertrat Mark Rutte sein Land beim europäischen Gipfel, der ganz im Zeichen strikter Sanktionen für „Eurosünder“ stand. Er ist einer von ganz wenigen liberalen Regierungschefs in Europa und kann somit anders als sein christdemokratischer Vorgänger Jan-Peter Balkenende nicht auf automatische Unterstützung durch gleichgesinnte Kollegen rechnen. In der Frage der Einrichtung eines permanenten Rettungsfonds gehörten die Niederlande zu den Befürwortern, unter der harten Bedingung, dass der Internationale Währungsfonds einbezogen würde. Sogar eine Vertragsänderung wurde hierzu in Erwägung gezogen. Den Haag erklärte sich bereit, 2,5 Mrd. zum Garantiefonds von 85 Mrd. Euro für Irland beizusteuern. Die Sozialdemokraten unterstützten diese Entscheidung nur nach dem Versprechen, dass die mögliche Abschreibung dieser Garantiesumme nicht auf die Bereiche Gesundheit, Bildung und sozi-

---

3 Ebd.

4 <http://www.cpb.nl/cijfer/kortetermijnraming-juni-2011-economische-groei-trekt-iets-aan>.

5 Siehe für weitere Informationen: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb74/eb74\\_publ\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_publ_en.pdf).



ale Sicherheit abgewälzt werden dürfe. Die Regierungsparteien VVD und CDA brauchten in dieser Frage die Stimmen der PvdA, da nicht nur GroenLinks und D'66, sondern auch Tolerierungspartner PVV ihre Zustimmung verweigerten. D'66 und GroenLinks warnten vor einer Kopplung von Unterstützung für Irland und innenpolitischen Problemen: Die Finanzmärkte könnten auf die mangelnde Einheit in der EU negativ reagieren. Die liberale Fraktion befürwortete noch strengere Bedingungen für Länder (bislang Griechenland und Irland), die beim Rettungsfonds für Unterstützung anklopfen. Wenn diese den Staatshaushalt nicht umgehend sanieren, müsse man überlegen, das EU-Stimmrecht und den Zugang zu europäischen Subventionen zu entziehen. Premierminister Rutte und Finanzminister De Jager warnen vor dieser noch härteren Gangart. Im März 2011 stimmte die *Tweede Kamer* mit großer Mehrheit für die Teilnahme am Pakt für den Euro, der einer neuen Eurokrise vorbeugen soll.<sup>6</sup> Der Ruf der euroskeptischen PVV nach einem Referendum war vergeblich. Am „Verantwortungstag“, wenn die Regierung für die geführte Politik im Parlament Rede und Antwort stehen muss, sorgte PVV-Chef Geert Wilders für Aufsehen, indem er als Tolerierungspartner die Regierung wegen der Finanzhilfe für das krisengeschüttelte Griechenland harsch attackierte. Er drohte damit, seine Unterstützung der Regierung zu widerrufen, sollte diese Hilfe auf Kosten des Staatshaushaltes gehen. Premierminister Rutte bezeichnete Wilders Position als „gänzlich verantwortungslos“.<sup>7</sup>

Beim Gipfeltreffen in Brüssel im Oktober 2010 stellten die Niederlande sich in Bezug auf den EU-Haushalt quer und forderten in manchen Punkten Nachbesserungen. Zusammen mit Deutschland drohten die Niederlande mit einem Veto zum EU-Haushalt. Laut De Jager war die Begründung der EU-Ausgaben ungenügend. Im Gegenzug warf die Europäische Kommission den Niederlanden und manchen anderen Mitgliedsländern vor, nicht „im Geiste“ Europas zu agieren. Viele Europarlamentarier empörten sich über die unnachgiebige Haltung der Niederlande in der Frage des neuen EU-Haushaltes. Auch auf anderen Politikfeldern trat die niederländische Regierung entschieden für eine strengere Herangehensweise Europas ein und forderte klare Abmachungen bezüglich Immigration, gemeinsamer Außenpolitik und einer kohärenten Strategie gegen die Wirtschaftskrise. In der *Tweede Kamer* stellte die ChristenUnie, unterstützt von der PVV und der gesamten Opposition mit Ausnahme der proeuropäischen D'66 den Antrag, die Regierung dazu aufzufordern, sich bei den Haushaltsdebatten in Brüssel klar und deutlich von jeglicher Bewegung in Richtung einer Politischen Union zu distanzieren. Die Parteien befürchteten, weiter Souveränität an die EU zu verlieren.<sup>8</sup>

Eine prinzipielle Frage in Bezug auf Europa ist für Regierung und Parlament das Beitrittsgesuch Serbiens. Die Außenminister Verhagen und später Rosenthal sprachen sich bereits früher gegen Handelsabkommen mit Belgrad und eine Mitgliedschaft Serbiens aus, solange die serbische Regierung nicht vollständig mit dem Haager Jugoslawien-Tribunal (ICTY) kooperiere und die Verhaftung der beiden noch flüchtigen Kriegsverbrecher Ratko Mladic und Goran Hadzic, die am Massaker von Srebrenica und weiteren Kriegsverbrechen in Bosnien beteiligt gewesen seien, ermögliche. Das Ergebnis der Verhandlungen war aber, dass die niederländische Regierung einen ersten Schritt Serbiens in Richtung EU-Vollmitgliedschaft akzeptierte, da sie sich in Europa nicht isolieren wollte. Aus diesem

6 Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23. März 2011.

7 Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 19. Mai 2011.

8 Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 23. März 2011.

Grund akzeptierte auch die *Tweede Kamer* diese Lösung.<sup>9</sup> Weitere Integrations Schritte wurden aber ausgeschlossen, um Druck auszuüben und sicherzustellen, dass die Verdächtigen vor Gericht gestellt würden. Allem Anschein nach war diese Strategie erfolgreich. Im Juni 2011 wurde der bosnisch-serbische Anführer Mladic nahe Belgrad verhaftet. Der Druck aus den Niederlanden, nicht zuletzt auch aus Schuldgefühlen über das Massaker von Srebrenica, hat dabei vielleicht eine Rolle gespielt: Mit der Verhaftung ist für Serbien der Weg zu EU-Mitgliedschaft frei.

Nicht weniger heikel ist das Thema der Verlängerung der Afghanistan-Mission, die zum Sturz der Vorgängerregierung geführt hatte. Der Ministerrat akzeptierte schlussendlich eine Ausbildungsmission mit 545 Mann nach Kundus im Norden und nach Kabul zur Konsolidierung des Rechtsstaats. Die *Tweede Kamer* tat sich mit dieser Entscheidung schwer: GroenLinks und ChristenUnie forderten von der Regierung mehr Garantien, u.a. dass die von den Niederländern ausgebildeten Polizisten nicht in Kampfhandlungen gegen die Taliban eingesetzt werden.<sup>10</sup> Mit diesem Versprechen stellte die Regierung das „Ja“ der Volksvertreter sicher, ungeachtet der Frage, dass diese Garantie allem Anschein nach im harten Alltag Afghanistans gegenstandslos ist.

### **Spannungen zwischen nationaler und europäischer Politik**

Die andauernde europaskeptische Stimmung in den Niederlanden führt zu Widerstand gegen die Ausweitung europäischer Kompetenzen (z.B. in der Rentenpolitik). Im vergangenen Jahr gerieten die Niederlande außerdem bei Steuergesetzgebung, Immigration, Agrarwirtschaft und Umwelt mit Gesetzgebung und Richtlinien der EU in Konflikt.

Die Debatte über europäische Vorgaben für das Rentensystem, das so genannte Grünbuch zu Pensionen und Renten, berührt Empfindlichkeiten der nationalen Politik. Das Rentensystem gilt als wichtige Errungenschaft des Sozialstaats. Die *Tweede Kamer* übte Druck auf den Minister aus und verabschiedete einen Antrag gegen die Brüsseler Einmischung in diesem Bereich.<sup>11</sup> Ausgangspunkt sollte bleiben, dass jedes Mitgliedsland über die Einrichtung des nationalen Rentensystems selbständig entscheidet.

Die Europäische Kommission beanstandete außerdem das Vorgehen der niederländischen Regierung in einer Reihe von Fragen. Die EU-Kommission erhob sogar Klage beim Europäischen Gerichtshof wegen diskriminierender Steuergesetzgebung bezüglich Erbschafts- und Schenkungssteuer, unehrlicher Steuererhebung im Falle von Aktiengesellschaften, die ins Ausland ziehen, und ungerechtfertigter Bedingungen für ein selbständiges Aufenthaltsrecht im Falle einer Scheidung. Auch die europäische Forderung, bei mehr Bauprojekten die Folgen für die Umwelt untersuchen zu lassen, führte 2009 zum Gerichtshof und dies droht auch 2011. Eine Überschreitung der nationalen Quote für Molkereiprodukte um 0,4 Prozent im vergangenen Jahr führte zudem zu einer Strafzahlung von mehr als 13 Mio. Euro. Zusätzlich forderte die Europäische Kommission fast 29 Mio. Euro an Agrarhilfe für die Produktion von Kartoffelmehl auf Grund mangelnder staatlicher Kontrolle zurück. Insgesamt zeichnet sich ab, dass der grassierende Populismus in der Innenpolitik niederländische Politiker dazu veranlasst, in der EU immer europaskeptischer aufzutreten.

---

9 Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 13. Oktober 2010.

10 Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 27. Januar 2011.

11 Handelingen Tweede Kamer der Staten-Generaal, 9. November 2010.

# Österreich

Paul Luif

Innenpolitisch verlief die österreichische Politik relativ ruhig, sieht man ab vom gesundheitlich bedingten Rückzug von Vizekanzler und Finanzminister Josef Pröll am 13. April 2011 aus allen politischen Funktionen. Sein Nachfolger als ÖVP-Obmann und Vizekanzler wurde Außenminister Michael Spindelegger. Wirtschaftlich hat sich Österreich vorerst besser als erwartet von der Wirtschaftskrise erholt, die Arbeitslosigkeit sank.<sup>1</sup> Integrationspolitisch stand vor allem die Euro-Krise im Zentrum der politischen Diskussion.

## Verfassungsfragen

Im Nachtrag zur Ratifizierung des Lissabon-Vertrages hat der österreichische Verfassungsgerichtshof einen Antrag von FPÖ-Abgeordneten auf Aufhebung bzw. Nichtigerklärung des Vertrages Mitte 2010 zurückgewiesen. Die Antragsteller beschwerten sich insbesondere über die Nichtdurchführung einer (obligatorischen) Volksabstimmung. Nach Meinung des Verfassungsgerichtshofes legten die Abgeordneten nicht dar, wie durch den Vertrag in ihre Rechtssphäre unmittelbar eingegriffen worden sei. Die Richter wiesen darauf hin, dass das österreichische Bundesverfassungsrecht zwar ein Recht auf Teilnahme an einer angeordneten Volksabstimmung (hier: wegen Gesamtänderung der Bundesverfassung) beinhaltet, nicht aber ein Recht auf Durchführung einer solchen.<sup>2</sup>

Auf Basis eines Gesetzesvorschlages des Bundesrats beschloss der Nationalrat im Juli 2010 mit der notwendigen Zweidrittelmehrheit (pro: SPÖ, ÖVP, Grüne und BZÖ; kontra: FPÖ) die Lissabon-Begleitnovelle. Diese brachte verschiedene Änderungen der österreichischen Bundes-Verfassung. So wurden die neuen Instrumente der „Subsidiaritätsrüge“ und der „Subsidiaritätsklage“ in die Verfassung eingefügt. Sowohl der Nationalrat als auch der Bundesrat haben demnach künftig die Möglichkeit, Gesetzgebungsinitiativen der Europäischen Kommission zu beeinspruchen, wenn diese zu sehr in die Rechte Österreichs eingreifen. Für eine solche Subsidiaritätsklage ist in beiden Kammern jeweils die einfache Stimmenmehrheit ausreichend.

Besonders starke Mitwirkungsrechte für das Parlament sind beim Abgang vom Einstimmigkeitserfordernis oder von einem besonderen Gesetzgebungsverfahren in der EU. Das österreichische Regierungsmitglied darf einer diesbezüglichen Initiative nur dann zustimmen, wenn der Nationalrat und der Bundesrat dies ausdrücklich mit Zweidrittelmehrheit genehmigen.<sup>3</sup>

Die Mitglieder des EU-Unterausschusses des Nationalrats griffen im September 2010 erstmals zum Instrument der Subsidiaritätsrüge, die mit den Stimmen von SPÖ, ÖVP, FPÖ und BZÖ mehrheitlich beschlossen wurde. Die Kritik betraf die Vorschläge der EU zur

1 Vgl. Arbeitslosigkeit: Stärkster Rückgang seit Krisenbeginn, in: Die Presse, 1.2.2011.

2 Verfassungsgerichtshof, Geschäftszahl SV1/10, Entscheidungsdatum 12.06.2010, RIS-Datenbank [http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT\\_09899388\\_10SV0001\\_00](http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Vfgh&Dokumentnummer=JFT_09899388_10SV0001_00)

3 BGBl. I Nr. 57/2010; siehe Parlamentskorrespondenz Nr. 592, 8.7.2010, und Parlament bekommt mehr Mitspracherechte in der EU, in: DiePresse.com, 8.7.2010.

Vereinheitlichung der Rahmenbedingungen für Saisonarbeiter. In Österreich funktioniere die Regelung für die Saisoniers sehr gut, der Bedarf an Arbeitskräften sei stark regional bedingt und könne daher nur im Inland selbst bestimmt werden, argumentierten sowohl Sozialminister Rudolf Hundstorfer (SPÖ) als auch Innenministerin Maria Fekter (ÖVP).<sup>4</sup>

### **Europäisches Parlament und Europapolitik**

Turbulenzen gab es bei der „Liste Martin“, die 2009 bei der Wahl zum Europäischen Parlament drei Mandate erhalten hatte. Angelika Werthmann verließ im Juli 2010 die „Liste Martin“ wegen mangelnder Transparenz und Offenheit.<sup>5</sup> Der Abgeordnete Martin Ehrenhauser erhob im April 2011 schwere Vorwürfe gegen Hans-Peter Martin. So sei der Verbleib von 2,3 Millionen Euro, welche die „Liste Martin“ als Rückerstattung für die Wahlkampfkosten erhalten hatte, zu einem Großteil ungeklärt. Werthmann wie Ehrenhauser verblieben als unabhängige Abgeordnete im Europaparlament. Als einzig verbleibender Abgeordneter löste Hans-Peter Martin seine Liste auf.<sup>6</sup>

Journalisten der „Sunday Times“ hatten 2010 versucht, als Lobbyisten getarnt mehrere Abgeordnete, darunter Ernst Strasser (ÖVP) und einen bulgarischen Sozialdemokraten, zu bestechen. Strasser bestätigte der „Presse“, dass sie ihm 100.000 Euro, Erste-Klasse-Flüge und einen Aufsichtsratsposten angeboten hatten. Strasser leitete die Bitte der Lobbyisten um einen Änderungsantrag zur Haftung von Investmentfirmen an seine Kollegen in den zuständigen Ausschüssen weiter.

Strasser trat am 20. März 2011 als Europaparlamentarier zurück.<sup>7</sup> Seine Funktion als Delegationsleiter der ÖVP im Europäischen Parlament übernahm Otmar Karas. Gut eine Woche später, am 29. März 2011, erklärte die ÖVP-Abgeordnete Hella Ranner ihren Rücktritt. Nach Medienberichten soll Ranner zur Tilgung ihrer privaten Schulden auch einen Teil des pauschalen Spesenersatzes durch das Europaparlament verwendet haben.<sup>8</sup> Neu in die ÖVP-Delegation aufgenommen wurden Hubert Pirker, der schon zwischen 2006 und 2009 Mitglied des Europäischen Parlaments war, sowie der Generalsekretär des Österreichischen Seniorenbundes, Heinz Becker.

Das von der Umweltgruppe „Atomstopp Oberösterreich“ initiierte Volksbegehren „Raus aus Euratom“, das am 6. März 2011 abgeschlossen wurde, verfehlte mit 98.698 Unterschriften die für die Behandlung im Parlament notwendige 100.000-Stimmen-Marke. Es erzielte damit das zweitschlechteste Ergebnis unter den 34 Volksbegehren seit 1945.<sup>9</sup> Das dramatische Erdbeben und der damit einhergehende Tsunami in Japan vom 11. März 2011, welche die Nuklearkatastrophe von Fukushima auslösten, hätten wahrscheinlich ein anderes Ergebnis gebracht. Die Katastrophe bestärkte die Anti-Atom-Politik der österreichischen Bundesregierung.

FPÖ-Bundesparteiohmann Heinz-Christian Strache versuchte die Vernetzung der europäischen Rechtsparteien voranzutreiben. Zu diesem Zweck unterzeichnete er mit dem Vorsitzenden der slowakischen SNS, Tomislav Nikolic, am 15. Juni 2011 ein Abkommen, die Forderungen enthielt wie die „Schaffung eines Europas der freien Nationen und der selbst-

---

4 Parlamentskorrespondenz Nr. 678 vom 14.09.2010.

5 Oliver Grimm, Hans-Peter Martins Liste zerfällt, in: DiePresse.com, 14.7.2010

6 Martin Fritzl, Hans-Peter Martin verliert letzten Mitsreiter, in: Die Presse, 16.4.2011.

7 Chris Bryant/Joshua Chaffin, MEP resigns over claims of lobbyist payments, in: Financial Times, 21.3.2011.

8 Ranner wies diese Vorwürfe als „absurd“ und „absolut lächerlich“ zurück; Spesen-Affäre: EU-Mandatarin Ranner tritt zurück, in: DiePresse.com, 19.3.2011.

9 Völliger Flop des Anti-Atom-Volksbegehrens, in: Kurier, 8.3.2011.

bestimmten Völker im Rahmen eines Staatenverbundes souveräner Nationalstaaten“ sowie die „Erhaltung der nationalen Identität, der Kultur und Hochsprachen der europäischen Völker unter Wahrung der abendländischen Traditionen des Christentums, des Humanismus und der Aufklärung“. <sup>10</sup>

Im neuen Parteiprogramm vom 18. Juni 2011 bekennt sich die FPÖ „zu einem Europa der historisch gewachsenen Völker und autochthonen Volksgruppen“. Sie lehnt „eine künstliche Gleichschaltung der vielfältigen europäischen Sprachen und Kulturen durch erzwungenen Multikulturalismus, Globalisierung und Massenzuwanderung entschieden ab“. Europa sei „nicht auf das politische Projekt der Europäischen Union zu reduzieren“. <sup>11</sup>

### Bankgeheimnis

Am 8. Dezember 2010 einigten sich die EU-Finanzminister auf die Amtshilferichtlinie in Steuerangelegenheiten, die schrittweise ab 2013 in Kraft tritt. Österreich pochte darauf, dass Bankeinlagen nicht in den fünf Kategorien enthalten seien, für die der automatische Informationsaustausch gelten soll. Trotz des automatischen Informationsaustauschs könne das Bankgeheimnis die Freigabe von Steuerdaten verhindern. Der litauische EU-Steuerkommissar Algirdas Šemeta meinte hingegen, das Bankgeheimnis werde nicht als Entschuldigung akzeptiert werden, wenn ein Land die Weitergabe relevanter Informationen an die Steuerbehörden eines anderen Staates verweigere. <sup>12</sup>

Die EU-Staaten fanden aber im Streit um den automatischen Informationsaustausch auch im Januar 2011 bei der Tagung einer hochrangigen Arbeitsgruppe keinen Kompromiss. Vertreter Luxemburgs und Österreichs beharrten auf eine interne Klausel, nach der die beiden Länder erst dann von der Quellensteuer zum automatischen Informationsaustausch wechseln müssen, sobald die EU mit der Schweiz und drei weiteren Drittstaaten Abkommen über den Informationsaustausch auf Anfrage (nach OECD-Standards) vereinbart hat. Zudem müsste festgestellt werden, dass sich auch die USA im Sinne der OECD-Standards verhalten. Die Mehrheit der EU-Staaten sprach sich dagegen dafür aus, auf EU-Ebene den automatischen Informationsaustausch für alle umzusetzen, es sei nicht sinnvoll auf einer „externen Konditionalität“ zu beharren. <sup>13</sup>

In bilateralen Verträgen wurde das österreichische Bankgeheimnis dennoch gelockert. So erleichtert das im Januar 2011 verhandelte Revisionsprotokoll zum Doppelbesteuerungsabkommen mit Deutschland den Informationsaustausch. Die Flucht von Deutschen vor dem eigenen Fiskus wird damit erschwert. Die neue Öffnung entspricht dem OECD-Standard für Transparenz und effektiven Informationsaustausch in Steuersachen. <sup>14</sup>

### Arbeitsmarktöffnung

Am 1. Mai 2011, nach Ablauf der maximalen Übergangszeit, öffnete Österreich seinen Arbeitsmarkt für die 2004 beigetretenen EU-Staaten, nachdem es vorher nur eine sektorale

- 
- 10 <http://www.fpoe.at/news/detail/news/fpoe-abkommen-mit-sns/?cHash=d64f68bf3097477bd16409b2a73d8009>; siehe auch Leigh Phillips, Austrian far-right in fresh push for EU respectability, EU-Observer, 1.6.2011.
  - 11 Parteiprogramm der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ). Beschlossen vom Bundesparteitag der Freiheitlichen Partei Österreichs am 18. Juni 2011 in Graz, [http://www.fpoe.at/fileadmin/Content/portal/PDFs/2011/2011\\_graz\\_parteiprogramm\\_web.pdf](http://www.fpoe.at/fileadmin/Content/portal/PDFs/2011/2011_graz_parteiprogramm_web.pdf).
  - 12 Steuerdaten: Österreich macht mit, in: Die Presse, 9.12.2010.
  - 13 Kein Kompromiss im EU-Steuerstreit. Luxemburg und Österreich blockieren den automatischen Informationsaustausch, in: NZZ Online, 31.1.2011.
  - 14 Oliver-Christoph Günther, Österreich lüftet Bankgeheimnis für deutschen Fiskus, in: Die Presse, 24.1.2011.

Öffnung zuließ. Auch eine Studie im Auftrag der Gewerkschaft der Privatangestellten sah nun keine wesentlichen Probleme mehr. Die Konkurrenz von Arbeitskräften aus Polen, Tschechien, der Slowakei und Ungarn werde nur kurzfristig spürbar sein und am ehesten wenig qualifizierte Arbeitskräfte treffen. Eine deutsche Studie errechnete, dass sich die Wirtschaftsleistung Österreichs durch das neue Potenzial an Arbeitskräften über zehn Jahre um 900 Millionen Euro erhöhen werde. Hätte Österreich bereits vor einigen Jahren seinen Arbeitsmarkt geöffnet, wäre der Effekt deutlich größer gewesen.<sup>15</sup> Mit dem neuen Anti-Sozialdumping-Gesetz wird zusätzlich verhindert, dass Billiganbieter österreichische Kollektivverträge und damit Sozialstandards unterlaufen. Betroffen sind alle ausländischen Arbeitskräfte, in erster Linie jene aus der unmittelbaren Nachbarschaft. Wenn beispielsweise ein slowakischer Tischler in Wien Kästen einbauen will, muss er das zu österreichischen Bedingungen tun, andernfalls drohen Geldstrafen von bis zu 20.000 Euro je Mitarbeiter.<sup>16</sup>

### **Öffentliche Meinung zu Euro und Griechenland**

In einer OGM-Umfrage, veröffentlicht im Kurier anfangs Juni 2011, sprach sich zwar eine klare Mehrheit von 59 Prozent für den Euro aus. Jedoch bevorzugten 32 Prozent den alten Schilling, darunter 55 Prozent der FPÖ-Anhänger; hingegen waren 83 Prozent der Grün-Anhänger für den Euro. Nur 45 Prozent der Österreicher mit Pflichtschulbildung wollen beim Euro bleiben; 41 Prozent wollen wieder den Schilling. Personen mit Matura bzw. Hochschulabschluss stehen hingegen zu 75 Prozent zum Euro, nur 20 Prozent sind gegen ihn.<sup>17</sup>

Die relative starke Sehnsucht nach dem Schilling hing mit der Griechenland-Problematik zusammen. Eine Meinungsumfrage der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik vom Juni 2011 brachte hier ein differenziertes Ergebnis. So sprachen sich 60 Prozent der Befragten dafür aus, Griechenland nicht „hängen zu lassen.“ Begründet wurde dies u.a. damit, dass es „noch viel schlimmere Folgen für uns hätte, wenn Griechenland Bankrott gehen würde“ (58 Prozent stimmten dieser Aussage zu). 55 Prozent fürchteten, dass der Euro durch die Schuldenkrise in Portugal, Griechenland und Irland in Gefahr sei. 38 Prozent waren nicht dieser Meinung. 47 Prozent der Befragten gaben an, „sehr großes bzw. großes Vertrauen“ in den Euro zu haben. 18 Prozent hatten „sehr geringes bzw. gar kein Vertrauen“.<sup>18</sup>

### **Weiterführende Literatur**

Thomas Eilmansberger/Stefan Griller/Walter Obwexer (Hrsg.), Rechtsfragen der Implementierung des Vertrags von Lissabon, Springer, Wien-New York 2011.

Walter Feichtinger/Carmen Gebhard (Hrsg.), Sicherheit – EUropäische Potenziale: Herausforderungen – Ansätze – Instrumente, Böhlau, Wien 2010.

Waldemar Hummer (Hrsg.), Neueste Entwicklungen im Zusammenspiel von Europarecht und nationalem Recht der Mitgliedstaaten. Ein Handbuch für Theorie und Praxis, Springer, Wien-New York 2010.

Paul Luif, Austria and Central Europe, in: Perspectives. Review of International Affairs, 18. Jg., 2/2010, S. 95-109.

Florian Trauner, The Europeanisation of the Western Balkans. EU justice and home affairs in Croatia and Macedonia, Manchester-New York: Manchester University Press, 2011.

---

15 Wolfgang Böhm/Julia Kern, Späte Arbeitsmarktöffnung war ökonomischer Fehler, in: Die Presse, 30.4.2011.

16 Franz Schellhorn, SuperMarkt: Fairness made in Austria, in: Die Presse, 3.4.2011.

17 Karin Leitner, Jeder Dritte will den Schilling zurückhaben, in: Kurier, 4.6.2011.

18 Telefonumfrage der Sozialwissenschaftlichen Studiengesellschaft (SWS) im Auftrag der Österreichischen Gesellschaft für Europapolitik, befragt wurden österreichweit 621 Personen; <http://www.oegfe.at/>.

# Polen

Kai-Olaf Lang

Polens Europapolitik wurde im vergangenen Jahr geprägt durch drei wesentliche Faktoren: die näher rückende Ratspräsidentschaft, die das Land im Juli 2011 übernahm, den einsetzenden Wahlkampf für die im Oktober 2011 abgehaltenen Parlamentswahlen und dem Bestreben, der Entstehung eines EU-Kerns infolge der Verschuldungskrise in der Eurozone entgegenzutreten. Polen wollte dabei optimistisch, stabil und gemeinschaftstreu handeln: In einer Periode der Zweifel an der EU sprach sich Polen für „mehr Europa und mehr europäische Integration“ als Antwort auf die um sich greifende Krise aus.<sup>1</sup> Gleichzeitig präsentierte sich Polen als wirtschaftlich erfolgreiches und haushaltspolitisch solides Land des europäischen Nordens. Vor allem aber verstand sich Polen als Hüterin des Gemeinschaftsprinzips und einer inklusiven, also gegen die Entstehung von privilegierten Gruppen innerhalb der Union angelegten Integration.

## **Innenpolitik: Von Tusk zu Tusk**

Die Regierung Tusk agierte spätestens seit Ende 2010 unter dem Eindruck der für den Herbst 2011 anstehenden Parlamentswahlen. Man werde, so Tusk um die Jahreswende 2010/2011, im kommenden Jahr nicht mit „radikalen Ideen“ aufwarten und Polen durch die Krise führen, ohne dass den Menschen das Leben ruiniert werde.<sup>2</sup> Obwohl noch einige Teilreformen umgesetzt wurden (beispielsweise wurde im kombinierten öffentlich-privaten Rentenversicherungssystem die staatliche Komponente gestärkt), praktizierte Tusk einen Kurs des moderaten Wandels. Tusk rückte sich und seine Partei, die liberalkonservative Bürgerplattform, damit deutlich in die Mitte: Nicht mehr konsequenter Marktliberalismus, sondern eine empathische, menschengerechte Modernisierungspolitik sollte das Markenzeichen der Bürgerplattform und der Regierung Tusk sein. Hierdurch und durch das Image Tusks als Garant von Stabilität und Kontinuität gelang es dem Premierminister und PO-Chef, die Chancen seiner innenpolitischen Konkurrenten deutlich zu reduzieren. Die wichtigste Oppositionspartei Recht und Gerechtigkeit (PiS) und ihr Vorsitzender Jaroslaw Kaczynski blieben demgegenüber ratlos. Auch wenn Kaczynski, wie schon bei den Präsidentschaftswahlen von 2010, wieder einen „sanften“ Wahlkampf betrieb, war er nicht in der Lage, das Bild des konfrontativen und aggressiven Politikers zu korrigieren. Ohne Vertrauenskapital und ausreichende wirtschaftliche Expertise war die PiS kein wirklicher Herausforderer für Tusk, im Land kam keine Wechselstimmung auf. Die Wahlen vom 9. Oktober endeten denn auch mit einem klaren Sieg für Donald Tusk und seine Koalition aus PO und Bauernpartei (PSL), während der PiS mit einem Stimmanteil von unter 30% klare Grenzen aufgezeigt wurden. Die eigentliche Überraschung der Wahlen war in Anbetracht des vielfach erwarteten Durchmarschs der Regierung Tusk das gute Abschneiden der neugegründeten Bewegung von Janusz Palikot.

- 
- 1 So Premierminister Tusk in seiner Rede vor dem Europäischen Parlament; Wystąpienie premiera Donalda Tuska w Parlamencie Europejskim z okazji objęcia przez Polskę przewodnictwa w Unii Europejskiej, 06.07.2011, [www.kprm.gov.pl](http://www.kprm.gov.pl).
  - 2 Tusk: Przeprowadzimy Polskę przez kryzys bez rujnowania ludziom ich życia, Meldung der Nachrichtenagentur PAP vom 30.12.2010, [www.polskatimes.pl](http://www.polskatimes.pl).

Diese hatte vor allem auf Kirchenkritik und das Eintreten für sexuelle Minderheiten gesetzt und erhielt über 10% der abgegebenen Stimmen. Hinter dem Erfolg Palikots stehen Veränderungen der polnischen Gesellschaft, zu denen etwa die Entstehung neuer säkularer Schichten gehört, aber auch eine neuerliche Diskussion über die Rolle der katholischen Kirche im öffentlichen Leben.

### *Parlamentswahlen 2011: Ergebnisse der Wahlen zum Sejm*

Partei	Stimmenanteil	Sitze
Bewegung Palikot (RP)	10,02%	40
Polnische Bauernpartei (PSL)	8,36%	28
Allianz der Demokratischen Linken (SLD)	8,24%	27
Bürgerplattform (PO)	39,18%	207
Recht und Gerechtigkeit (PiS)	29,89%	157
Deutsche Minderheit	0,19%	1

Quelle: Staatliche Wahlkommission [www.pkw.gov.pl](http://www.pkw.gov.pl).

### **Im Zeichen der Präsidentschaft**

Polens Europapolitik stand im Jahr vor der erstmaligen Übernahme des Ratsvorsitzes in der EU stark im Zeichen der nahenden Präsidentschaft. Bei der inhaltlichen Vorbereitung wurden die schon im Juli 2010 präsentierten vorläufigen Prioritäten der Ratspräsidentschaft spezifiziert und modifiziert. Der für die Koordinierung der Präsidentschaft zuständige Europastaatsminister Dowgielewicz wies früh darauf hin, dass die Aufgaben des Vorsitzes einerseits von „der Agenda und dem Zyklus der politischen Prozesse“, andererseits vom Arbeitsprogramm der Kommission bestimmt seien. Dazu komme die Wirtschafts- bzw. Eurozonenkrise als überragendes Kontextthema. Derlei Äußerungen zielten nicht zuletzt darauf ab, die hohen Erwartungen, die an die polnische Präsidentschaft herangetragen wurden, abzuschwächen.<sup>3</sup>

Das offizielle Programm der polnischen Ratspräsidentschaft war schließlich in drei große Schwerpunktbereiche, nämlich Wachstum, Sicherheit und Offenheit gegliedert.<sup>4</sup> Diese in sich notwendigerweise heterogenen Prioritätencluster integrierten die aus der politischen Agenda der EU und den europäischen Gesetzgebungsabläufen resultierenden Pflichtaufgaben einerseits und polnische Vorrangthemen andererseits. Die Kernelemente dieser Mischung waren die Revitalisierung des Binnenmarktes, die Gespräche über den Mehrjährigen Finanzrahmen für den EU-Haushalt nach 2013, die Fortentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und die Stärkung der externen Dimension der europäischen Energiepolitik sowie die Europäische Nachbarschaftspolitik und insbesondere die Beziehungen zu den Partnerländern in Osteuropa und im Südkaukasus im Rahmen der „Östlichen Partnerschaft“. All diese Themen (wie auch der Wunsch nach einer besseren Nutzung von intellektuellem Kapital in der EU) waren schon in der Liste vorläufiger Prioritäten von 2010 enthalten. Dies zeugt – trotz einiger Akzentverschiebungen bis hin zum definitiven Programm – von einer hohen Kontinuität im Prozess des präsidentschaftsbezogenen Zielsetzungsverfahrens.

---

3 Informacja ministra spraw zagranicznych na temat wstepnych priorytetów i programu polskiego przewodnicztwa w Radzie Unii Europejskiej w II polowie 2011 roku oraz wystapienie przewodniczacego Komisji do Spraw Unii Europejskiej, 80. Sitzung des Sejm der 6. Legislaturperiode, 14.-16.12.2010, S. 88, <http://orka2.sejm.gov.pl>.

4 Programm der polnischen EU-Ratspräsidentschaft, 1. Juli 2011-31.12.2011, <http://pl2011.eu>.



Vor dem Hintergrund dieser Themenschwerpunkte ging Polen mit der Philosophie in die Präsidentschaft, in der sich drei Ziele treffen und die man als ambitionierten Realismus bezeichnen könnte: Polen wollte formativen Einfluss in der EU ausüben. Polen wollte Verhandlungs- und Abstimmungssituationen als unparteiischer Makler mit Blick auf das große Ganze konstruktiv auflösen. Und Polen wollte „handwerklich“ professionell handeln, wohlwissend, dass Erstlingspräsidentschaften auch als Test für die „Europafähigkeit“ eines Mitgliedstaates und seiner Administration gewertet werden. Polen gedachte hierbei auch, durch den Ratsvorsitz als „verantwortungsvoller und berechenbarer Staat“ gesehen zu werden (Donald Tusk). Überdies setzte man sich zum Ziel, durch die Präsidentschaft seine Position als „Akteur der ersten Liga in der Union“, als „regionaler Leader“, als wirtschaftlich erfolgreiches Land, als „solider und solidarischer Staat“ sowie als Land, das Freiheit und Demokratie unterstützt (so Außenminister Radek Sikorski) aufzuwerten.<sup>5</sup>

### **Stabilisierung der Eurozone und polnische Befürchtungen**

Die Erschütterungen in der Eurozone stellten auch für das Nicht-Euroland Polen eine wachsende Herausforderung dar. Hierbei standen drei Befürchtungen im Vordergrund. Erstens nahm die Sorge zu, dass in der Eurozone eine wirtschaftliche Talfahrt einsetzen könnte, von der Polen aufgrund seiner intensiven Verflechtung mit der 17er-Gruppe unmittelbar betroffen wäre. Zweitens rechnete man damit, dass aufgrund intensiverer wirtschafts- und finanzpolitischer Koordinierung in der Eurozone immer mehr Entscheidungen getroffen würden, die für Polen spürbare Konsequenzen zeitigen, an deren Zustandekommen Warschau aber nicht beteiligt ist. Und drittens, argwöhnte man, dass „das unselige Projekt vom Europa der zwei Geschwindigkeiten“ näherkomme und ein Teil der Gemeinschaft „ausgesperrt“ werden solle.<sup>6</sup> Polen forderte daher beharrlich eine frühe und weitgehende Einbindung von Nicht-Euro-Staaten in die Diskussionen der 17. Als Richtungsentscheidung, um „im Mainstream der EU zu verbleiben“, schloss sich Polen dementsprechend auch dem Euro-Plus-Pakt an.<sup>7</sup> Im Zuge der Übernahme der Ratspräsidentschaft wollte Polens Finanzminister Rostowski als Vorsitzender des ECOFIN-Rates auch an den Sitzungen der Eurogruppe teilnehmen – ein Ansinnen, das aber am Widerstand v.a. Frankreichs scheiterte. Bei alledem wendet sich Polen nicht gegen eine verbesserte finanzpolitische Abstimmung in der Eurozone. Die EU müsse vielmehr zwei große politische Erfordernisse miteinander vereinbaren – eine verstärkte wirtschaftliche Koordinierung und die Integration der gesamten EU.<sup>8</sup> Nach den deutsch-französischen Vorschlägen zur Schaffung einer europäischen Wirtschaftsregierung vom August 2011 sprach Ministerpräsident Tusk von „armseligen Effekten“ und davon, dass die polnische Präsidentschaft härtere Entscheidungen erwarte.<sup>9</sup> Überdies möchte man – ausgehend von einer stabilitätsorientierten Finanzkultur – die Gesundung von Wirtschaft und öffentlichen Haushalten in der Eurozone und der ganzen EU flankieren. So wurde der von der polni-

5 Vgl. Informacja Rady Ministrów na temat priorytetów polskiej prezydencji w związku ze sprawowaniem w okresie 1 lipca – 31 grudnia 2011 r. przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, 95. Sitzung des Sejm der 6. Legislaturperiode, 28.6.2011, S. 34ff., <http://orka2.sejm.gov.pl>.

6 „Sie ist die Vordenkerin“, Interview mit dem polnischen Ministerpräsidenten Donald Tusk, in: Die Welt, 16.12.2010.

7 So Premier Tusk; vgl. Pakt Euro Plus z Polska, Meldung des Portals Euractiv.pl vom 28.03.2011, [www.euractiv.pl](http://www.euractiv.pl).

8 So Premier Tusk; vgl. Bruksela: premier Tusk przybył na szczyt UE, Meldung der Nachrichtenagentur PAP vom 26.10.2011, [www.onet.pl](http://www.onet.pl).

9 Tusk: nie bedziemy wmawiali, ze zycie w kryzysie jest latwe, in: Gazeta Wyborcza, 19.08.2011, <http://wyborcza.biz>.

schen Präsidentschaft bewerkstelligte Abschluss der Verhandlungen über den sog. Six-Pack von Finanzminister Rostowski als Basis für ein künftiges System der Wirtschaftsregierung bezeichnet.<sup>10</sup> Dem Begehren nach einer Involvierung in Eurozonen-Debatten versuchte Polen unter anderem dadurch Nachdruck zu verleihen, dass es die Gruppe der beitragswilligen „Freunde des Euro“ zusammenbrachte, die zusammen die Forderung nach „gemeinschaftlichen Lösungen“ bei der Festigung der Gemeinschaftswährung erhoben.<sup>11</sup>

### **Vermittlung und Interessenwahrung: Polen und der Mehrjährige Finanzrahmen**

Die Gespräche über den neuen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU bildeten sowohl einen Schwerpunkt der Präsidentschaft als auch ein Kernthema der polnischen Europapolitik. Zu den wichtigsten Ereignissen der Ratspräsidentschaft gehörte daher eine im Oktober 2011 abgehaltene Haushaltskonferenz, an der u.a. auch Abgeordnete aus dem Europäischen Parlament und aus den Mitgliedstaaten teilnahmen, um so frühzeitig die parlamentarische Dimension in den Verhandlungsprozess einzubeziehen. Warschau befand sich beim Thema Haushalt in einem Spannungsfeld zwischen der immer wieder betonten „neutralen“ Maklerrolle des Vorsitzes und der Wahrung seiner nationalen Interessen. Die polnische Regierung unternahm hierbei den Versuch, ungünstige Weichenstellungen im Vorfeld und während des Vorsitzes zu verhindern, und wies gleichzeitig darauf hin, dass die eigentlichen Verhandlungen erst während der Folgepräsidentschaften stattfinden würden. In diesem Kontext unterstrich Europastaatsminister Dowgielewicz, dass die Diskussion um Zahlen vor allem in das Jahr 2012 fallen werde.<sup>12</sup> Polen gab gleichwohl zu verstehen, woran es ein Interesse hat: etwa an der Beibehaltung eines „großen Budgets“ oder an der Fortführung der Kohäsionspolitik nach traditionellem Muster. Mitte Mai 2011, also kurz vor der Übernahme der Präsidentschaft, kamen daher auf polnisches Betreiben die „Freunde der Kohäsionspolitik“ in Warschau zusammen.<sup>13</sup> Regelmäßig betonten polnische Politiker, dass der EU-Haushalt und insbesondere die Strukturpolitik ein hervorragendes Instrument zur Generierung von Wachstum gerade in Krisenzeiten seien.<sup>14</sup> Gleichwohl herrschte in Polen vielfach der Eindruck, dass die europäische Wirtschafts- und Finanzkrise die Verhandlungen über den MFR belasten würde. Derlei Skepsis wurde bekräftigt durch Äußerungen wie die von Haushaltskommissar Lewandowski, der auf steigende Verpflichtungen von Nettoszahlerländern durch die Eurozonen-Hilfspakte hinwies und von einer für Polen äußerst „ungünstigen Rahmenbedingung“ sprach.<sup>15</sup>

### **Ostpolitik: Annäherung an Russland, Realismus in der Östlichen Partnerschaft**

Polens Regierung verfolgte – trotz scharfer Kritik durch die nationalkonservative Opposition – weiterhin eine Politik der kooperativen Annäherung an Russland. Zu den vorläufigen Höhepunkten dieses Prozesses gehörte der Besuch des russischen Staatspräsidenten Medve-

---

10 „Szesciopak” przyjęty. Rostowski: zaczynamy osiagac sukcesy w walce z kryzysem; Meldung der Nachrichtenagentur PAP vom 16.9.2011, [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl).

11 UE: Wspólny front krajów spoza euro wobec propozycji Paryża i Berlina, Meldung der Nachrichtenagentur PAP vom 12.9.2011, [www.onet.pl](http://www.onet.pl).

12 Dowgielewicz: Tusk może zapewnić przywództwo w UE, Meldung der Nachrichtenagentur PAP vom 27.06.2011, [www.wyborcza.pl](http://www.wyborcza.pl).

13 Dieser Gruppe gehören die Mitgliedstaaten aus dem Ostteil der EU sowie Italien, Griechenland und Portugal an; vgl. Biedakoaicja w Warszawie, in: *Gazeta Wyborcza*, 12.05.2011, [www.wyborcza.pl](http://www.wyborcza.pl).

14 Die polnische Ministerin für Regionalentwicklung erklärte etwa, dass die Hälfte des polnischen Wachstums auf europäischen Geldern beruht habe; vgl. *Polityka spójności to nie fanaberia ubogich*, Interview mit Elżbieta Bienkowska, in: *Gazeta Wyborcza*, 14.05.2011.

15 Janusz Lewandowski: Unia się nam rozdwa, Interview mit J.L., *Wirtualny Nowy Przemysł*, 01.06.2011, [www.wnp.pl](http://www.wnp.pl).

dev in Warschau Anfang Dezember 2010. Beim Zusammentreffen mit dem polnischen Amtskollegen Komorowski wurde von diesem insbesondere der Fortschritt im Dialog zu strittigen historischen Fragen gelobt. Komorowski sprach in diesem Zusammenhang von einem „neuen Kapitel“ in den beiderseitigen Beziehungen.<sup>16</sup> Gleichzeitig wurden mehrere Kooperationsfelder genannt, auf denen Polen und Russland enger als bisher zusammenarbeiten könnten. Namentlich der wirtschaftliche Austausch und die Beziehungen im Energiesektor wurden hierbei als perspektivisch betrachtet. Bei alledem blieb Warschau aber Befürworter einer konsequenten Russlandpolitik der EU. Die von der EU flankierte Modernisierung Russlands müsse ein Gesamtpaket sein, die nicht nur Technologietransfer, sondern auch das Rechtssystem, die Verwaltung und den Schutz der Menschenrechte umfasse.<sup>17</sup>

Mit Blick auf die Östliche Partnerschaft und die Beziehungen zu den direkten, gleichsam zwischen der EU und Russland gelegenen Nachbarn der EU führte Polen seinen Ansatz des realistischen Engagements fort. Insbesondere die Entwicklungen in der Ukraine, für die sich Polen traditionell als dem Schlüsselland in der östlichen Nachbarschaft eingesetzt hatte, verfestigten in Warschau ein Gefühl der Skepsis und der Nüchternheit, das sich bereits in den Jahren zuvor verbreitet hatte. Ungeachtet des mangelnden Reformwillens und mannigfacher Verletzungen demokratischer und rechtsstaatlicher Standards (allen voran der Prozess gegen die Ex-Regierungschefin Tymoschenko) unterstützte Polen – bei deutlicher Verurteilung dieser Fehlentwicklungen – weiterhin die Heranführung der Ukraine an die EU. Als Ratsvorsitz setzte sich Polen dafür ein, die Verhandlungen über das „tiefe und umfassende Freihandelsabkommen“ der EU mit der Ukraine zu finalisieren und dann noch Ende 2011 das – mit dem Freihandelsvertrag verkoppelte – Assoziierungsabkommen zu unterzeichnen. Dabei signalisierte Warschau aber unmissverständlich, dass ohne die Rückkehr der Ukraine zu demokratischen Reformen die sich anschließende Ratifizierung des Assoziierungsabkommens kaum erfolgreich enden werde.<sup>18</sup>

Im Einklang mit den meisten Mitgliedstaaten der EU verurteilte auch die polnische Regierung das brutale Vorgehen des Lukaschenko-Regimes nach den Präsidentschaftswahlen in Belarus Ende 2010. Jenseits einer Politik der Sanktionen suchte Warschau aber nach anderen Wegen, um den Kontakt vor allem mit der belarussischen Gesellschaft aufrechtzuerhalten. Anfang Februar initiierte das polnische Außenministerium daher eine internationale Konferenz, bei der unter dem Motto „Solidarität mit Belarus“ u.a. zusätzliche Hilfen für die Zivilgesellschaft organisiert wurden. Wie begrenzt die Möglichkeiten sind, zeigte sich dann wieder anlässlich des Warschauer Gipfels der Östlichen Partnerschaft. Zu diesem hatte die polnische Regierung den Außenminister von Belarus eingeladen, der dem Treffen aber fern blieb.<sup>19</sup>

Angesichts der Situation in der Ukraine und in Belarus, aber auch in Anbetracht der Umbrüche in der arabischen Welt war der Gipfel der Östlichen Partnerschaft (ÖP) ein schwieriges Unterfangen, bei dem es nicht wirklich möglich war, große Impulse zu geben. Polen musste bei wachsender Frustration über die ÖP-Länder und gestiegenem Interesse an der südlichen Nachbarschaft versuchen, die ÖP zu konsolidieren und die bilateralen

16 Wizyta Miedwiediewa. Ostroznio do przodu, in: Gazeta Wyborcza, 06.12.2010, www.wyborcza.pl

17 So Europastaatssekretär Dowgielewicz, 203. Sitzung des EU-Ausschusses im polnischen Sejm vom 27.10.2010, Bulletin Nr. 4310/VI, <http://orka.sejm.gov.pl>.

18 Vgl. Sikorski i Westerwelle zaniepokojeni wyrokiem dla Tymoszenko, Meldung der Nachrichtenagentur PAP vom 12.10.2011, www.wyborcza.pl.

19 Außenminister Sikorski wertete dies als weiteren Schritt zur Selbstisolierung Minsk; Sikorski o nieobecności szefa MSZ Białorusi na szczycie Partnerstwa Wschodniego, in: Gazeta Prawna, 29.09.2011, www.gazeta-prawna.pl.

Vertragsverhandlungen mit der Ukraine voranzubringen, mit der man als erstem Partnerland ein Assoziierungsabkommen unterzeichnen wollte. Polen drängte vor diesem Hintergrund vor allem auf drei Punkte, die in die Schlusserklärung des Summits Eingang finden sollten: eine Art EU-Mitgliedschaftsperspektive, das Bekenntnis zu einer über die Assoziierung hinausgehenden Offerte der wirtschaftlichen Integration sowie die klar formulierte Bereitschaft der EU, den Partnerländern nach Einhaltung bestimmter Bedingungen visa-freien Reiseverkehr anzubieten.<sup>20</sup> Die letztendlich formulierte Deklaration blieb aus polnischer Sicht hinter den Erwartungen zurück, auch wenn sich die Staats- und Regierungschefs auf einige interessante Einzelmaßnahmen einigten (wie einen Fonds für die Zivilgesellschaft oder einen Europäischen Demokratiefonds). Ministerpräsident Tusk brachte in einem sachlichen Resümee zum Ausdruck, dass angesichts der Lage in den Partnerländern und in der EU nicht mehr möglich gewesen sei.<sup>21</sup>

### **Gestaltungsfähigkeit und Abkopplung**

Zwei grundlegende Tendenzen kennzeichneten Polens Europapolitik zwischen Herbst 2010 und Herbst 2011. Zum einen diversifizierte Polen seine europapolitische Themenpalette. Nach Jahren der „Spezialisierung“ auf Fragen der Ost- und Nachbarschaftspolitik erhielt die schon in den Vorjahren erkennbare Verbreiterung des Handlungsdispositivs auf eine Vielzahl von Politikfeldern zusätzliche Schubkraft. Dahinter standen die Vorbereitungen bzw. die Übernahme der Ratspräsidentschaft, vor allem die Brisanz der Verschuldungskrise in der Eurozone. Durch seine Binnenmarktagenda oder die Folgen von wirtschaftspolitischen Koordinierungsmaßnahmen in der EU aktivierte sich Polen zunehmend bei ökonomisch-finanziellen Kernfragen der europäischen Integration. Zum anderen setzte Polen seine Politik der Stärkung von bi- und multilateralen Beziehungen fort. Mit dem Schlüsselpartner Deutschland wurde im Juni 2011 ein ambitioniertes Kooperationsprogramm vorgelegt, das auch eine deutliche EU-Komponente fasst. Eine neue, an Substanz gewinnende Initiative ist der Dreieraustausch mit Deutschland und Russland. Im Mai 2011 kam es in Kaliningrad erstmals zu einem Treffen der Außenminister der drei Länder. Zusammen mit Deutschland und Frankreich gelang es, das Weimarer Dreieck vor allem in Bereichen wie der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik oder der Nachbarschaftspolitik zu vitalisieren – auch wenn einer Aufwertung dieses trilateralen Verbunds weiterhin französisches Zögern entgegenstand. Der im März 2011 mit Großbritannien, den skandinavischen und baltischen Ländern sowie den Niederlanden verfasste „Letter on Growth“ dürfte auch eine Reaktion auf die intensive deutsch-französische Abstimmung gewesen sein: Polen wollte signalisieren, dass Deutschland (und Frankreich) präferierte Partner in der EU sind, es aber themengebunden auch Alternativen gibt. Warschau Partnerschaftspolitik hatte aber auch Schranken. Bei der Ablehnung ambitionierter klimapolitischer Ziele der EU, der sog. Klima-Roadmap bis 2050, im Juni 2011 stand Polen, im Gegensatz zu früheren Situationen, bei denen Warschau eine Vielzahl von Verbündeten mobilisiert hatte, mit seinem Widerstand allein da. Insgesamt kennzeichnete sich Polens Position in der EU durch das Nebeneinander von zunehmender europapolitischer Gestaltungsfähigkeit und die partielle Abkopplung von zentralen Entscheidungsprozessen in der EU aufgrund seiner Nichtmitgliedschaft in der Eurozone.

---

20 Unijni szefowie MSZ w Sopocie: Proces Tymoszenko przeszkoda w akcesji, Ukraina niedemokratyczna, Meldung der Nachrichtenagentur PAP vom 03.09.2011, [www.gazetaprawna.pl](http://www.gazetaprawna.pl).

21 Tusk: bedzie alokacja 150 mln euro przez UE na PW, Meldung der Nachrichtenagentur PAP vom 30.09.2011, [www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl).

# Portugal

Armando García Schmidt

Der 1. Januar 2011 hätte eigentlich ein Anlass zum Feiern sein sollen. 25 Jahre war es an diesem Tag her, dass die Portugiesische Republik der Europäischen Gemeinschaft beigetreten war. Der mit der Nelkenrevolution 1974 eingeschlagene Weg hin zu Demokratie und Rechtsstaat wurde mit dem Beitritt belohnt und bestärkt. Doch weder in Lissabon noch in anderen europäischen Hauptstädten wurde am ersten Tag des Jahres 2011 ausgelassen gefeiert. Die Bewältigung der aktuellen Staatsschulden- und Wirtschaftskrise des Landes überlagerte – und überlagert noch – alle übrigen Themen im Verhältnis Portugals zur EU.

Portugal ist in Folge der Weltwirtschaftskrise immer stärker in eine Staatsschulden- und Wirtschaftskrise gerutscht, die das Land in dieser Form noch nicht erlebt hat. Verstärkt wurden die Effekte der externen Krise durch nicht gelöste Strukturprobleme des Landes, aber auch durch unkalkulierbare Folgen von EU-Erweiterung und Euro-Einführung. Bis zum März 2011 versuchte die sozialistische Minderheitsregierung von José Sócrates, ohne finanzielle Hilfen der EU-Partner eine finanz- und wirtschaftspolitische Wende einzuleiten. Der Versuch scheiterte an den Realitäten, die die Finanzmärkte diktieren. Nach dem Sturz der Regierung Sócrates beantragte Portugal Hilfen aus dem ESFS wie es bereits zuvor Griechenland und Irland getan hatten. Seit Juni 2011 arbeitet eine bürgerliche Koalition daran, die Reformvorgaben von Europäischer Kommission, Europäischer Zentralbank und Internationalem Währungsfonds umzusetzen. Wie die Rückkehr zu wirtschaftlichem Wachstum gelingen mag, bleibt gleichwohl ungewiss.

## Welcher Weg führt aus der Krise?

Dem Sozialisten José Sócrates, der zwischen 2005 und 2009 mit absoluter Mehrheit regierte, war es scheinbar gelungen, aus dem Teufelskreis von schwachem Wachstum und defizitären Staatshaushalten auszubrechen, in dem Portugal noch in den 1990er Jahren gefangen war. Reformen unter anderem in der Rentenpolitik und der Verwaltung wurden umgesetzt. Niedrige Zinsen des neu eingeführten Euro stimulierten Investitionen und machten die Schulden nicht nur für den Staat augenscheinlich preiswerter.

Gleichwohl litt die portugiesische Wirtschaft nach wie vor unter strukturellen Schwächen und mangelnder Wettbewerbsfähigkeit. Portugal kann zwar innovative Technologie- und Exportunternehmen vorweisen. Diese sind aber weder so groß noch so zahlreich, als dass von ihnen entscheidende Impulse für die Wirtschaft ausgehen könnten. Produktivität und Exporte blieben niedrig. Die OECD hebt hervor, dass der jahresdurchschnittliche Zuwachs an Produktivität zwischen 2001 und 2006 bei nur 0,6% lag. Die Warenimporte Portugals sind nur zu etwa zwei Dritteln durch Exporte gedeckt. Mit 10,3% des BIP gehörte das Leistungsbilanzdefizit 2009 zu den höchsten der EU.<sup>1</sup>

Daneben ging der ursprüngliche Vorteil als Billiglohnstandort sukzessive an die neuen Mitglieder der EU aber auch Konkurrenten wie China und die Türkei verloren. Zwischen

---

1 OECD: Economic Survey of Portugal 2010.

2003 und 2006 gingen im EU-Schnitt 8% der Arbeitsplätze durch Produktionsverlagerung verloren. In Portugal wanderten in demselben Zeitraum trotz der im europäischen Vergleich noch moderaten Löhne 25% der Arbeitsplätze ins Ausland ab. Betroffen waren neben der Automobilindustrie auch traditionelle Sektoren wie die Textil- und Schuhherstellung.

So wie die Mehrzahl der anderen europäischen Regierungen optierte die sozialistische Regierung von José Sócrates angesichts der internationalen Wirtschaftskrise seit dem Herbst 2008 für eine intensivere Ausgabenpolitik. Die Mehrausgaben zur Ankurbelung der Wirtschaft belasteten jedoch den Staatshaushalt – umso mehr, je deutlicher sich abzeichnete, dass eine wirtschaftliche Erholung aufgrund der strukturellen Schwächen der portugiesischen Wirtschaft nicht so rasch wie in anderen europäischen Ländern einsetzen würde.

Unter zunehmendem Druck der europäischen Partner, vor allem aber internationaler Ratingagenturen, die die Kreditwürdigkeit Portugals seit Anfang 2010 immer weiter herunterstufen, leitete José Sócrates, der sich seit den Neuwahlen im September 2009 nur noch auf die Minderheit seiner Sozialistischen Partei (Partido Socialista, PS) im Parlament stützen konnte, eine Kehrtwende ein. Der unbedingte Abbau von Defiziten stand nun im Vordergrund. In kurzen Abständen wurden 2010 und 2011 zunächst drei umfassende Maßnahmenpakete im Rahmen eines Stabilitäts- und Wachstumsprogramms (Programa de Estabilidade e Crecimento, PEC) lanciert, die Staatsausgaben reduzieren und Einnahmen erhöhen sollten. Anfang 2011 griff das dritte Bündel mit 50 Maßnahmen zur Reform der wirtschaftlichen Strukturen, mit dem Ziel größerer Flexibilität im Lohnbereich und weiteren Abbaus administrativer Hindernisse für die Exportindustrie.

Trotz der Bemühungen der Regierung Sócrates war bis ins Frühjahr 2011 keine Besserung der wirtschaftlichen Lage spürbar. Im Gegenteil: Nach einem geringen Wachstum von 1,3% im Jahr 2010, brach die Wirtschaftsleistung gleich im ersten Quartal 2011 erneut ein, und dem Land droht damit nach 2008 und 2009 ein weiteres Rezessionsjahr. Der IWF erwartet für 2011 einen Rückgang des BIP von 2,2%. Auch bei der Arbeitslosigkeit bleibt wird Portugal mit 12% im Jahr 2011 und voraussichtlich auch 2012 einen traurigen Rekord erreichen.<sup>2</sup>

Auch die Hoffnungen, die Staatsfinanzen würden sich auf dem Wege immer stärkerer Sparanstrengungen rasch erholen, zerschlugen sich. Vor allem auch weil die Refinanzierungskosten der staatlichen Schuldverschreibungen an den internationalen Märkten sich angesichts der sukzessiven Rückstufung Portugals durch Ratingagenturen stetig verteuerten. Die Staatsschulden stiegen von knapp 72% des BIP im Jahr 2008 auf 92% im Jahr 2010. Für 2011 erwartet der IWF eine Verschuldungsrate von 106%. Das Haushaltsdefizit stieg sprunghaft von 3,5% im Jahr 2008 auf 9,1% im Jahr 2010, wird 2011 voraussichtlich auf 5,9% sinken.<sup>3</sup>

### **Der ungewollte Sprung unter den Rettungsschirm**

Trotz der schwierigen Lage sollte Portugal die Krise aus eigener Kraft und mit eigenen Mitteln bewältigen. Vor allem den europäischen Partnern missfiel dies. Die Partner befürchteten, unbedachtes Handeln könne Portugal in die Insolvenz und damit zu einem Vertrauensverlust der Märkte mit unkalkulierbaren Folgen für den Rest der Euro-Zone und den Euro selbst führen (Dominoeffekt!).

Bis zum März 2011 wurde der Kurs der sozialistischen Minderheitsregierung auch von den beiden konservativen Oppositionsparteien – der Sozialdemokratischen Partei (Partido

---

2 IMF: Portugal: First Review Under the Extended Arrangement, IMF Country Report No. 11/279, September 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2011/cr11279.pdf>.

3 Ebd.

Social Democrata, PSD) und der Volkspartei (Centro Democrático e Social – Partido Popular, CDS-PP) – unterstützt. Internationale Beachtung fand ein gemeinsamer Auftritt des Regierungschefs Sócrates mit dem Chef der größten bürgerlichen Oppositionskraft, dem PSD, Pedro Passos Coelho, im April 2010. In einem gemeinsamen Auftritt kanzelten beide die Herabstufung des Landes durch eine internationale Ratingagentur als Angriff gegen die nationale Souveränität ab.

Die informelle große Koalition zerbrach jedoch, als die sozialistische Minderheitsregierung im März 2011 das vierte große Maßnahmenpaket „PEC IV“ ins Parlament einbrachte. Das Maßnahmenpaket wurde von allen Oppositionsparteien abgelehnt. Der Rücktritt der sozialistischen Minderheitsregierung und Neuwahlen wurden damit unausweichlich.

Offiziell erklärte der Vorsitzende des PSD, Passos Coelho, das Abstimmungsverhalten seiner Partei damit, dass die neuerlichen Sparvorschläge der sozialistischen Regierung sozial unausgewogen seien (für Verwirrung sorgte, dass er gegenüber der internationalen Finanzpresse verlautbarte, die Sparmaßnahmen gingen nicht weit genug). Weitere – wenn auch nicht offen bekundete – Beweggründe des PSD zum Sturz der sozialistischen Minderheitsregierung mag der zunehmende Druck der europäischen Partner auch auf die konservative Opposition gewesen sein, eine grundsätzliche Wende einzuleiten und endlich die Hilfe des europäischen Rettungsschirms anzunehmen – was mit José Sócrates als Regierungschef nicht realisierbar war. Aber auch innenpolitisch schien die Situation der bürgerlichen Opposition im März 2011 günstig, nachdem ihr Kandidat für das Amt des Staatspräsidenten, Aníbal Cavaco Silva, am 23. Januar in seinem Amt bestätigt worden war.

Der Sturz der Regierung Sócrates wurde von Ratingagenturen und Finanzmärkten mit weiterem Vertrauensverlust quittiert. Herabstufungen in internationalen Bonitätsrankings für den portugiesischen Staat ebenso wie für Banken und Unternehmen des Landes und der sprunghafte Anstieg von Zinsen für staatliche Schuldverschreibungen waren die Folge. Die Solvenz des portugiesischen Staates geriet akut in Gefahr. Die für den 5. Juni angesetzten Neuwahlen konnten nicht abgewartet werden, um die drohende Zahlungsunfähigkeit zu verhindern. José Sócrates, seit dem 23. März nur noch geschäftsführend im Amt, und die beiden konservativen Oppositionsparten von PSD und CDS-PP, stimmten schließlich gemeinsam den Bedingungen zu, die die europäischen Partner und die Europäische Kommission gemeinsam mit der Europäischen Zentralbank und dem Internationalen Währungsfonds aufgestellt hatten, um Notkredite von 78 Milliarden Euro für Portugal bereit zu stellen.

Das von den Finanzministern der Euro-Gruppe am 16. Mai 2011 beschlossene Paket legt den Portugiesen Maßnahmen in drei Bereichen auf: Abbau des Budgetdefizits, stimulierende Strukturereformen und Stabilisierung des Bankensektors. Mit der gemeinsamen Verpflichtung der drei großen Parteien auf das neue Paket war gewährleistet, dass es auch nach den Wahlen vom 5. Juni nicht wieder aufgeschnürt würde.

### **Politische Wende in der Krise**

Noch bis kurz vor den Wahlen sagten die Umfragen ein Kopf- an Kopffrennen des PS von José Sócrates und des PSD unter Führung von Pedro Passos Coelho voraus. Eine große Koalition zwischen PS und den beiden Parteien des bürgerlichen Lagers, den Sozialdemokraten und der Volkspartei, schien denkbar. Bei den Parlamentswahlen am 5. Juni 2011 zogen letztlich jedoch die beiden bürgerlichen Oppositionsparteien die politische Dividende aus der krisenhaften Zuspitzung der Wochen und Monate zuvor.

Der liberalkonservative PSD ging eindeutig als Sieger aus den Wahlen hervor. Mit fast 39% der Stimmen, übertraf der PSD sein Ergebnis von 2009 um mehr als 9 Prozentpunkte. Der PS verlor hingegen 8,5% im Vergleich zu den letzten Wahlen und musste sich mit 28% der Stimmen zufrieden geben. Der rechtskonservativen CDS-PP blieb stabil bei knapp 12%. Während der alternative Linksblock (Bloco de Esquerda, BE) fast die Hälfte seine Stimmen einbüßte und nur knapp über die 5%-Hürde kam, blieb die gemeinsame Wahlplattform von Kommunisten und Grünen (Ciligação Democrática Unitária, CDU) stabil bei 8%.

Rasch nahm die bürgerliche Koalition zwischen PSD und CDS-PP, die über eine komfortable Mehrheit im Parlament verfügt, die Arbeit auf. Der PSD-Vorsitzende Pedro Passos Coelho wurde am 21. Juni zum Premierminister gewählt. Paulo Portas, Vorsitzender des CDS-PP, bekleidet in der Koalition das Amt des Außenministers. José Sócrates erklärte noch am Wahlabend seinen Rücktritt als Generalsekretär des geschlagenen PS. Bei einem Parteikongress am 23. Juli 2011 wurde António José Seguro zu seinem Nachfolger bestimmt.

Die Regierung Passos Coelho hat eine klare Mehrheit im Parlament und kann bei der Umsetzung des Abkommens über die Beihilfen von EU, EZB und IWF auch mit Unterstützung durch den PS rechnen. Die Auflagen der Troika engen den politischen Handlungsspielraum der neuen Regierung jedoch stark ein. Im Gegenzug für die Notkredite muss Portugal bis zum Jahresende 2011 rund 200 Maßnahmen eingeleitet oder umgesetzt haben. Dazu zählen unter anderem die Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Strom und Gas, der Verkauf von Staatsbetrieben – darunter der Energiekonzern EdP und die Fluggesellschaft TAP –, die Erstellung von Profitabilitätsanalysen öffentlicher Unternehmen und auch Sparpläne für den Gesundheitsbereich. Ziel ist, das Haushaltsdefizit bis 2013 auf drei Prozent zu senken.

Die neue Regierung erklärte bei Amtsantritt, dass sie sogar gewillt sei, „für Überraschungen zu sorgen“ und über das mit der Troika vereinbarte Programm hinauszugehen. Dies konnte jedoch nicht verhindern, dass bereits Anfang Juli 2011 die Ratingagentur Moody's eine weitere Herabstufung der Bonität des portugiesischen Staates vornahm. Auch der IWF geht davon aus, dass die portugiesische Volkswirtschaft sich nicht schnell erholen wird. Sie wird in den kommenden zwei Jahren weiter schrumpfen, die Arbeitslosenquote soll erst 2012 mit 13,4% einen Höhepunkt erreichen.<sup>4</sup> Die Lage bleibt entsprechend gespannt.

International muss die Regierung Passos Coelho für neues Vertrauen in die Reformkraft des portugiesischen Staates und die Anpassungsfähigkeit der portugiesischen Wirtschaft sorgen. Sicher ist jedoch, dass sich im Zuge der anhaltenden Rezession soziale Probleme im Inneren verschärfen werden. Bereits im März 2011 brachte eine spontane Jugendprotestbewegung unter dem Slogan „Verlorene Generation“ landesweit mehr als 300.000 Menschen gegen die Reformen auf die Straße. Es ist nicht auszuschließen, dass das politische System in Portugal weiteren Belastungsproben ausgesetzt sein wird.

### Weiterführende Literatur

Thomas C. Bruneau, Carlos Jalali, César Colino: Sustainable Governance Indicators 2011. Portugal report, [http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11\\_Portugal.pdf](http://www.sgi-network.org/pdf/SGI11_Portugal.pdf).

Reinhard Naumann: Krise bringt Wende in Portugal. Unerwartet große Niederlage der Sozialisten, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung 2011, <http://library.fes.de/pdf-files/id/08164.pdf>.

---

4 IMF: Portugal: First Review Under the Extended Arrangement, IMF Country Report No. 11/279, September 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sctr/2011/cr11279.pdf>.



# Rumänien

Anneli Ute Gabanyi

Drei Themen bestimmten die Beziehungen Rumäniens zur EU: Das Kooperations- und Kontrollverfahren, der Beitritt zum Schengen-Raum und die Erfüllung der Vorgaben des Standby-Abkommens mit dem Internationalen Währungsfonds, der EU und der Weltbank.

## EU-Monitoring und kein Ende?

In ihrem jüngsten, im Juli 2011 veröffentlichten Bericht über die von Rumänien im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens erzielten Fortschritte zog die EU-Kommission eine weitgehend positive Bilanz. Der Bericht attestierte der rumänischen Regierung, den Reformprozess des Justizwesens „mit Entschlossenheit und Engagement vorangetrieben“ und „bedeutende Schritte unternommen“ zu haben. Rumänien habe die Ausarbeitung des neuen bürgerlichen Gesetzbuches beschleunigt und noch vor Fertigstellung dieses Gesetzeswerkes mithilfe eines „Kleinen Reformgesetzes“ die Vereinfachung, Vereinheitlichung und Beschleunigung der Gerichtsverfahren erreicht. Der neue „Code civil“ trat zum 1. Oktober 2011 in Kraft. Mit Befriedigung stellte die Kommission zudem fest, dass die Nationale Integrationsbehörde auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt worden sei. Der Antikorruptionsbehörde wurde eine „hervorragende Arbeit bei Ermittlungen in Korruptionsfällen auf höchster Ebene“ bescheinigt. Positiv wurde auch verbucht, dass Rumänien sich – ohne dass dies von der EU gefordert wäre – dazu entschlossen hat, die Justiz, das öffentliche Beschaffungswesen und die Antikorruptionsstrategie von unabhängigen Prüfern bewerten zu lassen. Zugleich verwies die Kommission auf noch bestehende Kritikpunkte: die Notwendigkeit einer zügigen Umsetzung der neuen Gesetze und nicht zuletzt die beschleunigte strafrechtliche Verfolgung von Korruptionsfällen auf hoher Ebene, deren Verjährung verhindert werden müsse. Gerügt wird auch die fortdauernde Weigerung des rumänischen Parlaments, Untersuchungen gegen korruptionsverdächtige Volksvertreter und ehemalige Minister zuzustimmen.

Es stellt sich nun die Frage, wie lange die EU beabsichtigt, das Regime der Nach-Beitritts-Schutzklauseln beizubehalten. Im Jahre 2009 hatte die Kommission beschlossen, die Überwachung Rumäniens (und Bulgariens) auch nach Ablauf der Dreijahresfrist fortzuführen, auch wenn Sanktionen dann nicht mehr verhängt werden können. Überlegungen des rumänischen Außenministers, das Verfahren einseitig aufzukündigen, erteilte die EU-Kommission eine klare Absage: Allein die Kommission, so ihr Sprecher Mark Gray, habe das Recht, das Monitoring-System zu beenden.<sup>1</sup> Einen ersten Hinweis darauf, dass die EU möglicherweise eine entsprechende Exit-Strategie für den Sommer 2012 ins Auge gefasst hat, könnte die Ankündigung einer umfassenden „Gesamtbewertung“ der „im Rahmen dieses Verfahrens erzielten Fortschritte“ Rumäniens darstellen.<sup>2</sup> Denkbar wäre eine solche Maßnahme auch mit Blick auf den ebenfalls 2012 anstehenden EU-Beitritt Kroatiens, für den der Einsatz von Schutzklauseln ausdrücklich nicht vorgesehen ist.<sup>3</sup>

---

1 Rumäniens Drohung gegen den EU-Beitritt Kroatiens, in: EurActiv, 14.01.2011.

2 Europäische Kommission: Bericht über den Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2011) 460 endgültig.

3 Füle: Ich werde dafür sorgen, dass Kroatien der EU ohne Überwachung beitritt, in: EurActiv, 30.03.2010.

### **Schengen-Beitritt als „zusätzliche Konditionalität“?**

Da die Anordnung von Sanktionen gegen die beiden Staaten unter dem Verfahren nur innerhalb einer Dreijahresfrist rechtlich möglich ist, hatte es bei der Kommission bereits Mitte 2009 Überlegungen gegeben, den Schengen-Beitritt Rumäniens (und Bulgariens) an die Erfüllung der Vorgaben des Kooperations- und Kontrollverfahrens zu binden und damit faktisch als neuen Sanktionsmechanismus zu etablieren. Die Idee war damals zwar diskutiert, letztendlich aber verworfen worden. Ein Kommissionssprecher erklärte, die Überwachung und Schengen seien als getrennte Themen zu behandeln, da es zwischen ihnen sachlich gesehen keine rechtliche Verbindung gebe.<sup>4</sup> Als aber der von Rumänien und Bulgarien ins Auge gefasste Beitrittstermin näher rückte, waren es die beiden großen EU-Staaten Frankreich und Deutschland, die in einem gemeinsamen Schreiben an die Kommission einen Kausalnexus zwischen dem Kontroll- und Kooperationsmechanismus und dem Schengenbeitritt konstruierten. Ihr Argument: Da in Rumänien und Bulgarien weiterhin Defizite im Bereich von Sicherheit und Justiz und bei der Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität fortbeständen, könne eine Entscheidung über den Beitritt zum Schengen-Raum erst dann getroffen werden, wenn bei der Bekämpfung dieser Mängel eine nachhaltige und unumkehrbare positive Entwicklung zu verzeichnen sei.<sup>5</sup> Das rumänische Außenministerium bedauerte diese „zusätzliche Konditionalität“, die nicht nur sachlich ungerechtfertigt sei – Rumänien habe die technischen Vorgaben für die Evaluierung der Schengenreife erwiesenermaßen erfüllt –, sondern auch das Prinzip der Gleichbehandlung aller EU-Mitglieder verletze.<sup>6</sup>

Als auf einem informellen Treffen der Innen- und Justizminister der EU im Januar 2011 bekannt wurde, dass zwar Rumänien, nicht aber Bulgarien die technischen Voraussetzungen des Beitritts zum Schengen-Raum erfüllte, wurde der Beitrittstermin März 2011 für beide Staaten verschoben.<sup>7</sup> Die EU argumentierte, Rumänien könne nicht ohne Bulgarien beitreten, weil in dem Falle an der Donau, d.h. der Grenze zwischen den beiden Staaten, Sicherungsmaßnahmen notwendig würden. Breite Unterstützung für ihren Beitritt zum Schengenraum fanden Rumänien und Bulgarien hingegen bei allen Fraktionen des Europäischen Parlaments. Auf der Sitzung des Parlaments vom 6. Juni 2011 votierten 487 Abgeordnete dafür, 77 dagegen, 26 enthielten sich der Stimme. Der Rat der EU bestätigte am 9. Juni 2011 den erfolgreichen Abschluss der Schengen-Evaluierung Rumäniens und Bulgariens und verfügte die Wiederaufnahme der Debatte auf der Tagung des Rates für Justiz und Innere Angelegenheiten vom 22. September 2011. Dort widersetzten sich die Niederlande und Finnland der Aufnahme Rumäniens und Bulgariens in den Schengenraum – aus innenpolitischen Erwägungen. Am Veto dieser beiden Staaten war auch der von der polnischen EU-Ratspräsidentschaft vorgebrachte Kompromissvorschlag gescheitert, die Grenzkontrollen an den rumänischen und bulgarischen Flug- und Seehäfen zum 1. November 2011 wegfällen zu lassen und die Kontrollen an den Landgrenzen erst im Sommer 2012 abzuschaffen.<sup>8</sup>

### **Wirtschaftliche und soziale Folgen des Sparprogramms**

Das Regierungshandeln in Rumänien folgte in weiten Teilen den Vorgaben des Internationalen Währungsfonds – aus der Sicht des IWF mit Erfolg. Unter dem im März 2009 mit

---

4 Bulgarien und Rumänien bleiben unter Beobachtung durch Kommission, in: EurActiv, 23.07.2009.

5 Rumänien verärgert über Schengen-Blockade, in: EurActiv, 22.12.2010.

6 Reactia MAE la scrisoarea comuna franco-germana (Die Reaktion des Außenministeriums auf das gemeinsame französisch-deutsche Schreiben), <http://www.mae.ro/print/6537>.

7 Nikolas Busse: Keine Erweiterung von Schengen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.01.2011.

8 EU-Parlamentarier kritisieren Schengen-Blockade, in: EurActiv, 22.09.2011.

dem IWF, der Europäischen Union, der Weltbank und der Europäischen Entwicklungsbank geschlossenen, auf zwei Jahre befristeten Standby-Abkommen über einen Kredit von 19,95 Milliarden Euro gelang es, den Abwärtstrend der Wirtschaft zu stoppen, den Druck auf die Banken und den rumänischen Finanzmarkt zu lockern und die Landeswährung zu stabilisieren. Das am Vorabend der Finanzkrise auf 8% angewachsene Haushaltsdefizit konnte zum Jahresende 2010 auf 6,5% reduziert werden. Für das Jahr 2011 wird mit einem Defizit von 4,4% gerechnet, 2012 wird ein Wert von unter 3% anvisiert.

Positiv entwickelte sich trotz der Finanzkrise auch der Außenhandel. Der positive Trend setzte sich fort. Im August 2011 lagen die Ausfuhren um 25,1% und die Einfuhren um 19,9% über denen des Vergleichszeitraums des Jahres 2010. Kontinuierlich gestiegen ist auch der Anteil der Industrieausrüstungen und Fahrzeuge am rumänischen Export: Im August 2011 lag er bei 41,1%. Die Tatsache, dass die Industrie im Jahre 2010 ein Wachstum von 4,8% verzeichnete, ist für den Gouverneur der Nationalbank Mugur Isarescu ein Hinweis darauf, dass die Industrie inzwischen neben dem IT-Sektor und der Weinproduktion zu den Wettbewerbsvorteilen der rumänischen Wirtschaft gehört.<sup>9</sup>

Von einer echten wirtschaftlichen Erholung kann noch nicht gesprochen werden, auch wenn zahlreiche makroökonomische Indikatoren dies für die Zukunft andeuten. Im Jahre 2010 sank das Bruttoinlandsprodukt um 1,3%, erst für 2011 erwartet der IWF wieder ein moderates Wirtschaftswachstum von 1,5%.<sup>10</sup> Die Investitionsrate sank 2010 im Vergleich zum vorhergehenden Jahr um 13,5%, im ersten Halbjahr 2011 setzte sich dieser Abwärtstrend in abgeschwächter Form fort. Einen starken Rückgang verzeichneten im Jahre 2010 die ausländischen Direktinvestitionen: Im Vergleich zum Vorjahr sanken sie um 25,57%. Zwischen Januar und August 2011 gingen sie im Vergleich zum entsprechenden Zeitraum des Jahres 2010 sogar um 52% zurück.<sup>11</sup> Hinzu kommt, dass die Wirtschaftskrise in Spanien und Italien, wo die Mehrzahl der 1,7 Millionen rumänischen Arbeitsmigranten beschäftigt ist, 2010 zu einer Minderung ihre Rücküberweisungen um 8,2% im Vergleich zum Vorjahr führte.<sup>12</sup>

Den Preis für die unter dem IWF-Abkommen vereinbarte Austeritätspolitik der rumänischen Regierung zahlten die Bürger. Als Folge der 2010 verfügten Erhöhung der Mehrwertsteuer von 19 auf 24% und der weltweiten Verteuerung der Agrarprodukte stiegen die Verbraucherpreise in Rumänien für Lebensmittel, aber auch für Energie. Im Jahre 2010 betrug die durchschnittliche monatliche Inflationsrate 6,1%, im September 2011 lag sie bei 6,9%. Der interne Konsum brach ein, nachdem im Juni 2010 die Löhne der staatlich Bediensteten um 25% gesenkt, die Renten im Zuge einer Reform reduziert und soziale Vergünstigungen für Familien und Kinder gestrichen worden waren. Gestiegen ist seit Beginn der Krise auch die Zahl der Arbeitslosen in Rumänien. Im Jahre 2010 betrug die durchschnittliche Arbeitslosenrate 7,3%, im zweiten Trimester des Jahres 2011 wurde ein Mittelwert von 7,2% registriert. Um die gestiegenen finanziellen Belastungen für das staatliche Rentensystem, das auf erhebliche Transferzahlungen aus dem Staatshaushalt angewiesen ist, zu reduzieren, wurde zudem mit Beginn des Jahres 2011 das Arbeitslosengeld um 10% gesenkt, die staatliche Unterstützung für arbeitslose Hochschulabsolventen eingefroren.<sup>13</sup>

9 Romania nu se mai poate baza doar pe competitivitatea fortei de munca (Rumänien kann sich nicht mehr allein auf die Wettbewerbsfähigkeit seiner Arbeitskräfte stützen), in: *Adevarul*, 28.10.2011.

10 International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, September 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/pdf/tables.pdf>.

11 Investițiile straine scad sistematic. August, cea main slaba luna din 2011 (Die ausländischen Investitionen gehen kontinuierlich zurück), in: *Saptamana Financiara*, 13.10.2011.

12 „Capsunarii“ au devenit cei mai importanti investitori straini (Die „Erdbeerpflücker“ sind zu den wichtigsten ausländischen Investoren geworden), in: *Saptamana Financiara*, 24.06.2011.

### **Neues Standby-Abkommen soll Absorptionsfähigkeit der Wirtschaft verbessern**

Am 25. März 2011 entschloss sich die rumänische Regierung, das im März 2009 geschlossene Stand-By-Abkommen mit dem IWF, der EU und der Weltbank zu beenden, ohne die letzte der acht vorgesehenen Kredittranchen in Anspruch zu nehmen. Zugleich einigten sich die Vertragspartner auf den Abschluss eines zweiten, ebenfalls auf zwei Jahre angelegten vorsorglichen Standby-Abkommens über 3,6 Milliarden Euro, zu dem EU und Weltbank zusammen weitere 1,5 Milliarden an – ebenfalls vorsorglichen – Krediten beisteuern. Die rumänische Regierung versicherte, dass sie nicht beabsichtige, diese Kredite tatsächlich in Anspruch zu nehmen. Unter dem neuen Abkommen soll die makroökonomische und finanzpolitische Stabilisierung der rumänischen Wirtschaft fortgeführt, Wachstum und Beschäftigung gefördert, die Restrukturierung und Privatisierung von Staatsbetrieben vorangetrieben und die Verwaltung leistungsfähiger gemacht werden.<sup>14</sup> Vor Unterzeichnung des neuen Abkommens hatten die neun größten in Rumänien engagierten Kreditinstitute, die sich 2009 zur European Bank Coordination Initiative zusammengeschlossen hatten, der rumänischen Regierung zugesichert, ihre Niederlassungen im Lande liquide zu halten und die Stabilisierung der Wirtschaft auch weiterhin zu unterstützen.<sup>15</sup>

Um diese ehrgeizigen Ziele zu erreichen, muss Rumänien in den kommenden Monaten einige wichtige Strukturmaßnahmen in Angriff nehmen: die Reform des Finanzsystems, des Gesundheitssystems, die Minderung der Verluste der staatlichen Unternehmen sowie Entlassungen von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes. Vor allem aber muss sich die Regierung in einer strikten Haushaltsdisziplin üben und auch im Jahre 2012 – wenn Kommunalwahlen und Parlamentswahlen anstehen – auf Lohn- und Rentenerhöhungen verzichten.

Eine Priorität unter dem neuen Standby-Abkommen stellt die Verbesserung der extrem niedrigen strukturellen Absorptionsfähigkeit der rumänischen Wirtschaft dar: Rumänien konnte bisher nur ganze 3,5% der für 2007 bis 2013 zugesagten EU-Fördermittel von rund 30 Milliarden Euro abrufen – ein Negativrekord im gesamten EU-Raum. Wenn Rumänien diese Fördermittel nicht bis zum vorgesehenen Termin abrufen kann, besteht das Risiko, diese Gelder zu verlieren. Die Gründe für die geringe Absorptionsfähigkeit Rumäniens sind die ineffizienten und komplizierten Antragsformalitäten sowie die hohe finanzielle Selbstbeteiligung, die ausländische Banken und Investoren abschreckt und von inländischen staatlichen wie privaten Antragstellern wegen der klammen Haushaltsmittel nicht aufgebracht werden kann. Um die Aufnahme der EU-Fördermittel zu optimieren, beschloss die rumänische Regierung im September 2011 die Schaffung eines Ministeriums für Europäische Angelegenheiten, dessen zentrale Aufgabe darin bestehen soll, in verstärktem Maße EU-Fördermittel einzuwerben. An der Spitze des neuen Ministeriums steht künftig Leonard Orban (50), zwischen 2001 und 2005 stellvertretender bzw. Chefunterhändler Rumäniens im Zuge des EU-Beitrittsprozesses, zwischen 2007 und 2010 EU-Kommissar für Vielsprachigkeit und danach bis zu seiner Ernennung als Minister Berater des Staatspräsidenten für europäische Fragen.

### **Weiterführende Literatur**

Eli Gateva: Post-Accession Conditionality. Support Instrument for Continuous Pressure?, KFG Working Paper No. 18, Oktober 2010.

---

13 Guvernul „taie in carne vie“ in 2011, in: 9AM, 26.11.2010, <http://www.9am.ro/top/Politica/204002>.

14 IMF Announces Staff Level Agreement with Romania on New €3.6 billion Precautionary Stand-By Arrangement and on the Seventh and Final Review of the Current Stand-By Arrangement, IMF-Press release No. 11/32, 08.02.2011.

15 European commission and IMF welcome the Continued Support by the Parent Banks of the Largest Foreign-Owned Banks for Romania, IMF-Press Release No. 11/95, 18.03.2011.

# Schweden

Markus Johansson / Daniel Naurin<sup>1</sup>

Während 2009 die politische Tagesordnung Schwedens mit den Europawahlen und der schwedischen EU-Präsidentschaft von der EU-Politik dominiert wurde, standen 2010 und 2011 eher innenpolitische Angelegenheiten auf der Agenda. Im September 2010 fanden die nationalen Wahlen statt, so dass dem innenpolitischen Geschehen – insbesondere der Parteienpolitik – in den darauffolgenden Monaten das eigentliche Interesse galt. Bereits in den Wahlkampagnen der einzelnen Parteien spielte, wie bereits in den Jahrzehnten zuvor, die Europapolitik kaum eine Rolle. Für eine der schwedischen Tageszeitungen war der europäische Integrationsprozess sogar „das vergessene Thema“ der Wahlen.<sup>2</sup>

Von großem medialen Interesse waren weiterhin die Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise, insbesondere auch wegen der weiter bestehenden Schwierigkeiten des schwedischen Automobilherstellers Saab. Ebenfalls häuften sich Nachrichten über die Krise in der Eurozone, besonders regelmäßig wurde über die Verhandlungen zu den Rettungspaketen für Griechenland berichtet. Große Aufmerksamkeit wurde auch den Revolutionen des so genannten arabischen Frühlings an den Grenzen Europas und der Beteiligung Schwedens an den Militäroperationen in Libyen zuteil.

## Die Wahlen in Schweden und die schwedische Parteipolitik

Am 19. September 2010 fanden in Schweden Wahlen statt, bei denen sich die zwei rivalisierenden politischen Lager des Landes gegenüberstanden. Das seit 2006 regierende bürgerliche Bündnis, die Allianz für Schweden – bestehend aus der Moderaten Partei, der Liberalen Partei, der Zentrumspartei und den Christdemokraten –, wurde herausgefordert von einem neu gebildeten Rotgrünen Bündnis, in dem sich die Sozialdemokratische Partei, die Grüne Partei und die Linke Partei zusammengeschlossen hatten. Vor 2006 waren die Sozialdemokraten mit Unterstützung der Grünen und der Linken Partei als Minderheitsregierung an der Macht. Sie bildeten jedoch keine gemeinsame Regierung, teilweise auch deswegen, weil die Parteiprogramme der Grünen und Linken EU-Austrittsforderungen enthielten. Inzwischen hat sich die Grüne Partei von dieser unversöhnlichen Forderung zugunsten einer weicheren Form des Euroskeptizismus getrennt.<sup>3</sup> Bei den Wahlen 2010 traten die drei Parteien erstmals als Regierungsalternative an – mit einer Kompromissvereinbarung zur Europapolitik, deren gemeinsame Haltung gegenüber der EU weniger kritisch war als die Haltung der Grünen und Linken.<sup>4</sup> Die etablierten Parteien dieser beiden politischen Blöcke wurden von der rechtsgerichteten Anti-Einwanderungspartei – den

---

1 Übersetzt aus dem Englischen.

2 „Valets glömda fråga“, Dagens Nyheter, 17.09.2010.

3 Vgl. Taggart, Paul / Szczerbiak, Aleks: „The Party Politics of Euroskepticism in EU Member and Candidate States“, SEI Working Paper No. 51 / Opposing Europe Research Network Working Paper No. 6, 2002.

4 Johansson, Markus / Naurin, Daniel: Schweden, in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, Baden-Baden 2011.

Schwedendemokraten – herausgefordert. Die Schwedendemokraten, bisher nur auf regionaler und Gemeindeebene vertreten, standen vor dem Aufstieg auf nationale Ebene.

Jahrzehntelang wurde die schwedische Politik von den Sozialdemokraten maßgeblich geprägt, dies änderte sich erst mit den Wahlen 2006. Damals wurden sie vom Mitte-Rechts-Block herausgefordert, der schließlich die Wahlen gewann und die sozialdemokratische Regierung ablöste. Die Wahlen 2006 gelten als ernste Niederlage für die Sozialdemokratische Partei, die daraufhin durch eine Phase der Erneuerung ging und Mona Sahlin als neue Parteivorsitzende wählte.

Umfrageergebnissen Anfang 2010 nach standen die Chancen gut für die Rotgrünen, im Frühsommer wendete sich das Blatt jedoch zugunsten der Allianz für Schweden. Und dies trotz eines kleinen Skandals, durch den der Arbeitsminister nach einer mutmaßlichen Affäre mit einer Prostituierten zum Rücktritt gezwungen wurde. In den Wochen vor den Wahlen schnitten die Rotgrünen in den Umfragen wieder besser ab, bei den Wahlen gewann dann allerdings die Allianz die meisten Stimmen. Erstmals schafften es auch die Schwedendemokraten in den Reichstag (Riksdag). Ihnen ist es als erste neu gegründete Partei seit den frühen 1990er Jahren gelungen, in den Riksdag einzuziehen und das schwedische Parlament um eine weitere EU-skeptische Partei zu erweitern. Die Piraten-Partei, die in den Europawahlen 2009 7,1% der Stimmen erhielt, konnte bei den nationalen Wahlen 2011 nur 0,6% der Stimmen auf sich vereinen und erzielte damit keinen Sitz. Da die Allianz für Schweden über keine eigene Mehrheit im Parlament verfügte, war klar, dass es die Schwedendemokraten sein würden, die bei strittigen Fragen zwischen den politischen Bündnissen das letzte Wort haben würden.

Die Wahlergebnisse offenbarten den Abstieg der Sozialdemokratischen Partei, die ihr schlechtestes Wahlergebnis seit 1914 einfuhr. Stattdessen ist es der Moderaten Partei mit ihrem großen Wahlerfolg fast gelungen, die größte Partei im Riksdag zu werden. Die kleinen Parteien der Allianz für Schweden waren weniger erfolgreich und erhielten allesamt weniger Stimmen als zuvor. Dennoch ist es ihnen gelungen, in zwei aufeinanderfolgenden Sitzungsperioden in der Regierung zu bleiben – was in der Vergangenheit für nicht-sozialdemokratische Parteien ausgesprochen ungewöhnlich war. Die Wahlen können daher als Erfolg für die bürgerliche Regierung gewertet werden, auch wenn diese gezwungen waren, eine Minderheitenregierung zu bilden. Wählerstimmen hinzugewonnen haben neben den Schwedendemokraten auch die Grüne Partei, die nun durch ihren Stimmenzugewinn nach den Sozialdemokraten und den Moderaten die drittgrößte Partei im Parlament sind.

Auch wenn die Sozialdemokraten die größte Partei im Riksdag bleiben, so verloren sie doch Stimmenanteile – in Folge der nicht abreißen Kritik an der Parteiführung trat schließlich der Parteivorsitz zurück. Im März 2011 wählten die Sozialdemokraten Håkan Juholt auf ihrem Kongress als neuen Vorsitzenden. Eine unerwartete Wahl, schließlich gehörte Juholt nicht zum Parteivorstand und konnte, anders als andere Kandidaten, keine Erfahrung als Minister aufweisen. Er gilt als Vorsitzender, der die Partei eher links ausrichten wird, was – bezogen auf EU-Angelegenheiten – eine kritischere Haltung als bisher bedeuten könnte. Die Benennung von Juholt ging Hand in Hand mit einer Reihe weiterer Berufungen in der Sozialdemokratischen Partei, und es bleibt erst einmal abzuwarten, ob die Sozialdemokraten unter der neuen Parteiführung einen anderen Kurs – und wenn ja welchen – einschlagen werden als bisher. Ein Anzeichen, dass dies tatsächlich der Fall sein könnte, ist die Erklärung des neuen wirtschaftspolitischen Regierungssprechers, Tommy

Weidelich, in der er erklärte, dass Schweden zu seinen Lebzeiten den Euro nicht einführen würde.

Die meisten Parteien stellten ihre Parteispitze nach den Wahlen infrage, nicht aber die Moderate Partei, die Schwedendemokraten und die Liberale Partei. Bei den Grünen mussten zwei Sprecher – die für ihre Rolle bei dem positiven Wahlergebnis viel Lob erhielten – abgelöst werden, wie es die Satzung nach ihrer 9-jährigen Amtszeit vorsah. Die neue Parteispitze, bestehend aus Åsa Romson und Gustav Fridolin, wurde im Mai 2011 benannt und scheint die Haltung der Partei in Europafragen fortzuführen – also die EU-Mitgliedschaft grundsätzlich zu akzeptieren, gleichzeitig aber einem Übermaß an Integrationsbestrebungen kritisch gegenüberzustehen.<sup>5</sup> Die Vorsitzende der Zentrumspartei Maud Olofsson kündigte im Juni 2011 ihren Rücktritt an, ohne dass bisher ein Nachfolger benannt worden wäre. Auch die Vorstände der Linken Partei und der Christdemokraten standen auf dem Prüfstand, so wurde Lars Ohly, der an der Spitze der Linken steht, aus den eigenen Reihen herausgefordert. Im August 2011 entschied Ohly von seinen Ämtern zurückzutreten. Dies könnte sich ebenfalls auf die Ausrichtung der Europapolitik der Partei auswirken, je nachdem, wer ihm auf den Parteivorsitz folgen wird.

Die Situation im Riksdag, die sich aus den Wahlen ergab und zu einer Minderheitenregierung führte, ist in der schwedischen Politik nicht unbekannt. Für das Regierungsbündnis der Allianz für Schweden birgt diese allerdings einige Herausforderungen, insbesondere wenn es darum geht, Mehrheiten für ihre Gesetzesvorhaben einzuwerben. Alle anderen Parteien im Parlament haben es abgelehnt, aktiv mit den Schwedendemokraten zusammenzuarbeiten. Die Regierung verlässt sich stattdessen auf die Tatsache, dass ihre Initiativen in den meisten Fällen ohnehin von den Schwedendemokraten mitgetragen werden. Außerdem bemüht sie sich je nach Gesetzesvorhaben um eine Zusammenarbeit mit den Sozialdemokraten und den Grünen. Das zögerliche Vorgehen der Regierung, bereits im Vorfeld von Abstimmungen eindeutige Mehrheiten sicherzustellen, führte bei einer Reihe von Gelegenheiten dazu, dass sie Schwierigkeiten hatte ihre Gesetzesvorhaben durchzubringen. Sie verlor sogar eine Reihe von Abstimmungen im Riksdag.<sup>6</sup>

Die Mehrheitsverhältnisse im Riksdag könnten sich auch auf die Arbeit des Europaausschusses auswirken. Dort ist die Regierung ebenfalls gezwungen, für Zustimmung für ihre Verhandlungspositionen in der Europapolitik zu werben. Mit dem neuen Kräfteverhältnis im Parlament sieht sich das EU-freundliche Regierungsbündnis nun mit drei (von vier) Oppositionsparteien konfrontiert, die eine EU-skeptische Haltung vertreten. Bisher hat dies noch zu keinen grundlegenden Schwierigkeiten geführt. Seit den Wahlen ist es der Regierung in den meisten Fällen gelungen, im Europaausschuss des Riksdag ihre Positionen durchzusetzen. Grund dafür war das unkoordinierte Vorgehen der drei Oppositionsparteien im rotgrünen Bündnis und der Schwedendemokraten. Nichtsdestotrotz könnte sich diese Konstellation künftig negativ auswirken und die Handlungsfähigkeit der schwedischen Regierung in der Europapolitik empfindlich einschränken.

Die Allianzregierung betonte nach ihrem Wahlsieg 2006 ihre EU-freundliche Haltung und kündigte eine aktivere Europapolitik als die ihrer Vorgänger an. Nun zeigte sich

5 Beispielsweise Nises, Erik: Allt från knark till EU – så lika tänker MP:s nya språkrör, in: Aftonbladet, 22.05.2011.

6 Beispielsweise Owe Nilsson: SD stöder oftast regeringen, in: Sydsvenskan, 04.04.2011.

allerdings, dass sich der Regierungswechsel auf die Präsenz von Ministern im Rat der Europäischen Union nur minimal auswirkte.<sup>7</sup>

### **Europa auf der schwedischen Agenda**

Neben diesen innenpolitischen Debatten galt die Aufmerksamkeit der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise und der Krise der Eurozone. Schweden ist es in der Krise gelungen, vorausschauend zu agieren und weiterhin eine starke Wirtschaft aufrechtzuerhalten. Dennoch sorgten die beunruhigenden Nachrichten aus der Eurozone für eine umfangreiche Berichterstattung über die Entwicklungen in Portugal, Spanien und vor allem Griechenland, sowie über die intensiven EU-Verhandlungen zu den Rettungspaketen. Da Schweden kein Mitglied der Eurozone ist, wurde die schwedische Wirtschaft nicht sonderlich stark von der Krise in Mitleidenschaft gezogen. Vielmehr war sogar ein Wirtschaftswachstum zu verzeichnen. Diskutiert wurde, wie und in welchem Maß Schweden als Nicht-Teilnehmer in der Währungsunion zur Lösung der Krise der Eurozone beitragen kann und soll.

Ein ebenfalls wichtiges Thema, das die Weltpolitik in Atem hielt und nach Antworten aus Schweden und der Europäischen Union verlangte, waren die Entwicklungen und Revolutionen in der arabischen Welt im Frühjahr 2011. Die verhaltenen Reaktionen bei der Revolution in Tunesien holten sowohl die EU wie auch die Politik der schwedischen Regierung ein, ein Vorgehen, das sich bei den Aufständen in Ägypten und in der Libyenkrise wiederholte. Schließlich waren die Beziehungen mit den politischen Eliten dieser Länder nicht unproblematisch. Der schwedische Außenminister Carl Bildt wurde dafür kritisiert, dass er zu Beginn der Libyenkrise Stabilität betonte und nicht auf die Notwendigkeit von demokratischen Entwicklungen hinwies. Die kritischen Stimmen wurden schließlich verhaltener, als sich die Lage in Libyen verschärfte und militärische Aktionen gegen Libyen nur noch eine Frage der Zeit waren. Als schließlich die Entscheidung über eine schwedische Beteiligung an den Militäreinsätzen gefallen war, wurde diese als zu spät und zu begrenzt kritisiert. Die Regierung warb für eine breite Unterstützung des Militäreinsatzes bei der Opposition, musste allerdings Abstriche beim Umfang der Operation machen. Dieser Kompromiss war der Preis für die Zustimmung aller im Riksdag vertretenen Parteien, mit Ausnahme der Schwedendemokraten. Die schwedische Luftwaffe entsandte schließlich acht Maschinen zur Überwachung des Flugsverbots über Libyen. Die militärischen Ressourcen wurden von der Nordic Battle-Group bereitgestellt, die im ersten Halbjahr 2011 unter schwedischer Führung stand. Der neue Vorsitzende der Sozialdemokraten, Håkan Juholt, wurde für seine ambivalente Haltung gegenüber eines schwedischen Einsatzes in Libyen kritisiert, da er kurz nach Beginn der Operation begann, einen schwedischen Abzug zu fordern, eine Haltung, die er später mäßigte.

Eine weitere EU-Angelegenheit, die in Schweden für Aufmerksamkeit sorgte, war der Umgang mit der europäischen Romabevölkerung – insbesondere nach der Entscheidung Frankreichs, die dort ansässigen Roma in andere EU-Staaten abzuschicken und die so genannten Romalager im eigenen Land zu schließen. Frankreich wurde von ministerieller Seite kritisiert, obwohl bekannt war, dass Schweden ebenfalls in den Jahren zuvor in Schweden bettelnde Roma abgeschoben hatte. Vom schwedischen Einwanderungsminister

---

7 Johansson, Markus / Naurin, Daniel: Minister attendance in Brussels, Beitrag bei der jährlichen Konferenz des Swedish network for European studies in Uppsala, 22-23. März 2011.



wurde diese Politik öffentlich verteidigt. Dennoch wirkte es so, als ob sich die Regierung mit zweierlei Maß zu dieser Angelegenheit äußerte, da sich die Ministerien unterschiedlich zu den Abschiebungen positionierten.

### Die öffentliche Meinung in Schweden zu EU und Euro

Die Unterstützung in der Bevölkerung für die EU-Mitgliedschaft, die mit dem EU-Beitritt des Landes 1995 anstieg, betrug auch weiterhin konstant über 50%. Im Herbst 2010 war mit 53-55% EU-Befürwortern in den Umfrageergebnissen – je nach Umfrageinstitut – ein kleiner Anstieg bei den Zustimmungswerten zu beobachten.<sup>8</sup> Diese Zahlen stimmen in etwa auch mit den Zahlen der Eurobarometer-Umfragen aus dem November 2010 überein, laut denen 55% der Schweden die Meinung vertreten, dass die EU-Mitgliedschaft vorteilhaft für ihr Land ist.<sup>9</sup> Die Umfrageergebnisse für das Frühjahr 2011 verzeichnen hingegen wieder einen kleinen Abschwung bei den Zustimmungswerten, demnach sank zwischen November 2010 und Mai 2011 die Zahl der EU-Befürworter von 55 auf 52%.<sup>10</sup> Diese Schwankungen sind nicht weiter überraschend und haben sich seit dem EU-Beitritt Schwedens – mit einer Ausnahme – in den kommenden Umfragen stets ausgeglichen.

Im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten fällt das Urteil über die EU-Mitgliedschaft in der schwedischen Öffentlichkeit heute insgesamt positiver aus.<sup>11</sup> Vor ein paar Jahren überwog noch eine skeptische Haltung gegenüber der EU-Mitgliedschaft Schwedens. Betrachtet man diese Entwicklung näher, so zeigt sich, dass die kategorische Ablehnung der EU-Mitgliedschaft von einer grundlegenden Zustimmung zur Mitgliedschaft abgelöst wurde – allerdings mit einer zurückhaltenden Haltung gegenüber weiteren Integrationsritten.<sup>12</sup> Hier hat sich offensichtlich ein Aussöhnungsprozess mit dem EU-Beitritt vollzogen, während die grundsätzliche Skepsis gegenüber einer weiteren Vertiefung des Integrationsprozesses fortbesteht.

Die Zustimmung zur schwedischen EU-Mitgliedschaft bleibt weiterhin hoch, verhältnismäßig unbeeinflusst von Weltwirtschaftskrise und Eurokrise. Ganz anders die Unterstützung eines künftigen Beitritts zum Euro, die rapide abnahm. Bereits seit dem negativen Referendum in Schweden über einen möglichen Beitritt zur Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) 2003, war die Stimmung in der Bevölkerung stets eindeutig gegen eine Euro-Einführung. Und dennoch sprachen sich 2009 zum ersten Mal nach dem Referendum in Umfragen mehr Schweden für eine Euro-Einführung statt für die Beibehaltung der Schwedischen Krone aus. Diese hohen Zustimmungswerte zur WWU sanken nach 2009 jedoch stark. Im Mai 2011 sprachen sich nur 24% der Schweden für einen Beitritt zur WWU aus.<sup>13</sup> Dies könnte, so wird vermutet, mit der guten Wirtschaftslage in Schweden zusammenhängen – und natürlich der Wirtschafts- und Finanzkrise in

8 Holmberg, Sören: Opinionsstödet för EU fortsätter att öka, Europapolitisk analys, SIEPS: 4epa, 2011; Pressemitteilung des Schwedischen Statistikamts (SCB): Klart minskat stöd för Euron, 15.06.2011, [http://www.scb.se/Pages/PressRelease\\_316352.aspx](http://www.scb.se/Pages/PressRelease_316352.aspx).

9 Standard Eurobarometer 74.

10 Pressemitteilung des Schwedischen Statistikamts (SCB): Klart minskat stöd för Euron, 15.06.2011, [http://www.scb.se/Pages/PressRelease\\_316352.aspx](http://www.scb.se/Pages/PressRelease_316352.aspx).

11 Standard Eurobarometer 74.

12 Ekman, Joakim / Linde, Jonas: Den motvillige europén?, in: Henrik Oscarsson / Sören Holmberg (Hrsg.), *Väljarbeteende i Europaval*, Göteborg 2010.

13 Holmberg, Sören: „Opinionsstödet för EU fortsätter att öka“, Europapolitisk analys, SIEPS: 4epa; Statistics Sweden, SCB, 2011. Pressmeddelande: Klart minskat stöd för Euron, 15.06.2011.

der Europäischen Union.<sup>14</sup> Die Haltung der Schweden zur WWU scheint in diesem Fall eindeutig ökonomisch motiviert zu sein.<sup>15</sup>

### **Weiterführende Literatur**

Ekman, Joakim / Linde, Jonas: Den motvillige europén?, in: Henrik Oscarsson / Sören Holmberg (Hrsg.), Väljarbeteende i Europaval. Göteborg 2010.

Johansson, Markus / Naurin, Daniel: Minister attendance in Brussels, Beitrag bei der jährlichen Konferenz des Swedish network for European studies in Uppsala, 22-23. März 2011.

Vgl. die Studien und Berichte des Swedish Institute for European Policy Studies, [www.sieps.se](http://www.sieps.se).

---

14 Holmberg, Sören: Opinionsstödet för EU fortsätter att öka, Europapolitisk analys, SIEPS: 4epa, 2011.

15 Berg, Linda: Den monetära unionen och välfärdsopinioner i Europa, in: Ulf Bernitz / Lars Oxelheim / Thomas Persson (Hrsg.), Överlever EMU utan fiskal union? Stockholm 2011.

# Slowakei

Kai-Olaf Lang

Die im Juli 2010 ins Amt gekommene Mitte-Rechts-Regierung von Iveta Radicova verfolgte nach innen eine Politik der Transparenz und der fiskalkonservativen Marktorientierung, in der Außenpolitik führte sie, teils bilateral, teils eingebettet in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, traditionelle Schwerpunkte slowakischen Engagements fort. Hierzu gehörten die Politik gegenüber den östlichen Nachbarn oder die Heranführung des Westbalkans an die EU. Sichtbarer als bislang betonte die Slowakei in ihrem Außenhandeln Werte und Grundprinzipien. Deutlich entwickelte sich auch der mitteleuropäische Vektor, was insbesondere aus dem Vorsitz des Landes in der Visegrad-Gruppe zwischen Juli 2010 und Juni 2011 resultierte. Zum Schlüsselthema und letztlich zur Schicksalsfrage Radicovas wurden jedoch die Stabilisierungsmaßnahmen im Rahmen der Verschuldungskrise in der Eurozone.

## **Innenpolitik: Heterogene Regierung Radicova**

Nach dem Amtsantritt konzentrierte sich die Regierung Radicova darauf, zentrale Wahlkampfversprechen umzusetzen und dadurch Glaubwürdigkeit und Vertrauen zu gewinnen. Im Vordergrund standen daher der Feldzug gegen die um sich greifende Korruption und die Genesung der Staatsfinanzen. Der Kampf gegen Günstlingswirtschaft in Staat und Verwaltung (öffentliche Auf- und Verträge wurden ins Internet gestellt), die Reform der Justiz und die Zerschlagung klientelistischer Strukturen bildeten die Kernelemente der von der Regierung in Angriff genommenen und weithin positiv aufgenommenen Antikorruptionsagenda. Haushaltskonsolidierung, steigende Preise und Steuererhöhungen dürften jedoch ein Grund für die ungebrochen hohe Popularität der wichtigsten Oppositionspartei, Smer-Sozialdemokratie (Smer-SD), gewesen sein.

Probleme bereitete der Premierministerin von Anfang an das Funktionieren der Regierungskoalition. Das aus vier Parteien (der konservativ-liberalen SDKÚ-DS, der Christdemokratischen Bewegung KDH, der liberalen Freiheit und Solidarität [SaS] sowie der mehrheitlich in der ungarischen Minderheit verankerten Partei Most-Híd [Die Brücke]) bestehende Bündnis der rechten Mitte litt sowohl unter Reibereien zwischen der katholischen KDH und der säkulären SaS als auch zwischen der „ungarischen“ Most und nationalen Strömungen in den anderen Parteien. Kleingruppierungen, deren Vertreter auf den Listen von SaS und Most kandidierten (die Gewöhnlichen Leute [OL] bzw. die Konservative Bürgerpartei [OKS]), versuchten, sich immer wieder abzugrenzen. Lange waren vor allem die OL und ihr Anführer Matovic ein Unsicherheitsfaktor für die Koalition, die seit Anfang 2011 nur noch über 77 der 150 Parlamentsmandate verfügte.<sup>1</sup> Als schwierig und letztlich zu schwierig erwies sich aber das Verhalten der SaS und ihres Vorsitzenden (und Parlamentspräsidenten) Richard Sulík. Die Partei, die in Umfragen immer wieder an die 5%-Grenze kam, suchte lange nach Profil und galt daher im Rahmen des Regierungsbündnis-

---

<sup>1</sup> Ursprünglich besaß die Regierungskoalition 79 Abgeordnete. Anfang 2011 verließ ein KDH-Parlamentarier seine Partei. Im Februar trat Matovic aus der SaS-Fraktion aus, wobei die drei restlichen Abgeordneten der OL zunächst noch dort verblieben.

ses als das „schwächste Glied in der Kette“.<sup>2</sup> Insbesondere die unnachgiebige Haltung der SaS in Sachen Euro-Rettung hat der Regierungschefin zunehmend Probleme bereitet.

### Die Slowakei und die Verschuldungskrise

Nachdem sich die Regierung Radicova durch die Ablehnung des ersten Griechenland-Pakets herber Kritik in der Eurozone ausgesetzt gesehen hatte, agierte sie seit Herbst 2010 bei Versuchen zur Stabilisierung der Gemeinschaftswährung flexibler. Das Nein zu den Griechenland-Hilfen wurde dabei in der Rückschau als Erfolg gewertet, der etwa dazu beigetragen habe, die geordnete Insolvenz als eine mögliche Variante zu einer dauerhaften Lösung von Verschuldungsproblemen in die Diskussion eingebracht zu haben.<sup>3</sup> Im Juni stimmte die slowakische Regierung der Aufstockung des EFSF sowie der Einrichtung des permanenten Rettungsschirms ESM zu. Ein wichtige Bedingung für die Slowakei war hierbei eine Veränderung des Aufteilungsschlüssels für die ESM-Beiträge, die dem Land geschätzte 1,17 Mrd. Euro brachte.<sup>4</sup> Dennoch regte sich in der Regierungskoalition Widerstand, dessen Wortführer Richard Sulik und seine SaS waren. Sulik bezeichnete die angestrebten Änderungen im EFSF bzw. der ESM als „einen Ventilator, mit dem ein Feuer gelöscht werden soll“<sup>5</sup>. Für die SaS geht es beim EFSF darum, „dass ein armes Land (die Slowakei) Geld reicheren Ländern (Griechenland, Italien) beizusteuern hat, damit die besagten Länder ihren Lebensstandard über ihre Verhältnisse halten können“<sup>6</sup>. Da Sulik und die SaS nicht bereit waren, bei der für die Ratifizierung der EFSF-Erhöhung erforderlichen Abstimmung im Parlament mit Ja zu stimmen, bahnte sich eine veritable Regierungskrise an. Denn ohne Sulik fehlte Radicova die notwendige Mehrheit.<sup>7</sup> Robert Ficos Smer-SD hatte (trotz prinzipieller Befürwortung der Ratifizierung) angekündigt, die Regierung in der EFSF-Frage nicht zu unterstützen, wenn sie dies nicht aus eigener Kraft schaffe – offensichtlich wog für Fico die Chance schwerer, innenpolitisch aus dem Konflikt im Regierungslager Kapital zu schlagen, als frühzeitig seine Zustimmung zu signalisieren. Als die entscheidende Abstimmung nahte, unterbreitete die SaS letzte Kompromissvorschläge. Diese beinhalteten jedoch Regelungen, die für die Koalitionspartner unannehmbar waren, so etwa die Einrichtung einer aus Vertretern aller Parlamentsparteien bestehenden Kommission, die dem slowakischen EFSF-Repräsentanten Weisungen erteilen würde und in der jedes Mitglied ein Vetorecht hätte. Auch forderte die SaS für die Unterstützung des EFSF-II eine slowakische Zurückweisung des ESM.<sup>8</sup> Letzte Vermittlungsversuche noch am Tag der Abstimmung halfen denn auch ebensowenig, wie der Versuch der Regierungschefin, durch die Verknüpfung des EFSF-Entscheids mit der Vertrauensfrage Druck auf die SaS auszuüben. SaS-Chef Sulik blieb intransigent. Am 11. Oktober 2011 stimmten dann nur 55 von 124 anwesenden Abgeordneten für den Rettungsschirm

---

2 Politologovia: Najslabsie ohnivko vladnej retaze je SaS, Meldung der Nachrichtenagentur TASR, 15.6.2011, [www.aktualne.sk](http://www.aktualne.sk).

3 Slowakisches Außenministerium, Sprava o plneni uloh zahranicnej politiky Slovenskej republiky v roku 2010, o.O., o.D. [www.mzv.sk](http://www.mzv.sk).

4 Die Slowakei (wie auch Estland und Slowenien) setzte durch, dass nicht der EFSF-Schlüssel (der sich an Wirtschaftskraft und Bevölkerungszahl ausrichtet) zur Anwendung kam, sondern eine Formel, die stärker an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ausgerichtet ist; Slovensko a dalsie staty vyjednali „ferovejsi“ kluc prispievania do ESM, Meldung der Nachrichtenagentur TASR vom 21.3.2011, [www.finance.sk](http://www.finance.sk).

5 Richard Sulik: Euroval je hasenie ohna ventilatorom, Interview der slowakischen Ausgabe von Euractiv mit Richard Sulik vom 30.8.2011, [www.euractiv.sk](http://www.euractiv.sk).

6 Eurorettungsschirm. Der Weg zum Sozialismus, Material der SaS auf Deutsch, o.O., o.D., <http://strana-sas.sk>.

7 Außer der SaS lehnten auch Abgeordnete aus den kleineren Koalitionsparteien OKS sowie OL die Ratifizierung der EFSF-Aufstockung ab.

8 SaS otocila. Koalicii dala sancu na kompromis, in: Sme, 6.10.2011, [www.sme.sk](http://www.sme.sk)

und damit für die Premierministerin.<sup>9</sup> Zwei Tage nach dem Fall der Regierung bestand für die oppositionelle Smer-SD kein Hinderungsgrund mehr, der EFSF-Ausweitung zuzustimmen. Mit den Stimmen der Sozialdemokraten war die Slowakei das letzte Land in der Eurozone, das das EFSF-II akzeptierte. Die Mitte-Rechts-Regierung war jedoch hierüber zerbrochen. Die drei verbleibenden Regierungsparteien und die Smer-SD einigten sich auf vorgezogene Neuwahlen im März 2012.

### Vorsitz in der Visegrad-Gruppe

Im Juli 2010 übernahm die Slowakei turnusgemäß den zwölfmonatigen Vorsitz in der (zusammen mit Polen, der Tschechischen Republik und Ungarn gebildeten) Visegrad-Gruppe (V4). Die Verstärkung der Kontakte, ein intensiverer Zusammenhalt, gegenseitige Solidarität und mehr Information, so das Ziel Bratislavas, sollten ein „effektives Visegrad“ sichern.<sup>10</sup> Ein besonderer Schwerpunkt der slowakischen Präsidentschaft bestand darin, die europapolitische Dimension der Gruppe weiterzuentwickeln und Akteure aus der EU sowie wichtige externe Partner an die Viererzusammenarbeit anzudocken. An den regelmäßigen Zusammenkünften der vier Premierminister vor Treffen des Europäischen Rats nahmen im September Ratspräsident van Rompuy und im Dezember Kommissionspräsident Barroso teil. Anlässlich des 20-jährigen Bestehens der Visegrad-Gruppe wurden im Februar 2011 die Regierungschefs der Ukraine, Österreichs und Deutschlands zum Vierer-gipfel nach Bratislava eingeladen. Die von der slowakischen Präsidentschaft definierten und in der (vom Jubiläums-Summit verabschiedeten) Erklärung von Bratislava manifestierten Hauptziele der quadrilateralen Kooperation schrieben die vorrangigen Handlungsfelder der vergangenen Jahre fort.<sup>11</sup> Sie umfassen Bereiche wie Infrastruktur, Sicherheitspolitik oder Kultur. Auch während der slowakischen Präsidentschaft standen jedoch die Themen EU-Haushalt (u.a. Visegrad-Brief gegen Abschaffung des Europäischen Sozialfonds), Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik (z.B. Außenministertreffen V4, Deutschland und Länder der Östlichen Partnerschaft mit Teilnahme der Hohen Vertreterin Ashton und Kommissar Füle im März 2011) und nicht zuletzt Energiepolitik im Vordergrund.<sup>12</sup> Insbesondere das Vorhaben eines „Nord-Süd-Korridors“ in Ostmittel- und Südosteuropa wurde von Vertretern der Visegrad-Gruppe entschlossen vorangetrieben.

### Slowakisch-ungarische Beziehungen: Pragmatismus und Spannungen

Die Beziehungen zum Nachbarland Ungarn blieben weiterhin schwierig, allerdings konnte trotz gravierender Meinungsverschiedenheiten mit der Regierung Orban ein pragmatischer Dialog eingeleitet werden. Ministerpräsidentin Radicova war nach ihrem Amtsantritt bemüht, die „nicht sehr produktive“ und teils „konfrontative“ Phase<sup>13</sup> in den slowakisch-ungarischen Beziehungen zu überwinden. Anders als ihre Vorgängerin sah die Regierung

9 Mit Ja stimmten die Abgeordneten der Regierungsparteien SDKU-DS, KDH, Most-Hid sowie je ein Parlamentarier von OL und OKS. Die SaS und je drei Vertreter von OL und OKS nahmen nicht an der Abstimmung teil. Die Smer-SD enthielt sich der Stimme, während die SNS und zwei ihrer Ex-Abgeordneten mit Nein stimmten.

10 Program Slovenského predsedníctva Vyšehradskej skupiny – V4 (Juli 2010 – Juni 2011), Efektivný Vyšehrad – koninuita, sudržnosť, solidarita, informovanost, o.O., o.D., [www.mzv.sk](http://www.mzv.sk).

11 Vgl. The Bratislava Declaration of the Prime Ministers of the Czech Republic, the Republic of Hungary, the Republic of Poland and the Slovak Republic on the occasion of the 20th anniversary of the Visegrad Group, Bratislava, 15.2. 2011 [www.visegradgroup.eu](http://www.visegradgroup.eu).

12 Vgl. Vyrocná správa o plnení programu predsedníctva Slovenskej republiky vo Vyšehradskej skupine, o.O., o.D., [www.mzv.sk](http://www.mzv.sk).

13 So die Sicht des slowakischen Außenministeriums, Ministerstvo zahraničných vecí Slovenskej republiky, Zahraničná politika v roku 2010, Vyrocná správa 2010, Bratislava, 2011, S. 11.

Radicova in den umstrittenen Schritten Budapests keine Gefahr für die Slowakei. Zwar stellten das ungarische Gesetz über die doppelte Staatsbürgerschaft, die neue ungarische Verfassung und das geplante Wahlrecht für Auslandsungarn ein Problemdreieck dar, doch sei die Slowakei für daraus resultierende Allfälligkeiten gewappnet.<sup>14</sup> Innenpolitisch schwierig war für die Regierungskoalition, dass Budapest wenig auf die slowakischen Befindlichkeiten einging: Obwohl Bratislava bei Fragen der ungarischen Minderheit Entgegenkommen zeigte (so wurden die Gesetze über die Staatssprache und die Verwendung von Minderheitensprachen im Sinne der Minderheiten modifiziert; ebenso sollte das Gesetz, das Inhabern einer Doppelstaatsbürgerschaft den slowakischen Pass abnimmt, abgeschwächt werden – was allerdings am Widerstand unter Koalitionsparlamentariern scheiterte), kündigte Viktor Orban im Frühjahr 2011 an, im Ausland lebenden Ungarn die Möglichkeit zu geben, an ungarischen Parlamentswahlen teilzunehmen.

Umso erstaunlicher war es, dass der Austausch auf offizieller Ebene (nach vier Jahren Pause kam es im Dezember 2010 erstmals wieder zu einer Sitzung der bilateralen gemischten Kommission für europäische und euroatlantische Angelegenheiten) und in einigen Politikfeldern voranging (etwa im Energiebereich, wo die Regierungschefs den Bau einer Gaspipelineverbindung vereinbarten, die bis 2015 fertiggestellt sein soll).

### **Engagement in den Nachbarschaften: Osteuropa und Westbalkan**

Weiterhin gehörten die Fortentwicklung der Östlichen Partnerschaft und die Heranführung der Staaten des westlichen Balkans an die EU zu den Prioritäten slowakischer Europapolitik. Besonderes Augenmerk galt dem Transfer von Transformationserfahrungen, der Stärkung der Zivilgesellschaften sowie Projekten, die aus der slowakischen Entwicklungshilfe finanziert wurden. Für die Slowakei war es in diesem Zusammenhang auch ein Erfolg, dass Ex-Außenminister Miroslav Lajcak zum nicht zuletzt mit diesen Themen befassten Abteilungsleiter Europa und Zentralasien im Europäischen Auswärtigen Dienst ernannt wurde.

Mit Blick auf die östlichen Partnerländer der EU konzentrierten sich die Anstrengungen der Slowakei wie bislang auf die Ukraine und Moldau, denen unter anderem bilaterale Aktionspläne zur Weitergabe slowakischer Expertise bei Wirtschaftsreform, Rechtsangleichung oder Korruptionsbekämpfung angeboten wurden.<sup>15</sup> Ein neuer Akzent waren die gesteigerten Aktivitäten gegenüber Belarus. Außenminister Dzurinda trat etwa nach den Repressalien infolge der belarussischen Wahlen für eine konsequente Politik der EU inklusive Sanktionen gegenüber dem Lukaschenko-Regime ein. Gleichzeitig suchte er den Kontakt mit Aktivisten der demokratischen Opposition. Hintergrund scheint eine stärkere Betonung von Werten in der Außenpolitik zu sein, die sich z.B. auch im slowakischen Engagement für kubanische Regimekritiker äußerte. Auch gegenüber bzw. auf dem Westbalkan, einer „dauerhaften Priorität“ der slowakischen Außenpolitik,<sup>16</sup> blieb die Slowakei präsent, sei es durch eine intensive Besuchsdiplomatie, die weitere Beteiligung an den EULEX und Althea sowie EUPM-Missionen im Kosovo bzw. in Bosnien-Herzegowina oder das Eintreten für eine zielstrebige Fortführung des Erweiterungsgeschehens.

---

14 Außenminister Dzurinda erklärte, die ungarische Minderheit sei loyal, der slowakische Pass ebenso wie die Währung, also der Euro, attraktiv, und überdies sei man in der Lage, politisch und rechtlich gut reagieren zu können. Aktivita Madarska nas ohrozit nemôžu, vyhlasil Dzurinda, Meldung des Portals, Topky vom 25.05.2011, [www.topky.sk](http://www.topky.sk).

15 Vgl. Slowakisches Außenministerium, Sprava o plneni ..., wie Fn. 3.

16 So Außenminister Dzurinda, Dzurinda: Zapadny Balkan bude vzdy nasou prioritou, Meldung des Portals Euractiv.sk vom 21.6.2011, [www.euractiv.sk](http://www.euractiv.sk).

# Slowenien

Sabine Willenberg

„Twenty years ago, a new era began in the history of the Slovenes, a period when we grew from a people into a nation...“<sup>1</sup> Im Juni 2011 jährte sich die Unabhängigkeitserklärung Sloweniens zum zwanzigsten Mal. Gewohnt selbstbewusst verwiesen die slowenischen Vertreter auf die Errungenschaften des jungen Landes, das seinen Platz in der europäischen und internationalen Gemeinschaft schnell gefunden und nun behauptet hat: „In the last 20 years doubts about the abilities of our young country and its diplomacy have disappeared.“<sup>2</sup> Meilenstein dessen war 2004 der EU-Beitritt als erster der jugoslawischen Nachfolgestaaten. 2008 führte es erfolgreich als erstes der neu beigetretenen postkommunistischen Länder die EU-Ratspräsidentschaft.

Auf den Punkt brachte die Situation aber der sozialdemokratische Premier Borut Pahor (SD): „Vor zwanzig Jahren waren Träume erlaubt, heute sind Träume notwendig.“<sup>3</sup> Denn 2011 kämpft der einstige EU-Musterschüler Slowenien massiv mit den Auswirkungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise, hängt in der eigenen Schuldenkrise und findet angesichts der latenten und nun markanten Regierungskrise kaum einen schnellen Ausweg. Nachdem es sich 2009 nur mühsam aus der Rolle des schwarzen Schafes der EU rehabilitiert hatte, in die es sich durch die Blockade der EU-Erweiterungspolitik in den Beitrittsverhandlungen mit Kroatien wegen des bilateralen Grenzstreits manövriert hatte, firmiert es angesichts der Wirtschafts- und Regierungskrise<sup>4</sup> immer klarer als neues EU-Sorgenkind.

Den nationalen Schulterchluss scheinbar über Parteigrenzen hinweg versuchte Pahor zwar noch anlässlich der 20-Jahr-Feier, indem er auch seinen schärfsten Kontrahenten Janez Janša und dessen Verdienste für die Unabhängigwerdung des Landes benannte und würdigte. Gleichwohl täuschte dies nur schwach über die Spaltung hinweg, die tiefer denn je reicht – und direkt auch in der Europapolitik des Alpen-Adria-Staates kulminiert.

## Slowenien in der Krise – neues EU-Sorgenkind?

Erstmals seit 1993 hatte Slowenien 2008/2009, unter dem Eindruck der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise und der gescheiterten neoliberalen Wirtschaftspolitik des konservativen Janša (Slowenische Demokratische Partei, SDS), ein negatives Wirtschaftswachstum verzeichnet, das Janša bei den Wahlen den Regierungsposten kostete. Die krisenhafte Wirtschaft erfolgreich zu sanieren, war Herausforderer und Amtsnachfolger Pahor mit

- 
- 1 Pavel Gantar, Präsident der Nationalversammlung Sloweniens anlässlich der Feierlichkeiten zum 20. Jubiläum der Unabhängigkeitserklärung. [www.twenty.si](http://www.twenty.si).
  - 2 Marko Poganik, Jože Poljar, Roman Weixler: Twenty years of Slovenian foreign policy. [www.twenty.si/first-20-years/overview/slovenia-in-the-world/](http://www.twenty.si/first-20-years/overview/slovenia-in-the-world/).
  - 3 Borut Pahor: Twenty years ago, dreams were allowed; today, dreams are necessary. 27.06.2011. [www.kpv.gov.si/nc/en/press\\_centre/news/article/252/5493/](http://www.kpv.gov.si/nc/en/press_centre/news/article/252/5493/).
  - 4 Vgl. auch Beiträge zur Europapolitik Sloweniens 2008, 2009 und 2010 der Autorin in den entsprechenden Jahrgängen des Jahrbuchs der europäischen Integration hrsg. von Werner Weidenfels/Wolfgang Wessels, Baden-Baden 2009-2011.

einer Koalition aus Sozialdemokraten (SD), der linksliberalen „Zares“, der liberaldemokratischen LDS sowie der Demokratischen Pensionistenpartei (DeSUS) angetreten.<sup>5</sup>

In den folgenden drei Jahren explodierte der Schuldenstand jedoch weiter: Waren es 2008 noch 21,9% des Bruttoinlandsproduktes (BIP), zeichnete er 2010 schon 38,0%; für 2011 wird er auf 43,3% geschätzt.<sup>6</sup> Die öffentlichen Finanzen sind aus den Fugen geraten, das Sozialsystem nicht mehr bezahlbar. Nicht die reinen Zahlen, die genannte relative Staatsverschuldung bzw. ein Haushaltsdefizit 2010 von 5,6% des BIP (2007: 0%), erscheinen dabei – wenngleich über dem EU-Limit (Maastricht-Kriterium: 3,0%) – dramatisch, jedoch die Dynamik des Anstiegs,<sup>7</sup> dazu die Tatsache, dass rund 70% der slowenischen Firmen, darunter noch einige mit Staatsanteilen, verschuldet sind. Dies verleitete Pahor ebenso wie Vertreter der EU dazu, das Griechenland-Szenario auch für Slowenien zu malen. Zwar prognostiziert die EU-Kommission für 2011 wieder ein Wirtschaftswachstum von 2%. Jedoch erwartet sie auch, dass der Trend der Schuldenmaximierung anhält, die öffentlichen Finanzen keine langfristige Tragfähigkeit aufweisen können. Die EU setzt Slowenien deshalb auf radikalen Sparkurs:<sup>8</sup> Einziger Weg, das griechische Schicksal in letzter Minute abzuwenden und sich doch noch für die „Championship league“ qualifizieren zu können – die Staats(neu)verschuldung auf das EU-Limit zu drosseln, die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern und die Kreditwürdigkeit des Euro-Landes zu verbessern – sei es, schnellstmöglich die drängende Pensionsreform auf den Weg zu bringen.<sup>9</sup>

### **Stolperstein Pensionsreform**

Die Pensionsreform wurde im Dezember 2010 vom Parlament verabschiedet: Ihr Kernstück ist die Anhebung des Rentenalters auf 65 Jahre (von derzeit 61 Jahren für Frauen und 63 Jahren für Männer), mit der das Budget um Milliardenbeiträge entlastet werden sollte. Die Gewerkschaften hatten mit 50.000 Unterschriften jedoch ein Referendum erzwungen, in dem die slowenischen Bürger am 5. Juni 2011 über die Pensionsreform abstimmten.<sup>10</sup> Unterstützung für sein Reformpaket bekam Pahor direkt vor dem Referendum aus Brüssel: Um in Slowenien die Werbetrommel zu rühren, war eigens EU-Ratspräsident Van Rompuy in Slowenien angereist. Euro-Gruppen-Chef Juncker bezeichnete die Reform in einem offenen Brief als „unausweichlich“. Dennoch scheiterte Pahors Vorschlag an einer Mehrheit von über 72%.<sup>11</sup>

---

5 Vgl. auch Sabine Willenberg: Slowenien. In: Werner Weidenfels/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2009, Baden-Baden 2010, S. 417.

6 Vgl. Slowenen lehnen Pensionsreform ab. In: Wiener Zeitung, 06.06.2011. [www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/europa/45017\\_Slowenen-lehnen-Pensionsreform-ab.html](http://www.wienerzeitung.at/nachrichten/politik/europa/45017_Slowenen-lehnen-Pensionsreform-ab.html) sowie Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche: Slovenia – Main Economic Indicators. [www.wiiw.ac.at/?action=publ&id=countries&value=13](http://www.wiiw.ac.at/?action=publ&id=countries&value=13).

7 Vgl. Hermine Vidovic: Slovenia – Political reduces ability to act. In: Recovery: Limp and Battered. WIIW Current Analyses and Forecasts No. 8, July 2011, S. 83-86.

8 Vgl. EU-European Commission: European Economic Forecast for EU Member States – spring 2011 – Slovenia. Brussels, 13.05.2011. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu/forecasts/2011\\_spring/si\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2011_spring/si_en.pdf).

9 Pahor nach dem EU-Ratstreffen im Februar 2011: Vgl. Prime Minister Pahor attends joint session of National Assembly on EU Affairs and on Foreign Policy. 18.03.2011. [www.kpv.gov.si/nc/en/press\\_centre/news/article/252/5287/](http://www.kpv.gov.si/nc/en/press_centre/news/article/252/5287/). Ebenso: Marko Kranjec, Chef der slowenischen Notenbank, in: Europas Schuldenkrise: Jetzt auch noch Slowenien? (2011). In: EurActiv.de, 27.05.2011. [www.euractiv.de/](http://www.euractiv.de/)

10 Vgl. Slovenci na referendumu odluuju o usvajanju tri zakona. In: Deutsche Welle – Kroatische Redaktion, 05.06.2011, [www.dw-world.de/](http://www.dw-world.de/).

11 Vgl. Slowenen lehnen Pensionsreform ab, 06.06.2011.



Das nationale Reform- und Stabilitätsprogramm beurteilte die Europäische Kommission in ihrer Stellungnahme Ende Juni vor dem Hintergrund der gescheiterten Pensionsreform umso kritischer: „Nach 2011 sind die Ziele für Defizit und Schuldenstand gefährdet, da im Stabilitätsprogramm keine auf Dauer tragfähigen Maßnahmen zur Ausgabeneindämmung enthalten sind. Das nationale Reformprogramm sieht Maßnahmen zur Sanierung des Finanzsektors vor, diese sind jedoch möglicherweise nicht ehrgeizig genug.“<sup>12</sup> Es blieb: Vor allem das Rentensystem müsse neugeregelt werden. Dass Slowenien dem EU-Plus-Pakt beigetreten ist und im Reformprogramm potenzielle Verpflichtungen und Ziele in den vier Bereichen (Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der Beschäftigung, Beitrag zur langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Stärkung der Finanzstabilität) übernommen hat, begrüßte die Kommission zwar. Gleichwohl vermisste sie auch hier konkrete und vor allem glaubhaft durchsetzbare Maßnahmen – diese umso mehr, als die Manövrierfähigkeit der Regierung offensichtlicher denn je war.<sup>13</sup>

### Wie aus der Finanz- und Regierungskrise – Neuwahlen als Lösung?

Bereits im Mai 2011 hatte die Regierung Pahor ihre Parlamentsmehrheit verloren, als der Koalitionspartner DeSuS in seiner Ablehnung der Pensionsreform die Koalition verließ. Die nunmehrige Minderheitsregierung schrumpfte weiter, als Ende Juni auch der zweitgrößte Koalitionspartner Zares das Regierungsbündnis aufkündigte. Bei der SD Pahors verblieb somit nur noch die kleine LDS, die allerdings auch zusehends schwächelte: Innenministerin und Zugpferd Katarina Kresal stolperte im August 2011 über einen Korruptionsverdacht und trat zurück.<sup>14</sup> Bereits zu diesem Zeitpunkt konnte die Regierung sich nur noch 33 von 90 Abgeordnetenstimmen im Parlament sicher fühlen.

Neben den geschiedenen Koalitionspartnern forderte die Opposition um die SDS Janšas gewohnt lautstark Neuwahlen, unterstützt nunmehr auch von Staatspräsident Danilo Türk. Werden Neuwahlen zwar von der Verfassung nicht vorgesehen, erscheinen sie in der aktuellen Situation machbar – und als einziger Ausweg, wenn Pahor als Premier zurücktritt und sich die Parlamentsparteien dann gemeinsam auf den neuen Urnengang verständigen. In jedem Fall aber könne laut Pahor angesichts der EU-Vorgaben nur ein massives Sparpaket die Lösung sein: Nach dem gescheiterten Referendum kündigte Pahor an, das Reformpaket als „Interventionsgesetz“ dann ggf. verknüpft mit der Vertrauensfrage ins Parlament einzubringen. Immerhin habe die Reformpolitik der Regierung „erste positive Ergebnisse gezeigt“, jedoch nur dort, „wo sie nicht durch Volksabstimmungen torpediert“ worden sei.<sup>15</sup> Die Volksabstimmungen nämlich sind mittlerweile zu einem politischen Instrument geworden, das die Opposition geschickt gegen die Regierung einzusetzen weiß und deren Politik unterminiert. Zwischen Dezember 2010 und Juni 2011 scheiterten allein fünf Regierungsvorlagen für verschiedene Reformen im Referendum.<sup>16</sup>

12 Rat der Europäischen Union: Empfehlung des Rates für Reformprogramm Sloweniens 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Sloweniens für 2011-2014. Brüssel, 20.06.2011. 11394/11 ECOFIN 373, S. 3. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/11/st11/st11394.de11.pdf>.

13 Vgl. Rat der Europäischen Union: Empfehlung des Rates, Brüssel, 20.06.2011, S. 3.

14 Vgl. Norbert Mappes-Niediek: Rücktritt von Ministerin vertieft Krise. In: Der Standard, 11.08.2011, <http://derstandard.at/1313024127829/Ruecktritt-von-Ministerin-vertieft-Krise>.

15 Vgl. Slowenen lehnen Pensionsreform ab. 06.06.2011.

16 Vgl. Slowenen lehnen Pensionsreform ab. 06.06.2011.

## Die Westbalkanpolitik Sloweniens als Profil seiner Europapolitik

Ein Jahr zuvor beobachtete Pahor-Regierung und Rest-EU ähnlich mit angehaltenem Atem das Referendum über das Grenzabkommen mit Kroatien: Wenn auch denkbar knapp, so gelang hier wenigstens die Umsetzung der Regierungspolitik – und deblockierte die kroatischen EU-Beitrittsverhandlungen, entspannte gleichsam das sensible Nachbarschaftsverhältnis zu Kroatien, mit dem es seither Verbundenheit demonstriert.<sup>17</sup> Gelegenheit dazu bot 2011 nicht zuletzt das Jubiläum der Unabhängigkeit, die Slowenien 1991 gleichzeitig mit Kroatien von Jugoslawien vollzogen hatte.

Vor allem aber eröffnete die Wiederversöhnung mit Kroatien nach dem erfolgreichen Referendum Slowenien erneut den Weg, die kooperative Westbalkanpolitik als integralen Bestandteil und Profilierungsmöglichkeit in der Europapolitik weiter auszubauen. Angesichts der inneren Krise und dem gerüttelten Verhältnis nach Brüssel scheint die regionale Profilierung umso wichtiger. Den Abschluss der EU-Beitrittsverhandlungen mit Kroatien verbuchte Slowenien da beinahe als persönlichen Erfolg – ungeachtet der früher produzierten Verzögerung.

Auf der bilateralen Annäherung aufbauend setzte Pahor wie schon im Vorjahr auch 2010/2011 auf eine slowenische Führungsrolle in multilateraler Kooperation der Westbalkanstaaten und deren Heranführung an die europäische Integration: Im März 2010 hatte Slowenien dafür den Brdo-Prozess initiiert, den es im folgenden Jahr weiter verfolgte: Beispielsweise organisierte das Außenministerium im April 2011 das erste Arbeitstreffen der Koordinatoren des Brdo-Prozesses, die die regionale Initiative fortan institutionalisieren sollen.<sup>18</sup> Der Brdo-Prozess sei die wichtigste regionale Initiative, die zwischenstaatlichen Probleme im westlichen Balkan anzugehen und die Staaten am schnellsten und effektivsten an und in die EU zu führen. Dessen ist sich Initiator Premier Pahor sicher<sup>19</sup> – auch ungeachtet der eher geringen Rolle, die der Prozess in den betreffenden Ländern des westlichen Balkans wie auch der Rest-EU bislang spielt.

Außerdem bleibt die Vorsicht angesichts der Regierungskrise: Hat Slowenien unter Pahor 2010/2011 den Kooperationskurs mit Kroatien gehalten, könnte nach einem Regierungswechsel, der nach Neuwahlen realistisch ist, durchaus eine Kursänderung anstehen: Dann könnte auch die Einigung im Grenzkonflikt bzw. die Akzeptanz einer Entscheidung der Schiedskommission, die im bilateralen Abkommen vereinbart wurde, und in letzter Konsequenz doch noch ein kroatischer EU-Beitritt – sowie damit die Glaubwürdigkeit auch des Brdo-Prozesses – in Frage stehen.<sup>20</sup>

## Weiterführende Literatur

Hermine Vidovic: Slovenia – Political reduces ability to act. In: Recovery: Limp and Battered. WIIW Current Analyses and Forecasts No. 8, July 2011, S. 83-86.

---

17 Vgl. Prime Minister Pahor on second day of Croatia Summit: 'The Arbitration Agreement is an example of how to settle international disputes'. 09.07.2011. [www.kpv.gov.si/nc/en/splosno/cns/news/article/225/5505/](http://www.kpv.gov.si/nc/en/splosno/cns/news/article/225/5505/).

18 Vgl. First meeting of Brdo Process coordinators. 19.04.2011. [www.mzz.gov.si/nc/en/tools/cns/news/article/3247/28675/](http://www.mzz.gov.si/nc/en/tools/cns/news/article/3247/28675/)

19 Vgl. Republic of Slovenia – Prime Minister of the Republic of Slovenia: Prime Minister Pahor at the 6th Croatia Summit in Dubrovnik: 'The Brdo Process is the most important regional initiative for a political dialogue'. [www.kpv.gov.si/en/press\\_centre/news/article/225/5502/c688b28cae/](http://www.kpv.gov.si/en/press_centre/news/article/225/5502/c688b28cae/).

20 Vgl. auch Alen Legovic/Belma Fazlagic-Sestic: Kroatien will zügigen EU-Beitrittsprozess in 2011. 19.01.2011. [www.dw-world.de](http://www.dw-world.de).

# Spanien

Esther Barbé / Laia Mestres<sup>1</sup>

Die politische, wirtschaftliche und soziale Lage Spaniens war von Sommer 2010 bis Sommer 2011 von schweren Turbulenzen gekennzeichnet. Nach dem Sturm trat keineswegs die Ruhe ein. Die schlechte Bilanz 2010 und die Prognose für 2011 heizten die ständigen Gerüchte noch weiter an, Spanien müsse den Rettungsschirm in Anspruch nehmen. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) Spaniens sank in 2010 um 0,2%. Die Prognose der spanischen Regierung, dass in 2011 mit einer Wachstumsrate von 1,3% zu rechnen sei, wurde sofort durch den Internationalen Währungsfonds dementiert, dessen Prognose bei 0,7% lag. Zum ersten Mal konnte Spanien die Schuldengrenze des Vertrags von Maastricht nicht einhalten, die Staatsverschuldung betrug 60,1%. Das Staatsdefizit lag Ende 2010 bei 9,2%, fast zwei Punkte unter den Zahlen von 2009, aber dennoch weit entfernt von den durch die EU festgelegten 3%.<sup>2</sup> Anfang August 2011 war die Wahrscheinlichkeit, dass Spanien die Hilfe des Rettungsschirms der EU benötigen würde, am größten, da die Risikoprämie 415 Basispunkte über dem Satz lag, den Deutschland für seine Schulden bezahlte. Nur eine sofortige Intervention der Europäischen Zentralbank, die die Staatsanleihen Italiens und Spaniens aufkaufte, konnte die europäischen Finanzmärkte beruhigen.

Am alarmierendsten war jedoch die Arbeitslosigkeit. Sie erreichte Ende Juni 2011 20,89%, etwa 5 Millionen Menschen waren arbeitslos. Noch gravierender sah es bei der Jugendarbeitslosigkeit aus. Bei den unter 25jährigen stieg sie im zweiten Quartal 2011 um mehr als sieben Zehntel auf 46,12%.<sup>3</sup> Die Perspektivenlosigkeit der Jugend, zusammen mit der Distanz der Bürger zur Politik und der Korruption, die immer größere Ausmaße erreichte, bildeten den Nährboden einer wachsenden sozialen Empörung. Die Bewegung 15-M – auch Bewegung der Empörten genannt – entstand als friedliche Protestbewegung. Auf den großen Plätzen der wichtigsten spanischen Städte wurden Zelte aufgeschlagen. Ziel war eine Demokratie mit mehr Mitbestimmungsrechten für den Bürger, oder wie sie selbst sagten: „Wir sind kein Spielball der Politiker und Banker“.

Die Regierung von José Luis Rodríguez Zapatero wurde durch die Turbulenzen auf den Finanzmärkten und die Wahlniederlage der PSOE bei den Kommunal- und Regionalwahlen im Mai 2011 immer weiter geschwächt. Zapatero kündigte an, dass er nicht zur Wiederwahl zur Verfügung stehen würde. Die Parlamentswahlen, die eigentlich im März 2012 stattfinden sollten, wurden auf den 20. November 2011 vorgezogen. Es ist kein Zufall, dass sich am 20. November der Todestag Francos jährt. Bei den Spitzenkandidaten der zwei großen Parteien, Mariano Rojas für die PP und Alfredo Pérez Rubalcabe für die PSOE, hat Mariano Rojas laut Meinungsumfragen einen komfortablen Vorsprung.

In dieser letzten Regierungsphase Zapateros war der Einfluss Spaniens auf die europäische Agenda nur gering. Es schien, als sei der Überaktivismus Spaniens während seiner

---

1 Übersetzt aus dem Spanischen.

2 „Los incumplidores de los criterios de Maastricht: Alemania y Francia incumplieron 14 veces“, El País, 11 de septiembre de 2011.

3 „Encuesta de Población Activa – Segundo Trimestre de 2011“, Instituto Nacional de Estadística, Madrid, 29 de julio de 2011.

EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2010 zu einer Belastung für die folgenden Monate geworden. Die europäische Politik war zweitrangig. Spanien war nun nicht mehr Treiber, sondern Getriebener der EU-Wirtschaftspolitik. Von den Mitgliedstaaten vertrat nur eine Minderheit die spanischen Positionen. Lediglich in der Außenpolitik der EU, deren besondere Aufmerksamkeit den Unruhen in den arabischen Staaten galt, wurde Spanien etwas mehr Beachtung geschenkt. Trotzdem blieben die Spanier Europa treu. Laut der Umfrage des Real Instituto Elcano „fühlen sich 86% der Spanier enger mit Europa als mit Lateinamerika verbunden“, obwohl „nur jeder Dritte der Meinung ist, dass 2011 ein gutes Jahr für die EU war“.<sup>4</sup>

### **Wirtschaftskrise, Eurokrise, Vertrauensverlust**

Die Reaktion Europas auf die Wirtschafts- und Finanzkrise und den weltweiten Vertrauensverlust war nicht durch Spanien geprägt, obwohl Spanien einer der Staaten war, der durch die Krise am meisten in Mitleidenschaft gezogen wurde. Obwohl alle spanischen Politiker mit Inbrunst den Slogan „Mehr Europa“ als einzigen Weg aus der Krise verbreiteten, hielt sich die Regierung in den europäischen Debatten zu Wirtschaftsreform und Eurorettung eher diskret zurück. Man wollte alles vermeiden, was die Märkte als Zeichen werten könnten, dass Spanien gezwungen sei, unter den europäischen Rettungsschirm zu schlüpfen.

Spanien befand sich mitten in den Turbulenzen auf den europäischen Märkten. Die schlechten Wirtschaftszahlen deuteten darauf hin, dass Spanien als nächstes Land den Rettungsschirm benötigen würde. Im April 2011 musste Portugal den Rettungsschirm in Anspruch nehmen. Die Anspannung in Spanien nahm daher weiter zu und wurde durch die schlechten Zahlen der Unternehmen und Banken des Landes noch verstärkt. Die Behörden wiederholten gebetsmühlenartig „Spanien ist nicht Portugal“<sup>5</sup> und versicherten, dass die vorgelegten Regulierungs- und Sparprogramme greifen und die Wettbewerbsfähigkeit der spanischen Wirtschaft verbessern würden, damit die Märkte von der Kreditwürdigkeit Spaniens überzeugt sein könnten.

Vor diesem Hintergrund zeigte sich die spanische Regierung sehr zufrieden mit den Vorschlägen der Europäischen Kommission zum Stabilitäts- und Wachstumspakt, die im Laufe von 2010 bis 2011 bei den Gipfeltreffen des Europäischen Rates auf den Tisch kamen. Allerdings meinte das spanische Wirtschaftsministerium im Hinblick auf die ergriffenen Maßnahmen, man „hätte mehr Gewicht auf vorbeugende, als auf korrigierende Maßnahmen legen sollen“.<sup>6</sup>

Spanien war mit den meisten Punkten zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts, dem europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus, dem Euro-Plus-Pakt und der Einführung des Europäischen Semesters einverstanden. Im Hinblick auf den Stabilitäts- und Wachstumspakt wandte sich Spanien lediglich gegen den Vorschlag Deutschlands, den Staaten, die diesen Pakt nicht einhalten und dadurch die Stabilität des Euro in Gefahr bringen, das Stimmrecht zu verweigern.<sup>7</sup> Zapatero hatte während der spanischen Ratspräsidentschaft Anfang 2010 bereits vorgeschlagen, von der Möglichkeit Gebrauch zu machen, den Staaten finanzielle Sanktionen aufzuerlegen, die gegen die Einhaltung der Finanz-

---

4 Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), 27ª oleada, Mai-Juni 2011, S. 38 und 52.

5 „La frase que se repite como un mantra ‘España no es Portugal’“, Público, 24. März 2011; „Top politicians: Spain is not Portugal“, EUObserver, 25. März 2011.

6 „Comparecencia del señor secretario de Estado de Economía (Campa Fernández), para informar sobre el Consejo de Economía y Finanzas (Ecofin), previsto para el día 17 de junio de 2011, en el que tendrá lugar el debate legislativo sobre el Pacto de Crecimiento y Estabilidad“, Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Comisión Mixta para la Unión Europea, Sesión nº 71, IX Legislatura, Nr. 200, 14. Juni 2011, S. 14.

kriterien verstoßen. Spanien war mit politischen Sanktionen einverstanden, jedoch nicht mit dem Entzug eines so grundlegenden Rechts wie dem Stimmrecht.

Der ständige Finanzstabilisierungsmechanismus soll im Mai 2013 in Kraft treten und den im Mai 2010 beschlossenen vorläufigen Stabilisierungsmechanismus ablösen. Er basiert auf Beiträgen der Mitgliedstaaten, des IWF und der Beteiligung des Privatsektors. Gerade dieser letzte Punkt stieß auf den Widerstand der spanischen Regierung. Wirtschaftsminister José Manuel Campa erklärte vor dem Parlament, dass Spanien „die Einmischung des Privatsektors in diesen Mechanismus“ nicht unterstützt, „denn dies würde ein Risiko für die Eurozone“ darstellen.<sup>8</sup> Weil dieser Mechanismus den Vertrag von Lissabon verändert, musste er von den Parlamenten der 27 Eurostaaten ratifiziert werden. Im September 2011 ratifizierte ihn das spanische Parlament fast einstimmig. Der Beitrag Spaniens zu diesem Mechanismus bei der EZB wird 11,9% betragen, das entspricht 9.500 Millionen Euro.

Beim Europäischen Rat am 25. März wurde der Euro-Plus-Pakt beschlossen und von Spanien begrüßt, denn die Themen (Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, Finanzstabilität und langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen) waren genau die Themen, die die Regierung bereits aufgegriffen hatte. Der Ministerpräsident verkündete außerdem zusätzliche Maßnahmen wie Reformen der Tarifverhandlungen, der Richtlinien über Dienstleistungen, in der Ausbildung oder bei der Erarbeitung von Maßnahmen zur Regulierung der Schwarzarbeit.<sup>9</sup> Die umstrittensten Maßnahmen im Euro-Plus-Pakt waren die Verknüpfung von Löhnen und Produktivität sowie die Festschreibung einer Schuldengrenze der Staatsverschuldung in die Verfassung eines jeden Mitgliedstaates. Spanien war mit beiden Maßnahmen einverstanden. Die erste Maßnahme fand die Billigung des Ministerpräsidenten und des Wirtschaftsministeriums (allerdings wurde das aktuelle System, das auf einem Abkommen zwischen Regierung, Unternehmen und Gewerkschaften beruht, bisher noch nicht geändert). Für die zweite Maßnahme wurde im August 2011 eine sofortige Änderung der Verfassung durchgeführt, die ihren Kritikern zufolge in einer „Nacht- und Nebelaktion“ stattfand.

Die Sorge des spanischen Wirtschaftsministeriums um die Glaubwürdigkeit der nationalen Haushalte führte zur Zustimmung zu einer jährlichen Überwachung der Wirtschafts- und Steuerreformen durch die Europäische Kommission, dem Europäischen Semester. Spanien hatte schon ein Jahr zuvor einen Stress-Test der Banken gefordert. Bei dieser ersten Einschätzung der wirtschaftlichen Lage Spaniens empfahl die Europäische Kommission die Reformen in den Bereichen Steuer, Arbeitsmarkt, Finanzsektor und Ausgabenkontrolle fortzuführen, um so eine Reduzierung des Defizits um bis zu 3% des Bruttosozialprodukts zu erreichen. Vor allem wurde die Erhöhung der Mehrwertsteuer und weiterer indirekter Steuern auf Energiekosten empfohlen, auch sollten die Beiträge der Unternehmen zu den Sozialabgaben verringert werden, um diese wettbewerbsfähiger zu machen.<sup>10</sup> Wirtschaftsministerin Elena Salgado lehnte diesen Vorschlag ab, denn „eine

7 „Comparecencia del señor secretario de Estado para la Unión Europea (López Garrido), para informar sobre el próximo Consejo Europeo“, Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Comisión Mixta para la Unión Europea, Sesión nº 53, IX Legislatura, nº 151, 27. Oktober 2011, S. 4.

8 „Comparecencia del señor secretario de Estado de Economía (Campa Fernández), para informar sobre el Consejo de Economía y Finanzas (Ecofin), previsto para el día 17 de junio de 2011, en el que tendrá lugar el debate legislativo sobre el Pacto de Crecimiento y Estabilidad“, Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Comisión Mixta para la Unión Europea, Sesión nº 71, IX Legislatura, nº 200, 14. Juni 2011, S. 14.8

9 „Programa Nacional de Reformas de España 2011“, April 2011.

10 Comisión Europea, „Recomendación del Consejo relativa al programa nacional de reforma de 2011 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el programa de estabilidad actualizado de España (2011-2014), SEC (2011) 817 final, Brüssel, 7. Juni 2011.

Verringerung der Sozialabgaben ist nicht sinnvoll, da durch diese zukünftige Renten bezahlt werden“.<sup>11</sup> Ministerpräsident Zapatero erklärte seinerseits: „Die Bewertung Spaniens war weltweit positiv; es werden Antworten auf die Bedrohungen gegeben, denen die Wirtschaft ausgesetzt ist.“<sup>12</sup>

Zusammenfassend unterstützte Spanien die meisten Wirtschaftsmaßnahmen der EU. Es werden auch riskantere Maßnahmen wie die Schaffung der so genannten Eurobonds erwartet. Die Regierung befürwortet dieses Instrument, ohne allerdings federführend zu sein. Spanien möchte die Märkte nicht beunruhigen. Das spanische Parlament nutzte die Debatte zur Ratifizierung des europäischen Stabilisierungsmechanismus und drang auf die Einführung der Eurobonds, da diese „die Angriffe der Spekulanten auf die schwächsten Schuldner verhindern“ und „die Lösung der Schwierigkeiten der Refinanzierung sein könnten.“<sup>13</sup>

### **Spanien an der Kandare Deutschlands**

„Spanien, Hauptstadt Berlin“<sup>14</sup> lautete die Schlagzeile einer spanischen Zeitung, als Angela Merkel Spanien im März 2011 besuchte. Dies belegte den Eindruck in Spanien, dass Deutschland in jüngster Zeit in der europäischen Politik allgegenwärtig ist. In der öffentlichen Meinung verkörperte Angela Merkel das Gesicht der wirtschaftlichen Regulierungen, die die EU Spanien auferlegt hat. Auf zahlreichen Plakaten der Demonstranten des 15-M gegen die Märkte war das Gesicht der deutschen Kanzlerin zu sehen. Ihre Popularität bei den Spaniern sank innerhalb von nur drei Monaten von 6,7 auf 6 Punkte.<sup>15</sup>

In sämtlichen spanischen Medien wurde jede Äußerung der Kanzlerin über Spanien genau registriert. Mitte Januar fand ein Artikel in der Zeitschrift „Der Spiegel“ große Aufmerksamkeit, in dem über ein mögliches Angebot Merkels an Zapatero über den Abschluss eines Beschäftigungsabkommens berichtet wurde, das qualifizierten jungen Spaniern erlauben sollte, in Deutschland eine Beschäftigung aufzunehmen.<sup>16</sup> Dieser Idee liegen die unterschiedlichen Arbeitslosenzahlen beider Länder (7% Arbeitslosigkeit in Deutschland gegenüber 20% in Spanien) zugrunde. Spanien geriet durch Merkel wieder in den Fokus der Berichterstattung, als sie die Notwendigkeit ansprach, die Zahl der Urlaubstage und das Renteneintrittsalter innerhalb der EU-Mitgliedstaaten anzugleichen.<sup>17</sup> Das alte Vorurteil des faulen Spaniers wurde wieder einmal bedient.

Der Eindruck, Deutschland habe Spanien an die Kandare genommen, verstärkte sich immer mehr. Beim bilateralen deutsch-spanischen Gipfel am 3. Februar 2011 in Madrid suchte die spanische Regierung Anerkennung für die wirtschaftlichen Maßnahmen, die Spanien in den letzten Monaten durchgeführt hatte, während es sich für die deutsche Kanzlerin lediglich um einen weiteren Protokollbesuch bei einem der Länder handelte, die der Eurozone die größten Probleme bereiteten. So fiel die Aussage Merkels eher kurz und bündig aus: „Spanien hat seine Hausaufgaben gemacht und befindet sich auf einem guten

---

11 „Bruselas pone más deberes a España“, El País, 8. Juni 2011.

12 „El Consejo Europeo apuesta por la estabilidad y avalúa positivamente las reformas de España“, Rueda de Prensa del Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, La Moncloa, 24. Juni 2011.

13 „El Congreso insta al Gobierno a actuar ante los miembros de la zona euro para la implantación de los eurobonos como instrumento de financiación“, Nota de Prensa del Congreso de los Diputados, 20. September 2011.

14 Juliana, Enric, „España, capital Berlín“, La Vanguardia, 3. Februar 2011.

15 Barómetro del Real Instituto Elcano (BRIE), 27ª oleada, Mai-Juni 2011, S. 17.

16 Zitiert in „Merkel ofrece trabajo a Zapatero“, La Razón, 22. Januar 2011.

17 „Merkel quiere que se armonicen vacaciones y jubilación en la UE“, El País, 18. Mai 2011.

Weg<sup>18</sup>. Ziel war lediglich der Besuch Merkels bei der spanischen Wirtschaft, um ihr mehr Glaub- und Kreditwürdigkeit zu verschaffen.

Während sich bereits beim Gipfel die fehlende Harmonie zwischen Spanien und Deutschland zeigte, wurde der Vertrauensverlust durch die „Gurkenkrise“ weiter verstärkt. Nach dem Ausbruch des Ehec-Erregers in Deutschland Ende Mai machten die deutschen Behörden spanische Gurken für den Ausbruch der schweren Infektion verantwortlich. Die Europäische Kommission gab eine Gesundheitswarnung an die gesamte EU heraus und ein Dutzend europäischer Länder stoppte den Import von spanischem Obst und Gemüse. Weder bei den spanischen, noch bei den deutschen Untersuchungen wurde in den Gurken das Bakterium gefunden, das für die Todesfälle verantwortlich war, so dass Deutschland Spanien entlasten und die Kommission nach nur vier Tagen die Gesundheitswarnung wieder aufheben musste. Dennoch war der wirtschaftliche wie auch der Prestigeschaden für die spanische Landwirtschaft erheblich.

Die spanische Regierung erklärte alle Vorschläge der EU-Kommission zum Schadensersatz für unzureichend, weil diese sich nur auf einige konkrete Bereiche beschränkten (Gurken, Tomaten, Salat, Zucchini und Paprika) und nur auf Produkte, die vom Markt genommen wurden, nicht aber auf den Preisverfall, den die Krise hervorgerufen hatte.<sup>19</sup> Von den 227 Millionen Euro, die die EU den geschädigten Landwirte zur Verfügung stellte, erhielt Spanien mit 71 Millionen Euro den Hauptanteil.

Die Wirtschafts- und Finanzkrise war der Auslöser für die Verschlechterung der Beziehungen zwischen Spanien und Deutschland. Deutschland war für Spanien in den frühen Jahren der Demokratisierung beispielhaft, in den ersten Jahren in der EU ein Partner, wurde dann aber zum Rivalen.<sup>20</sup> Die Folge dieser Distanz zu Deutschland ist derzeit eine Randstellung Spaniens in Europa.

### **Weitere Konflikte Spaniens mit Europa**

Die Randstellung Spaniens innerhalb der EU zeigte sich auch in der politischen Agenda, als das Land verschiedenen Vorschlägen widersprach, die sowohl die Europäische Kommission, als auch weitere Mitgliedstaaten auf den Verhandlungstisch gebracht hatten. Die spanische Position fand häufig keine Mehrheit.

Ein Beispiel des offen ausgetragenen Konflikts zwischen Spanien und der EU-Kommission war die Wiederaufnahme des Vorschlags zur Anwendung des Verfahrens der verstärkten Zusammenarbeit, um dadurch ein gemeinsames EU-Patentsystem zu schaffen. So wurden insgesamt drei Amtssprachen (Englisch, Französisch und Deutsch) festgelegt. Spanien und Italien wollten diesen Vorschlag nicht anerkennen. Spanien stellte vor dem Gerichtshof der Europäischen Union „aufgrund der Diskriminierung von Sprachen“ und der „Verletzung des Verfahrens der verstärkten Zusammenarbeit“ einen Antrag auf Annullierung des Vorhabens, da der Vorschlag weder den Binnenmarkt in Mitleidenschaft ziehen, noch die wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenarbeit erschweren, noch die Wettbewerbsfähigkeit jener Unternehmen, die mit anderen Sprachen als den drei ausgewählten Sprachen arbeiten, beschädigen darf.<sup>21</sup> Dennoch konnten sich Spanien und Italien bisher nicht durchsetzen. Die übrigen 25 Mitgliedstaaten waren mit der Anwendung

18 „Conferencia de prensa del Presidente del Gobierno y de la Canciller alemana después de la Cumbre Hispano-Alemana“, Madrid, 3. Februar 2011, <http://www.la-moncloa.es>.

19 „La UE aprueba ayudas por la E.coli contra el criterio de España“, El País, 15. Juni 2011.

20 Torreblanca, José Ignacio, „Modelo, socio, rival“, El País, 26. November 2010; „Spain braces itself for a crisis made in Germany“, The Financial Times, 29. November 2010.

des Verfahrens der verstärkten Zusammenarbeit einverstanden, das der EU ab 2013 die Einführung eines einheitlichen kostengünstigeren und weniger bürokratischen Systems erlauben wird.

Weitere Konfliktpunkte waren der freie Personenverkehr und die Zuwanderung. Das massive Eintreffen aufgrund der instabilen Lage in Nordafrika von mehr als 25.000 tunesischen Flüchtlingen von Januar bis April auf der Insel Lampedusa führte zu einer massiven Rückführung der Flüchtlinge durch Italien und zur vorübergehenden Schließung der Grenze zwischen Menton und Ventimiglia durch Frankreich. Fast gleichzeitig beantragten beide Länder die kurzfristige Aussetzung des Schengener Abkommens. Dies wurde von Spanien scharf kritisiert, allerdings befand sich das Land mit Belgien und Malta in der Minderheit. Das spanische Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten und Zusammenarbeit beschuldigte Frankreich und Italien „den Rückwärtsgang gegenüber allen erzielten Siegen und Errungenschaften einzulegen“ und bezeichnete den Antrag als eine „Rückkehr zu egoistischen und nationalistischen Aktivitäten im Hinblick auf die Zuwanderung“.<sup>22</sup> Trotzdem erlaubte der Europäische Rat im Juni die Wiedereinführung der Grenzkontrollen, sollte ein Mitgliedstaat nicht in der Lage sein, seinen Verpflichtungen durch das Schengener Abkommen in Bezug auf die illegale Einwanderung von Bürgern aus Drittländern nachzukommen. Zur Beruhigung der Befürworter des freien Personenverkehrs, wie z.B. Spanien, begann der Text mit den rhetorischen Worten, dass „es sich um eine der offensichtlichsten und erfolgreichsten Leistungen der europäischen Integration und eine grundlegende Freiheit“<sup>23</sup> handle.

Allerdings entschied sich auch Spanien für eine Einschränkung des freien Personenverkehrs. Rumänische Staatsangehörige, die nach Spanien ausgewandert waren, mussten wieder eine Arbeitserlaubnis beantragen, obwohl Spanien das Moratorium im Januar 2009 ausgesetzt hatte. Die Tatsache, dass auch Frankreich, Deutschland, Großbritannien und Italien das Moratorium aufrechterhielten und Rumänien zu den Staaten zählte, die von der Arbeitslosigkeit am meisten betroffen waren, beeinflusste die Entscheidung. Laut Regierungssprecher und Verkehrsminister José Blanco war es das Ziel dieser Maßnahme „den Strom an Rumänen in den Arbeitsmarkt zu koordinieren und zu verhindern, dass diese Personen in die Schwarzarbeit gerieten und Opfer von Ausbeutung würden“.<sup>24</sup> Die Europäische Kommission, die diesem Vorschlag zunächst nicht zustimmen wollte, genehmigte diesen im Hinblick auf die „angespannte Arbeitsmarktsituation in Spanien“<sup>25</sup> zeitlich begrenzt von 1. August 2011 bis 31. Dezember 2012. Erstmals hatte ein Mitgliedstaat um die Aktivierung dieser Sicherheitsklausel gebeten.

### **Eine neue Außenministerin**

Die schlechten Zahlen im ersten Halbjahr 2010 brachten Änderungen auf ministerialer Ebene mit sich. Mitte Oktober wurde Miguel Angel Moratinos, ein spanischer Diplomat mit langjähriger Erfahrung und Experte der arabischen Welt, durch Trinidad Jiménez ersetzt, deren politische Karriere eng mit Ministerpräsident Zapatero verbunden ist. Mora-

---

21 „Comparecencia del señor secretario de Estado para la Unión Europea (López Garrido), para informar sobre el estado de las negociaciones en el seno de la Unión Europea en torno a la instauración de una patente comunitaria. A petición del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió)”, Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Comisión Mixta para la Unión Europea, Sesión nº 63, IX Legislatura, nº Nr. 179, 23. März 2011, S. 21.

22 „Paris y Roma exigen restringir la circulación de inmigrantes en la UE”, El País, 27. April 2011.

23 Conclusiones del Consejo Europeo, EUCO 23/1/11 REV 1, Brüssel, 23. und 24. Juni 2011.

24 „España pedirá a los rumanos visado de trabajo para evitar su explotación”, El País, 22. Juli 2011.

25 „Europa da vía libre a la restricción a los rumanos”, El País, 12. August 2011.



tinios, der dem Ministerium sechseinhalb Jahre vorgestanden hatte, gab der traditionellen Außenpolitik des Landes mit besonderem Augenmerk auf das Mittelmeer (Unterstützung der Mittelmeerunion) und auf Lateinamerika (größere politische und wirtschaftliche Präsenz in der Region) neue Impulse. Bei der Bilanz seiner Tätigkeit als Minister hob er besonders hervor, dass er in Abstimmung mit den Vereinten Nationen und dem Grundsatz der territorialen Integrität die Unabhängigkeit des Kosovo nicht anerkannt hätte und dass er einen ständigen Sitz Spaniens in der G20 erreichen konnte.<sup>26</sup>

Trinidad Jiménez konnte zu Beginn ihrer Amtszeit als Außenministerin einen kleinen Erfolg beim Europäischen Rat verbuchen. Die Minister der 26 Mitgliedsländer stimmten dem spanischen Vorschlag zu, die diplomatischen Beziehungen zu Kuba zu normalisieren und beauftragten die Hohe Vertreterin Catherine Ashton zur Aufnahme vermehrter Kontakte mit dem Castro-Regime. Endlich erreichte die Regierung Zapatero nach sechs Jahren gescheiterter Verhandlungen eine Änderung der EU-Politik gegenüber Kuba sowie die Anerkennung der (allerdings noch zögerlichen) Bemühungen des Regimes zur Öffnung seiner Grenzen. Kuba war wieder einmal ein Prestigethema Spaniens.

Das große Thema der ersten Monate von Ministerin Trinidad Jiménez war jedoch zweifellos der arabische Frühling. Die Forderung der Bürger nach Freiheit und Demokratie auf den Plätzen ihrer Städte und in den sozialen Netzwerken überrollte die spanische Diplomatie ohne Vorwarnung (wie auch die europäische). So fiel die europäische und spanische Antwort auf die Aufstände in Tunesien, die zum Sturz des Regimes von Ben Ali führten, zunächst eher zögerlich aus.

Als die Proteste Ägypten erreichten, begann die europäische Politik zu reagieren. So sicherte José Luis Rodríguez Zapatero den Ägyptern Unterstützung im Kampf um Freiheit und Demokratie zu. Bei einem Staatsakt bestätigte Zapatero: „Ich möchte diesen Völkern, diesen befreundeten Staaten von hier aus versichern, dass wir uns für sie das Gleiche wünschen wie für uns: Demokratische Reformen, Freiheit, Fortschritt, soziale Gerechtigkeit“. Und er verband die spanische Unterstützung mit der europäischen. „Wir verpflichten uns, dass dieser Wandel durch die EU Unterstützung findet und dass unsere Verbundenheit und die Hoffnungen der arabischen Jugend auch in der Politik der EU gegenwärtig sind“.<sup>27</sup> Zapatero war der erste europäische Regierungschef, der Tunesien am 1. März nach dem Fall Ben Alis besuchte, nur wenige Tage nach dem Besuch Ashtons.

Allerdings unterstützte Spanien nicht alle Protestbewegungen gegen Diktatoren. Bei einer Reise durch Ägypten, Syrien, Jordanien und dem Libanon Mitte März, als die Syrer begannen, gegen Bashar al Asad aufzubegehren, verteidigte Trinidad Jiménez den Reformwillen des Herrschers. Später bemühte sich die spanische Regierung über die Mediation von Bernardino León, das syrische Regime von der Einleitung eines Reformprozesses zu überzeugen. Nach dem Scheitern des Dialogs gab Spanien nach. Der Ministerrat der EU beschloss diplomatische Sanktionen gegen das syrische Regime. Auch in Marokko unterstützte Spanien die Demonstranten nicht, die mehr Demokratie forderten. Für Zapatero war „die Situation in Marokko anders als die der Nachbarstaaten, denn Marokko hat ein Vielparteiensystem“.<sup>28</sup> Als Mohamed VI eine Änderung der Verfassung ankündigte, um die Regierung und das Parlament zu stärken, war dies eine Erleichterung für Spanien, das

26 „Conversación con Miguel Ángel Moratinos“, *Política Exterior*, vol XXV, Nr. 140, März/April 2011, S. 68-82.

27 Zapatero apoya ‘una transición pacífica’ para Túnez y Egipto“, *El País*, 30. Januar 2011.

28 Zapatero considera que la situación de Marruecos es diferente a la de Túnez, Egipto y Libia“, *El País*, 21. Februar 2011.

befürchtet hatte, in die gleiche Situation zu geraten wie Frankreich im Hinblick auf Tunesien oder die USA mit Ägypten.

Spanien stimmte ebenso wie die Mehrheit der Europäer einer militärischen Intervention in Libyen zu. Spanien unterstützte die Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen und genehmigte einen militärischen Eingriff, um die Verbrechen Gaddafis gegen die Menschlichkeit zu unterbinden, und nahm mit Flugzeugen und Schiffen an der Intervention teil. Zudem erkannte es die Führung der Aufständischen als legitime Vertretung des libyschen Volkes an.

Der Wechsel der Akteure im Süden des Mittelmeers führte dazu, dass Spanien auch die Zusammenarbeit zwischen der EU und den übrigen Anrainerstaaten des Mittelmeers wieder herstellen wollte. Die Mittelmeerunion stagnierte, nachdem der zweite, von Mai verschobene Gipfel im November 2010 gescheitert war und Generalsekretär Ahmad Masadeh sein Amt aufgab. Obwohl Moratinos mit Ashton vereinbart hatte, dass Spanien Nachfolger Frankreichs in der Vizepräsidentschaft der nördlichen Mittelmeerunion sein würde, sah die neue Ministerin die einzige Lösung zur Rettung dieser Institution in der Aufgabe dieses Amtes, das an die europäischen Institutionen übergeben wurde. Dennoch wollte Spanien weiter Einfluss auf die Mittelmeerpolitik der EU ausüben. Die Ernennung von Bernardino León, dem internationalen Berater Zapateros, zum Sondergesandten der südlichen Mittelmeerunion, belegt die Hinwendung Spaniens zum Mittelmeer. Zudem verstummte so die Kritik zumindest teilweise, Spanien beteilige sich nicht ausreichend an der europäischen Außenpolitik.

Zusammenfassend kann man sagen, dass das Ansehen Spaniens in den letzten Jahren stark beschädigt wurde. Vor nicht allzulanger Zeit stellte sich Spanien als achtstärkstes Land der Welt dar. Obwohl Spanien sich noch immer auf Platz 12 befindet, minderten die Auswirkungen der Krise 2011 sein internationales und europäisches Gewicht. Spanien ist heute ohne Orientierung, als wären die Jahre des Wirtschaftswachstums, die von einem europäischen Aktivismus (zwischen 1998 und 2007) begleitet wurden, nur ein Phantom gewesen. Die Annäherung an das Herz Europas, die Zapatero 2004 in den ersten Monaten seiner Regierung verkündet hatte, wurden nun, in seiner letzten Etappe als Ministerpräsident, zum Rückzug an den geographischen, politischen und wirtschaftlichen Rand Europas.

### **Weiterführende Literatur**

- Barbé, Esther (Hrsg.): *Entre la irrelevancia internacional y el aprendizaje institucional. La presidencia española de la Unión Europea* (2010), Bellaterra: Institut Universitari d'Estudis Europeus 2011.
- Ferreira Rodríguez, Teresa/García Pérez, Rafael (Hrsg.): *Portugal e Espanha. Crise e Convergência na União Europeia*, Parede: Tribuna da História 2011.
- Molina, Ignacio/Tovar, Juan: *El año en que estalló la otra burbuja: La política exterior y de seguridad española en 2010*, Anuario Internacional CIDOB 2011, Barcelona: CIDOB Edicions, S. 271-283.
- Roy, Joaquín/Lorca-Susino, María (Hrsg.): *Spain in the European Union. The First Twenty-Five Years (1986-2011)*, Coral Gables: The Miami-Florida European Union Center of Excellence y The Jean Monnet Chair of the University of Miami 2011.
- Vaquer, Jordi: *Un lugar para España tras la crisis*, Política Exterior, Vol. XXV, Nr. 141, Mai/Juni 2011, S. 78-89.

# Tschechische Republik

Volker Weichsel

Das Leitmotiv der tschechischen Europapolitik in den Jahren 2010 und 2011 lautete Kontinuität. Trotz gravierender Veränderungen im europäischen Umfeld infolge der Staatsschuldenkrise im Euroraum positionierten sich die europapolitischen Akteure in Tschechien nicht neu. Vielmehr sahen sie sich durch die Krise, die Einrichtung des provisorischen Stabilisierungsmechanismus sowie die Planungen für einen Europäischen Stabilitätsmechanismus in ihren jeweiligen Positionen bestärkt. Allerdings deutet sich an, dass sich das Kräfteverhältnis zwischen integrationsskeptischen Kräften und Anhängern einer weiteren Verlagerung von Kompetenzen auf die europäische Ebene zugunsten der die Souveränität des Nationalstaats propagierenden Parteien verschieben könnte.

Als im Mai 2010 in Tschechien ein neues Parlament gewählt wurde, hatte sich die griechische Staatsschuldenkrise bereits zugespitzt, der provisorische Stabilisierungsmechanismus („Rettungsschirm“) war bereits beschlossen. Gleichwohl hatten innenpolitische Themen die Wahlen dominiert. So setzte die neue Regierungskoalition der Mitte-Rechts-Parteien ODS, TOP 09 und VV unter Ministerpräsident Petr Necas (ODS) keine neuen europapolitischen Akzente. Bereits im Koalitionsvertrag hatte die drei Parteien Kontinuität und Verlässlichkeit beschworen. Tatsächlich stehen die dort genannten europapolitischen Prioritäten schon lange auf der Agenda der tschechischen Europapolitik: Fortsetzung der Erweiterungspolitik in Südosteuropa, Heranführung der osteuropäischen ENP-Staaten an die EU, Schaffung einer gemeinsamen europäischen Energieaußenpolitik gegenüber Russland, Einfrierung der von den Mitgliedstaaten in den EU-Haushalt eingespeisten Mittel, Kürzung der Agrarausgaben. Aber auch die Vorbehalte gegenüber weiteren Integrationsritten, die die ODS seit vielen Jahren formuliert, haben Eingang in den Koalitionsvertrag gefunden: keine europäische Wirtschaftsregierung, keine Zustimmung zu einer weiteren Kompetenzverschiebung auf die europäische Ebene ohne Referendum.<sup>1</sup> Kontinuität herrscht auch bei der Opposition. Die linken Parteien – die sozialdemokratische CSSD und die Kommunistische Partei Böhmens und Mährens (KSCM) – sind mit ihren Plänen zur Übernahme der Regierungsverantwortung gescheitert und müssen daher ihr inkompatibles europapolitisches Programm – die CSSD-Spitze versucht, die Partei als *die* proeuropäische Partei Tschechiens zu profilieren, die KSCM sieht sich als das linke Bollwerk des Euroskeptizismus – weiter nicht in Einklang bringen.

Kontinuität herrschte allerdings auch in einem ganz anderen Sinne: Die politische Instabilität, die eine langfristige, sachbezogene Politik erheblich erschwert, setzte sich fort. Querelen in der Partei *Veci Verejné* (VV) belasteten die Beziehungen zu den Koalitionspartnern und hätten im April 2011, als Ministerpräsident Necas den starken Mann der VV, Vit Barta, sowie einige ihm nahestehende Personen nicht länger in der Regierung dulden wollte, beinahe zu einem vorzeitigen Ende der Regierung Necas geführt.<sup>2</sup> Anfang Juni

1 Koaliciční smlouva o vytvorení koalice rozpočtové odpovědnosti, vlády práva a boje proti korupci.

2 Vladní krize den pro dni, <http://aktualne.centrum.cz/domaci/grafika/2011/04/26/vladni-krize-den-po-dni/>.

2011 sprachen sich bei einer Umfrage 90 Prozent der Befragten gegen einen Fortbestand der Regierung aus.<sup>3</sup>

Neben dem Zwist in der Koalition droht zudem zum wiederholten Mal, dass ein inner-tschechischer europapolitischer Konflikt gesamteuropäische Auswirkungen hat. Gegenstand des Konflikts ist die Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Präsident Vaclav Klaus hat eine Ausnahme für die Tschechische Republik erstritten, in dem er gedroht hatte, seine Unterschrift unter die Ratifikationsurkunde des Vertrags von Lissabon zu verweigern. Das Zusatzprotokoll, in dem der Europäische Rat der Tschechischen Republik garantiert, dass die Charta der Grundrechte der Europäischen Union anders als in Artikel 6 des Vertrags von Lissabon festgehalten für Tschechien nicht gilt – eine solche Ausnahme hatten sich zuvor bereits Großbritannien und Polen erstritten – soll mit Vertrag über die Aufnahme Kroatiens in die EU ratifiziert werden. Die tschechischen Sozialdemokraten, die sich für eine Gültigkeit der Grundrechte-Charta auch in der Tschechischen Republik einsetzen, wollen diese Ausnahme mit Hilfe ihrer Mehrheit in der zweiten Parlamentskammer, dem Senat, wieder aufheben. Da Premierminister Necas bereits angekündigt hat, die Abstimmung über die Zustimmung der Tschechischen Republik zum Beitritt Kroatiens zur EU mit der Abstimmung über die Charta zu koppeln, könnte die Ratifizierung der Urkunde über den kroatischen EU-Beitritt – der in Tschechien gar nicht umstritten ist, sondern vielmehr von allen Parteien einhellig befürwortet wird – zu einer ähnlichen Hängepartie zu werden, wie im Jahr 2010 die tschechische Ratifizierung des Vertrags von Lissabon.

### **Die Stunde der Euro-Kritiker**

Gravierender als diese Querelen sind jedoch zweifellos die tektonischen Verschiebungen, die sich infolge der Staatsschuldenkrise im Euroraum ergeben könnten. Die Krise hat wie in anderen Ländern auch offenbart, dass die Legitimität der europäischen Integration in der tschechischen Gesellschaft schwach ist. Die Zustimmung zur EU hängt stark von den ökonomischen Geschicken ab. So verspürten in der als Eurokrise interpretierten Staatsschuldenkrise die tschechischen Kritiker der gemeinsamen Währung und Gegner eines Beitritts der Tschechischen Republik zur Eurozone starken Aufwind. Sie finden sich vor allem in den Reihen der ODS; ihr prominentester Sprecher ist der langjährige Parteichef und heutige Staatspräsident Vaclav Klaus. Sie argumentieren seit den 1990er Jahren mit einer Mischung aus ökonomischen und politischen Argumenten. Voraussetzung für das dauerhafte Funktionieren einer gemeinsamen Währung in einem ökonomisch heterogenen Raum sei eine Vergemeinschaftung nicht nur der Geld- sondern der gesamten Wirtschafts- und Finanzpolitik. Genau diese Vergemeinschaftung lehnen sie jedoch ab. Die Bewahrung der „Souveränität“, worunter sie eine formale Zuständigkeit des Nationalstaats in möglichst vielen Politikfeldern verstehen, gilt ihnen auch in Zeiten, in denen die Staaten durch immer höhere Vernetzung und wechselseitige Abhängigkeit einen faktischen Steuerungsverlust erlitten haben, als oberstes Primat der Politik.

Durch die jüngere Entwicklung sehen sich die tschechischen Euro-Kritiker in doppelter Weise bestätigt. Die wirtschaftliche Entwicklung in den südlichen Eurostaaten entspricht ihren ökonomischen Prognosen; nach der politischen Reaktion auf die Staatsschuldenkrise sehen sie den von ihnen prophezeiten und gefürchteten „europäischen Superstaat“

---

3 9 z 10 Cechu si preje konec Necasovy vlady, <http://aktualne.centrum.cz/domaci/politika/clanek.phtml?id=702361>.

heraufziehen.<sup>4</sup> Aus dem Eintreffen ihrer negativen Prognosen konnten die tschechischen Integrations skeptiker politisches Kapital schlagen. Zwar hatte sich bereits seit Mitte 2007 bei Umfragen in Tschechien eine knappe Mehrheit der Respondenten gegen die Übernahme des Euro ausgesprochen. Bis 2010 hielten sich jedoch Zustimmung und Ablehnung annähernd die Waage. Im Frühsommer 2011 sprachen sich dann allerdings erstmals 75% der Befragten gegen den Euro aus.<sup>5</sup>

### **Kritik ohne Konzept**

Der Rückenwind, den die Kritiker der europäischen Integration in der Tschechischen Republik verspüren, darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die europäische Staatsschuldenkrise auch die konzeptionellen Schwächen ihres europapolitischen Programms offenbart hat. Denn die Anhänger einer umfassenden nationalstaatlichen Souveränität haben kein europapolitisches Alternativprogramm. Vielmehr ersetzt die Klage über die Entwicklung der EU und die geringen Einflussmöglichkeiten, die Prag habe, die programmatische Reflektion der politischen Optionen der Tschechischen Republik in – oder auch jenseits – der EU.<sup>6</sup>

Die Prager Euro- und EU-Skeptiker lavieren vielmehr zwischen zwei selbsterklärten Übeln. Sie fürchten, dass Entscheidungen ohne tschechische Beteiligung getroffen werden, wollen sich jedoch gleichzeitig nicht an neuen europäischen Integrationsforen beteiligen. Exemplarisch war der tschechische Umgang mit dem Euro-Plus-Pakt über eine wirtschaftspolitische Koordinierung. Ihn haben Ende März 2011 neben den 17 Staaten der Eurozone sechs weitere EU-Staaten unterzeichnet, die den Euro nicht eingeführt haben – nicht aber Tschechien. Grund war jedoch keineswegs, dass die darin formulierten makroökonomischen Ziele und Mittel dem wirtschaftspolitischen Programm der Prager Regierung widersprochen hätten. Vielmehr erklärte Premierminister Necas, der Pakt berge das Risiko von Eingriffen in die Fiskal- und Steuerpolitik der Nationalstaaten. Vor allem aber sei die Tschechische Republik nicht ausreichend an den Verhandlungen über den Pakt beteiligt worden.<sup>7</sup>

Eine grundsätzliche Entscheidung gegen die Beteiligung an weiteren Integrations schritten – auch um den Preis der Entstehung eines Kerneuropa ohne tschechische Beteiligung hat bislang nur Präsident Klaus getroffen. Er versuchte, die Staatsschuldenkrise zu nutzen, um die Tschechische Republik aus der vertraglichen Pflicht zur Einführung des Euro zu befreien. Die Regierung forderte er – mit Unterstützung der Tschechischen Nationalbank<sup>8</sup> – auf, sie solle nach dem Vorbild Dänemarks und Großbritanniens in Brüssel für die Tschechische Republik eine Ausnahmeregelung aushandeln.<sup>9</sup> Zwar lehnte die Regierung dies bislang ab. Gleichzeitig vermeidet sie es aber, den Beitritt zur Eurozone noch als Ziel der Tschechischen Republik zu bezeichnen, sondern spricht lediglich davon, dass eine Einführung des Euro gegenwärtig nicht in Frage komme.

---

4 Siehe exemplarisch Vaclav Klaus: Od EU pres EMU k EFU: poznamky k brusselskemu summitu, in: Pravo, 28.3.2011.

5 Centrum pro vyzkum verejneho mineni: Obcane o prijeti eura – cerven 2011, [www.cvvm.cas.cz/upl/zpravyl/101175s\\_pm110725.pdf](http://www.cvvm.cas.cz/upl/zpravyl/101175s_pm110725.pdf).

6 Jiri Pehe: Ceska (ne)diskuze o Evrope, in: Parlamentni magazin, 7-8/2011.

7 Styl berte, nebo nechte lezte se CR nelibi, zustava mimo Pakt pro euro, Lidove Noviny, 24.3.2011.

8 Klaus a CNB: Odmitneme euro, Lidove noviny, 27.11.2010.

9 Klaus: CR by se mela vyjednavat opt-out z prijeti eura, euractic.cz, 31.8.2011.

Widersprüche im Programm der tschechischen Integrations skeptiker offenbarte auch deren Interpretation der jüngsten institutionellen Veränderungen in der EU. Im Zentrum der Kritik der Anhänger des Nationalstaats stehen seit langem vor allem die Gemeinschaftsorgane: das Europäische Parlament und die Europäische Kommission. Ihr bevorzugtes Modell sind Verhandlungen zwischen den Regierungen der europäischen Staaten. Zustandekommen und Funktionsweise der neuen „Wirtschaftsregierung“ kamen diesem intergouvernementalen Modell sehr nahe. Die Umgehung der Gemeinschaftsorgane hat jedoch die faktische Ungleichheit der formal gleichen EU-Staaten erhöht. Genau diese Ungleichheit, konkret die zentrale Rolle Deutschlands und Frankreichs, gehört jedoch zum Standardrepertoire tschechischer EU-Kritik.

### **Fazit: Kontinuität = Stagnation**

Die Europäische Union steht im Jahr 2011 am „Scheideweg zwischen Zerfall und Selbstbehauptung“.<sup>10</sup> Vor diesem Hintergrund erscheint die programmatische Kontinuität der tschechischen Europapolitik weniger als Stabilität, denn als Stagnation. Das Unbehagen über die Kluft zwischen europapolitischem Anspruch und Wirklichkeit äußert sich in einer Krise des europapolitischen Denkens. Die integrations skeptischen Kräfte konzentrieren sich auf Grundsatzkritik sowie im Brüsseler Alltag auf die Aushandlung von Ausnahmeregelungen für die Tschechische Republik, die rein symbolische Bedeutung haben. Die Sozialdemokratische Partei hingegen begründet ihre proeuropäischen Positionen in erster Linie mit sozialstaatlichen Erwartungen an die EU. Angesichts der Wirtschaftskrise, von der zahlreiche EU-Staaten viel stärker betroffen sind als die Tschechische Republik, hat diese Position an Glaubwürdigkeit verloren. Faktisch führt dies angesichts der dynamischen Entwicklung in der EU dazu, dass sich die Tschechische Republik an einem entscheidenden Moment der europäischen Integration weitgehend aus der Debatte zurückgezogen hat.

### **Weiterführende Literatur**

Vit Benes/Mats Braun: Evropsky rozmer ceske zahranicni politiky, in: Michal Koran a kol.: ceska zahranicni politika v roce 2010, Prag 2011.

---

10 Barbara Lippert: Die EU zwischen Zerfall und Selbstbehauptung. Entwicklungen und Handlungsmöglichkeiten, in: Annegret Bendiek/Barbara Lippert/Daniela Schwarzer (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven der EU, SWP-Studie S 18, Berlin 2011, S. 130-145.

# Ungarn

Heiko Fürst

Anfang Juli 2011 übergab Ungarns Ministerpräsident, Viktor Orbán, den symbolischen Stab für die Präsidentschaft des Rats der EU mit einem Fässchen Tokajer an seinen polnischen Nachfolger. In den sechs Monate währenden ungarischen Ratsvorsitz der ersten Jahreshälfte waren Ereignisse wie die Umbrüche in der arabischen Welt, die Atomkatastrophe in Fukushima sowie die Griechenlandkrise gefallen. Neben diesen akuten Phänomenen auf der Agenda hatte Ungarn gemeinsam mit Belgien und Spanien – dem ersten Präsidentschaftstrio nach dem Lissabonner Vertrag – bereits Ende 2009 ein Schwerpunktprogramm mit langfristigen Zielen vorgelegt. Dieses verdichtete Ungarn in vier zentralen Punkten, die es während seines Vorsitzes voranzutreiben beabsichtigte: (a) Wachstum und Beschäftigung zur Unterstützung des europäischen Sozialmodells, (b) die Stärkung Europas in der Welt, (c) eine bürgerfreundliche Union und (d) die Forcierung der Nachbarschafts- und Erweiterungspolitik. Obwohl die Bilanz Ungarns im Ergebnis einige Aktivposten aufwies, war die Präsidentschaft überschattet von den innenpolitischen Entwicklungen. Dort entfaltete der seit Frühjahr 2010 regierende nationalkonservative Fidesz eine umstrittene und aufgrund seiner Zweidrittelmehrheit durch die Opposition unbeeinflussbare legislative Tätigkeit.

## Konflikt mit den europäischen Normen

Seitdem im Sommer 2010 die OSZE den ungarischen Entwurf eines neuen Mediengesetzes scharf kritisiert hatte, geriet die Fidesz-Regierung immer wieder in Konflikt mit internationalen, vor allem europäischen Institutionen und deren Normen. Ursachen waren die Situation der Roma, die Finalisierung des Mediengesetzes, aber auch die Rentenpolitik der Regierung. Wegen der kritischen Lage der Roma stattete der UN-Sonderberichterstatter für Rassismus Ungarn Ende Mai 2011 einen Besuch ab. Die Aktivitäten rechtsradikaler Gruppierungen waren nach wie vor virulent und kulminierten im April. Die 2008 verbotene, inzwischen aber neu formierte Ungarische Garde trat weiter aggressiv auf. Mehrfach hatten sich extremistische Bürgerwehren gebildet, die gegen Roma wegen angeblicher Kriminalität vorgehen. Im April schließlich rief die rechtsradikale Vederö zu einem paramilitärischen Trainingslager im zentralungarischen Gyöngyöspata auf und bat die Teilnehmer, in Uniform und mit Gummigeschoss-Waffen zu erscheinen. Das Rote Kreuz evakuierte daraufhin das Dorf von den Roma.<sup>1</sup> Im Anschluss an das dadurch erzeugte Aufsehen schränkte die Regierung die Aktionsmöglichkeiten der Bürgerwehren ein, indem sie neue Straftatbestände definierte. Künftig können Gefängnisstrafen bis zu zwei Jahren verhängt werden, wenn bei „ethnischen, rassistischen oder religiösen“ Gruppen „Schrecken“ verbreitet werde.<sup>2</sup>

---

1 Vgl. hierzu: Regierung nennt Roma-Abtransport Ausflug, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,758752,00.html>; Leigh Phillips: The state of democracy in Hungary: 'The illness has advanced to a new stage', in: euobserver, 5.4.2011.

Ein zweites internationales Gremium, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, involvierte die ungarische Abordnung des Helsinki-Komitees. Sie wandte sich an den Gerichtshof, weil sie in der Rentenpolitik der Regierung eine Menschenrechtsverletzung erkannte. Grund war die Verstaatlichung privater Rentenbeiträge. Seit 1997 existierte in Ungarn ein dreistufiges Rentensystem, bei dem Arbeitnehmer etwa ein Viertel des Bruttoeinkommens in die gesetzliche Rentenversicherung einzahlten, zusätzlich obligatorisch weitere 8 Prozent in einen privaten Pensionsfonds und als dritte Stufe optional in eine private Rentenversicherung. Den obligatorischen privaten Pensionsfonds beschloss die Fidesz-Regierung zu verstaatlichen und dessen Gelder, entsprechend des Haushaltsentwurfs, für den allgemeinen Schuldendienst zu verwenden.<sup>3</sup> Wer seine privaten Rentenbeiträge nicht dem staatlichen System zuzuführen wünschte, dem drohte der Verlust sämtlicher gesetzlicher Ansprüche – wobei die Beiträge weiterhin abzuführen wären. Das Helsinki-Komitee sah hierin eine Diskriminierung derjenigen, die im privaten System verblieben. Sie würden verpflichtet, weiterhin ins staatliche System einzuzahlen, ohne jemals Leistungen daraus zu erhalten.<sup>4</sup>

Gleich mehrere internationale Institutionen wurden im Zusammenhang mit dem bereits partiell verabschiedeten Mediengesetz aktiv. Neben der Schaffung eines zentralisierten, mit Regierungsmitgliedern besetzten Medienrats schrieb das finalisierte Gesetz unter Sanktionsandrohung eine „ausgewogene“ Berichterstattung vor. Die OSZE-Beauftragte für Pressefreiheit, die bereits im Juni einen Stopp des Gesetzgebungsprozesses gefordert hatte, wandte sich im September erneut an Ungarn und mahnte, das Gesetz beschränke Unabhängigkeit und Pluralismus der Medien, lähme die öffentliche Diskussion sowie die freie Meinungsäußerung.<sup>5</sup> Auch der bei der UNESCO im „Information for All“-Programm arbeitende Medienexperte, Karol Jakubowicz, erklärte, das Gesetz verletze Art. 10 der europäischen Menschenrechtskonvention zur Freiheit der Meinungsäußerung.<sup>6</sup> Der Fidesz wischte diese kritischen Stimmen allerdings vom Tisch und beschloss das Gesetz am 20. Dezember.<sup>7</sup> Die OSZE warnte erneut vor der Gefahr, kritische Stimmen und die öffentliche Debatte zum Schweigen zu bringen.<sup>8</sup> Von Seiten der EU erfolgte bis zur Verabschiedung des Gesetzes keine Stellungnahme. Erst kurz vor Weihnachten übermittelte die für Medien zuständige EU-Kommissarin, Neelie Kroes, ein Schreiben an die ungarische Regierung, in dem sie die Vereinbarkeit des Gesetzes mit der EU-Medienrichtlinie sowie die Unabhängigkeit des neu geschaffenen Medienrats anzweifelte.<sup>9</sup> In Ungarn reichten sämtliche drei Oppositionsparteien beim Verfassungsgericht eine Normenkontrollklage ein. In der EU dagegen wurde kein Vertragsverletzungsverfahren initiiert, sondern eine Prüfung der EU-Kommission eingeleitet.

Die europäischen Parteien positionierten sich verschiedenartig. Während die EVP das Prüfungsergebnis der Kommission abwarten wollte, verlangten Liberale, Sozialisten und

---

2 Ungarn geht gegen rechtsradikale „Bürgerwehren“ vor, in: Handelsblatt, 3.5.2011.

3 Rentner am Staatstropf, in: Pester Lloyd, 25.11.2010.

4 Nemcsak az Alkotmánybíróság, az Emberi Jogok Európai Bírósága is korrigálhatja a pénztártagok diszkriminációját, [http://helsinki.hu/Friss\\_anyagok/htmls/866](http://helsinki.hu/Friss_anyagok/htmls/866).

5 Ismét a médiacsomag módosítását szorgalmazta az EBESZ, in: Népszabadság, 7.9.2010.

6 Kazahsztánról mintázták a magyar médiacsomagot?, in: Népszabadság, 12.9.2010.

7 Fidesz: mintha Budapesten irták volna az EBESZ-jelentést, in: Népszabadság, 8.9.2010.

8 Hungarian media law further endangers media freedom, says OSCE media freedom representative, <http://www.osce.org/fom/74687>.

9 Ungarn: EU-Kommission äußert „Sorge“, in: Der Standard, 6.1.2011.



Grüne eine Rücknahme bzw. Verurteilung des Gesetzes.<sup>10</sup> Sozialdemokraten und Liberale warfen die Idee auf, Ungarn notfalls den Ratsvorsitz zu entziehen. Am 19. Januar, als Regierungschef Orbán sein Präsidentschaftsprogramm vorstellte, erfolgte ein Schlagabtausch im Europäischen Parlament. Im anschließenden Brief der Kommission an Ungarn wurden drei Punkte des Gesetzes kritisiert: dessen Anwendung auf Medien mit Sitz im Ausland, die Möglichkeiten einer ausgewogenen Berichterstattung und die weitreichenden Registrierungsanforderungen für Medien.<sup>11</sup> Im Gegensatz zur zuvor angekündigten Bereitschaft, das Gesetz notfalls zu ändern, wies Justizminister Navracsics die Einwände zurück, und Viktor Orbán hatte den Kritikern bereits im Januar „totale Ignoranz des Gesetzestextes“ vorgeworfen.<sup>12</sup> Der UN-Gesandte für Meinungsfreiheit, Frank la Rue, zeigte sich Anfang April nach einem Besuch in Budapest „geschockt“ von den offiziellen Ansichten.<sup>13</sup> Nach Androhung von rechtlichen Schritten änderte Ungarn schließlich die kritisierten Passagen partiell. Dennoch bestehen zentrale Elemente wie die umstrittene Besetzung des Medienrats, Geldstrafen und die Auflage „ausgewogener Berichterstattung“ für inländische Medien fort. Unmittelbar nach Ende der ungarischen Ratspräsidentschaft ging die Medienbehörde, nun mit weniger öffentlichem Interesse verfolgt, aufgrund eines Leserkommentars gegen die Online-Ausgabe der regierungskritischen Zeitung Népszava vor.<sup>14</sup> Weitere Redaktionen stellten daraufhin Kommentar- und Blogoptionen ein.

### Im Dienste der Partei

Das Mediengesetz bildete lediglich den international beachteten Kristallisationspunkt einer Politik, als deren Ziel Viktor Orbán den Aufbau einer „neuen Ordnung“ nach der „Revolution an den Wahlurnen“ bezeichnet hatte. Hierzu wurden nicht nur in der Medienaufsicht Fidesz-treue Führungskräfte installiert, auch im Haushaltsbeirat, in Staatsbetrieben, in der Handels- und Tourismusförderagentur, in Kultureinrichtungen, Ministerien und den Botenschaften wurde das Personal ausgewechselt. Möglich wurde dies durch ein Gesetz, das es erlaubte, Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst ohne Angabe von Gründen zu kündigen. Der zum Staatspräsidenten gewählte Fidesz-Kandidat, Pál Schmitt, hatte dieses Gesetz, das sein Vorgänger wegen Bedenken zurückgewiesen hatte, ohne Einwände unterzeichnet.<sup>15</sup> Es wurde zwar im Februar 2011 vom Verfassungsgericht als verfassungswidrig eingestuft, doch bereits im Oktober zuvor hatte das Verfassungsgericht ein Steuergesetz annulliert. Die Regierung beschnitt daraufhin die Kompetenzen des Gerichts in Haushaltsfragen und verabschiedete das Gesetz unverändert neu.<sup>16</sup> Im Mai 2011 schließlich wurde eine Strukturänderung des obersten Gerichts beschlossen. Statt wie bislang elf Richter sollten künftig 15 am Gericht dienen. Deren Wahl erfolgt jedoch nicht mehr wie bislang durch die Richter selbst, sondern durch das Parlament. Somit konnte der Fidesz unmittelbar vier neue Richter ernennen.<sup>17</sup> Analog wurde mit der Notenbank verfahren. Nachdem der Noten-

10 Imre Bednárík: Budapesten tárgyal ma az EBESZ sajtószabadság-képviselője, in: Népszabadság, 18.1.2011.

11 Mediengesetz: EU-Kommission schickt Brief an Ungarn, <http://www.newsroom.de/news/detail/628783>.

12 Viktor Orbán: Hungary's critics are too quick to judge, in: Financial Times, 6.1.2011.

13 „Erlebe ich sonst nur in Diktaturen“, in: Pester Lloyd, 8.4.2011.

14 Präsident Schmitt ist ein ...bieeep..., in: die tageszeitung, 13.7.2011.

15 Oberster Richter in Ungarn fürchtet um seinen Job, in: Pester Lloyd, 16.5.2011.

16 Ab: a 98 százalékos kőlonádó alkotmányellenes, in: HVG, 26.10.2010; Utcára hívják a demokrácia híveit, in: Népszava, 29.10.2010.

17 Kiadó az AB-elnök széke, in: Népszabadság Online, 13.5.2011.

bankchefs seines Amtes nicht enthoben werden konnte, kürzte ihm die Regierung 80 Prozent seines Gehalts und führte eine Gesetzesänderung durch, sodass vier neu zu besetzende Positionen im 7-köpfigen Monetären Rat der Notenbank direkt vom Parlament ernannt werden konnten.<sup>18</sup>

Höhepunkt der legislativen Tätigkeit der Fidesz-Regierung war die Formulierung einer neuen Verfassung. Dieses seit Langem angekündigte Ziel Orbáns wurde mit der Verabschiedung durch das Parlament am 18. April und der Unterschrift des Staatspräsidenten am Ostermontag besiegelt. Die neue Verfassung tritt am 1. Januar 2012 in Kraft. Erarbeitet worden war das Dokument durch einen parlamentarischen Ausschuss, aus dem sich die beiden zentralen Oppositionsparteien, die sozialistische MSZP und die liberale LMP, wegen mangelnder Einflussmöglichkeiten zurückgezogen hatten. Sie legten eigene Entwürfe vor und blieben auch der Abstimmung im Parlament fern. Hauptkritikpunkte waren, dass die Fidesz-Regierung ihre konservative Ideologie zur Staatsdoktrin machen wolle und Inhalte in die Verfassung schreibe, die nicht verfassungsrelevant seien. So wurde die Ehe dort als Bündnis zwischen Mann und Frau festgeschrieben; die Präambel wurde als „nationales Glaubensbekenntnis“ definiert, mit Bezug zur „nationserhaltenden Rolle des Christentums“, Stolz auf den Staatsgründer und die „jahrhundertelangen Kämpfe“, in denen Ungarn Europa verteidigt habe.<sup>19</sup> Zentrale Neuerungen der künftigen Verfassung sind:

- Der Staatsname lautet fortan „Ungarn“ statt wie bislang „Republik Ungarn“.
- Die bisher nur repräsentativen Kompetenzen des Staatspräsidenten werden ausgeweitet. Er kann künftig das Parlament auflösen, wenn der Haushalt nicht rechtzeitig verabschiedet wird.
- Für künftige Haushalte gilt eine Schuldengrenze: Das Defizit darf maximal 50 Prozent des Vorjahres-BIP betragen.
- Die Kompetenzen des Verfassungsgerichts werden begrenzt: Statt wie bislang jedes Gesetz auf Verfassungskonformität überprüfen zu können, steht diese Möglichkeit bei Finanz- und Haushaltsgesetzen nur noch sehr beschränkt zur Verfügung.
- Einzelpersonen können nicht mehr vor dem Verfassungsgericht klagen.
- Es werden so genannte Hauptgesetze eingeführt, für deren Änderung eine Zweidrittelmehrheit im Parlament erforderlich ist.
- Volksbegehren werden ausgeschlossen, die Hürden für Referenden deutlich angehoben.
- Die verschiedenen bislang existierenden parlamentarischen Ombudspersonen für Religionen, Minderheiten, Jugend, Datenschutz werden in einer einzigen Ombudsperson gebündelt.

Die Bestimmungen der neuen Verfassung bieten dem Fidesz die Möglichkeit, richtungsweisende Gesetze zu verabschieden, die später nur schwer zu verändern sein werden. Außerdem können Folgeregerungen erheblich behindert werden. Der Entwurf löste daher Proteste vieler tausend Menschen im Land aus, und auch internationale Gremien wie die Venedig-Kommission des Europarats und die UNO zeigten sich besorgt.<sup>20</sup> Die grundlegende Änderung der Strukturen war jedoch vom Fidesz gewünscht. Dessen Fraktionsvorsitzender und Justizminister, Tibor Navracsics, erklärte von Beginn an, die neue

---

18 Neuregelung für Ungarns Notenbank, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 24.2.2011.

19 Magyarország Alaptörvénye, <http://www.parlament.hu/irom39/02627/02627.pdf>.

20 Massenproteste gegen neue Verfassung, <http://news.orf.at/stories/2053825/2053820/>.

Verfassung ziele nicht nur auf politische, sondern auch auf symbolische Fragen.<sup>21</sup> Passend dazu begann der Fidesz, nicht weniger als 26 Plätze in Budapest umzubenennen. Für Premier Orbán verkörpert seine Regierungszeit gleichzeitig die „Wiedergeburt Ungarns“, und dies sollte sich auch in der Verfassung widerspiegeln.<sup>22</sup>

### Die Europäische Ratspräsidentschaft

Die ungarische Ratspräsidentschaft endete mit einer zweiseitigen Bilanz. Auf der einen Seite stehen Erfolge wie das Paket zur Stabilisierung der Eurozone, die Annahme der Donaustrategie und der Beschluss, bis 2014 den Energiebinnenmarkt zu vollenden. Als die größten Errungenschaften hob Premier Orbán die Erweiterung der Union um Kroatien, die Verabschiedung einer EU-Rahmenstrategie für die Roma und die Schritte in Richtung einer europäischen Wirtschaftsregierung hervor. Auf der Negativseite der Bilanz finden sich das gescheiterte Bemühen, Bulgarien und Rumänien in die Schengen-Zone einzuschließen, das Thema der östlichen Partnerschaft durch ein Gipfeltreffen in Ungarn voranzutreiben, insbesondere aber die bereits aus Orbáns erster Amtszeit bekannten widersprüchlichen Botschaften, mit denen er sich an europäisches und heimisches Publikum wandte und mit denen er einen imaginären Graben zwischen beiden zog.<sup>23</sup>

Als das drängendste Problem während Ungarns Amtszeit gestalteten sich die Schwierigkeiten, die mit der Schuldenkrise, insbesondere in Griechenland ausgelöst wurden. Der Europäische Stabilisierungsmechanismus wurde auf dem Gipfeltreffen im März formal beschlossen, und der Euro-Rettungsschirm auf 700 Milliarden Euro erhöht. Außerdem fand erstmals das europäische Semester Anwendung, bei dem die EU-Mitglieder wechselseitig ihre Haushaltsentwürfe begutachteten. Ungarn wurde hier wegen zu positiver Zukunftsprognosen kritisiert.<sup>24</sup> Insgesamt übernahm Ungarn bei der Bewältigung der Schuldenkrise keine führende Rolle. Das Land ist nicht Mitglied der Euro-Zone und lehnte auch ab, sich am Euro-Plus-Paket zu beteiligen.

Neben den akuten Aufgaben gelang es Ungarn jedoch, eigene Akzente und Themen zu setzen. Die Energiepolitik stand seit Langem als zentrales Thema der Präsidentschaft auf der Agenda. Auf dem Ratstreffen im Februar wurde vereinbart, den Energiebinnenmarkt bis 2014 zu vollenden. Im Rahmen des Wirtschaftsprogramms „Europa 2020“ sollten die für Energie zuständigen Minister einen Aktionsplan zum Ausbau der transeuropäischen Netze vorlegen. Im Mai schließlich wurde die Energie Roadmap 2050 mit dem Ziel ins Visier genommen, ein CO<sub>2</sub>-emissionsarmes System aufzubauen. Ungarn setzte hierzu trotz Fukushima weiter auf Atomkraft. Das Parlament beschloss mit parteiübergreifender Mehrheit den Ausbau des eigenen Kraftwerks in Paks. Beim Gaspipelineprojekt Nabucco, dessen Bau Ungarn vorantreiben wollte, gelangen nur kleine Fortschritte. Anfang Juni wurden die Projektunterstützungsverträge der Transitländer unterzeichnet.<sup>25</sup>

21 Navracsiics: politikai és szimbolikus kérdésekről szól az alkotmánymódosítás, in: Népszabadság, 6.9.2010.

22 Ralf Leonhard: Elvis in Budapest, in: die tageszeitung, 1.8.2011; Auferstanden?, in: Pester Lloyd, 25.4.2011.

23 Az EU most erősebb, mint fél éve volt, [24 Leigh Phillips: Four states push back against 'EU Semester', in: euobserver, 15.6.2011.](http://miniszterelnok.hu/cikk/az_eu_most_erosebb_mint_fel_eve_volt; Siker vagy kudarc? – Ilyen volt Magyarország uniós elnöksége, in: Népszava, 3.7.2011.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

25 Tamás Fellegi: Prioritáten der ungarischen EU-Ratspräsidentschaft in der Energiepolitik, in: Standort 3/2011, S. 18-19; Energy ministers discuss carbon-free Europe, [Jahrbuch der Europäischen Integration 2011](http://www.eu2011.hu/news/energy-ministers-discuss-carbon-free-europe; Történelmi egyetértés az atomerőmű hosszabbításáról, in: Népszabadság Online, 8.6.2011.</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

Ein weiteres Kernanliegen war die Annahme der Donau-Strategie im Juni 2011. Dieses 14 Länder umfassende makroregionale Projekt fokussiert auf wirtschaftliche Zusammenarbeit, Verkehr und Transport, Energieversorgung sowie Umweltschutz und Sicherheit. Die auf Initiative Österreichs und Rumäniens zurückreichende Strategie wurde im Februar 2010 auf dem Budapester Donau-Gipfeltreffen inhaltlich ausgestaltet und im Dezember in einen Kommissionsentwurf überführt. Obwohl im Rahmen der Strategie weder zusätzliche Mittel noch Institutionen oder Instrumente bereitgestellt werden, hob Ungarns Außenminister Martonyi im April die Vorteile hervor: eine gezieltere Ausrichtung der Mittel, eine effizientere Koordination und die Bereitstellung eines Rahmens für neue Ideen.<sup>26</sup>

Die Erweiterung der Union um Kroatien war seit Jahren erklärtes Ziel ungarischer Regierungen. Als Ungarn zu Beginn der Präsidentschaft dieses Anliegen vorbrachte, bremste Kommissionspräsident Barroso jedoch und verwies auf die Vielzahl an Aufgaben, die Kroatien noch zu erledigen habe.<sup>27</sup> Mitte April waren 30 der 35 Kapitel abgeschlossen. Nachdem Ungarn weiter auf den Beitritt drängte und bei weiterer Verzögerung vor „ernsthaften Konsequenzen“<sup>28</sup> warnte, wurden Ende Juni sämtliche Kapitel abgeschlossen. Angesichts der Entwicklungen in Nordafrika, aber sicher auch mit Blick auf Serbien sowie die gescheiterte Schengen-Aufnahme Rumäniens und Bulgariens, wies die für EU-Angelegenheiten zuständige Ministerin, Enikő Györi, in der informellen, mit Erweiterungsfragen befassten Arbeitsgruppe des Rats mit Nachdruck darauf hin, dass Ländern eine zuverlässige, klar an Konditionen geknüpfte Perspektive geboten werden müsse.<sup>29</sup>

Als Erfolg gilt die Verabschiedung der ersten Roma-Strategie der EU. Sie wurde auf Basis eines Berichts der ungarischen Roma-MdEP, Lívía Járóka, erarbeitet. Ungarn, das über keine nationale Roma-Strategie verfügt, scheint mit diesem Erfolg auch eine Auslagerung eines „Problems“ auf die EU betrieben zu haben. So forderte Orbán seine EU-Partner zum Handeln auf, wenn sie eine „Massenwanderung von Zigeunern“ verhindern wollten.<sup>30</sup>

Trotz einiger fachlicher Erfolge ist es Ungarn kaum gelungen, seine Bürger näher an die EU heranzuführen. Ursache waren hier die widersprüchlichen Botschaften Viktor Orbáns, der zumeist vor der ungarischen statt der europäischen Fahne auftrat, der den EP-Abgeordneten unterstellte, sie wollten das ungarische Volk beleidigen, und der sich gebärdete, sein Land vor dem „Brüsseler Diktat“ zu verteidigen.<sup>31</sup> Derartige Äußerungen wirkten einer stärkeren emotionalen Bindung der Ungarn an die Union trotz Ratspräsidentschaft entgegen.

### Weiterführende Literatur

Chronowski, Nóra/Drinóczi, Tímea/Zeller, Judit: Túl az alkotmányon..., in: *Közjogi Szemle* 4/2010, S. 1-12.

Balázs, Péter: Bilanz der ungarischen EU-Ratspräsidentschaft 2011, Berlin 2011.

---

26 Council gave green light for Danube Strategy, <http://www.eu2011.hu/news/council-gave-green-light-danube-strategy>.

27 Showdown in Straßburg, in: *Pester Lloyd*, 19.1.2011.

28 Orbán: It would be wrong to delay Croatian accession, <http://www.eu2011.hu/news/orban-it-would-be-wrong-delay-croatian-accession>.

29 Enlargement: action needed before it is too late, <http://www.eu2011.hu/news/enlargement-action-needed-its-too-late>.

30 Die Wut wächst, in: *Pester Lloyd*, 17.4.2011.

31 Siker vagy kudarc? – Ilyen volt Magyarország uniós elnöksége, in: *Népszava*, 3.7.2011; Showdown in Straßburg, in: *Pester Lloyd*, 19.1.2011.

# Vereinigtes Königreich

David Allen<sup>1</sup>

Großbritannien wählte im Mai 2010 erstmalig seit der Kriegscoalition von Winston Churchill eine Koalitionsregierung. Konservative und Liberaldemokraten konnten sich im Juni 2010 auf eine Koalitionsvereinbarung einigen und im Juli 2011 trat schließlich das von beiden Parteien mitgetragene Europagesetz – der European Union Act – in Kraft, mit beachtlichen Konsequenzen für die britische EU-Politik.

## Die Koalitionsvereinbarung der Tories und der Liberaldemokraten

Die Labour-Partei fuhr in den nationalen Wahlen 2010 eine herbe Wahlniederlage ein – allerdings verpassten auch die Tories die Regierungsmehrheit. Es folgte eine Woche der Ungewissheit, in der die drei großen Parteien versuchten, eine gangbare Koalition auf die Beine zu stellen. Schließlich gelang es David Cameron, Nick Clegg und die Liberaldemokraten davon zu überzeugen, mit ihm zu koalieren. Es folgten weitere Verhandlungen zu einer ganzen Reihe von unterschiedlichen Ansichten – von denen nicht zuletzt etliche die Europapolitik betrafen –, um diese miteinander in Einklang zu bringen. Die Koalitionsvereinbarung, die schließlich David Cameron als Premier und Nick Clegg als seinen Stellvertreter vorsah, war eindeutig mehr als nur eine vorübergehende Maßnahme, beide Parteien verpflichteten sich zu einer gemeinsamen vollen Sitzungsperiode von fünf Jahren. Die Koalitionsvereinbarung enthält u.a. die folgenden Punkte:

- In der Sitzungsperiode des britischen Parlaments sollen keine weiteren Souveränitätstransfers möglich sein.
- Die bestehende Kompetenzverteilung in der Europäischen Union soll überprüft werden. Insbesondere wird sich die Koalition dafür einsetzen, die Einflussmöglichkeiten der Arbeitszeit-Richtlinie in Großbritannien zu begrenzen.
- Das Gesetz zur Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften von 1972 (European Communities Act 1972) soll novelliert werden, um sicherzustellen, dass jede künftige Vertragsänderung, die einen Macht- oder Kompetenztransfer nach Brüssel vorsieht, von einem erfolgreichen Referendum mitgetragen wird – ein so genannter „Referendumsriegel“, der auch für die Anwendung der Passerelleklauseln des Vertrags von Lissabon gilt.
- Die Koalition wird die Angelegenheit einer Sovereignty bill prüfen, um klarzustellen, dass die höchste Autorität in Sachen EU-Mitgliedschaft dem britischen Parlament obliegt.
- Das Vereinigte Königreich soll während der Sitzungsperiode weder dem Euro beitreten noch einen solchen Beitritt vorbereiten.
- Bei den anstehenden Verhandlungen zum EU-Haushalt sollen die britischen EU-Interessen vehement vertreten werden, und der EU-Haushalt soll sich in erster Linie auf Bereiche konzentrieren, bei denen die Zusammenarbeit auf EU-Ebene einen „Mehrwert“ darstellt.
- Großbritannien soll Druck auf das Europäische Parlament ausüben, künftig nur noch in Brüssel zu tagen.

---

<sup>1</sup> Übersetzt aus dem Englischen.

- Im Bereich des Strafrechts soll die künftige EU-Gesetzgebung von Fall zu Fall betrachtet werden, statt eher aus prinzipiellen Erwägungen heraus abgelehnt zu werden, wie es erklärte Politik der Konservativen war.
- Schließlich soll die Koalition künftige Erweiterungsschritte der EU unterstützen.

In der BBC wurde diese Vereinbarung beschrieben als „arrangierte Waffenruhe“ bei EU-Angelegenheiten zwischen den Konservativen und den Liberaldemokraten. Andere sahen darin lediglich kurzfristige Zugeständnisse an die Liberaldemokraten, während gleichzeitig jedoch die langfristigen Bestrebungen der Konservativen – eine möglichst distanzierte und eng begrenzte Beziehung Großbritanniens zur EU – beibehalten wurden.

### **Das umstrittene Europagesetz Großbritanniens**

Noch bevor Cameron Premierminister wurde, hatte er seiner Partei mit seiner Rede vom November 2009 in sechs „Versprechen“ seine Haltung in der Europapolitik versichert. Und obwohl die Koalitionsregierung leichte Modifikationen bei den ersten drei vornahm (diese betreffen die Beteuerung, dass vielmehr das britische Parlament und nicht die Europäische Union souverän ist; das Referendumsversprechen bei allen künftigen Vertragsänderungen, seien diese umfassend oder auch nur marginal; und die Zusicherung der Anwendung des britischen Primärrechts bei der Inkraftsetzung der Passarelleklauseln des Lissabon-Vertrags), wurden alle in das umstrittene Europagesetz – den European Union Act – aufgenommen, das am 19. Juli 2011 in Kraft trat.<sup>2</sup>

Der European Union Act besteht aus drei wesentlichen Teilen.<sup>3</sup> Einer ist praktischer Natur und enthält schlicht die britische Zustimmung zum Protokoll über die Übergangsbestimmungen des Lissabon-Vertrags, welches es 18 zusätzlichen Abgeordneten ermöglicht, ihre Sitze noch vor den nächsten Wahlen 2014 im Europäischen Parlament einzunehmen. Vorgesehen ist ein zusätzlicher Abgeordneter aus dem Wahlkreis der Midlandsregion. Die bedeutsamen Teile des European Union Act sind hingegen die Bestimmungen, die ein Referendum in Großbritannien bei Änderungen der bestehenden EU-Verträge vorsehen. Ein solches wird nötig, bevor Großbritannien einem neuen Vertrag oder einer neuen Vertragsänderung zustimmen kann bzw. für Entscheidungen, die auf Grundlage der bestehenden Rechtsgrundlage britische Machtbefugnisse oder Kompetenzen auf die Europäische Union „transferieren“ würden. Zusätzlich enthält der European Union Act eine Souveränitätsklausel (Teil 3, Paragraph 18). Diese schafft eine Rechtsgrundlage für die seit langem bestehende Praxis, EU-Recht in die britische Gesetzgebung durch den vom Parlament erlassenen Gesetz zur Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften von 1972 (European Communities Act 1972) zu übernehmen. Der European Union Act bleibt durch und durch europaskeptisch, und dass obwohl sich die Konservativen von ihrem vor der Wahl provokativ zur Schau getragenen Beharren auf einer „Neuverhandlung“ der Bedingungen der britischen EU-Mitgliedschaft distanzieren haben und die Liberalen ihre Forderungen nach einem sofortigen Referendum zu den Prinzipien der britischen EU-Mitgliedschaft fallen ließen. Er dient dazu, eine deutliche Grenze des Vereinigten Königreichs im europäischen Integrationsprozess zu markieren. Für die geringsten Änderungen der EU-Verträge ist in Großbritannien ein Referendum oder ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz erforderlich, während ein Rückzug Großbritanniens

---

2 Blick, A.: The European Union Bill. A Federal Trust Briefing, London 2011; Federal Trust: The Coalition and Europe – After the Honeymoon, London 2011; Federal Trust: The European Union Bill. A Federal Trust Briefing, London 2011.

3 Der European Union Act ist abrufbar unter <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/contents/enacted/data.htm>.

aus der EU, zumindest theoretisch, ohne ein solches Referendum möglich ist. Beim Gesetzgebungsverfahren zum European Union Act zeigte sich, dass lediglich aus dem House of Lords mit ernstzunehmendem Widerstand zu rechnen war, während ein zunehmend europaskeptisch eingestelltes House of Commons scheinbar begierig darauf wartete, künftigen Integrationsschritten durch ein obligatorisches Referendum einen Riegel vorzuschieben. Gegen einen solchen Riegel sprachen sich im House of Lords unter anderem die proeuropäischen Mitglieder früherer konservativer Regierungen aus, so wie Lord Howe, ehemaliger Finanzminister und Außenminister, dessen bittere Rücktrittserklärung 1990 zum Sturz von Margaret Thatcher führte. Die Ergänzungsvorschläge zum geplanten Europagesetz aus dem House of Lords scheiterten jedoch bei der Regierung und im House of Commons. Versuche, für EU-Referenden (zumindest) eine Wahlbeteiligung von mindestens 40% und eine so genannte Sunset-Klausel vorzusehen (die den „Integrationsriegel“ für den Fall, dass dieser nicht von einer künftigen Regierung erneuert werden würde, auf 5 Jahre beschränken sollte), wurden allesamt von Europaminister David Lidington abgelehnt. Er begründete dies mit dem hohen Maß an Unzufriedenheit mit der Europäischen Union in der britischen Bevölkerung. Das Versprechen eines Referendums würde die Bedenken der Wähler ernst nehmen. Eigentlich hätte er aber auch sagen können, dass das Europagesetz dazu dient, die Europaskeptiker unter den Hinterbänklern der eigenen Partei zu beschwichtigen. Im House of Commons zeigte sich die wachsende Europaskepsis in der Abstimmung über die Erhöhung des britischen Beitrags zum Internationalen Währungsfonds (IWF). 246 Abgeordnete stimmten gegen eine solche Erhöhung – einfach aus dem Grund, dass der IWF am Bail out der Eurozone beteiligt war.

Der European Union Act wurde im Rahmen der Koalitionsvereinbarung vereinbart und wurde frühzeitig von den Konservativen vorangetrieben, um möglichen Zweifeln über den Einfluss der Liberaldemokraten auf die Europapolitik der Regierung den Wind aus den Segeln zu nehmen. Außenminister William Hague hielt auf der Parteikonferenz der Konservativen im Herbst 2010 nicht mehr zurück und erhielt Standing Ovationen für seinen nüchternen Ansatz gegenüber der Europäischen Union, als er sagte „wir unterstützen wirksame Zusammenarbeit und entschlossenes Handeln, nicht aber eine Nabelschau und die Errichtung eines institutionellen Empires“. Er führte weiter aus, dass sich die Europäische Union zu viel einmische und dass der Vertrag von Lissabon die institutionellen Rivalitäten sogar noch verschärft habe. Exemplarisch führte er dafür die Grabenkämpfe an, wie sie sich 2010 über der Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes entzündet hatten. Während sich Hague für den European Union Act einsetzte, war es Andrew Duff, ein führender Liberaldemokrat im Europäischen Parlament, der dagegen argumentierte, indem er diesen als „kalkulierten Schachzug“ beschrieb, der dazu dienen würde, eine nationalistische Wählerschaft anzusprechen und „der die Befugnisse des britischen Parlaments in Europafragen schwächen würde, jetzt wo der Vertrag von Lissabon den nationalen Parlamenten Gelegenheiten einräumt, sich konstruktiv in der EU zu beteiligen“.<sup>4</sup>

### **Die britische EU-Politik der Koalitionsregierung von Premier Cameron**

Was die anderen, von Cameron vor der Wahl gemachten Versprechen angeht, so hat die Regierung bisher noch keine ernsthaften Versuche unternommen, sich um Ausnahmeregelungen („Opt-outs“) bei der Grundrechte-Charta oder in der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik zu bemühen. Obwohl die Liberaldemokraten sich gerne damit geschmückt hätten, die Regierung bei diesen beiden Versprechen (die nicht in die

---

4 The Guardian, 12.11.2010, S. 15.

Koalitionsvereinbarung aufgenommen wurden) in ihre Schranken gewiesen zu haben, ist es eher der Aufwand, der mit einer notwendigen Neuverhandlung verbunden wäre, und das Wissen von Cameron um die Befindlichkeiten der Liberaldemokraten, die ihn bisher davon abhielten. Dennoch gibt es Stimmen in den eigenen Reihen, die auch diese beiden Punkte angesprochen sehen wollen, sobald über eine Vertragsrevision im Rahmen einer Stärkung der Finanzregulierung in der Eurozone verhandelt wird. Die Regierung hat dem sechsten Versprechen von Cameron Rechnung getragen, indem sie die Vorgaben des Lissabon-Vertrags dazu nutzte, bei bestimmten justiziellen strafrechtlichen Maßnahmen von den bestehenden Ausnahmeregelungen Gebrauch zu machen, und dies obwohl Großbritannien noch keine Entscheidung über ein Opt-out zu Europol getroffen hat. Ende 2010 und im Einklang mit den Vorgaben der Koalitionsvereinbarung, entschloss sich die Regierung in sechs Maßnahmen aus dem Bereichen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu partizipieren, bei fünf anderen verweigerte sie jedoch die Zusammenarbeit, außerdem beteiligte sie sich an zwei Schengen-Maßnahmen.<sup>5</sup> Eine der umstritteneren Maßnahmen, bei der sich die Regierung ebenfalls für ein Opt-out entschied, war eine EU-Richtlinie zur Koordinierung der Bemühungen im Bereich sexuellen Menschenhandel und Zwangsprostitution. Dies wurde von der Opposition und, zumindest inoffiziell, auch von vielen Liberaldemokraten innerhalb der Koalitionsregierung verurteilt. Vorausgegangen war die Enthüllung, dass die Verurteilungszahlen aufgrund dieser Verbrechen in Großbritannien schnell sanken, für viele eine direkte Folge der unkoordinierten Maßnahmen der Europäischen Union gegen Aktivitäten, die häufig ihren Ursprung in Rumänien und Bulgarien haben.

Ironischerweise widerspricht die Begeisterung der Regierung für die Errichtung eines EU-weiten Netzwerks von Passagiernamensregistern der Zurückhaltung der Konservativen, im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts einer Ausweitung von EU-Befugnissen zuzustimmen. Ein solches Netzwerk würde die Bewegungsabläufe und Personaldaten aller Flugpassagiere in Europa registrieren, und besteht bereits für die Datensammlung bei Flügen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika, auch wenn es zur Zeit im Europäischen Parlament unter Beschuss geraten ist. Die britische Innenministerin Theresa May stand einer Kampagne vor, die im Ministerrat für eine EU-Richtlinie zur verpflichtenden Weitergabe von Passagierdaten warb. In Großbritannien erntete sie dafür harsche Kritik der Europaskeptiker aus der eigenen Partei sowie von Organisationen wie Open Europe. Der führende Europaskeptiker, der Abgeordnete Bill Cash (Vorsitzender im EU-Untersuchungsausschuss des House of Commons), sprach von einer „Flut von EU Opt-ins“. Die Gründe für eine Ausweitung der Passagiernamensregister auf den innereuropäischen Reiseverkehr sind eng verknüpft mit der britischen Haltung zu den Beziehungen der Europäischen Union mit den Vereinigten Staaten von Amerika, da die Obama-Administration Druck auf die EU ausübt – insbesondere auf das Europäische Parlament –, den bereits bestehenden Datenaustausch auszuweiten. Hier haben wir ein Beispiel für einen Integrationsbereich, bei dem die Tories aus Prinzip dagegen sind, in der Praxis aber dafür!

Die Selbstverpflichtung, ein Referendum zu jeder Vertragsrevision sowie zu einem künftigen Euro-Beitritt abzuhalten, führte dazu, dass das zweite bisher in Großbritannien abgehaltene Referendum am 5. Mai 2011 von EU-Beobachtern aufmerksam verfolgt wurde. Gegenstand war der von den Liberaldemokraten eingebrachte Vorschlag (ebenfalls in der

---

5 Miller, V.: The Government's Policy on Europe, Standard Note, SN/IA/5854, UK House of Commons Library, 07.02.2011, S. 26-27.



Koalitionsvereinbarung enthalten), das Wahlsystem in Großbritannien vom Mehrheitswahlrecht zum Alternativstimmen-Wahlrecht zu ändern.<sup>6</sup> Die Liberaldemokraten haben ihre Niederlage von 1977-79 noch in bitterer Erinnerung, als sie versuchten, die Abhängigkeit der Labour-Partei von ihrer Zustimmung zu eigenen Zwecken zu nutzen und das Verhältniswahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament in Großbritannien durchzusetzen. Entsprechend hart kämpften sie gegen Konservative und Labour für ihren Vorschlag, mussten aber beim Referendum schließlich eine große Niederlage mit 68 Prozent Nein-Stimmen hinnehmen (bei 32 Prozent Ja-Stimmen und einer Wahlbeteiligung von 41 Prozent). Die Analyse des Referendums ist gerade im Hinblick auf die Selbstverpflichtung zu einem Referendum im European Union Act interessant. Zunächst einmal, die Wahlbeteiligung war schwach, und zudem schienen die meisten Wähler die Gelegenheit zu nutzen, ihre Unzufriedenheit mit den Liberaldemokraten zum Ausdruck zu bringen, statt mit dem vorgeschlagenen konstitutionellen Wandel. Diese Unvorhersehbarkeit des Abstimmungsverhaltens bei Referenden könnte von künftigen Regierungen als schwierig empfunden werden, wenn es darum geht, für einen Wandel in den europäisch-britischen Beziehungen zu werben.

Die Bedenken bei den Hinterbänklern der Konservativen über die „weiche Haltung“ der Regierung gegenüber der Europäischen Union wurden nicht geschmälert durch die Offenlegung,<sup>7</sup> dass die Hälfte der von der britischen Regierung erlassenen Gesetze auf EU-Gesetzgebung basiert. Die Berechnung ergab, dass zwischen 1997 und 2009 die Anzahl der EU-Verordnungen und EU-bezogenen Rechtsverordnungen von 2296 bis 3497 pro Jahr reichte. Im Jahr 2010 konnten 3050 der neu erlassenen Gesetze in der ein oder anderen Weise mit der Europäischen Union in Verbindung gebracht werden, diese machten 53 Prozent aller Rechtsvorschriften des Vereinigten Königreichs aus.

Ein großes Anliegen der neuen Regierung, das von Konservativen und Liberaldemokraten gemeinsam getragen wurde (und ebenfalls Gegenstand der Koalitionsvereinbarung ist), war der Wunsch das Volumen des künftigen EU-Haushalts 2011 zu verringern sowie sicherzustellen, dass in der nächsten Finanziellen Vorausschau (2014-2021) die schwierige Haushaltslage aller Mitgliedstaaten berücksichtigt wird. Die EU-Kommission verkündete ihren Ausgabenplan für den nächsten siebenjährigen Finanzrahmen trotz eines von David Cameron im Dezember 2010 angeregten Briefs, der auch von den Regierungschefs aus Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und Finnland unterzeichnet wurde und der dazu aufrief, die Erhöhung des EU-Haushalts bei der nächsten Finanziellen Vorausschau auf die aktuellen Ausgaben plus die Inflationsrate zu beschränken (ursprünglich hatte Cameron eine substantielle Reduzierung von 1,1 Prozent des EU-BIP auf 0,85 Prozent des EU-BIP vorgeschlagen). Der Kommissionsvorschlag – so beanstandete die britische Regierung – stellte eine unakzeptable Erhöhung von 10 Prozent gegenüber dem vorherigen Finanzrahmen dar. Die politischen Klassen in Großbritannien demonstrierten darauf hin, wie es selten vorkommt, politische Einigkeit, um gemeinsam den Vorschlag eines erstmals 1000 Mrd. Euro teuren EU-Haushalt zu verurteilen.<sup>8</sup>

Cameron legte sich ebenfalls mächtig ins Zeug, um den Kommissionsvorschlag für den EU-Haushalt 2011 zu begrenzen. Wieder suchte und erhielt er die Unterstützung anderer Mitgliedstaaten. Doch war ihm auch in diesem Fall kein großer Erfolg beschieden, auch

6 Curtice, J.: The 'Death of a Miserable Little Compromise: The Alternative Vote Referendum', *Political Insight*, 2/2 September 2011, S. 14-17.

7 House of Commons Library: How much legislation comes from Europe?, Research Paper 10/62, 13.10.2010.

8 'Labour joins Tory attack on EU's €1 tn budget proposal', *The Guardian*, 01.07.2011, S. 2.

wenn er behauptete, dass das Ergebnis besser ausfiel als erhofft. Bedeutsam bei den jährlichen und mehrjährigen Haushaltsentscheidungen ist, dass das Vereinigte Königreich mit seinen Forderungen nach Haushaltsbegrenzungen und -reformen nicht mehr alleine steht. Auch bei den beiden Politikbereichen – der Gemeinsamen Agrarpolitik und den Strukturfonds –, die den größten Anteil am EU-Haushalt verzeichnen, ist die Gruppe der Herausforderer heute größer, als es noch bei den Verhandlungen der letzten Finanziellen Vorausschau (2007-2013) der Fall war. Die meisten Beobachter würden wohl sagen, dass die von Clegg unterstützte Politik Camerons in einer Linie steht mit der Politik seiner Vorgänger Blair und Brown. Zweifelsohne sieht sich die EU-Kommission heute herausgefordert vom Vereinigten Königreich und den Nettozahlern unter den großen Mitgliedstaaten, wenn es darum geht, die Finanzplanung für die nächsten Jahre auf den Weg zu bringen.

Gemessen an der Gesamtwirtschaft und in Anbetracht des Wesens der europäischen Bankenkrise und der Krise der Eurozone schätzen Wirtschaftswissenschaftler die Summen im EU-Budget als verhältnismäßig gering ein und bewerten diese daher als wirtschaftlich und finanzpolitisch irrelevant. Politisch spielen diese in der Europäischen Union hingegen eine umso größere Rolle – insbesondere im Vereinigten Königreich –, schließlich hängt die Gestaltung der Europapolitik der Mitgliedstaaten maßgeblich von der Innenpolitik und der öffentlichen Meinungsbildung ab. Es kann daher wohl kaum überraschen, dass sich David Cameron öffentlich empörte, als Pläne für das neue, 300 Mio. teure Gebäude des Europäischen Rates bekannt wurden oder als die Details der hohen Ruhestandsregelungen für EU-Angestellte veröffentlicht wurden. Wie so oft in der Vergangenheit waren die Versuche Großbritanniens die EU-Ausgaben vorzuführen, wenig erfolgreich. Dies war beispielsweise der Fall, als die britische Regierung ihre Zustimmung für einen Kommissionsvorschlag verweigerte, der einen Fonds für Flutopfer in osteuropäischen Mitgliedstaaten vorsah – dies mit dem Argument, dass damit zusätzliche Kosten verbunden seien und die Kommission diese durch Einsparungen an anderer Stelle abdecken sollte. Ein weiteres Beispiel dafür, wie das Vereinigte Königreich eine wirtschaftliche Marginalie zu einem politischen Problem aufblähte.

Selbstverständlich sind die Summen, die für die Lösung der Euro-Krise aufgewendet wurden – und weiterhin werden –, weitaus umfangreicher. Anfangs war die Cameron-Regierung entschlossen (die Konservativen aus Prinzip und die Liberaldemokraten aus pragmatischeren Gründen, da zumindest in naher Zukunft keine Stimmen mit der Befürwortung des Euro zu gewinnen sind), sich aus der Eurozone rauszuhalten, unter anderem da eine britische Unterstützung der Rettungsfonds sie Wählerstimmen kosten dürfte. Entsprechend findet sich die Cameron-Regierung heute mehr und mehr in der Rolle eines unerwarteten Fürsprechers für eine Vertiefung der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Eurozone wieder, um einen auch für Großbritannien wichtigen Markt zu erhalten und negative Folgen eines Zusammenbruchs des Euro zu vermeiden. Die Schwierigkeit dabei ist allerdings, dass sich die Regierung durch ihr Fernbleiben von den vorgeschlagenen Maßnahmen und der Diskussion über deren konkrete Ausgestaltung in einer denkbar ungünstigen Lage befindet: Einerseits die Befürchtungen, sich der Kritik der Europaskeptiker durch eine zu aktive Rolle bei den Rettungsplänen der Eurozone auszusetzen, und gleichzeitig der Kritik ausgeliefert zu sein, aus den Machtzirkeln – die sich mit dem Schicksal der Europäischen Union und möglicherweise sogar der globalen Wirtschaft beschäftigen – ausgeschlossen zu sein bzw. in diesen nicht ausreichend gehört zu werden.

Sollten die Staaten der Eurozone sich schließlich auf einen Lösungsvorschlag einigen können, für den eine Vertragsänderung nötig werden sollte, dann wird sich die britische Regierung wahrscheinlich auf Druck ihrer Hinterbänkler gezwungen sehen, im Austausch

für ihre Zustimmung zu einer Vertragsrevision auf Zugeständnisse bei der Grundrechte-Charta oder in der europäischen Sozial- und Beschäftigungspolitik zu pochen. Auch wenn die Zustimmung aller Mitgliedstaaten für eine Änderung des Vertragwerks unerlässlich ist, bleibt es doch fraglich, ob die britische Regierung tatsächlich einen solchen Einfluss ausüben kann. Ein solches Vorgehen, das in den Augen der britischen Europaskeptiker und vielleicht auch der Regierung selbst, als vorteilhafte Verhandlungsposition gelten dürfte, könnte sich allerdings auch nachteilig für das Vereinigte Königreich auswirken – wenn nämlich Großbritannien für das Scheitern eines Rettungspaketes für die Eurozone verantwortlich gemacht werden würde.

Seit den Wahlen gab es in Großbritannien hinsichtlich der britischen Europapolitik einige interessante Ernennungen. Außenminister William Hague, ein langjähriger Europaskeptiker, der 2001 die Wahlen in Großbritannien mit dem Schlachtruf „rettet das britische Pfund“ als Vorsitzender der Tories anführte (und verlor). Finanzminister George Osborne ist wie Cameron nur mäßig enthusiastisch, wenn es um die Europäische Union geht, hat aber in Justizminister Kenneth Clarke ein Gegengewicht. Clarke, ein ehemaliger Finanzminister, ist einer der führenden Konservativen und favorisiert eine starke Rolle des Königreichs in der Europäischen Union. Als Zugeständnis an seinen Koalitionspartner ernannte Cameron einen Europabefürworter unter den Konservativen, David Lidington, als Europaminister. Dieser hat – anders als seine vielen Labour-Vorgänger – seinen Posten inzwischen mehr als ein Jahr inne. Interessanter ist die Benennung von Sir Jon Cunliffe More als ersten Nichtdiplomaten für den Posten des britischen EU-Botschafters. Cunliffe hat sich während seiner Zeit im Finanzministerium einen Namen gemacht, als er Gordon Brown in der Frage beriet, wie sich Großbritannien einer Euro-Mitgliedschaft entziehen könnte – dies zu einer Zeit, in der die Euro-Mitgliedschaft eine der Prioritäten von Tony Blair zu sein schien. Die meisten Beobachter gingen davon aus, dass Cunliffe aufgrund seiner engen Verbindung mit Gordon Brown unter einer konservativ-dominierten Regierung nicht weiter aufsteigen würde. Doch Cameron hatte ihn gleich zu seinem Chefberater in EU-Angelegenheiten gemacht und ihn dann mit der Anweisung nach Brüssel entsandt, das britische Verhandlungsteam bei den Verhandlungen zur nächsten Finanziellen Vorausschau mit harter Hand zu führen.

Eine weitere erwähnenswerte Berufung bei einer ansonsten routinemäßig verlaufenden Postenrotation der britischen Spitzendiplomaten war die Wahl von Simon Fraser zum neuen Chef des diplomatischen Dienstes. Frasers Europaerfahrung stützt sich auf seine Zeit als Kabinettschef von Peter Mandelson, als dieser EU-Handelskommissar war. Als Brown Mandelson in sein Kabinett als Wirtschaftsminister zurückordnete, wurde Fraser ebenfalls zurückberufen und zum Staatssekretär in dessen Haus ernannt. Cunliffe und Fraser stehen symbolhaft für die Entschlossenheit von Cameron und Hague, einen Wandel des britischen außenpolitischen Entscheidungsprozesses einzuleiten – mit dem Ziel die ‚diplomatische‘ Macht des britischen Außenministeriums wieder herzustellen, britische Unternehmen besser zu unterstützen und den Schwerpunkt von der Europäischen Union zurück zur gesamten Welt und insbesondere hin zu den aufstrebenden Mächten zu verlagern.

In Anbetracht notwendiger Mittelkürzungen im Außenministerium wie auch in anderen Ministerien verkündete Hague, dass er dennoch gewillt sei, in für die britische Wirtschaft bedeutsamen Bereichen die britische Präsenz zu erhöhen. Damit meinte er insbesondere aufstrebende Mächte wie China, Indien, Brasilien und Russland. Eine größere Personaldecke in diesen Auslandsvertretungen würde durch eine signifikante Reduzierung des Personals, das für die Europäischen Union oder die EU-Staaten zuständig ist, ermöglicht. Obwohl Hagues globale Ausrichtung in erster Linie zunächst auf handelspolitische und wirtschaftliche

Interessen ausgerichtet war, schlug er doch kürzlich mit der Wiederherstellung der traditionellen diplomatischen Stärken einen anderen Kurs ein. Er kündigte weitere Maßnahmen an, um das britische Außenministerium zu erneuern und so die Einflussmöglichkeiten Großbritanniens in Übersee langfristig zu verbessern. Erwähnenswert dabei ist, dass weder die Europäische Union noch ihre neuen, kürzlich umstrukturieren außen- und sicherheitspolitischen Verfahren in seiner Vision erwähnt werden, Großbritannien wieder zu einem ernstzunehmenden diplomatischen Akteur zu machen. Hague schwärmte von weiteren 50 Personen für das Außenministerium, die nach China entsandt werden, und 30 weiteren Personen für Indien. Von der Errichtung des Europäischen Auswärtigen Dienstes, dem Aufbau von EU-Botschaften oder der Entsendung von britischen Beamten an den Europäischen Auswärtigen Dienst war keine Rede. Vielmehr wurden die Bemühungen um eine Reduzierung des Budgets des Europäischen Auswärtigen Dienstes von den Briten angeführt. David Lidington und andere Europaminister beteiligten sich daran und übten offen Kritik an den Forderungen von Catherine Ashton nach einer Erhöhung ihres sehr kleinen Budgets. Die britischen Minister verweigerten Ashton nicht nur ihre Unterstützung, sie boykottierten zudem ihre, zugegeben, wenig beachtlichen Versuche, ihre vom Europäischen Rat zugeordnete Rolle auszuüben. Gleichzeitig gab es nur wenig Protest von den Liberaldemokraten über diesen von der Koalition eingeschlagenen Kurs. Auffallend ist, dass Hague in seinen Reden Großbritannien und die britische Rolle in der Welt in den Mittelpunkt stellt – die Tatsache, dass Großbritannien ein EU-Mitgliedstaat und Hauptakteur der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Europäischen Union ist, wird kaum erwähnt.

Aufgrund seiner Ablehnung des Politikstils von Tony Blair und seinem Wunsch, die traditionelle Rolle des britischen Außenministeriums wiederherzustellen, erhielt Hagues Herangehensweise an die britische Außenpolitik allgemein große Zustimmung. Sie war aber auch Gegenstand eines mahnenden Leitartikels in der *Financial Times*. Diese schrieb, dass „nun die Gefahr besteht, dass der Wunsch von Herrn Hague sich auf starke bilaterale Beziehungen zu den aufstrebenden Mächten des 21. Jahrhunderts zu konzentrieren, dazu führen könnte, dass er die traditionellen Beziehungen des Königreichs als weniger wichtig erachten könnte. Europa und die USA bleiben weiterhin entscheidend für den britischen Einfluss.“<sup>9</sup> Weiter heißt es dort, dass die Mittelumverteilung weg von diesen Regionen mit dem Ziel, die diplomatische Präsenz anderenorts zu stärken, die Tatsache nicht berücksichtigt, dass das Vereinigte Königreich für sich genommen in Indien und China wenig zählt – oder auch in Washington, wo die maßgebliche Rolle, die Großbritannien in der EU einnimmt, für zusätzliche Aufmerksamkeit sorgt. Nach Ansicht der *Financial Times* ist es also die volle Beteiligung Großbritanniens in der EU, auf die es ankommt – die britische Haltung in der Krise der Eurozone und die unilateralen und bilateralen Reaktionen auf die Ereignisse in Libyen deuten allerdings nicht darauf hin, dass dies eine der Prioritäten der aktuellen Regierung ist.

Auch wenn die britische Regierung offensichtlich der Europäischen Union in ihren außenpolitischen Konzeptionen keine entscheidende Bedeutung beimisst, so äußerte sie 2010 doch ihre Besorgnis darüber, dass das Vereinigte Königreich zwar 13% der EU-Bevölkerung umfasst, aber nur 6,4% der höheren Beamten in der EU-Kommission stellt.

In den letzten Jahren kam die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union zum Erliegen. Es gibt weder neue GSVP-Missionen noch

---

9 'Diplomacy makes a comeback... But Britain must not forget its traditional partners', *Financial Times* (editorial), 09.09.2011, S. 12.

ist es der Europäischen Verteidigungsagentur gelungen, den Markt für europäische Rüstungsgüter zu öffnen oder eine Rationalisierung der 27 unterschiedlichen eigenständigen Streitkräfte anzuregen. Die mangelnden Fortschritte lassen sich teilweise auch auf die Unwilligkeit Großbritanniens zurückführen – insbesondere der neuen konservativ-dominierten Koalitionsregierung –, diese Initiativen zu unterstützen. Stattdessen hat das Vereinigte Königreich engagiert den Kurs der Labour-Partei fortgesetzt, mit Frankreich an der Alternative einer bilateralen Verteidigungskooperationsinitiative eng zusammenzuarbeiten. Premierminister Cameron und Präsident Sarkozy verkündeten bei einem Treffen im November 2010 ihre Absicht, diese auszubauen, und im April 2011 unterzeichneten die beiden Länder den Vertrag über die Zusammenarbeit in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik. Mit diesem verpflichteten sich die beiden Länder unter anderem zu einer gemeinsamen Flugzeugträgergruppe, einer 10.000 Mann starken gemeinsamen Eingreiftruppe, der engen Kooperation beim Aufbau von Atom-U-Boot-Patrouillen und zur Entwicklung gemeinsamer Anlagen für Atomtests. Kurz darauf, als es in der Europäischen Union zu einigen Unstimmigkeiten kam, übernahmen das Vereinigte Königreich und Frankreich die Führung – letztlich eher im NATO- als im EU-Rahmen – bei einer Militärintervention zur Unterstützung der Gegner des langjährigen libyschen Machthabers Gaddafi. In Großbritannien galt Cameron trotz der offensichtlichen Risiken eines solchen Unterfangens als ausgesprochen erfolgreich.

Auch die bilateralen Beziehungen mit Frankreich im Verteidigungsbereich wurden von den Konservativen positiv aufgenommen, die ansonsten für ihre Abneigung gegenüber den Franzosen und ihre Ablehnung von Aktionen im EU-Rahmen bekannt sind. Das libysche Unterfangen (das von den Liberaldemokraten mitgetragen wurde) richtete das Schlaglicht auf die Probleme, die die beiden Länder haben, wenn sie sich zu Militäreinsätzen in Situationen entschließen, bei denen die USA nur verhalten agieren oder zögern eine Führungsrolle zu übernehmen. Die Intervention in Libyen, für die sich David Cameron vehement einsetzte, war eine Belastung für die britischen Streitkräfte bei ihren Einsätzen in Afghanistan und in Libyen, besonders nachdem die USA ihre Flugzeuge von den NATO-Missionen abgezogen hatten.<sup>10</sup> Vor den Wahlen 2010 war bei den Konservativen noch von einem Rückzug des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Verteidigungsagentur die Rede. Dieses Vorhaben wurde jedoch nicht in die Koalitionsvereinbarung aufgenommen, und bisher begnügte sich die Regierung mit einer Politik, die auf eine Begrenzung der Befugnisse und eine Reduzierung des Budgets bedacht ist. Es ist unbestritten, dass – wie bei dem Abkommen von St. Malo – Großbritannien und Frankreich aus unterschiedlichen Beweggründen im Verteidigungsbereich zusammenarbeiten. Die Briten favorisieren eine Zusammenarbeit außerhalb des EU-Rahmens und sind bemüht, den USA ihre Bereitschaft zu signalisieren, weiterhin ihre militärischen Kapazitäten aufrechtzuerhalten und auch einzusetzen. Für die Franzosen ist die verteidigungspolitische Zusammenarbeit mit den Briten eine elementare Voraussetzung für den Erfolg der GSPV. Großbritannien und Frankreich kommen zusammen für 45% des EU-Militäretats auf (doch was für einen Unterschied würde es ausmachen, wenn die deutschen Ausgaben dazu kommen würden!), für 55% der EU-Einsatzkräfte und 70% der militärischen Forschung und Technologie.

---

10 Menon, A.: 'Two's company, but not enough: reflections on Anglo-French defence cooperation', in: Hug, A. (Hrsg.), *The New British Politics and Europe: Conflict or Cooperation?*, London: The Foreign Policy Centre 2011, S. 30-34.

Eine andere Baustelle der EU-Politik der Tories war ein Versprechen David Camerons, das er bei seiner Wahl zum Parteivorsitzenden – und noch vor seiner Wahl zum Premierminister – gab. Nach den Europawahlen löste er dieses Versprechen ein und forcierte den Auszug der britischen Konservativen aus der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) im Europäischen Parlament und formierte gemeinsam mit der tschechischen ODS und der polnischen Partei Recht und Gerechtigkeit die neue antiföderalistische Fraktion Europäische Konservative und Reformer. Im Vorfeld der Wahlen 2010 ging mancher davon aus, dass David Cameron sich der EVP wieder anschließen würde, sobald er zum Premierminister gewählt werden würde. Dies war jedoch nach den britischen Wahlen 2010 nicht der Fall, noch nicht einmal dann, als der Fraktionsvorsitzende Michal Kaminski mit dem Erklärungen zurücktrat, dass die Gruppe von Extremisten übernommen worden sei! Die Distanzierung von der EVP ist den Europaskeptikern in den eigenen Reihen geschuldet, die sich mit föderalistischen Ideen nicht anfreunden können. Sie bedeutet aber auch, dass David Cameron bei den EVP-Konsultationen im Vorfeld von Europäischen Ratstreffen außen vor bleibt, und dass die EVP ohne die britischen Konservativen – zum Missfallen von Präsident Sarkozy und Kanzlerin Merkel – an politischem Gewicht verliert.

Wie Philip Stephens hingewiesen hat, hat sich die Dreiecksbeziehung Großbritanniens mit Frankreich und Deutschland (dem Kern der EU?) verkompliziert.<sup>11</sup> Die Regierung von David Cameron war bestrebt, gemeinsam mit Frankreich die Führung in Libyen zu übernehmen und die Eurozone mit all ihren Problemen Frankreich und Deutschland zu überlassen. Die Koalitionsregierung teilt eher mit Deutschland als mit Frankreich die Begeisterung für eine Verbesserung der EU-Wettbewerbsfähigkeit und die Gewährleistung eines funktionierenden Binnenmarkts. Mit beiden Ländern ist sie aber uneinig in der Frage eines türkischen EU-Beitritts sowie bei EU-Finanzregulierungen, die sich ungünstig auf die City of London auswirken könnten (bei dieser Frage bestehen allerdings Spannungen auch innerhalb der Koalition). Einige Beobachter wünschen sich, dass Großbritannien die bilateralen britisch-französischen Beziehungen im Verteidigungsbereich um Deutschland erweitern würde und sich selbst in den bilateralen deutsch-französischen wirtschafts- und finanzpolitischen Beziehungen einbringen sollte.<sup>12</sup> Im Vereinigten Königreich würde dies allerdings als ein Plus für die Europäische Union und als Verlust für Großbritannien betrachtet werden!

Abschließend soll noch erwähnt werden, dass das Krisenmanagement der Europäischen Union im Umgang mit den Schwierigkeiten der Eurozone dazu führt, dass eine ganze Reihe von bekannten britischen EU-Berichterstatter gemeinsam ins Horn blasen und sich auf lange Sicht ausgesprochen pessimistisch zu den Überlebenschancen der EU äußern.<sup>13</sup> Martin Kettle zitiert Sir Stephen Wall, den ehemaligen britischen EU-Botschafter und Chefberater in EU-Angelegenheiten von Tony Blair und wohl der einflussreichste proeuropäische britische Diplomat der jüngsten Zeit, mit den Worten „wir haben die EU auf der Höhe ihrer Zeit gesehen. Mit ein wenig Glück werden wir sie noch zu Lebzeiten erleben, aber sie ist dabei sich zu verabschieden. Letzten Endes bestehen doch nur sehr wenige Institutionen für immer“.<sup>14</sup>

---

11 Stephens, P.: 'Europe's not so eternal triangles', *Financial Times*, 01.04.2011.

12 Ebd., S. 11.

13 Stephens, P.: 'Europe's return to Westphalia', *Financial Times*, 24.06.2011, S. 11; Kettle, M.: 'The nationalists have won – Europe's dream is over', *The Guardian*, 24.06.2011, S. 35; Mason, P.: 'The European Dream is in danger: prepare for another rude awakening', *Financial Times*, 25.05.2011, S. 31; Spiegel, P.: 'European Integration is unravelling', *Financial Times*, 31.05.2011, S.13.

14 Kettle, M.: 'The nationalists have won – Europe's dream is over', *The Guardian*, 24.06.2011, S. 35.

# Zypern

Heinz-Jürgen Axt

Nach dem Fehlschlag des Annan-Plans zur Wiedervereinigung Zyperns im April 2004 hatte es bis zum 3. September 2008 gedauert, bevor beide Seiten erneut Verhandlungen aufgenommen hatten. Der Plan war, bis Ende 2009 eine „Lösung von Zypern für Zypern“ zu erreichen. Am 23. Mai 2008 hatten sich der griechisch-zyprische Präsident Dimitris Christofias und sein türkisch-zyprischer Counterpart Ahmet Talat grundsätzlich darauf verständigt, eine bizonale und bikommunale Föderation mit politischer Gleichheit beider Volksgruppen, einer Bundesregierung, einer einheitlichen internationalen Persönlichkeit und zwei konstituierenden Staaten zu schaffen. Fortschritte konnten bei den Themen Regierung, EU und Wirtschaft, nicht aber bei den sensiblen Fragen der Sicherheit, der territorialen Abgrenzung und des Eigentums erreicht werden. Musste man befürchten, dass nach der Wahl von Dervis Eroglu zum Präsidenten der türkischen Zypern am 18. April 2010 der Verhandlungsprozess zum Stillstand kommen könnte, weil sich Eroglu stets als Hardliner positioniert und seinen Vorgänger Talat wegen seiner angeblichen zu weitgehenden Kompromissbereitschaft scharf kritisiert hatte, so wurden die Verhandlungen dennoch weiter geführt. Allerdings wird Eroglu nicht müde, von der „Realität zweier Staaten“ zu sprechen, was verdeutlicht, dass er lediglich an einer losen Föderation interessiert ist. Es kann daher nicht verwundern, dass bisher kein Fortschritt bei den Themen Eigentumsrückgabe, Rückkehr der anatolischen Siedler und Abzug fremder (türkischer) Truppen zu vermelden war.<sup>1</sup>

Gescheitert ist jedenfalls der Plan, beiden Volksgruppen Anfang 2010 einen Versöhnungsplan zur Volksabstimmung vorzulegen. Mittlerweile ist zu vernehmen, dass die Referenden in den ersten vier Monaten des Jahres 2012 stattfinden könnten. Das ist sicher kein optimistisch stimmendes Signal, denn zum einen ist zu befürchten, dass sich das Momentum der 2008 aufgenommenen Verhandlungen verflüchtigt, zum anderen endet die Wahlperiode von Christofias 2013. Und schließlich muss befürchtet werden, dass Zyperns Rats-Präsidentschaft in der EU im zweiten Halbjahr 2012 die Fronten verhärtet. Man wird sich also dem Resümee der International Crisis Group vom Februar 2011 anschließen müssen: „The prospects for a comprehensive solution have never seemed bleaker since 2004“<sup>2</sup>. Positive Nachrichten konnte dagegen die Europäische Kommission vermelden: Im Dezember 2009 waren 99% der 259 Millionen Euro, die die EU den türkischen Zypern nach dem Scheitern des Annan-Plans zugesprochen hatte, vertraglich gebunden und Ende 2010 waren über die Hälfte der Gelder auch ausbezahlt worden.<sup>3</sup>

Die Forderung der EU gegenüber der Türkei, ihre Häfen und Flughäfen für Schiffe und Flugzeuge aus der Republik Zypern zu öffnen, hat Ankara bislang nicht erfüllt. Das Zypernproblem belastet weiterhin die Beziehungen der EU zur Türkei. Nur drei von den

---

1 Zu den Verhandlungspositionen im Einzelnen vgl. Axt, Heinz-Jürgen /Schwarz, Oliver /Wiegand, Simon, Konfliktbeilegung durch Europäisierung? Zypernfrage, Ägäiskonflikt und griechisch-mazedonischer Namensstreit, Baden-Baden 2008, S. 65-164.

2 International Crisis Group, Cyprus: Six Steps toward a Settlement, Nicosia/Istanbul/Brussels, 22.2.2011, S. 2.

3 Vgl. European Commission, Aid Programme for the Turkish Cypriot Community fully contracted, Rapid Pressemitteilung, IP/09/1987, 21.12.2009 .

insgesamt 33 Kapiteln können überhaupt noch geöffnet werden, weil die Republik Zypern, aber auch andere EU-Staaten den Verhandlungsprozess blockieren.<sup>4</sup> Dass Ankara wenig kompromissbereit ist, hat die Ankündigung verdeutlicht, während der EU-Präsidentschaft Zyperns werde es zum Stillstand in den Beziehungen zu EU kommen. Dass wiederum die Beziehungen zwischen den türkischen Zypern und der Türkei keineswegs spannungsfrei sind, zeigte sich im Februar 2011, als rund 10.000 türkische Zyperer gegen die auf Geheiß Ankaras eingeleitete Sparpolitik der Regierung demonstrierten und dabei massenweise Fahnen der Republik Zypern schwenkten, womit sie ihre Identität als Zyperer und ihre Distanz zur Türkei dokumentieren wollten. Dass dabei auf Transparenten zu lesen war „Hände weg von den türkischen Zypern“, brachte den türkischen Ministerpräsidenten Erdoğan in Rage: „Sie nehmen unser Geld und sagen dann, wir sollten abhauen.“<sup>5</sup> Schließlich habe die Türkei für Zypern Blut vergossen und besitze dort strategische Interessen. Als die deutsche Bundeskanzlerin bei ihrem fünfstündigen Besuch im Süden Zyperns am 11. Januar 2011 die Türkei und die türkischen Zyperer, nicht aber die griechischen Zyperer zu mehr Kompromissbereitschaft bei den Verhandlungen aufgefordert hatte, führte das zu harschen Protesten. Ministerpräsident Erdoğan warf Angela Merkel vor zu vergessen, dass sie selbst die Aufnahme der geteilten Insel in die EU als ein Fehler bezeichnet habe.<sup>6</sup>

Die Finanz- und Wirtschaftskrise des Jahres 2009 ist auch an Zypern nicht spurlos vorbeigegangen. Wegen des nachlassenden Wachstums und umfangreicher wirtschaftlicher Stützungsmaßnahmen stieg die Verschuldung. Die Schulden erreichten 2010 einen Stand von 60,8% des Bruttoinlandsprodukts (BIP), das Budgetdefizit kam 2009 auf 6,1% und 2010 auf 5,3% des BIP. Weil auch Zypern damit die zulässigen Grenzen des Stabilitäts- und Wachstumspakts verletzt hatte, war Nikosia gezwungen, ein Konvergenzprogramm aufzulegen, um die Verschuldung zu begrenzen. Danach soll das Defizit 2011 auf 4% und 2012 auf 2% des BIP gesenkt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, hat die Regierung Sparmaßnahmen angekündigt. So soll der Beamtenapparat abgebaut werden. Für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst werden immerhin rund ein Drittel der gesamten Staatsausgaben benötigt, die Personalkosten machen rund ein Sechstel des BIP aus. Die Europäische Kommission verweist darauf, dass nicht nur die globale Krise, sondern auch hausgemachte Faktoren die Verschlechterung der fiskalischen Lage Zypern bedingt haben. So seien die Reallohne mehr als die Produktivität gestiegen. Die automatische Anpassung der Löhne an die Preisentwicklung (cost of living allowance, COLA) habe diesen Trend verstärkt. Nachdem 2005 das Renteneintrittsalter von 60 auf 63 Jahre erhöht worden war, stiegen die Ausgaben der Pensionskassen. Zyperns internationale Wettbewerbsfähigkeit hat gelitten.<sup>7</sup> Wenn in der Folge Zypern seine Sparpolitik intensivieren muss, sind Konflikte mit den Gewerkschaften vorherzusehen, die wiederum dem Präsidenten der kommunistischen AKEL-Partei nahe stehen. Schließlich ist zu erwähnen, dass Banken aus Zypern immerhin 31 Mrd. Euro an Staatsanleihen Griechenlands halten. Sollte Griechenland zahlungsunfähig werden, träfe dies Zypern hart. Das Land müsste die Euro-Partner um Beistand bitten.

---

4 Vierzehn Kapitel sind wegen verschiedener Aspekte des Zypernproblems blockiert, Frankreich hat fünf Kapitel gesperrt.

5 Vgl. Zorn auf Ankara, Frankfurter Rundschau, 11.2.2011, <http://www.fr-online.de/politik/zorn-auf-ankara/-/1472596/7184094/-/index.html>.

6 Vgl. Hürriyet Daily News, 12.1.2011.

7 Vgl. European Commission, Cyprus: Macro Fiscal Assessment. An Analysis of the April 2010 Update of the Stability Programme, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/sgp/pdf/20\\_scps/2009-10/02\\_technical\\_assessment/cy\\_2010-05-26\\_ta\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/20_scps/2009-10/02_technical_assessment/cy_2010-05-26_ta_en.pdf).



## **7. Die Erweiterung der Europäischen Union**



# Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union

Barbara Lippert

Unter belgischer und ungarischer Ratspräsidentschaft verlief der Beitrittsprozess routiniert und ereignisarm. Immerhin konnten mit Kroatien die Verhandlungen im Juni 2011 abgeschlossen werden. Obwohl die Verschuldungskrise in einigen Eurostaaten und die Umwälzungen in Nordafrika die EU Agenda beherrschten, befassten sich die EU-Akteure regelmäßig mit den politischen Entwicklungen auf dem Westbalkan. Darin zeigen sich erneut die Vorteile einer bürokratischen Erweiterungspolitik, die sich auch in Zeiten großer Beanspruchung durch andere Herausforderungen, an die Fahrpläne und Routinen im Umgang mit den Kandidaten hält. Stetige politische Aufmerksamkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten erhielt jedoch die Türkei, vor allem wegen ihrer Bedeutung als Regionalmacht an der Schnittstelle zum Nahen und Mittleren Osten. Diese Wahrnehmung löst in der EU und Ankara mehr und mehr die Fixierung auf die weiterhin stagnierenden Verhandlungen über den Beitritt ab.

## Das Kandidatenfeld im Überblick

Nachdem die EU am 30. Juni 2011 das letzte Verhandlungskapitel mit Kroatien geschlossen hat, laufen nur mehr die Verhandlungen mit Island und der Türkei weiter. Wegen des griechisch-mazedonischen Namenstreits konnte der Europäische Rat trotz der neuerlichen Empfehlung der Europäischen Kommission weiterhin kein grünes Licht für Verhandlungen mit Skopje geben, das seit 2005 als Kandidat in Wartstellung steht. In ihren Stellungnahmen zu den Anträgen auf Mitgliedschaft aus Albanien und Montenegro empfahl die Kommission, Verhandlungen zu beginnen, sobald die Beitrittskriterien in „erforderlichem Maß“ erfüllt sein werden.<sup>1</sup> Für Tirana nannte sie 12 Schlüsselprioritäten, für Podgorica sieben. Montenegro sprach der Europäische Rat im Dezember 2010 aber bereits den Kandidatenstatus zu.<sup>2</sup> Bosnien-Herzegowina und Kosovo haben noch kein Beitrittsgesuch eingereicht. Der Rat forderte die Kommission im Oktober 2010 auf, ihre Stellungnahme zum Antrag Serbiens, den die Regierung Cvetkovic im Dezember 2009 eingereicht hatte, auszuarbeiten.<sup>3</sup> Ein großes Hindernis bleibt, dass Belgrad sein schwieriges Verhältnis zu Kosovo noch nicht so weit normalisiert hat, dass sich eine pragmatische Kooperation zum Nutzen der Bürger durchsetzt. Als positiven Schritt wertet die EU die Auslieferung des wegen massiver Kriegsverbrechen gesuchten Ratko Mladic an den Internationalen Strafgerichtshof für das frühere Jugoslawien und die Festnahme des mutmaßlichen Kriegsverbrechers Goran Hadzic.<sup>4</sup>

---

1 Europäische Kommission: Stellungnahmen zu den Anträgen Albaniens und Montenegros auf Beitritt zur Europäischen Union, KOM(2010) 680 und KOM(2010) 670, jeweils S. 12, beide Brüssel, 9.11.2010.

2 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 16./17. Dezember 2010, S. 3, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/118604.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/118604.pdf).

3 Vgl. die Schlussfolgerungen zu Serbien in Rat der EU: 3040. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten), Ratsdokument 15349/10, Luxemburg, 25.10.2010, S. 9.

Die Kommission legte turnusgemäß im November 2010 ihr Erweiterungspaket vor, erstmals unter der Ägide von Erweiterungskommissar Füle. Es enthält eine Mitteilung zur Erweiterungsstrategie 2010-2011, sieben Fortschrittsberichte und die beiden Stellungnahmen sowie analytische Berichte zu den Antragstellern Albanien und Montenegro.<sup>5</sup> Auf diese Referenzdokumente stützte der Rat seine weiteren Einschätzungen und Entscheidungen; das Europäische Parlament nahm in Entschliefungen und Berichten dazu Stellung.<sup>6</sup> Der Europäische Rat billigte die Schlussfolgerungen des Rats ohne Abstriche oder Zusätze.<sup>7</sup>

Die Einschätzung der Kommission, die von einem „neuen Schwung“<sup>8</sup> im Erweiterungsprozess spricht, ist zumindest länderweise zu differenzieren. Im Untersuchungszeitraum liberalisierte die EU ihre Visapolitik mit Bosnien-Herzegowina und Albanien, wie Ende 2009 schon mit Mazedonien, Serbien und Montenegro. Damit hat die EU einen der stärksten Anreize verbraucht, den sie zur Belebung des Tempos und der Qualität von Reformen in den Zielländern einsetzen kann. Zu den generellen und strukturell bedingten Problemen zählen hier die verantwortungsvolle Staatsführung, Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaftsreformen (Privatisierung) und die administrativen und andere Kapazitäten zur Übernahme des Acquis.<sup>9</sup>

Als wichtige Herausforderungen in den Kandidaten- und potentiellen Bewerberländern nannte die Kommission die Bewältigung der Wirtschaftskrise, von der die Türkei, Kroatien und auch die übrigen Länder des Westbalkan, wenn auch in unterschiedlichem Grad betroffen seien. Soziale Inklusion, Festigung der Rechtsstaatlichkeit und Stärkung der öffentlichen Verwaltung, die Gewährleistung der freien Meinungsäußerung und Medienfreiheit, die Aussöhnung zwischen Bevölkerungsgruppen, insbesondere im Westbalkan, aber auch mit Blick auf die Kurden in der Türkei stellen große Anforderungen dar. Unschwer zu erkennen ist, dass alle diese Problemlagen in einem längeren Zeitraum zu bearbeiten sind. Die EU ist hier vor allem gefragt, Standards und Prinzipien für die innere Entwicklung und Annäherung an den EU-Acquis zu setzen, diese Prozesse zu unterstützen und zu fördern, und kontraproduktives Verhalten zu kritisieren und wenn nötig zu sanktionieren. Das geschieht im Rahmen der Heranführungshilfe z.B. durch die Höhe der bereitgestellten Mittel und die inhaltliche Ausrichtung der Hilfe auf grundlegende Defizite in den Ländern.

---

4 Vgl. u.a. die Statements von Herman Van Rompuy, PCE 130/11, und Stefan Füle, MEMO/11/350, beide Brüssel, 26.5.2011; Joint statement by President Van Rompuy, President Barroso and High Representative Ashton on the arrest of Goran Hadzic, EUCO 53/11, Brüssel, 20.7.2011.

5 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2010-2011, KOM(2010) 660; dies.: Stellungnahmen zu den Anträgen Albaniens und Montenegros und Analytical Reports, SEC(2010) 1335, SEC(2010) 1334; dies.: Fortschrittsberichte zu Kroatien, Türkei, Island, FJR Mazedonien, Bosnien und Herzegowina, Serbien und Kosovo, SEK(2010) 1326-1335, alle Brüssel, 9.11.2010.

6 Vgl. Rat der EU: 3060. Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten), Ratsdokument 17871/10, Brüssel, 14.12.2010, S. 11-22; Europäisches Parlament: Entschliefungen zu den Fortschrittsberichten 2010 über Island und die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, P7\_TA(2011)0150 und P7\_TA(2011)0151, Straßburg, 7.4.2011, über die Türkei und Montenegro, P7\_TA(2011)0090 und P7\_TA(2011)0091, Straßburg, 9.3.2011, über Kroatien, P7\_TA(2011)0059, Straßburg, 16.2.2011 und zur Integration Serbiens in Europa, P7\_TA(2011)0014, Straßburg, 19.1.2011.

7 Vgl. Europäischer Rat (Brüssel): Schlussfolgerungen des Vorsitizes, 16./17. Dezember 2010, S. 3.

8 Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie 2010-2011, S. 2.

9 Vgl. hier und für den folgenden Absatz Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie 2010-2011, S. 2-13.

Für die Türkei, Kroatien und Mazedonien stehen 2010 und 2011 Mittel aus dem Instrument für die Heranführungshilfe (IPA) in Höhe von insgesamt knapp 2 Mrd. Euro zur Verfügung. Davon entfallen auf die Türkei rund 1,436 Mrd. Euro, auf Kroatien 310 Mio. Euro und auf Mazedonien 190 Mio. Euro. Für Island sind erstmals 2011 10 Mio. Euro eingeplant. Für die übrigen Länder des Westbalkans einschließlich des Kosovo sind 2010 und 2011 Heranführungshilfen in Höhe von etwas über einer Milliarde Euro vorgesehen.<sup>10</sup>

## Laufende Verhandlungen

### *Kroatien: am Ziel*

Wenn alles nach Plan läuft, wird Kroatien am 1. Juli 2013 das 28. Mitglied der EU. Nach 69 Monaten schloss die EU die Verhandlungen ab, die somit nur wenig länger als die zur Osterweiterung dauerten. Dieser positive Ausgang war keineswegs sicher. Zwar konnten bis Ende 2010 unter belgischer Präsidentschaft weitere acht Kapitel geschlossen werden.<sup>11</sup> Auch legten Kroatien und Slowenien den Streit um den Grenzverlauf in der Adria bei. Doch noch im Herbst hatte die Kommission die Defizite im Bereich Justiz und Grundrechte (Verhandlungskapitel 23) stark kritisiert. Kommissar Füle deklarierte mehrfach, Kandidaten müssten zu hundert Prozent beitragsreif sein.<sup>12</sup> Ein verfrühter Beitritt nach dem Muster von Rumänien und Bulgarien sollte in jedem Fall ausgeschlossen werden. Denn beide Länder stehen mittlerweile im vierten Jahr unter besonderer Kontrolle im Bereich von Justiz und Korruptionsbekämpfung.<sup>13</sup> Mitgliedstaaten wie Frankreich, Deutschland und die Niederlande machten grundsätzliche Vorbehalte gegen die Arbeitsweise der Justiz in beiden Ländern geltend, als sie sich gegen deren ursprünglich für Ende März 2011 angestrebten Beitritt zum Schengen-Raum wandten.<sup>14</sup>

Um die intensive Beobachtung der Entwicklungen zu dokumentieren und den Druck auf die Regierung Kosor zu erhöhen, veröffentlichte die Kommission im März 2011 einen Zwischenbericht zum Kapitel 23. Monita betrafen die Unabhängigkeit der Justiz, besonders die mangelhafte Transparenz bei der Ernennung von Richtern, den enormen Rückstau bei anhängigen Gerichtsverfahren, die bei einer Dreiviertelmillion liegen; den Kampf gegen Korruption und organisierte Kriminalität, die rechtliche Aufarbeitung von Kriegsverbrechen und Kooperation mit dem Haager Tribunal sowie die Gewährleistung von Grundrechten.<sup>15</sup>

---

10 Europäische Kommission: Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) revised Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2011-2013, COM(2010) 640, Brüssel, 10.11.2010, S. 6-11.

11 Beitrittskonferenzen fanden statt am 27.7.2010, 5.11.2010 (auf Stellvertreterebene) und am 22.12.2010 (auf Ministerebene). Dabei wurden die Kapitel Lebensmittelsicherheit, Tier- und Pflanzengesundheit, Finanzkontrolle, Kapitalverkehr, Verkehr, Institutionen, Recht, Freiheit und Sicherheit, Umweltschutz sowie Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik geschlossen. Unter ungarischer Präsidentschaft wurden dann auf Beitrittskonferenzen am 19.4.2011 (Ministerebene), 6.6.2011 (Stellvertreterebene) und 30.6.2011 (Ministerebene) die ausstehenden Kapitel Regionalpolitik und Koordinierung der Strukturinstrumente, Landwirtschaft und ländliche Entwicklung, Fischerei sowie Wettbewerbspolitik, Justiz und Grundrechte, Finanz- und Haushaltsbestimmungen und Sonstiges geschlossen.

12 Vgl. z.B. Stefan Füle: Press points on Enlargement Package, SPEECH/10/639, Brüssel, 9.11.2010.

13 Vgl. die halbjährlichen Fortschrittsberichte der Kommission, zuletzt im Sommer 2011, über Bulgariens und Rumäniens Fortschritte im Rahmen des Kooperations- und Kontrollverfahrens, KOM(2011) 459 und 460 und die dazugehörigen Technical Updates, SEK(2011) 967 und 968, alle Brüssel, 20.7.2011.

14 Vgl. Agence Europe: EU/Schengen: Accession by Bulgaria and Romania blocked, 22.12.2010. Der Rat will sich spätestens im September 2011 mit dem Thema befassen. Vgl. Rat der EU: 3096. Tagung des Rates (Justiz und Inneres), Luxemburg, 9./10.6.2011, Ratsdokument 11008/11.

Ein weiteres schwieriges Kapitel war die Wettbewerbspolitik, wobei es vor allem um die Privatisierung der Schiffswerften und den Abbau von Subventionen in diesem Sektor sowie im Stahlsektor geht. Zu den Restrukturierungsplänen in diesen Bereichen werden dem Beitrittsvertrag zwei Protokolle beigefügt und eine Implementierungskontrolle verabredet.<sup>16</sup>

Einige Regierungen, beispielsweise in Kopenhagen, den Haag oder London nahmen eine sehr kritische Haltung ein und traten für ein Aufschieben des Verhandlungsabschlusses bzw. einen dem Beitritt nachgelagerten Kontrollmechanismus ein. Das Europäische Parlament und insbesondere der österreichische Berichterstatter Hannes Swoboda aus der Sozialdemokratischen Fraktion (S&D) verströmten jedoch beständig positive Prognosen und Zuversicht hinsichtlich Beitrittsreife und Abschluss der Verhandlungen bis Mitte 2011.<sup>17</sup>

Das Ergebnis bleibt jedoch zwiespältig. Denn offenkundig muss eine spezielles Kontrollregime bis zum Beitritt etabliert werden, weil Kroatien gegenwärtig weder alle Auflagen erfüllt noch die EU sicher sein kann, dass Zagrebs Anstrengungen nicht nachlassen. Deutschland und Frankreich schlugen deshalb ein Monitoring-Verfahren vor, das sich auf den Zeitraum zwischen Unterzeichnung und Inkrafttreten des Beitrittsvertrags erstreckt.<sup>18</sup> Alle sechs Monate wird die Kommission nun über die Implementierung in den Bereichen Korruptionsbekämpfung, Justizwesen, Kooperation mit dem Internationalen Strafgerichtshof sowie Wettbewerbspolitik Bericht erstatten. Der Rat kann auf Vorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit alle geeigneten Maßnahmen beschließen und durch diesen Verzicht auf Konsens mögliche Blockaden durch einzelne Mitglieder umgehen. Die EU schreckte aber offenbar davor zurück, das Inkrafttreten des Beitrittsvertrags an die Leistungsbilanz zu knüpfen. So könnten nur Mitgliedstaaten im Verlaufe der Ratifizierung des Beitrittsvertrags in ihren Ländern die Notbremse ziehen. Der Beitrittsvertrag soll im Dezember 2011 unterzeichnet werden, so dass erst dann eine Gesamtübersicht über Zahl, Umfang und Dauer der Übergangsregelungen möglich ist.

### *Island: zügige Eröffnung*

Mit Island eröffnete die EU nach dem förmlichen Verhandlungsbeginn im Juli 2010 und mit Abschluss des Screening-Prozesses auf der zweiten Beitrittskonferenz am 27.6.2011 die Kapitel zum öffentlichen Auftragswesen, zur Informationsgesellschaft und Medien, zu Wissenschaft und Forschung sowie Bildung und Kultur. Die beiden letztgenannten Kapitel konnten auch gleich vorläufig geschlossen werden. Darin zeigt sich der bereits hohe Integrationsgrad Islands, das schon seit 16 Jahren an Programmen der EU in diesen Politikfeldern teilnimmt. Durch seine EWR-Mitgliedschaft, die einer vollen Teilnahme am Binnenmarkt gleichkommt, hat Island einen erheblichen Vorsprung vor anderen Anwärtern. Jedoch vermeidet die EU jeden Anschein einer Sonderbehandlung oder einer Abkürzung des Aufnahmeverfahrens für Reykjavik. Schwierige Verhandlungen sind bei der Über-

---

15 Europäische Kommission: Zwischenbericht an das Europäische Parlament und den Rat über Reformen in Kroatien im Bereich Justiz und Grundrechte (Verhandlungskapitel 23), KOM(2011) 110, Brüssel, 2.3.2011; Rat der EU: 3060. Tagung, S. 15. Zur Kritik vgl. Andrea Despot und Dusan Reljic, Kroatiens Drängen in die EU. Ein verfrühter Beitritt würde dem Land, den anderen Kandidaten und der EU schaden, SWP Aktuell 26/2011.

16 Vgl. Rat der EU: Accession Conference at Ministerial level closes negotiations with Croatia, Ratsdokument 12332/11, Brüssel, 30.6.2011, S. 2.

17 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung zum Fortschrittsbericht 2010 über Kroatien, Punkt C; Der Standard (Onlineausgabe): Swoboda: Verhandlungen mit Kroatien im Juni fertig, 14.3.2011.

18 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung: Kroatien erwartet das Ja der EU, 10.6.2011.

nahme des Acquis in der gemeinsamen Fischereipolitik der EU zu erwarten.<sup>19</sup> Dass die Isländer es in einer Volksabstimmung im April 2011 ablehnten, Kompensationszahlungen in Höhe von 3,9 Mrd. Euro an Sparer in Großbritannien und die Niederlande zu zahlen, soll keine Auswirkungen auf die Verhandlungen haben. Die Kommission verweist hier auf die Zuständigkeit der EFTA-Aufsichtsbehörde.<sup>20</sup> Es bleibt jedoch abzuwarten, ob es gelingt, den Streit um die Icesave-Bank nur bilateral auszutragen und aus den Verhandlungen herauszuhalten. Das EP forderte die isländische Regierung zudem auf, die öffentliche Debatte über den Beitritt des Landes und die Implikationen der Mitgliedschaft zu führen.<sup>21</sup> Nach einer Umfrage vom Herbst 2010 überwiegen in der isländischen Bevölkerung die Beitrittsgegner leicht mit 45 zu 43%.<sup>22</sup>

### *Türkei: Verhandlungsstillstand*

Die Verhandlungen mit der Türkei kamen nicht vom Fleck: Nur das Kapitel Wissenschaft und Forschung ist vorläufig geschlossen und 12 weitere sind eröffnet; achtzehn Kapitel sind auf den Ratsbeschluss vom 11.12.2006 (!) hin ausgesetzt oder werden von Frankreich, Zypern oder anderen EU-Staaten blockiert.<sup>23</sup> Um die Kapitel Öffentliche Auftragsvergabe, Beschäftigung und Soziales und Wettbewerbspolitik zu eröffnen, erfüllt die Türkei aus Sicht der EU die Zielvorgaben (Benchmarks) nicht ausreichend.<sup>24</sup>

Die EU hat es mit einem ausgesprochen selbstbewussten Verhandlungspartner zu tun. Der positive Ausgang des Verfassungsreferendums im September 2010 und der Sieg bei den Parlamentswahlen im Juni 2011 haben Ministerpräsident Erdogan und die AKP gestärkt.<sup>25</sup> Zwar bleiben der Umgang mit der kurdischen Bevölkerung und die weiteren Reformen für eine liberale und moderne Verfassung dringend, aber Ankara sieht nun Brüssel unter Handlungszwang. Das gilt für die Liberalisierung der Visapolitik, die Ankara benachteiligt, etwa gegenüber den Westbalkan-Ländern. Immerhin schlossen beide Seiten im Januar 2011 die Verhandlungen über das Rückübernahmeabkommen ab. Darin sind Bestimmungen zum Visadialog und zur Erleichterung der Ausstellung von Visa für bestimmte Gruppen türkischer Staatsangehöriger enthalten. Die Unterzeichnung des Abkommens steht noch aus. Ankara will die Ratifizierung verweigern, wenn es nicht zu spürbaren Erleichterungen bei der Visavergabe kommt. Die Türkei strebt darüber hinaus generell die Befreiung von der Visapflicht an.<sup>26</sup> Wirtschaft und Unternehmen in der EU, die enge Geschäftsverbindungen in die Türkei unterhalten, unterstützen Ankaras Forderungen. Zudem wirft die Türkei Deutschland und anderen EU-Staaten eine diskriminierende und restriktive Behandlung vor, die den aus dem Zusatzprotokoll zum Assoziierungs-

---

19 Siehe auch Europäisches Parlament: Entschließung zum Fortschrittsbericht 2010 über Island, Punkte 23-28.

20 Vgl. Joint statement by Commissioner Stefan Füle and Commissioner Michel Barnier on the outcome of the referendum on the Icesave agreement, MEMO/11/231, Brüssel, 11.4.2011.

21 Vgl. Europäisches Parlament: Entschließung zum Fortschrittsbericht 2010 über Island, Punkt 33.

22 Vgl. Europäische Kommission, Standard Eurobarometer 74 Herbst 2010, Annex, S. 93, Brüssel, 18.2.2011.

23 Es handelt sich um die Kapitel Freier Warenverkehr, Arbeitnehmerfreizügigkeit, Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr, Finanzdienstleistungen, Landwirtschaft, Fischerei, Verkehr, Energie, Wirtschafts- und Währungspolitik, Regionalpolitik, Justiz und Grundrechte, Recht, Freiheit und Sicherheit, Bildung und Kultur, Zollunion, Außenbeziehungen, Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Finanz- und Haushaltsbestimmungen sowie Institutionen.

24 Vgl. Rat der EU: 49th EU-Turkey Association Council, Ratsdokument 9306/11, Brüssel, 19.4.2011.

25 Siehe dazu den Beitrag von Günther Seufert in diesem Band.

26 Diese Forderung vertrat allen voran Ministerpräsident Erdogan u.a. bei seiner Eröffnungsrede der Cebit am 28. Februar 2011, vgl. z.B. Welt Online: Erdogan an Deutschland – „Wir lieben Sie!“, 28.2.2011.

abkommen erwachsenden Rechten für eine visafreie Einreise widerspräche. Die Türkei beruft sich hier auf die Entscheidung Soysal des Europäischen Gerichtshofs vom Februar 2009.<sup>27</sup> Ein Fahrplan für die Visaliberalisierung und die volle Implementierung des Rückübernahmeabkommens wäre sicherlich ein Hebel für die Wiederbelebung der Beitrittsverhandlungen. Im September 2010 appellierten der britische und der finnische Außenminister an die EU-Partner, die Verhandlungen zu deblockieren und warben mit einem vagen Vorschlag dafür, der Türkei einen Sitz am Tisch der EU einzuräumen und insbesondere bei GASP und wirtschaftlichen Themen enger zu kooperieren. Dieser Vorstoß blieb indes ohne praktische Konsequenzen. Die Hohe Vertreterin machte klar, dass die Türkei weiterhin als Beitrittskandidat, nicht aber als strategischer Partner behandelt würde.<sup>28</sup>

Im Fortschrittsbericht vom November 2010 hatte die Kommission das Erlahmen des Beitrittsprozesses beklagt. Käme die Türkei ihren Verpflichtungen aus dem Ankara-Protokoll nach, würde sie also ihre Häfen für Schiffe und Flugzeuge der Republik Zypern öffnen, könnten die acht eingefrorenen Kapitel auf die Tagesordnung kommen. Kritisch bilanziert die Kommission politische Entwicklungen im Land, so die Unabhängigkeit der Justiz, Einschränkung der Medienfreiheit sowie der freien Meinungsäußerung und Religionsfreiheit. Die politischen Kriterien erfüllt die Türkei wie seit Beginn der Verhandlungen nur „ausreichend“.<sup>29</sup> Kritisch äußerte sich auch das EP zur diesen Verschlechterungen. Die EVP-Fraktion hatte sich erfolglos darum bemüht, in die Entschließung eine Passage über die Möglichkeit einer privilegierten Partnerschaft einzufügen. Die Sozialisten setzten sich ebenfalls nicht damit durch, die „volle EU-Mitgliedschaft“ als gemeinsames Ziel festzuschreiben.<sup>30</sup> Damit blieb es bei der bereits im Vorjahr gefundenen Formel, dass die 2005 begonnenen Verhandlungen der „Beginn eines langen Prozesses mit offenem Ende“ seien.<sup>31</sup> Ankaras Chefverhandler Bagis wertete den Fortschrittsbericht 2010, in dem die EU beispielsweise die Verfassungs- und Justizreform als ermutigende Fortschritte würdigt, als den positivsten, den sein Land bisher erhalten habe.<sup>32</sup> Dem steht jedoch der Negativtrend bei den bilateralen Beitrittsgesprächen gegenüber.

### **Erweiterungsstrategie der EU und öffentliche Meinung**

Der Rat bekräftigte die Kernaussagen des erneuerten Konsenses über die Erweiterung, beruhend auf den „drei K“, nämlich der „Konsolidierung der Verpflichtungen, einer fairen und entschlossenen Konditionalität, einer besseren Kommunikation sowie der Fähigkeit der EU zur Aufnahme neuer Mitglieder“<sup>33</sup>. Kroatien ist das erste Land, das Verhandlungen abgeschlossen hat, bei dem die 27 EU-Staaten einstimmig Zielgrößen für die Eröffnung und das Schließen der einzelnen Verhandlungskapitel festgelegt hatten. Zunächst von Kandidaten als Schritt kritisiert, der die Verhandlungen noch stärker bürokratisiert und die

---

27 Süddeutsche Zeitung (Onlineausgabe): Grenzfall, 7.7.2011; Christian Bernstein: Streit um Visafreiheit für Türken, 13.4.2011, <http://www.wdr.de/themen/politik/nrw05/integration/110411.jhtml>.

28 Vgl. William Hague/Alexander Stubb: Turkey can be a boon in Brussels, in: Financial Times, 8.9.2010; Barbara Lippert: EU-Erweiterung. Vorschläge für die außenpolitische Flankierung einer Beitrittspause (SWP-Studie 7/2011), Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, März 2011, S. 25.

29 Europäische Kommission, Erweiterungsstrategie 2010-2011, S. 42.

30 Vgl. die Pressemitteilung des Europäischen Parlaments: EU-Beitritt: EP bemängelt zähe Fortschritte der Türkei und begrüßt Kandidatur Montenegros, 9.3.2011.

31 Europäisches Parlament: Entschließung Fortschrittsbericht 2010 Türkei, Punkt A.

32 Hürriyet Daily News: EU report 'most positive so far', says Turkish minister, 9.11.2010.

33 Rat der EU: 3060. Tagung, S. 11.



Stellung der EU-Regierungen weiter stärkt, hat das Benchmarking doch positive Effekte: es trägt zur eindeutigeren Operationalisierung der Beitrittsanforderungen und daraus abzuleitenden Fahrplänen für die Anpassungen und Reformen in den Kandidatenländern bei. Der Rat unterstreicht, dass die weitere Glaubwürdigkeit des auf der Beachtung der drei K beruhenden Erweiterungsprozesses ein wichtiger Faktor ist, „um die Unterstützung der Mitgliedstaaten zu sichern und die Reformagenda der (potenziellen) Bewerberländer voranzubringen“<sup>34</sup>.

Die öffentliche Meinung ist in den 27 EU-Staaten in der Frage der Fortsetzung der Erweiterung gespalten: 45% sprachen sich im November 2010 dagegen und 43% dafür aus. In der alten EU-15 überwiegen die Erweiterungsgegner deutlich, nur 37% unterstützen die Fortsetzung der Erweiterung. In den zwölf seit 2004 beigetretenen Ländern zeigt sich ein umgekehrtes Bild. Dort ist eine klare Mehrheit von 67% für die Erweiterung. Traditionell genießen die EFTA-Länder die höchsten Zustimmungswerte, zwischen 75% für die Schweiz und 60% für Island. Mit deutlichem Abstand folgt Kroatien, das immerhin noch 47% Zustimmung verbuchen kann. Die übrigen Länder des Westbalkans finden mit 34-36% bzw. 29% (Kosovo) nur bei einer Minderheit Unterstützung für ihren Beitritt. Besonders negativ ist die Einstellung zum Beitritt der Türkei, die nur von 30% befürwortet, aber von 59% abgelehnt wird. Nur in fünf Ländern (Slowenien, Litauen, Ungarn, Rumänien und Schweden) gibt es mehr Befürworter als Gegner. Die Gründe liegen zumeist bei wirtschaftlichen und finanziellen Kosten, einschließlich der Sorge vor Einwanderung, sowie bei den kulturellen Unterschieden. In Frankreich und Österreich, wo ein Referendum über den Beitritt der Türkei angekündigt ist, ist die Bevölkerung besonders negativ eingestellt. Generell ist die Erweiterungsgegnerschaft am größten in Österreich (67%), Deutschland (65%), Großbritannien und Finnland (59%). Die meisten Befürworter sind in Ungarn (71%), Polen (70%) und der Slowakei (68%) zu finden.<sup>35</sup>

## **Ausblick**

Die Hohe Vertreterin Ashton und vor allem Erweiterungskommissar Füle haben 2010/2011 in den Westbalkan-Staaten starke Präsenz gezeigt.<sup>36</sup> Dieses relativ hohe Profil ist eher krisenhaften als positiven politischen Entwicklungen zuzuschreiben. Beim Westbalkan-Forum im Juni 2011 forderte Füle von den politischen Eliten der Region, gegen ihre eigene Erweiterungsapathie und die der Bevölkerung anzugehen. Dann könne 2011 ein Jahr neuen Erweiterungsschwungs werden.<sup>37</sup> Allein vom Beitritt Kroatiens dürfte jedoch kein starkes Signal des Aufbruchs an die Nachbarn ausgehen. Die kroatische Bevölkerung ist seit langem skeptisch bis negativ zur EU-Mitgliedschaft eingestellt. Dazu trägt auch bei, dass der Abschluss der Beitrittsverhandlungen im Vorlauf zu den Parlamentswahlen 2011/2012 nicht überparteilich als Erfolg kroatischer Politik gefeiert und als positive Zäsur für die

---

34 Rat der EU: 3060. Tagung, S. 11.

35 Europäische Kommission, Standard Eurobarometer 74, S. 68, 70, 71. Vgl. außerdem Jürgen Gerhards/Silke Hans: *Why not Turkey? Attitudes towards Turkish Membership in the EU among Citizens in 27 European Countries*, in: *Journal of Common Market Studies* 4/2011, S. 741-766.

36 Neben zahlreichen hochrangigen bilateralen Treffen mit Regierungsvertretern der Westbalkan-Länder in Brüssel und in den jeweiligen Hauptstädten unternahm Füle zuletzt im April und Mai 2011 zusammen mit Kommissionspräsident Barroso zwei jeweils mehrtägige Westbalkan-Reisen. Ashton besuchte z.B. im Mai 2011 Bosnien-Herzegowina, Serbien und Kosovo und empfing im Juli 2011 Kosovos Ministerpräsident Thaci in Brüssel.

37 Stefan Füle: *Address to the Western Balkan Forum*, SPEECH/11/463, Luxemburg, 20.6.2011.

Zukunft des ganzen Landes gewürdigt wird.<sup>38</sup> Das mit rund viereinhalb Millionen Einwohnern recht kleine Land dürfte nur wenig zum wirtschaftlichen und politischen Potential der EU beitragen können. Mit wesentlichen Auswirkungen auf Institutionen und Politiken der EU ist nicht zu rechnen.

Die größten Herausforderungen der Erweiterungspolitik liegen für die EU darin, der proklamierten Maxime gerecht zu werden, dass sie nur jene Länder aufnimmt, die zu einhundert Prozent beitragsreif sind. Die potentiellen und aktuellen Kandidaten sind jedoch entweder Transformationsländer, die im Innern und untereinander langlebige Konflikte um Grenzen, Minderheiten und die gemeinsame Vergangenheit austragen. Andere sind wie die Türkei unter integrationspolitischen Vorzeichen sehr voraussetzungsvolle Kandidaten, für deren Aufnahme die EU hohe politische Anpassungskosten veranschlagen muss. Die zweite Maxime der EU-Erweiterungspolitik, nur dann weitere Länder aufzunehmen, wenn sie selbst zu einhundert Prozent aufnahmefähig ist, ist eine sehr hohe Hürde für die bereits heute von starken wirtschaftlich-sozialen und politischen Unterschieden bestimmte Union. Die EU-28 mag deshalb immer mehr zur Einschätzung gelangen, dass immer größer nicht immer stärker bedeutet. Die Themen Überdehnung, innerer Zusammenhalt und Steuerungsfähigkeit bleiben auf der Agenda Brüssels und der Regierungen der EU-Mitgliedstaaten.

### **Weiterführende Literatur**

Adam Balcer (Hrsg.): Poland and the Czech Republic: Advocates of the EU Enlargement?, demosEuropa: Warschau 2010.

Christophe Hillion: The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (Report No. 6), November 2010.

Barbara Lippert: EU-Erweiterung: Das Restprogramm, in: Annegret Bendiek/Barbara Lippert/Daniela Schwarzer (Hrsg.), Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP-Studie 18/2011), S. 118-129.

---

38 Vgl. Gallup: Balkan Monitor: 2010 Summary of Findings, S. 22, [http://www.balkan-monitor.eu/files/Balkan-Monitor-2010\\_Summary\\_of\\_Findings.pdf](http://www.balkan-monitor.eu/files/Balkan-Monitor-2010_Summary_of_Findings.pdf), [www.volksgruppen.orf.at](http://www.volksgruppen.orf.at): EU-Beitritt Kroatiens in Umfragen, 28.6.2011.

# Island

Burkard Steppacher

Bemerkenswert mühsam gehen die Beitrittsverhandlungen zwischen Island und der Europäischen Union voran.<sup>1</sup> Dabei könnte alles so einfach sein. Denn viele Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft stimmen: Island hat durch die EWR-Mitgliedschaft sein Recht in vielen Politikbereichen schon seit längerem an EU-Standards angeglichen.<sup>2</sup> Darüber hinaus ist das Land als Teil der Nordischen Passunion seit 2001 Mitglied des Schengener Abkommens und kooperiert zudem als NATO-Gründungsmitglied auch sicherheitspolitisch eng mit der EU.

Die nordatlantische Vulkaninsel ist mit 320.000 Einwohnern bevölkerungsmäßig ein kleines Land, im Vergleich dazu gibt es alleine in Deutschland über dreißig Landkreise mit jeweils mehr Einwohnern, so dass ein EU-Beitritt Islands die heute 27 EU-Mitglieder nicht vor unüberwindbare Schwierigkeiten stellen sollte. Allerdings pflegen die Isländer als alte Nation mit einer langen Geschichte eine hohe nationale Identität. Trotz einer über tausendjährigen Tradition ist Island dabei ein junger Staat, erst im 20. Jahrhundert wurde die Insel von Dänemark unabhängig und war auch in der Folgezeit in ihrer politischen und wirtschaftlichen Selbständigkeit mehrfach gefährdet. Die nach britisch-amerikanischer Besetzung im Zweiten Weltkrieg 1944 ausgerufene Republik Island kämpfte in den 1960/70er Jahren im Rahmen der sogenannten Kabeljaukriege selbstbewußt um fischereipolitische Souveränität. In den 1990er Jahren begann Island wirtschaftlich verstärkt im Banken- und Dienstleistungsbereich zu expandieren und boomte ökonomisch in nie gekannter Weise. Der Traum vom grenzenlosen Wachstum endete 2008 in einer spekulativen Blase und im ökonomischen Zusammenbruch. Die Folge waren ein grenzenloser Kater und die Flucht in ein EU-Beitrittsgesuch, flankiert von Selbstzweifeln und innenpolitischer Zerrissenheit über den richtigen Weg aus dem Tal der Tränen.

Die am 27. Juli 2010 zwischen der Europäischen Union und Island offiziell aufgenommenen Beitrittsverhandlungen<sup>3</sup> stehen daher unter schwierigen Vorzeichen. Zunächst wurde zwischen November 2010 und Juni 2011 im Rahmen von Expertentreffen in Brüssel eine analytische Durchsicht aller EU-Vorschriften vorgenommen, die Island bei einem Beitritt zu übernehmen hätte. Das EU-Recht wurde für dieses „Screening“ in 33 thematische Kapitel aufgeteilt,<sup>4</sup> von denen Island nach Auffassung der EU 10 Kapitel schon voll implementiert, weitere 11 Kapitel sind durch die EWR-Mitgliedschaft teilweise implementiert.<sup>5</sup>

---

1 Zur Vorgeschichte des isländischen Beitrittsgesuch vgl. Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, S. 479-480, sowie: Jahrbuch der Europäischen Integration 2009, S. 295-300.

2 Der im Rahmen des EWR-Abkommens übernommene Teil des EU-Rechts (der so genannte EWR-acquis) wird auf etwa 60-70 Prozent des *acquis communautaire* veranschlagt. Vgl. die Einschätzung von EU-Kommissar Olli Rehn, Rede in Oslo, 10.12.2008, zit. nach <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/693&format=HTML&aged=0&language=EN&g>, S. 5.

3 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/er/116009.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/116009.pdf).

4 Erst am Ende der Verhandlungen werden dann in zwei weiteren Verhandlungskapiteln auch institutionelle und „andere“ Fragen besprochen.

5 <http://europe.mfa.is/phase-2---negotiation-process/chapters>.

Am 9. November 2010 legte die Europäische Kommission zusammen mit ihrer Erweiterungsstrategie 2010-2011<sup>6</sup> einen ersten Fortschrittsbericht zu den Beitrittsverhandlungen mit Island vor, der wie üblich künftig jährlich aktualisiert wird.<sup>7</sup> Die Kommission kommt darin zum Ergebnis, dass Island die politischen Kriterien für eine EU-Mitgliedschaft erfüllt und – ungeachtet der drastischen Auswirkungen der Bankenkrise – „durchaus in der Lage ist, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um den mit einer EU-Mitgliedschaft verknüpften Anforderungen zu entsprechen.“<sup>8</sup>

Als Ergebnis des Screenings wurde im Juni 2011 schließlich, nicht völlig überraschend, festgehalten, dass die Hauptprobleme in den Bereichen Fischerei, Landwirtschaft, Regionalpolitik und Währungspolitik liegen.<sup>9</sup>

Bei den ersten konkreten Verhandlungen zwischen der EU und Island konnten noch vor der Sommerpause 2011 am 27.6.2011 vier Verhandlungskapitel eröffnet und zwei davon (Wissenschaft und Forschung sowie Bildung und Kultur) bereits direkt wieder geschlossen werden, weil Island hier den EU-Standard schon im Rahmen des EWR-Acquis vollumfänglich in das isländische Recht übernommen hat.<sup>10</sup> Weiterverhandelt werden die Kapitel Vergaberecht (öffentliche Auftragsvergabe) und Mediengesetzgebung. Der isländische Außenminister Össur Skarphéðinsson äußerte die Erwartung, dass noch 2011 die vermutlich schwierigen Kapitel Fischerei und Landwirtschaft eröffnet werden könnten.

Innenpolitisch sieht die Lage weitaus problematischer aus: Die Bevölkerung steht einer EU-Mitgliedschaft inzwischen deutlich skeptisch gegenüber. Hauptmotiv ist der drohende Souveränitätsverlust, der allerdings de facto schon jetzt eingetreten ist. Exemplarisch dafür steht der Zusammenbruch der isländischen Internetbank Icesave im Kontext der Bankenkrise 2008. Für die Milliarden-Schulden des in der Krise verstaatlichten Instituts müssen nun letztlich die isländischen Steuerzahler haften. Allerdings haben sich diese nach einem ersten Nein beim Icesave-Referendum im März 2010 auch in einer zweiten Volksabstimmung im April 2011 erneut gegen das von Parlament und Regierung beschlossene Icesave-Gesetz ausgesprochen, mit dem die vor allem britischen und niederländischen Anleger entschädigt werden sollten.<sup>11</sup> Ohne eine Lösung dieser Frage, gegebenenfalls unter Einschaltung des EFTA-Gerichtshofs, werden die Beitrittsverhandlungen nicht abgeschlossen werden können.

Dies und die erneut aufgeflammete Furcht vor einem Leerfischen der isländischen Fischgründe lässt die Frage aufkommen, ob die Beitrittsverhandlungen zum Erfolg geführt werden können und, falls ja, ob die isländischen Stimmbürger dann auch tatsächlich mehrheitlich für einen EU-Beitritt stimmen werden.

### Weiterführende Literatur

- Lippert, Barbara: EU-Erweiterung. Vorschläge für die außenpolitische Flankierung einer Beitrittspause, SWP-Studien 2011 / S 07, März 2011.  
Schymik, Carsten: Island auf EU-Kurs. Beitritt als Rettungsanker, SWP-Aktuell 24, Berlin, Mai 2009.

---

6 Europäische Kommission, Erweiterungsstrategie, KOM(2010) 660, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/strategy\\_paper\\_2010\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/strategy_paper_2010_de.pdf).

7 Europäische Kommission, Fortschrittsbericht Island 2010, SEC(2010)1328, [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2010/package/is\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/is_rapport_2010_en.pdf), oder: <http://europe.mfa.is/media/bladagreinar/ProgressReportIceland.pdf>.

8 Europäische Kommission, MEMO/10/561, Brüssel, 9. November 2010

9 Screening process concluded, 21.6.2011, <http://europe.mfa.is/sidemenu/latest-news/nr/6346>.

10 <http://europe.mfa.is/sidemenu/latest-news/nr/6357>.

11 Icesave-Abkommen spaltet Island, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.4.2011., S. 12.

# Kroatien

Sinisa Kusic

Nach einer langen Odyssee in Richtung EU scheint Kroatien endlich am Ziel angekommen zu sein. Im Juni 2011 wurde während der ungarischen Ratspräsidentschaft von Seiten der EU-Kommission das Ende der Beitrittsverhandlungen verkündet. Gleichzeitig ist in Kroatien ein spürbarer Rückgang der EU-Euphorie unter der Bevölkerung festzustellen, die letztendlich in einem Referendum über den EU-Beitritt zu entscheiden hat. Nicht unerheblich zu dieser negativen Stimmung beigetragen hat das erstinstanzliche Urteil des ICTY, das die kroatischen Generäle Gotovina und Markac zu empfindlichen Gefängnisstrafen und zudem die gesamte damalige Führung Kroatiens wegen „gemeinsamen verbrecherischen Unternehmens“ verurteilt hat. Dieses im April 2011 verkündete Urteil hat die Kroaten bis ins Mark erschüttert, da aus ihrer Sicht die Vorgänge um die Rückeroberungsaktion „Oluja“ aus dem historischen Kontext gerissen seien und so das Gericht in Den Haag keine Unterscheidung zwischen Opfer und Aggressor mache. Das Urteil und die Beurteilung der Aktion „Oluja“ wurde dementsprechend von der kroatischen Regierung als nicht hinnehmbar zurückgewiesen. Für die latente Unzufriedenheit in der Bevölkerung sorgt aber auch die wirtschaftliche Lage, da die Auswirkungen der Finanzkrise in Kroatien stärker als erwartet ausfielen und die strukturellen Defizite der kroatischen Wirtschaft immer offener zutage treten. Ein spürbarer Wirtschaftsaufschwung ist weiterhin nicht in Sicht. Nach Abschluss der EU-Beitrittsverhandlungen wird die Regierung um Jadranka Kosor den Fokus verstärkt auf Wirtschaftsreformen setzen müssen, will sie bei den anstehenden Parlamentswahlen die Früchte der bisherigen Arbeit sowie der erfolgreich beendeten Beitrittsverhandlungen einfahren.

## Politische Lage

Die Aussichten dafür stehen nicht gerade günstig. Die Anfangs beliebte Premierministerin Jadranka Kosor verlor seit Mitte 2010 nach und nach an Zustimmung in der Bevölkerung. Ihre Partei, die regierende HDZ, kam in den Umfragen zwischenzeitlich auf weniger als 10 Prozent der Zustimmung. Schuld daran waren, neben unpopulären Reformmaßnahmen, die im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Finanzkrise ergriffen wurden, nicht zuletzt die vielen Korruptionsaffären, in die häufig Parteimitglieder verstrickt waren. Als prominentester Fall dient der ehemalige Premier Ivo Sanader, der wegen Korruption und Amtsmissbrauch angeklagt wurde und zur Zeit im österreichischen Gefängnis einsitzt. Nach Österreich hatte sich Sanader unmittelbar vor Bekanntwerden der Anklage abgesetzt und wurde schließlich am 12. Dezember 2010 von Zivilfahndern auf der Tauernautobahn festgenommen.

Seitdem verging kaum ein Monat, an dem nicht ranghohe Funktionäre wegen Korruptionsverdacht verhaftet wurden, wobei sich die Affären durch nahezu sämtliche gesellschaftlichen Bereiche erstrecken (u.a. Privatisierungsbehörde, Energiekonzern INA, Zoll, medizinische Versorgung, Fakultäten der Universität Zagreb und Armee).<sup>1</sup> Die Opposition, allen voran die sozialdemokratische Partei SDP (Nachfolgepartei des Bundes der Kommunisten

---

1 Vgl. „Sada im suci odlucuju o sudbinama“, in: Vecernji list, 09.07.2011, <http://www.vecernji.hr/vijesti/biliodabrani-naroda-a-sada-im-suci-odlucuju-sudbinama-clanak-308856>

Kroatiens – SKH) konnte davon allerdings nur wenig profitieren, ihre Umfragewerte fielen ebenfalls bescheiden aus. Die Gründe dafür sehen Analysten etwa in der zögerlichen Haltung des SDP-Vorsitzenden Zoran Milanovic, der es nicht verstanden hat, mit einer klaren Linie und entsprechenden Konzepten politisches Kapital aus der angespannten Lage Anfang 2011 zu schlagen und sich dementsprechend in Szene zu setzen. Stattdessen wurde die politische Bühne von einigen jungen und bislang unbekanntem Aktivisten aufgemischt, denen es über mehrere Wochen gelang, die Bürger über Internet zu größeren Demonstrationen zu bewegen.<sup>2</sup>

Weitaus beliebter als PM Kosor ist nach wie vor Staatspräsident Ivo Josipovic, der nach anfänglichen Schwierigkeiten und unglücklichen Auftritten sein Amt inzwischen mit größerer Routine ausübt. Mit großem Eifer betreibt er vor allem die Annäherung an das benachbarte Serbien, wobei ihm das freundschaftliche Verhältnis zu seinem serbischen Kollegen Boris Tadic zugute kommt. In diesem Zusammenhang ist auch der Besuch des serbischen Präsidenten in Vukovar im November 2010 zu sehen. Vukovar war im Herbst 1991 wochenlang von serbischen Truppen belagert und durch Granatbeschuss praktisch völlig zerstört worden. Die ostslawonische Stadt gilt seitdem als Symbol für den Unabhängigkeitskrieg Kroatiens. Tadic's Besuch in Vukovar fiel allerdings für viele Kroaten enttäuschend aus, da klare Worte der Entschuldigung für die serbische Aggression aus ihrer Sicht ausblieben. Das Verhältnis zu Serbien wurde in den darauf folgenden Monaten nochmals belastet, als Belgrad bei den bosnischen Behörden die Auslieferung des kroatischen Kriegsveteranen Tihomir Purda beantragt hatte. Dieser wurde Anfang 2011 mittels eines serbischen Haftbefehls in Bosnien-Herzegowina festgenommen. Die serbische Militärjustiz hatte dem Kroaten Kriegsverbrechen gegen jugoslawische Soldaten angelastet. Allerdings gab es diesbezüglich nur ein von Purda durch Folter erzwungenes Geständnis, welches er in jugoslawischer Gefangenschaft 1991 abgelegt hatte, so dass die Anklage schließlich fallengelassen wurde. In Kroatien löste die Verhaftung Purdas eine Welle der Empörung aus, bei einer von Veteranenorganisationen veranstalteten Demonstration in Zagreb beteiligten sich etwa 15.000 Menschen.

### **Parlamentswahlen und Referendum**

Das Jahr 2011 wird das Jahr der Entscheidungen sein. Neben den anstehenden Parlamentswahlen muss in Kroatien laut Verfassung vor dem eigentlichen EU-Beitritt die Zustimmung der Bevölkerung mittels Referendum eingeholt werden. In den vergangenen zehn Jahren wurde die Stimmung in der Bevölkerung gegenüber der EU und insbesondere zur Frage des EU-Beitritts zweimal jährlich in landesweiten Umfragen erhoben. Spätestens seit 2005 verläuft die Zustimmung zum EU-Beitritt ähnlich der einer Achterbahnfahrt. Gab es noch vor Beginn der Beitrittsverhandlungen noch eine hohe Zustimmung von etwa 80 %, so fiel diese auf etwa 40 Prozent im März 2005, als der Beginn der Verhandlungen wegen der „causa Gotovina“ um sechs Monate verschoben wurde. Nach einem erneuten Anstieg auf über 60 Prozent verzeichneten die Umfragen einen Einbruch auf etwa 35 Prozent Zustimmung als Reaktion auf die slowenische Blockade der EU-Beitrittsverhandlungen. Der erneuten Erholung folgte im April diesen Jahres der Tiefpunkt bei den Umfragewerten als Reaktion auf die Verurteilung der kroatischen Generäle Markac und Gotovina durch das ICTY. Inzwischen dürfte sich die Rate der Zustimmung bei 45 % eingependelt haben, dementsprechend bedarf es vor dem Referendum von Seiten der Regierung noch einiger Überzeugungsarbeit,

---

2 Vgl. „Ivan Pernar: Nije vazno sto, samo da se rusi“, in: Jutarnji list, 25.02.2011, <http://www.jutarnji.hr/ivan-pearar--nije-vazno-sto--samo-da-se-rusi/927990/>

soll die ganze Arbeit rund um die Beitrittsverhandlungen nicht umsonst gewesen sein. Grundsätzlich gehen die meisten Beobachter nicht davon aus, dass der zwischenzeitliche Rückgang der EU-Euphorie den EU-Beitritt tatsächlich gefährdet<sup>3</sup>. Allerdings ist noch völlig offen, wie die Kroaten auf die letztinstanzlichen Urteile aus Den Haag sowie den Ausgang des Grenzstreits mit Slowenien reagieren werden. Obwohl sich PM Kosor über den konkreten Termin der anstehenden Parlamentswahlen noch bedeckt hält, gehen viele Beobachter von einem Termin Ende 2011 aus. Völlig offen ist dagegen, ob zuerst das Referendum zum EU-Beitritt oder aber die Parlamentswahlen abgehalten werden sollen. Hierzu haben Regierung und Opposition konträre Meinungen, da die Reihenfolge möglicherweise den Ausgang der beiden Wahlgänge nicht unerheblich beeinflussen könnte.<sup>4</sup>

### **Kroatiens Wirtschaft**

Sah es zunächst noch danach aus, dass der EU-Beitrittskandidat Kroatien die globale Finanz- und Wirtschaftskrise einigermaßen glimpflich überstehen könnte, so waren die Auswirkungen der Finanzkrise innerhalb der EU schließlich auch in Kroatien zu spüren. Bereits im Dezember 2010 hat die negative Bewertungswelle als Folge der Griechenland-Krise auch Kroatien erreicht, als die Bonität für Fremdwährungsanleihen durch die Ratingagentur Standard & Poor's herabgestuft wurde. Gleichzeitig stieg die Zahl der Arbeitslosen rapide an und lag im März 2011 bei knapp unter 20 Prozent. Problematisch war aber auch die Situation der Arbeiter, denn laut Angaben der Gewerkschaft erhielten etwa 70.000 von ihnen keinen Lohn.<sup>5</sup> Immer mehr Unternehmen leiden unter Liquiditätsengpässen, viele sind von der Insolvenz bedroht und eine Reihe von ihnen musste in den vergangenen Monaten schließen. Dabei treten die strukturellen Defizite der kroatischen Wirtschaft immer offener zutage. Schmerzhaft ist vor allem der deutliche Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen, die zuvor nicht selten in den Immobiliensektor umgeleitet wurden und dort einen rasanten Anstieg der Immobilienpreise zur Folge hatten. Inzwischen häufen sich die unverkauften Wohnungen in der Hauptstadt Zagreb und entlang der Küste trotz fallender Preise an. Nicht zuletzt ist die Korruption weiterhin stark ausgeprägt, wodurch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sowie die Attraktivität als Investitionsstandort leidet. Einen entsprechenden Schub in diesem Zusammenhang erwartet sich Kroatien vom EU-Beitritt, der zum einen für mehr Rechtssicherheit und damit zu mehr Investitionen führen soll.

### **Kroatien und die EU**

War vor Ausbruch der Finanzkrise innerhalb der EU das Jahr 2012 als möglicher Beitrittstermin gehandelt worden, wollte sich von Seiten der Verantwortlichen seit Mitte 2010 niemand mehr festlegen lassen, ob und inwieweit die Griechenland-Krise den Beitritt Kroatiens abermals zu verzögern vermag. Hannes Swoboda, Kroatien-Berichterstatter der EU, war es dann während seines Besuchs in Zagreb, der offen aussprach, der Beitritt Kroatiens könne sich um ein Jahr, d.h. auf 2013, verschieben. Eine mögliche Verschiebung des Beitrittstermins wurde immer offener mit der zunehmenden Erweiterungsmüdigkeit der EU

3 Vgl. „Upozorenje politickih analiticara: Zbog presude gotovini mogao bi pasti referendum za eu“ in: Index.hr, 17.04.2011, <http://www.index.hr/vijesti/clanak/upozorenje-politickih-analiticara-zbog-presude-gotovini-mogao-bi-pasti-referendum-za-eu/547570.aspx>

4 Vgl. „Milanovic: Referendum o EU treba odrzati nakon izbora“, in: Dnevnik.hr, 11.06.2011, <http://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/milanovic-referendum-o-eu-treba-odrzati-nakon-izbora.html>

5 Vgl. „Landesweite Demos gegen Korruption und Missmanagement“, in: Der Standard, 05.März 2011, <http://derstandard.at/1297819645123/Landesweite-Demos-gegen-Korruption-und-Missmanagement>

begründet, die u.a. auf die „schmerzlichen Erfahrungen mit Griechenland“ zurückzuführen sei. Zudem würden die EU-Beitrittskandidaten mit viel mehr Skepsis betrachtet und ihre Finanzen genauer unter die Lupe genommen. In diesem Zusammenhang war auch die Stellungnahme von Swoboda zu verstehen, dass Kroatien alles daran setzen sollte, um gegenüber den EU-Bürgern den Eindruck zu verhindern, das Land an der Adria sei ein wirtschaftlich angeschlagenes Land mit ungeordneten Finanzen und stelle die Gefahr eines zweiten Griechenlands dar. Trotz des Gegenwinds aus Griechenland konnte Zagreb bis zum Jahresende ganze 6 Kapitel öffnen und 11 Kapitel vorläufig schließen, so dass 2010 mit Blick auf die EU-Beitrittsverhandlungen als erfolgreiches Jahr einzustufen ist. Bestätigt wurde dies auf der letzten gemeinsamen Regierungskonferenz (IGC) im Dezember 2010 vom belgischen Außenminister Steven Vanackere, wobei er davon sprach, dass „das Ende der Verhandlungen zum greifen Nahe“ sei. Im März 2011 wurde dann der letzte Fortschrittsbericht der EU-Kommission zum Stand der Dinge in Kroatien vorgelegt, der dem Land zwar beachtliche Erfolge bescheinigte, allerdings ohne ein konkretes Datum für die Beendigung der Beitrittsverhandlungen blieb und dementsprechend in Zagreb mit Enttäuschung aufgenommen wurde. Abermals schien Sand ins Getriebe des EU-Beitrittsprozesses gekommen zu sein und erneut kamen ernsthafte Signale aus Brüssel, Kroatien könne möglicherweise doch nicht – wie vorgesehen – die Beitrittsverhandlungen bis zum Sommer zu Ende bringen. Erst nachdem der ungarische Ministerpräsident Viktor Orban – in seiner Rolle als Ratspräsident – ungewöhnlich offen davon sprach, dass es innerhalb der EU Länder gäbe, die mit Nachdruck die Beitrittsverhandlungen mit Kroatien zu verzögern versuchen, kam Bewegung ins Spiel. Erste positive Signale in Richtung Zagreb sendete Brüssel dann Anfang Juni, bevor schließlich am 10. Juni 2011 der Präsident der Europäischen Kommission, Jose Manuel Barroso, das Ende der Beitrittsverhandlungen verkündete und gleichzeitig das vorgesehene Aufnahmedatum auf den 1. Juli 2013 terminierte.

Im Vorfeld der Entscheidung gab es noch Versuche einiger EU-Länder, den Beitrittsprozess offen zu gestalten bzw. einige Hürden einzubauen. So verlangte beispielsweise die Niederlande ein verschärftes Monitoring des Landes bis zur eigentlichen Aufnahme in die EU, mit der Möglichkeit den Beitrittsprozess gegebenenfalls um einige Monate zu verzögern.<sup>6</sup> Damit konnten sich die Niederlande allerdings in der Runde der Regierungschefs nicht durchsetzen. Es blieb letztendlich nur bei einem reinen Monitoring der Reformprozesses bis zur EU-Mitgliedschaft, so dass den Kroaten der Juni 2011 und die ungarische Ratspräsidentschaft mit den erfolgreich beendeten Beitrittsverhandlungen in Erinnerung bleiben wird. In den kommenden Monaten wird es darum gehen, den Beitrittsvertrag in sämtlichen 27 Mitgliedsländern zu Ratifizieren und es bleibt zu hoffen, dass zumindest dieser Prozess ohne Überraschungen und Verzögerungen über die Bühne geht. Denn rückwirkend war Kroatiens Weg in Richtung EU-Mitgliedschaft alles andere als geradlinig verlaufen, kein anderes Land hat längere Verhandlungen geführt und kein anderes Land schärfere Auflagen von der EU bekommen. Ungeachtet dieser Tatsache bedeutet der Abschluss der EU-Beitrittsverhandlungen für Kroatien – neben der Ausrufung der staatlichen Unabhängigkeit 1991 und der NATO-Mitgliedschaft 2009 – die Erfüllung eines weiteren Zieles von historischer Bedeutung.

### Weiterführende Literatur

Kusic, Sinisa: Kroatien und die Auswirkungen der Griechenland-Krise, in: Südosteuropa, 4/2010, S. 595-604.

---

6 Vgl. „Nizozemska ce traziti monitoring za Hrvatsku do ulaska u EU“, in: Vjesnik, 13.06.2011, <http://www.vjesnik.hr/Article.aspx?ID=2701F530-F583-426D-B6B4-A10930E49ACD>



# Mazedonien

Oliver Schwarz

Mazedonien hat die Wirtschaftskrise vergleichsweise gut überstanden. Ungeachtet dessen stehen dem Land vorgezogene Neuwahlen bevor, da sich im April 2011 das Parlament selbst aufgelöst hat. Die innenpolitische Krise vollzieht sich im Zeichen allgemeiner politischer Stagnation, da Mazedoniens Mitgliedschaft in der NATO sowie der Beitritt zur EU aufgrund des Namensstreits mit Griechenland unverändert infrage gestellt sind.

## Wirtschaft

Die Wirtschaftskrise ist auch in den Staaten des Westbalkans nicht ohne Folgen geblieben. Neben Albanien und Kosovo hat Mazedonien die Krise jedoch ohne gravierende Auswirkungen überstanden. Den Staaten gerät dabei zum gemeinsamen Vorteil, dass sie immer noch relativ wenig in die Weltwirtschaft integriert sind und externe Investoren nach wie vor rar sind. Mazedonien selbst profitiert zudem von einer Reihe wirtschaftspolitischer Reformen. Allein zwischen November 2008 und März 2010 legte die Regierung vier so genannte „Antikrisenpakete“ vor. Für das Jahr 2011 gehen die Prognosen der Europäischen Kommission von einem Wirtschaftswachstum von immerhin 2,2% aus. Auch dem privaten Konsum wird mit 2% eine deutliche Erholung prognostiziert. Ein dringliches Problem stellt weiterhin die hohe Arbeitslosigkeit von über 32% dar. Zwar legte die Beschäftigungsrate im Vergleich zum Vorjahr um 1,3% zu, die Hälfte der neu gewonnenen Arbeitsplätze liegt jedoch im Agrarbereich. Rund ein Drittel geht auf den öffentlichen Sektor zurück. Eine positive Trendwende scheint sich bei der Jugendarbeitslosigkeit abzuzeichnen. Bei der Altersgruppe von 15 bis 24 Jahren sank die Arbeitslosenrate von 56,6% im vierten Quartal des Jahres 2009 auf 50,5% im letzten Quartal des Jahres 2010. Im selben Zeitraum reduzierte sich der Anteil der Jugendarbeitslosigkeit von 20,5% auf 17,7%.<sup>1</sup>

## Inneres

Während sich die mazedonische Wirtschaft auf Konsolidierungskurs befindet, durchlebt das Land eine innenpolitische Krise. Nachdem die Opposition bereits seit Januar 2011 nicht mehr an den Sitzungen des 120 Plätze umfassenden Parlaments teilgenommen hatte, kam es am 14. April zur Auflösung der Sobranie. Für den Antrag der konservativen Regierungspartei VMRO-DPMNE sprachen sich alle anwesenden 79 Abgeordnete aus. Als Termin für die Neuwahlen setzte Parlamentspräsident Trajko Veljanoski den 5. Juni fest. Die Parlamentswahlen im Jahr 2008 waren teilweise von massiver Gewalt begleitet. Premierminister Nikola Gruevski appellierte daher unmittelbar nach der Entscheidung des Parlaments an alle Parteien, einen fairen und demokratischen Wahldurchgang sicherzustellen. Gleichzeitig forderte er die Medien dazu auf, ihrerseits zum Gelingen des Wahlprozesses beizutragen. Letzterer Punkt ist in der politischen Diskussion durchaus sensibel. So rechtfertigt die von der Sozialdemokratischen Union von Mazedonien (SDSM) dominierte Opposition ihren Parlamentsboykott mit dem Vorwurf, die Regierung behindere die freie

---

1 Vgl. European Commission: EU Candidate and Pre-accession Countries' Economic Quarterly, Brüssel, 08.04.2011, S. 9ff.

Medienberichterstattung. Im Detail werfen die Oppositionsparteien der Regierung vor, den regierungskritischen TV-Sender A1 unter Druck zu setzen. Der Privatsender A1 befindet sich im Besitz des Geschäftsmannes Velija Ramkovski. Dieser war bereits im Dezember 2010 aufgrund des Vorwurfs der Steuerhinterziehung festgenommen worden. Im April 2011 wurde der Sender von staatlicher Seite dazu aufgefordert, fällige Steuern in Höhe von sechs Millionen Euro zu bezahlen. Bei Nichtzahlung droht ein Konkursverfahren. Ramkovski gehören auch die drei Tageszeitungen „Vreme“, „Spic“ und „Koha e Re“. Diese wurden ebenfalls aufgefordert, fällige Steuern in Millionenhöhe zu begleichen.<sup>2</sup>

Ungeachtet dessen sagen Meinungsumfragen der bisherigen Regierungspartei einen erneuten Wahlsieg voraus. Eine Umfrage im Auftrag der Tageszeitung „Dnevnik“ prognostizierte der VMRO-DPMNE eine deutliche Mehrheit von insgesamt 51 Sitzen, nur etwas weniger als die 2008 erzielten 63 Parlamentssitze. Gruevskis derzeitigem Koalitionspartner, der albanischen Demokratischen Union für Integration (DUI), werden 14 Sitze vorhergesagt. Bei der vorhergehenden Wahl erhielt diese noch 18 Mandate. Die SDSM kann hingegen mit einem leichten Zuwachs von 27 auf 32 Sitze rechnen.<sup>3</sup> Eine Neuaufgabe des bisherigen Regierungsbündnisses ist demnach trotz einer leichten Verschiebung zugunsten der sozialdemokratischen Opposition wahrscheinlich. Die SDSM nominierte Radmila Šekerinska als Spitzenkandidatin. Šekerinska hatte von 2002 bis 2004 unter Branko Crvenkovski das Amt der Vizepremierministerin inne und war für das Portfolio Europaangelegenheiten zuständig.

### Europäische Integration

Unverändert behindert der lang anhaltende Namensstreit mit Griechenland den Beitritt Mazedoniens zur EU.<sup>4</sup> Mazedonien wurde im Dezember 2005 der Status eines Beitrittskandidaten verliehen. Im Oktober 2009 hatte sich die Europäische Kommission für die Aufnahme von Beitrittsgesprächen mit dem Balkanland ausgesprochen. Seither liegt die Entscheidung im Ministerrat über eine Eröffnung von Beitrittsverhandlungen de facto auf Eis. In einem Brief an UN-Generalsekretär Ban Ki-moon warf der mazedonische Außenminister Antonio Milošoski im Februar 2011 der griechischen Seite vor, sich einer Kompromissfindung zu verschließen. Mazedonien hingegen sei bereit, den Namensvorschlag „Republik Mazedonien (Skopje)“ zu akzeptieren. Diese Zustimmung koppelte er dabei jedoch erneut an ein positives Referendum. Griechenland seinerseits wirft Mazedonien irredentistische Ambitionen vor und verweist diesbezüglich unter anderem auf die von der Regierung seit 2008 verfolgte Politik der „Antikisierung“. Beispielsweise wird die mazedonische Hauptstadt derzeit im Rahmen des Großprojekts „Skopje 2014“ im dezidiert traditionellen Stil umgestaltet. Ein staatliches Vorhaben, das das Verfassungsgericht des Landes aufgrund unzureichender Planungsverfahren im Juli 2010 deutlich in Frage stellte. Die Regierung hielt dennoch an dem Vorhaben fest und nahm dabei auch die Kritik der albanischen Minderheit des Landes in Kauf. Diese sieht sich bei den Bemühungen der VMRO-DPMNE, der mazedonischen Identität des Landes sichtbar Ausdruck zu verleihen, nicht mit eingebunden. Der Namensstreit wurde schließlich im März 2011 auch vor dem Internationalen Gerichtshof (IGH) verhandelt. Mazedonien hatte diesen im November 2008 angerufen. Mit der mit Spannung erwarteten Entscheidung des Den Haager Gerichts wird nicht vor Ende September 2011 gerechnet.

---

2 Vgl. Balkan Insight: Macedonian A1 TV 'Facing Closure in Months', 21.04.2011.

3 Vgl. Balkan Insight: Macedonian Ruling Party Leads Opinion Poll, 18.04.2011.

4 Vgl. Evangelos Kofos: The Macedonian Name Controversy. Texts and Commentary, in: Südosteuropa 3/2010, S. 414-435; Biljana Vankovska: David vs. Goliath: The Macedonian Position(s) in the So-called "Name Dispute" with Greece, in: Südosteuropa 3/2010, S. 436-467.

# Montenegro

Mirela Isic

Das kleine Land an der Adria kann auf ein erfolgreiches Jahr zurückblicken. Seit 2006 ein eigenständiger Staat, konnte Montenegro bereits 2007 das Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen (SAA) mit der Europäischen Union unterzeichnen, welches am 1. Mai 2010 in Kraft trat. Seitdem scheint Montenegro die „fast line“ auf dem Weg in die Europäische Union nehmen zu wollen.

Das vergangene Jahr nutzte Montenegro für eine eindeutige Positionierung in Richtung der Europäischen Union. Der am 22. Juli 2009 von Erweiterungskommissar Olli Rehn an den damaligen Regierungschef Milo Dukanovic übermittelte Fragenkatalog als Reaktion auf den 2008 eingereichten Antrag Montenegros auf die Aufnahme in die EU wurde am 9. Dezember 2009 an die Europäische Kommission übergeben. Am 9. November 2010 würdigte die EU-Kommission schließlich die Fortschritte bei der Umsetzung der Reformen in Montenegro. In seiner Stellungnahme zu dem Beitrittsantrag des Landes betonte Erweiterungskommissar Stefan Füle: „Ich kann die Bemühungen Montenegros in den vergangenen 12 Monaten nur loben. Sie haben dem Land zum Status des Beitrittskandidaten verholfen.“<sup>1</sup> Er fügte jedoch auch hinzu: „Je schneller das Land die notwendigen Reformen durchführt, desto eher können die Verhandlungen mit der EU beginnen.“<sup>2</sup> Damit spielte Füle auf die Mängel bei der Umsetzung der Reformen im Land an. Insbesondere in den Bereichen Diskriminierungsbekämpfung, Achtung der Meinungsfreiheit, Förderung der Zivilgesellschaft und Lage der Vertriebenen aus Bosnien-Herzegowina, Kroatien und dem Kosovo bestehe noch Handlungsbedarf. Wirtschaftlich sei Montenegro nach Einschätzung der EU-Kommission dank Privatisierungen und Beseitigung der Preiskontrollen auf dem besten Weg in eine funktionierende Marktwirtschaft. Defizite in der Bankenaufsicht, die hohe Arbeitslosenquote wie auch die immer noch florierende Lohnarbeit ohne Einhaltung der gesetzlichen Arbeitsbestimmungen seien Punkte, an denen Montenegro weiterhin arbeiten müsse, sollte es den Weg in die EU konsequent verfolgen wollen. Zwar habe Montenegro geltende Regelungen in den Bereichen Zoll und Steuern an europäische Maßstäbe angepasst, die Bekämpfung von Korruption und organisierter Kriminalität und damit die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit sei jedoch ein Komplex, der noch die Unzulänglichkeit Montenegros als EU-Beitrittskandidat aufzeige.<sup>3</sup>

## Bäumchen, wechse Dich

Am 17. Dezember 2010 folgte der Europäische Rat den Empfehlungen der EU-Kommission und vergab den Kandidatenstatus an Montenegro. Die kritischen Stimmen der EU-Kommission blieben in Montenegro aber nicht ungehört. Um die Aufnahme der Beitritts-

---

1 Wichtigste Ergebnisse der Stellungnahme zu Montenegro, MEMO 10/552, 09.11.2010, Brüssel.

2 Ebd.

3 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilungen der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Stellungnahme der Kommission zum Antrag Montenegros auf Beitritt zur Europäischen Union, KOM(2010) 670, 09.11.2010, S. 6 und 7.

verhandlungen zu beschleunigen, trat am 21. Dezember 2010 Milo Dukanovic als Regierungschef zurück und machte den Weg frei für seinen Nachfolger, den bis dahin amtierenden Finanzminister Igor Luksic. Dukanovic reagierte damit auf die Kritik, er würde nicht ausreichend gegen Kriminalität und Korruption im Land vorgehen. Der Rücktritt wurde sowohl innenpolitisch als auch im Ausland als reine Formalie gesehen, da Dukanovic weiterhin an der Spitze der amtierenden Regierungspartei „Demokratische Partei der Sozialisten“ (DPS) blieb, zu der auch Luksic gehört.

Die Grundziele nach der Regierungsumbildung blieben Europäische Integration und wirtschaftliche Reform. Montenegro arbeitete die folgenden Monate an der Adaption der sieben von der EU-Kommission formulierten Kriterien für die Eröffnung von EU-Beitrittsverhandlungen.<sup>4</sup> Am 9. März 2011 äußerte Jerzy Buzek, Präsident des Europäischen Parlaments, dass dieses die Meinung vertrete, Montenegros Platz sei in der EU.<sup>5</sup> Am 8. April 2011 besuchte der Präsident der EU-Kommission, José Manuel Durao Barroso, Montenegro. Einen Monat später, am 27. Mai 2011 würdigte Erweiterungskommissar Füle während der Konferenz „Dialogue Montenegro-EU“ in Podgorica die Fortschritte, die Montenegro bei der Erfüllung der Schlüsselprioritäten gemacht hat.<sup>6</sup>

### **Gespanntes Warten auf den Beginn der Beitrittsverhandlungen**

Am 12. Oktober 2011 veröffentlichte die EU-Kommission das Erweiterungspaket 2011 mit den jüngsten Strategiepapieren und Fortschrittberichten. Mit der Verabschiedung der Änderung des Wahlgesetzes am 7. September 2011 und der Behebung des damit verbundenen Defizits der adäquaten Repräsentation von Minderheiten sind die sieben Schlüsselprioritäten seitens von Montenegro erfüllt.<sup>7</sup> Einer Empfehlung der EU-Kommission zur baldigen Aufnahme der Beitrittsverhandlungen stünde damit nichts mehr im Weg auch wenn die Kommission in dem Fortschrittsbericht 2011 kein genaues Datum für den Beginn der Verhandlungen nennt.<sup>8</sup> Geschenke seitens der EU darf Montenegro auch nach Beginn der Beitrittsgespräche nicht erwarten. Ein realer Anstieg des Bruttoinlandsprodukts um 1,1 Prozent im Jahr 2010 und 2,0 Prozent im Jahr 2011<sup>9</sup> gibt dem Land Grund zum Optimismus und der EU die notwendige Rückendeckung, die Beitrittsverhandlungen möglichst unbeeinflusst von der derzeit angespannten finanziellen Lage in der Union zu führen. Montenegro muss jedoch weiterhin an der Umsetzung der politischen und wirtschaftlichen Reformen im Land arbeiten um die Mitglieder der EU vollständig davon zu überzeugen, dass das Land die Rechte und Pflichten eines vollwertigen EU-Mitgliedsstaates wahrnehmen kann. Das frühe und eigenständige Bekenntnis zur europäischen Gemeinschaftswährung<sup>10</sup> kann hierbei in Zeiten der Eurokrise vielleicht sogar als positives Zeichen gewertet werden.

---

4 Die sieben Kriterien ausführlich in KOM(2010) 670, 09.11.2010, S. 12 und 13.

5 Vgl. The President of the European Parliament: EU perspective of Montenegro, 09.03.2011, Straßburg, [http://www.europarl.europa.eu/president/en/press/press\\_release/2011/2011-March/press\\_release-2011-March-9.html](http://www.europarl.europa.eu/president/en/press/press_release/2011/2011-March/press_release-2011-March-9.html).

6 Vgl. Stefan Füle: Opening remarks at the Montenegrin National Council for European Integration, SPEECH 11/397, 27.05.2011, Podgorica.

7 Vgl. Bohnet, Henri und Sroka, Martin: EU-Kandidat Montenegro hofft auf Termin für Beitrittsgespräche. KAS Länderbericht, 19.09.2011: [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_28811-1522-1-30.pdf?110919131212](http://www.kas.de/wf/doc/kas_28811-1522-1-30.pdf?110919131212).

8 Vgl. Europäische Kommission: Erweiterungsstrategie und wichtigste Herausforderungen 2011-2012, KOM(2011) 666 endgültig, 12.10.2011, Brüssel, S. 32.

9 Vgl. International Monetary Fund: World Economic Outlook, Slowing Growth, Rising Risks, September 2011, S. 182., <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/02/pdf/text.pdf>.

10 Der Euro ist offizielles Zahlungsmittel in Montenegro.

# Türkei

## Günter Seufert

Vielleicht geht 2011 als das Jahr in die Geschichte ein, in der die Türkei sich endgültig entschlossen hat, Abkehr vom Ziel ihrer Mitgliedschaft in der EU zu nehmen. Aus türkischer Sicht bestehen hinreichend Gründe für eine solche Entscheidung. Die Wirtschaft boomt, und die Zuwachsraten im Export werden mehrheitlich in neuen Märkten erwirtschaftet.<sup>1</sup> Die innenpolitische Stabilität hält an, die Regierungspartei wurde im Juni 2011 mit fast 50 Prozent erneut mit der Führung des Landes beauftragt. Und trotz aller Rückschläge geht auch die innere Demokratisierung weiter. Der Einfluss des Militärs auf die Politik ist weit zurückgedrängt worden. Eine Reihe von Tabus sind gebrochen worden – besonders im Hinblick auf die ethnische und religiöse Pluralität innerhalb der Nation der Republik Türkei. Und sogar im Kurdenkonflikt, der im Sommer 2011 erneut eskalierte, steigen zur Zeit der Beendigung des Manuskripts die Hoffnungen auf eine Lösung wieder. Außenpolitisch hat die Türkei zwar herbe Rückschläge verkraften müssen, besonders im Verhältnis zu Syrien, doch ist das Land heute auch von der Europäischen Union anerkannter und ernst genommener Akteur im Nahen Osten und Nordafrika, im Balkan und im Kaukasus. Wirtschaftlicher Fortschritt, Demokratisierung sowie territoriale Integrität und Sicherheit – die großen Ziele, die gleichzeitig Gründe für die Mitgliedschaft in der EU waren, scheinen heute auch ohne die EU erreichbar zu sein.

Gleichzeitig steuern Ankara und Brüssel 2012 erneut auf den alten Konflikt zu, der schon in den Jahren davor das offizielle Haupthindernis für einen Fortgang der Beitrittsverhandlungen gewesen ist.

### **Zypern – vom lieb gewonnenen Konflikt zur ernsthaften Gefahr**

Im Juli dieses Jahres hat der türkische Ministerpräsident Recep Tayyip Erdogan der EU das vorübergehende Einfrieren der Beziehungen angedroht. Dies gelte für die Dauer der am 1. Juli 2012 beginnende Ratspräsidentschaft der griechisch-dominierten Republik Zypern, sagte Erdogan bei seinem Besuch in der nur von Ankara anerkannten Türkischen Republik Nordzypern (TRNZ). Damit kündigt zum ersten Mal ein Beitrittskandidat der Europäischen Union der Staatengemeinschaft eine dramatische Verschlechterung der Beziehungen an, die allem Anschein nach nicht nur vorübergehend sein wird.

Denn Erdogan ging bei seinem Auftritt in Nordzypern noch einen ganzen Schritt weiter. Er setzte eine Frist für die Verhandlungslösung des Zypernproblems bis zum Ende von 2011. Sollte bis dahin kein Einverständnis über einen Fahrplan zur Schaffung einer gemeinsamen bikommunalen und bizonalen Föderation erzielt worden sein, behalte sich die Türkei die Neuausrichtung ihrer Zypernpolitik vor. Gemeint ist damit, dass Ankara sich dann um die Anerkennung der Türkischen Republik Nordzypern durch dritte Staaten bemühen wird, eine Strategie, die als die „Taiwanisierung“ Nordzyperns bezeichnet werden kann. Die Teilung der Insel wäre besiegelt, und die EU müsste eine grandiose außen-

---

1 Shahin Vallee: Turkey's economic and financial Diplomacy, Turkish Political Quarterly 9/4, 2011, S. 68.

politische Niederlage eingestehen. Betrachtet Brüssel doch die gesamte Insel als das Territorium ihres Mitgliedsstaates, und hat Brüssel doch die griechisch-dominierte Regierung in Nikosia als alleinige Vertreterin aller Zyprioten anerkannt.

Doch gehören zum Konflikt um Zypern jetzt auch wieder militärische Drohgebärden, und selbst kleinere Scharmützel im Mittelmeer sind für die Zukunft nicht ausgeschlossen. Ankara streitet Nikosia das Recht auf die Etablierung exklusiver Wirtschaftszonen im Mittelmeer ab, hat angekündigt, die Exploration eines Gasfeldes durch die US-amerikanische Firma Nobel Energy nicht hinnehmen zu wollen und mit dem Einsatz der Kriegsflotte gedroht.

Der Konflikt spitzt sich in einem regionalen Setting zu, das von folgenden Faktoren bestimmt wird: die sich rapide verschlechternden Beziehungen der Türkei zu Israel, dem Ankara mit einer verstärkten Präsenz seiner Marine vor dem Gazastreifen gedroht hat; die traditionell guten Beziehungen der Republik Zypern mit Moskau; der gestiegene wirtschaftliche und politische Einfluss der Türkei in der Region; eine neue außenpolitische Rhetorik Ankaras, die die Türkei als eine Führungsmacht der muslimischen Nationen der MENA-Region präsentiert und last but not least die Unfähigkeit der Europäischen Union, in dieser Frage eine einheitliche Position zu beziehen, die letztendlich aus den konträren Vorstellungen der einzelnen Mitgliedstaaten über den türkischen Beitritt zu EU resultiert.

„Der Status Quo das ist bereits die Lösung!“, war bis zum Jahre 2002 die offizielle Linie der türkischen Zypernpolitik. Doch auch politischen Akteure in Europa haben in den letzten Jahrzehnten gut mit der Teilung Zyperns leben können. Selbst die politische Klasse der Republik Zypern hat jeden Anschein vermieden, die Überwindung der Teilung sei ihr primäres Anliegen.<sup>2</sup> Voraussetzung für die Gelassenheit der griechischen Zyprioten war allerdings, dass die Türkei beharrlich nach Europa drängte. Ankaras Wunsch nach Mitgliedschaft wurde zum Dreh- und Angelpunkt von Nikosias „standhafter“ Politik. Für Gegner eines Beitritts der Türkei – in Ankara und in Europa – war Zypern andererseits ein höchst willkommener Stolperstein auf dem Weg der Türkei in die EU.

Heute funktioniert diese Gleichung nicht mehr. Die Fortsetzung der alten Politik führt heute nicht mehr – so wie früher – nur zu Stillstand, sondern sie eskaliert den Konflikt.

### **Ankara: alte Politik in neuem Setting**

Seit dem Scheitern des Annan-Plans 2004 stagniert die Brüsseler Politik. Versprechen der EU, das Los der Zyperntürken zu erleichtern, konnten nicht eingehalten werden. Auch Ankara setzt seine alte Linie fort, die in der veränderten regionalpolitischen Wetterlage gefährliche Wellen schlägt.

So führt Ankara, mit der Drohung, die Beziehungen zur EU einzufrieren, in den eigenen Augen nur seine Politik der Nichtanerkennung der Republik Zypern weiter. In dieser Perspektive hat der Putsch griechischer Offiziere 1974 der 1960 von Griechen und Türken gemeinsam gegründeten Republik Zypern den Todesstoß versetzt. Folgerichtig hat die Türkei den nach ihrer Invasion von 1974 im griechisch besiedelten Süden reetablierten Staat nie als Vertretung aller Zyprioten anerkannt. Aus diesem Grund weigert sich Ankara, die Zollunion mit der EU auf die Republik Zypern auszudehnen und zyperngriechischen Flugzeugen und Schiffen Zugang zu seinen Flug- und Seehäfen zu gestatten. Um jeden Anschein einer Kooperation mit griechisch-Zypern zu vermeiden, blockt Ankara auch jede

---

2 Jan Asmussen: Cyprus – should the UN withdraw?, ECMI-Brief, April 2011.

Beteiligung der Republik Zypern an Aktivitäten der NATO selbst auf technischer Ebene. Einen Kompromissvorschlag von NATO-Generalsekretär Anders Fogh Rasmussen hat die Türkei im Oktober 2010 postwendend abgewiesen. Die Ankündigung, die Beziehungen zur EU einzufrieren, solange Nikosia für Europa spricht, liegt auf dieser Linie, und es spricht nichts dafür, dass Ankara damit nicht ernst macht.

Auch die Drohung, bei einem Stillstand der Verhandlungen für die internationale Anerkennung Nordzyperns zu werben, ist alles andere als neu. Halbherzige Vorstöße in diese Richtung hatten sich früher an Staaten wie Aserbeidschan und Pakistan gerichtet und blieben ohne Folgen. Zukünftige Initiativen werden sich an Staaten wenden, die auf anhaltende türkische Unterstützung zählen: Albanien, der geschwächte Sudan und der erst noch zu proklamierenden Staat der Palästinenser. Die weitere politische Entwicklung in Nordafrika schließt mittelfristig die Bildung von Regierungen nicht aus, die aus wirtschaftlichen Interessen, muslimischer Solidarität und gefühlter Nähe zur Türkei eine Anerkennung der TRNZ erwägen könnten.

In den Verhandlungen herrscht bei den grundlegenden Themen nach wie vor Stagnation. Trotz eines verstärkten Engagements der UN ist deshalb eine Einigung zum Jahresende nicht wahrscheinlich.

### **Der Streit um exklusive Wirtschaftszonen**

Auf dieser Bühne kommt der aktuelle Konflikt um exklusive Wirtschaftszonen im Mittelmeer zur Aufführung. Bereits 2007 protestierte die Türkei gegen ein Abkommen zur Festlegung exklusiver Wirtschaftszonen, das die Republik Zypern mit dem Libanon geschlossen hatte. Die Neuauflage dieses Streits findet heute aufgrund eines ähnlichen Abkommens statt, das im Dezember 2010 von Nikosia und Tel Aviv unterzeichnet und ratifiziert worden ist. Dass es überhaupt zu dem Vertrag gekommen ist, ist der rapiden Verschlechterung der türkisch-israelischen Beziehungen geschuldet. Ankara rechtfertigt seinen Protest mit dem Hinweis auf die Rechte der Zyperntürken an den zukünftigen Erlösen und stellt außerdem erneut die Legitimation der Republik Zypern in Frage. Als Antwort auf den Beginn der griechisch-zyprischen Exploration im Südwesten der Insel wird die Türkei im Norden Zyperns Sondierungen vornehmen und hat dafür bereits ein Abkommen mit der türkischen Verwaltung im Norden der Insel abgeschlossen.

### **Großer Wahlerfolg Erdogans**

So verständlich die harte Linie Ankaras angesichts der europäischen und griechisch-zyprischen Politik auch sein mag, dass Erdogan seine Politik so kompromisslos durchführt, hat viel damit zu tun, dass er sich so fest im Sattel fühlt wie nie zuvor in seiner mittlerweile langen Amtszeit. Ein Grund dafür ist der erneute große Erfolg bei den Parlamentswahlen im Juni von 2011.

Bei einer Wahlbeteiligung von 87 Prozent steigerte sich Erdogans AKP um 3,3 Punkte und erreichte 49,9 Prozent der Stimmen. Doch blieb ihr die für eine Verfassungsänderung notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit versagt. Die sozialnationale CHP erreichte einen Achtungserfolg und konnte sich um 5 Punkte auf 25,9 Prozent verbessern. Unter ihrem neuen Vorsitzenden Kemal Kilcдарoglu hatte die CHP vor der Wahl zumindest rhetorisch mit ihrem bislang staatszentrierten, autoritären und nationalistischen Kurs gebrochen. Der Wandel kam quasi über Nacht – nun propagierte die Partei nicht nur Dezentralisierung und lokale Demokratie, sondern trat auch dafür ein, den Kurden kulturelle Rechte zu gewähren,

das Militär politischer Kontrolle zu unterstellen und eine liberale Verfassung zu verabschieden.

Die rechtsextreme Partei der Nationalistischen Bewegung (MHP) zog mit 13 Prozent erneut ins Parlament ein. Das durchkreuzte die Strategie Erdogans, die darauf angelegt war, die MHP an der landesweiten Zehn-Prozent-Hürde scheitern zu lassen und ihre Mandate an die AKP zu ziehen. Deshalb gab sich der Ministerpräsident im Wahlkampf betont nationalistisch. Dies rächte sich jedoch im primär kurdisch besiedelten Südosten der Türkei. Dort vereinte die pro-kurdische Partei für Frieden und Demokratie (BDP) rund die Hälfte aller Stimmen auf sich. Landesweit wuchs die BDP zwar nur um eineinhalb Punkte auf 6,7 Prozent. In den südöstlichen Provinzen jedoch legte sie auf Kosten der AKP zwischen 15 und 20 Punkte zu. Die Zahl ihrer gewonnen Mandate stieg so von 20 auf 36. Um die Zehn-Prozent-Hürde zu umgehen, hatte die BDP – wie schon vor vier Jahren – „Unabhängige“ ins Rennen geschickt.

### **Konsolidierung des Grundkonflikts**

Anders als oft betont, sollte das Ergebnis der Wahl nicht nur als Konsolidierung der türkischen Parteienlandschaft gelesen werden. Es verweist ebenso auf die Konsolidierung des Grundkonflikts in der Republik Türkei. Die großen Gewinner der Wahl, die AKP qua Masse, die BDP qua Einfluss im kurdischen Südosten, bilden jeder ein Menetekel für die Türkei kemalistischer Prägung. Beide Parteien repräsentieren starke gesellschaftliche Bewegungen von unten, und beide stehen im Konflikt mit Atatürks Idee einer strikt säkularen und ethnisch homogenen türkischen Nation. Die AKP weist die religionsausgrenzende Seite des kemalistischen Projekts zurück und vertritt statt dessen das Modell einer moderat muslimischen türkischen Nation. Die BDP opponiert gegen die ethnisch-türkische Dimension der von den Kemalisten propagierten Nation und steht für den Entwurf einer kurdischen Nation.

### **Stille Revolution und Quantensprung**

Der Generalsekretär des Europarats, Thorbjørn Jagland, hat neuen Jahre AKP-Regierung zu Recht als „stille Revolution“<sup>3</sup> bezeichnet. In ihrem Verlauf mussten die alten bürokratischen und militärischen Eliten, insbesondere die Generäle, große Abstriche von ihrer Macht hinnehmen. Ihrer Ideologie, dem Kemalismus, ist die Überzeugungskraft weitgehend abhanden gekommen. Zugleich haben sich die innenpolitischen Parameter stark verschoben. Beredtes Zeichen dafür ist die zwar überwiegend passiv nachvollzogene, aber um so grundlegendere Kurskorrektur der CHP auch wenn dieser Neuanfang bislang noch rein rhetorischer Natur ist. Die „kurdische Öffnung“ der AKP hat viele Tabus gebrochen. Heute werden die Existenz eines kurdischen Volkes und sein Recht auf muttersprachlichen Unterricht in weiten Kreisen der türkischen Gesellschaft und Politik anerkannt. Gleichzeitig hat die Öffnungspolitik den Menschen im Westen der Türkei signalisiert, dass der Krieg gegen die PKK endgültig nicht zu gewinnen ist.

Diese Öffnung hat es ermöglicht, dass die BDP im Wahlkampf zum ersten Mal eine Art nationaler Front der Kurden errichtet und damit einen Quantensprung in der kurdischen Politik eingeläutet hat. Anders als bisher verzichtete sie völlig darauf, sich von der verbote-

---

3 Exklusivinterview für die Deutsch-Türkischen Nachrichten vom 23.6.2011, <http://www.deutsch-tuerkische-nachrichten.de/2011/06/120610/>.



nen Arbeiterpartei Kurdistans (PKK) abzugrenzen. So warb Leyla Zana, eine der führenden Persönlichkeiten der Partei, um Stimmen für die Guerilla. Zugleich rühmte sie Öcalan als Lehrer der nachwachsenden kurdischen Generation.<sup>4</sup> Andererseits hat die BDP, und auch das ist neu, religiös gebundene kurdische Kritiker der PKK in die Reihen ihrer Kandidaten aufgenommen. Diese vereinigte Nationalbewegung fordert ein, dass die Kurden sich selbst regieren. Damit beansprucht sie erstmals offen einen rechtlich abgesicherten politischen Status für die eigene ethnische Gruppe.

### **Politischer Streit, Neuaufgabe von Terror und grenzüberschreitenden Operationen des türkischen Militärs**

Obwohl AKP, CHP und BDP im Wahlkampf angekündigt hatten, die Ausarbeitung einer liberalen Verfassung unterstützen zu wollen, setzen alle Parteien den Sommer über auf Konfrontation. Unmittelbarer Auslöser für diese Lahmlegung des Parlaments waren hochkontroverse Entscheidungen der Justiz. Gleich nach der Wahl weigerten sich verschiedene Gerichte, Untersuchungshäftlinge zu entlassen, die von BDP, CHP und MHP als Kandidaten aufgestellt und gewählt worden waren. Die Abgeordneten der CHP verweigerten daraufhin für einige Wochen den parlamentarischen Eid und beteiligten sich währenddessen nicht an der Arbeit der Legislative. Die BDP boykottierte bis zum 1. Oktober das Parlament und hielt in dieser Zeit ihre Fraktionssitzungen in Diyarbakir ab, der größten Stadt des kurdischen Südostens. Der Boykott des Parlaments durch die CHP brach schnell zusammen. Doch die Weigerung der BDP zur Mitarbeit im Parlament verhärtete die Fronten zwischen dem Staat und den Kurden erneut.

Trotz oder gerade wegen Geheimverhandlungen der Regierung mit dem inhaftierten Führer der PKK Abdullah Öcalan, die von beiden Seiten bestätigt wurden, nahm die militärische Führung der PKK in den Kandil-Bergen des Nordirak ihre Terrorangriffe wieder auf. Unter ihrem Einfluss verkündete die BDP die „Autonomie“ der kurdischen Gebiete. Der Staat reagierte auf beide Entwicklungen mit der erneuten Bombardierung von PKK-Stellungen im Nordirak, was wiederum zu einer Strategie der PKK führte, den Terror auch in die Städte der Westtürkei zu tragen. Erst zum Ende der Sommerpause, am 1. Oktober 2011, kehrte die BDP ins Parlament zurück. Die nächsten Monate werden für den Fortgang des Kurdenkonflikts von großer Bedeutung sein. Setzt sich die PKK mit ihren Maximalforderungen durch, die darauf hinauslaufen, ihr die Alleinherrschaft in den „Kurdenregionen“ der Türkei zu überlassen? Verschärft der Staat seine Kontrolle über die kurdische Politik erneut, und setzt die AKP darauf, dass erstmals von ihr allein kontrollierte Sicherheitskräfte die PKK besiegen? Oder vermögen es sowohl die Türken und die Kurden der Türkei, die Falken in den eigenen Reihen zurückzudrängen und auf eine Verfassung hinzuarbeiten, die zwar kulturelle Freiheiten wie Bildung in der Muttersprache gewährt, aber gleichzeitig eine administrative und politische Aufteilung der Türkei anhand ethnischer Grenzen und die dazugehörigen autoritären Tendenzen verhindert?

4 Zitiert nach <http://www.taraf.com.tr/haber/gerillaya-oy-verin.htm>, (Tageszeitung).

In all diesen innenpolitischen Umbrüchen hat die Europäische Union so gut wie keine Rolle gespielt. Ankara beherbergt heute die nach dem Personalbestand größte Vertretung der Europäischen Union in einem Land, und die Zahlungen aus dem IPA-Fonds steigen Jahr für Jahr.<sup>5</sup> Doch der Einfluss der Europäischen Union auf die türkische Innen- und Außenpolitik geht rapide zurück. So hat die Regierung im Februar 2011 über vierzig Gesetzesvorlagen im Rahmen der EU-Harmonisierung ihres hohen Kostenaufwands wegen einfach zurückgestellt, ohne einen Termin für ihre erneute Beratung zu nennen.<sup>6</sup>

### **Weiterführende Literatur**

Dimitar Bechev (Hrsg.): *What does Turkey think?* European Council on Foreign Relations, London 2011.

ESI, European Stability Initiative: *Murder in Anatolia: Christian Missionaries and Turkish Ultrationalism*, Berlin u.a. 2011.

Sigrid Faath (Hrsg.): *Die Zukunft arabisch-türkischer Beziehungen*, mit Beiträgen von Martina Warnig, Christoph Ramm, Günter Seufert, Ofra Bengio, Inken Wiese, Guido Steinberg, Salam Kawakibi, Andreas Rieck, Andreas Jacobs und Hanspeter Mattes, Nomos, Berlin 2011.

M. Hatay & R. Byrant: *Negotiating the Cyprus Problem(s)*, TESEV, Istanbul 2011.

Efraim Inbar: *The Deterioration in Israeli-Turkish Relations and its international Ramifications*, The Begin-Sadat Center for strategic Studies, Ramat Gan 2011.

Z.N. Petrovic: *Turkey's new Approach to the Western Balkans*, ISAAC, Belgrad 2011.

Günter Seufert: *Foreign Policy Perception in Turkey: Comment on the Opinion Research*, TESEV, Istanbul 2011.

Guido Steinberg: *Die neue Kurdenfrage: Irakisch-Kurdistan und seine Nachbarn*, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin 2011.

---

5 Von 497,2 Millionen in 2007 auf 899,5 Millionen in 2012. European Stability Initiative: *A very special Relationship: Why Turkey's Accession Process will continue*, Berlin u.a. 2010, S. 8.

6 Turkey shelves EU Reforms as Succession Hopes fade, Tageszeitung Today's Zaman vom 15.2.2011.

## **8. Die EU und andere Organisationen**



# Die EU und der Europarat

Anke Gimbal

Die Kooperation zwischen Europarat und Europäischer Union/Gemeinschaft beruht auf einer Reihe von Vereinbarungen aus den letzten ca. 25 Jahren. Dazu gehören insbesondere die Briefwechsel aus den Jahren 1987 und 1996<sup>1</sup>, seit 1993 die Einführung gemeinsamer Programme mit den Zielen Aufbau und Schutz von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Durchsetzung und Einhaltung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Europa und darauf aufbauend eine Gemeinsame Erklärung über Kooperation und Partnerschaft zwischen dem Europarat und der Europäischen Kommission von 2001<sup>2</sup>. 2006 schließlich legte der luxemburgische Ministerpräsident Jean-Claude Juncker einen Bericht über „Eine einheitliche Zielstellung für den europäischen Kontinent“ vor, um den er im Mai 2005 von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten beim Gipfeltreffen in Warschau gebeten worden war. Die Schlussfolgerungen dieses Berichtes führten 2007 zu einem Memorandum of Understanding<sup>3</sup>, das heute den Rahmen für die Beziehungen bzw. den politischen Dialog zwischen den beiden Organisationen bildet. Das Memorandum nennt Zweck und Grundsätze der planmäßig auszubauenden Kooperation. Der Europarat setzt den Maßstab für Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in Europa. Die Ressourcen sind zu bündeln, Doppelarbeit ist zu vermeiden, die Zusammenarbeit der entsprechenden Organe der Organisationen wie z.B. Parlamentarische Versammlung und Europäisches Parlament oder Congress of Local and Regional Authorities of Europe (CLARE) und der EU-Ausschuss der Regionen ist erwünscht bzw. wird gefördert. Das Memorandum nennt eine Reihe von Angelegenheiten gemeinsamen Interesses und erläutert diese im Einzelnen.

2008 wurde eine Vereinbarung<sup>4</sup> zwischen der Europäischen Gemeinschaft und dem Europarat über eine Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Grundrechte-Agentur und dem Europarat geschlossen. Auch hier waren die Hauptziele, doppelte Arbeit zu vermeiden, sich bei den Aktivitäten gegenseitig zu ergänzen und dadurch gemeinsam mehr zu erreichen. Ein Verbindungsbüro des Europarates in Brüssel existiert schon seit 1974. Am 2. Mai 2011 wurden wegen der immer stärkeren Präsenz und Kooperation mit EU-Institutionen neue Räume eingeweiht.

## Personelle Zusammenarbeit

In der Folge wurde die Zusammenarbeit immer weiter intensiviert. Regelmäßige Beratungen auch auf hoher Ebene sind die Regel, wobei jedoch seitens der Organe des Europarates häufig der Wunsch nach mehr Einbindung und besseren Absprachen geäußert wird.

2010 und 2011 erhöhten sich die Qualität und die Häufigkeit der Treffen signifikant. Um nur einige zu nennen: es traf sich der Generalsekretär des Europarates Thorbjørn

---

1 [http://www.coe.int/t/der/docs/MoU\\_compendium\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_compendium_en.pdf).

2 [http://www.jp.coe.int/Upload/110\\_Joint\\_Declaration\\_EF.pdf](http://www.jp.coe.int/Upload/110_Joint_Declaration_EF.pdf).

3 [http://www.coe.int/t/der/docs/MoU\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_EN.pdf).

4 [http://www.coe.int/t/der/docs/EUFRACoEAgreement\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/EUFRACoEAgreement_en.pdf).

Jagland mit vielen Vertretern der Europäischen Union, darunter im März in Brüssel mit dem Präsidenten des Europäischen Rates Herman Van Rompuy und mehrfach mit der Vizepräsidentin der EU-Kommission und Kommissarin für Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft Viviane Reding im Februar, Juli und Oktober 2010. Im Juni 2010 entschieden der Generalsekretär des Europarates Jagland und der EU-Kommissar für Erweiterung und Europäische Nachbarschaftspolitik, Štefan Füle, sich regelmäßig anlässlich der Sitzungen der Parlamentarischen Versammlung in Straßburg zu treffen. Im August 2010 übernahm Jagland gemeinsam mit EU-Parlamentspräsident Jerzy Buzek die Schirmherrschaft über die 64. Internationale Tagung des Europäischen Jugendparlaments in Frankfurt am Main.

Die Organisationen arbeiten auch in Themenbereichen wie dem interkulturellen Dialog und der kulturellen Vielfalt zusammen.

Am 4. März 2011 trafen sich Generalsekretär Jagland und der Vorsitzende des Ministerkomitees des Europarates, der türkische Außenminister Ahmet Davutolu, in Brüssel mit Catherine Ashton, Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik und Erste Vizepräsidentin der Europäischen Kommission.<sup>5</sup> Gesprächsthema waren die neuesten Entwicklungen im südlichen Mittelmeer einschließlich Tunesien und Marokko. Außerdem berieten sie über den westlichen Balkan. Die politische Instabilität und die ethnischen Spannungen machten nach Ansicht aller eine kontinuierliche und langfristige enge Zusammenarbeit zwischen Europarat und Europäischer Union notwendig. Es müssten Lösungen zu allen offenen Fragen gefunden werden, die europäische Werte und Standards einschließen.

### **Gemeinsame Programme von EU und Europarat**

Die gemeinsamen Programme der Europäischen Union und des Europarats tragen seit 1993 in vielen Staaten Mittel- und Osteuropas dazu bei, dort nach 1989 demokratische und rechtsstaatliche Strukturen sowie institutionalisierte Beziehungen mit dem Europarat und der Europäischen Union zu installieren und weiterzuentwickeln. Die Europäische Kommission und das Direktorat des Europarats für strategische Planung entscheiden über Prioritäten und Programme. Die Finanzierung erfolgt durch Europäische Kommission und Europarat gemeinsam, oft je zur Hälfte, in anderen Fällen steuert die EU-Kommission höhere Beträge bei. Der Europarat ist hingegen für die Implementierung verantwortlich. An zahlreichen Programmen ist die Europäische Initiative für Demokratie und Menschenrechte (EIDHR) und/oder die Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinitiative (ENPI) beteiligt.

Die Programme werden in Abstimmung mit den Regierungen der Partnerstaaten entwickelt. Auch wird häufig mit Partnerinstitutionen der COE-Mitgliedstaaten gearbeitet, darunter Ministerien und NGOs. Finanziert und organisiert werden insbesondere Ausbildungslehrgänge/Veranstaltungen und Sachverständigenberichte sowie die Beratung der Regierungen durch Experten. Das Hauptgewicht liegt bei Ausbildung und Beratung, in einigen Fällen wird auch eine begrenzte finanzielle Unterstützung angeboten.

---

5 High Level Meeting [http://www.coe.int/t/der/docs/HLM\\_EU\\_4%20mars\\_2011-EN.pdf](http://www.coe.int/t/der/docs/HLM_EU_4%20mars_2011-EN.pdf).

Seit 2001 sind auf den Webseiten des Europarates 161 gemeinsame Programme gelistet.<sup>6</sup> Im Sommer 2011 existierten 42 Programme mit einem finanziellen Gesamtvolumen von 85 Mio. Euro. Hauptpartner sind die Nachfolgestaaten Jugoslawiens (3 Programme) und die Türkei (5 Programme). Die Laufzeit beträgt in der Regel 24 oder 30 Monate. Besonders wichtig sind Europäische Union und Europarat in diesem Zusammenhang die Unterstützung demokratischer Stabilität im Westbalkan (Albanien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Serbien, Montenegro, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien und Kosovo) sowie in der Südkaukasus-Region (Armenien, Aserbaidschan und Georgien). Die Programme zielen hier darauf ab, die europäische Nachbarschaftspolitik zu stützen und ggf. die Integration in die Europäische Union zu erleichtern.

Neben den Bereichen Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Stärkung demokratischer Institutionen gibt es u.a. auch vielfältige andere und länderspezifische Themen wie nationale Minderheiten, Aufklärung mit dem Ziel der Abschaffung der Todesstrafe, Kampf gegen organisiertes Verbrechen und Korruption, biomedizinische Forschung und die europäische Sozialcharta.

### **Östliche Partnerschaft der EU**

Auch die Kooperation im Kontext der Östlichen Partnerschaft der EU wurde fortgesetzt.<sup>7</sup> Vertreter des Europaratsekretariats nahmen an mehreren Foren bzw. Treffen in Brüssel zu den Themen Demokratie, Good Governance und Stabilität teil. Am 15. Dezember 2010 wurde in Brüssel ein Rahmenfinanzierungsplan über 4 Mio. Euro vereinbart. Diese Vereinbarung spiegelt eine qualitative Veränderung der Beziehungen zwischen Europarat und EU wider – eine stärkere Partnerschaft und eine langfristige strategische Planung gemeinsamer Aktivitäten. Mit dem Geld sollen multilaterale Aktivitäten mit allen Partnerländern angestoßen werden, und zwar insbesondere zu den Themen demokratische Wahlen/Wahlstandards, Unterstützung der Justiz, Internetkriminalität und Kampf gegen Korruption. Am 6. Mai 2011 starteten der Europarat und die EU dann mehrere Projekte über einen Zeitraum von 30 Monaten für die Unterstützung des Reformprozesses in den Ländern Armenien, Aserbaidschan, Weißrussland, Georgien, Moldova und Ukraine.

### **Runder Tisch zur Abschaffung der Todesstrafe am 23. September 2010**

Bei einem Runden Tisch am 23. September 2010 diskutierten Vertreter der weißrussischen Regierung mit Vertretern des Europarates über die Abschaffung der Todesstrafe in Weißrussland. Anlässlich einer nachfolgenden Ausstellungseröffnung zum Thema am 8. Oktober 2010 bekräftigten Europäische Union und Europarat ihre Ablehnung der Todesstrafe sowie ihren Einsatz für deren weltweite Abschaffung. Seit 1997 wurde in Europa keine Hinrichtung vollzogen – mit Ausnahme Weißrusslands. Nach Auffassung der Vertreter der Europäischen Union und des Europarats ist die Todesstrafe unmenschlich und eine Verletzung der Menschenwürde. Sie verhindere weder die Zunahme von Gewaltverbrechen, noch schaffe sie Gerechtigkeit für die Opfer.

EU und Europarat verurteilten die Anwendung der Todesstrafe in Weißrussland, das als einziges Land in Europa diese Strafe noch vollstreckte, und forderten Weißrussland nach-

---

<sup>6</sup> <http://www.jp.coe.int/CEAD/JP/Default.asp>.

<sup>7</sup> The Eastern Partnership is the Eastern dimension within the European Neighbourhood Policy. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – 3/12/2008 – SEC (2008) 2974.

drücklich – zumindest – zur Einrichtung eines Moratoriums gegen die Todesstrafe auf. Doch im Juli 2011 fanden erneut Hinrichtungen statt, die u.a. vom ukrainischen Vorsitzenden im Ministerkomitee des Europarates Kostjantyn Hrytschenko, Außenminister der Ukraine, scharf verurteilt wurden.

### **Roma – hochrangiges Treffen am 20. Oktober 2010**

Der Europarat hatte am 20. Oktober 2010 aus aktuellem Anlass – der Abschiebung von Roma aus Frankreich – zu einer Konferenz über die Lage der Roma in Europa nach Straßburg eingeladen. Mit dabei waren fast alle 47 Mitgliedstaaten des Europarates, Vertreter der Europäischen Union und Vertreter von 15 Roma-Organisationen aus ganz Europa. Das Ziel war, neue Ansätze für die Integration der Roma zu entwickeln. In Straßburg ging es erst einmal darum, die aktuellen Konzepte zur Integration der Roma zu überprüfen und konkrete Aktionen vorzuschlagen, so der Generalsekretär des Europarates Jagland. Der Europarat schlug die Einrichtung eines Ausbildungsprogramms für Mediation vor, um den Roma den Zugang zu Schulen, Krankenhäusern und öffentlichen Einrichtungen zu erleichtern.

Das Treffen führte zur „Straßburger Erklärung“<sup>8</sup>, die Ziele und Prioritäten zur Verbesserung der Lebenssituation der Roma festlegt. EU-Mittel aus den Strukturfonds sollen gezielter eingesetzt werden für Nichtdiskriminierung, Bürgerschaft, Frauen- und Kinderrechte, soziale Eingliederung einschließlich Bildung, Unterkunft und Gesundheitsfürsorge sowie Selbstbestimmung und besseren Zugang zur Justiz. Im April 2011 sollten die nationalen Regierungen ihre konkreten Hilfspläne vorlegen.

### **Beitritt der Europäischen Union zur EMRK**

Im Juli 2010 begannen die Verhandlungen zwischen Europarat und Europäischer Union über den EU-Beitritt zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Für den Europarat verhandelt eine informelle Arbeitsgruppe des Lenkungsausschusses für Menschenrechte (CDDH), die Europäische Union wird durch die Kommission, in Absprache mit der Arbeitsgruppe für Grundrechte, Bürgerrechte und Freizügigkeit (FREMP) vertreten, die gemäß Artikel 218(4) AEUV zum Sonderausschuss bestellt worden ist. Die Parteien trafen sich bis Ende des Jahres 2010 vier Mal (6.-7. Juli, 20.-22. September, 19.-22. Oktober in Straßburg und 6.-8. Dezember in Brüssel). Im Anschluss an das zweite Treffen vom 20. bis 22. September 2010 in Straßburg stellte die Arbeitsgruppe einen Katalog von Fragen auf, die in Bezug auf den Beitritt der EU erörtert werden sollen. Generalsekretär Jagland bezeichnete die Verhandlungen als bislang besonders vielversprechend, geprägt von gegenseitigem Verständnis und konstruktiver Arbeit.<sup>9</sup>

Die rechtlichen Grundlagen für den Beitritt sind mit dem Vertrag von Lissabon (Art. 6 Abs. 2 EUV) und dem inzwischen ratifizierten 14. Zusatzprotokoll zur EMRK gelegt. Doch auch der Beitrittsvertrag zur EMRK wird von allen Konventionsstaaten ratifiziert werden müssen. Genauso muss der Rat, der regelmäßig über den Sachstand zum EMRK-Beitritt unterrichtet wird, einstimmig über den Beitritt der Europäischen Union ent-

---

8 Council of Europe High Level Meeting on Roma. The Strasbourg Declaration on Roma, CM(2010)133 final v. 20.10.2010.

9 Council of Europe: a strategy for values in action – Activity Report by the Secretary general Thorbjorn Jagland. 121st Session of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Istanbul, 11 May 2011, SG/Inf(2011)13.



scheiden. Erst dann werden Einzelne, deren in der EMRK festgeschriebene Rechte die Europäische Union verletzt hat, beim EGMR gegen die Europäische Union klagen können.

Auch ohne Beitritt berücksichtigt die Europäische Union die EMRK. Der Rat Justiz und Inneres betonte etwa am 21. März 2011 unter Hinweis auf die Schlussfolgerungen des Rates vom 14. Dezember 2010, dass Bosnien-Herzegowina seine Verfassung mit der EMRK in Einklang bringen müsse, denn dies sei von zentraler Bedeutung für die Erfüllung der Verpflichtungen des Landes aufgrund des Interims- bzw. Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommens. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat sich mit Urteil vom 5. Oktober 2010<sup>10</sup> zur Bedeutung der EMRK für die Grundrechtecharta geäußert und darauf hingewiesen, dass die Europäische Union, soweit die in der Charta enthaltenen Rechte den Rechten entsprechen, die durch die EMRK gewährleistet werden, diese den gleichen Sinn und die gleiche Tragweite hätten, wie ihnen durch die EMRK verliehen würde.

### **Mitwirkung der Europäischen Union bei der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO)**

Mit der GRECO (Groupe d'États contre la corruption) hat der Europarat 1999 ein Konzept entwickelt, das eine wechselseitige Kontrolle der Mitglieder bei der Umsetzung der verschiedenen Antikorruptionsregelungen durch gegenseitige Evaluierungen vorsieht. Die GRECO entsendet Sachverständige in die Mitgliedstaaten, um Informationen über die jeweilige Gesetzgebung, Praxis und Umsetzung der verschiedenen Korruptionskonventionen einzuholen. Ferner beantworten die Mitgliedstaaten Fragenkataloge, die anschließend evaluiert werden. Die Mitgliedschaft in der GRECO ist nicht auf die Mitgliedstaaten des Europarates beschränkt. Derzeit hat die Gruppe 49 Mitglieder, das sind neben den 47 Mitgliedstaaten des Europarates auch Weißrussland und die USA. Die Europäische Union ist bislang kein Mitglied, doch verstärkten sich nun die Beziehungen zwischen GRECO und der Europäischen Union, nachdem das 2009 beschlossene Stockholmer Programm für eine gemeinsame Innen- und Sicherheitspolitik der EU-Mitgliedstaaten für die Jahre 2010 bis 2014<sup>11</sup> die Beteiligung der EU bei der GRECO empfahl. Die EU-Kommission hat daher im Juni 2011 einen Bericht<sup>12</sup> über die Modalitäten des EU-Beitritts zu GRECO vorgelegt und vorgeschlagen, die Sachkenntnisse der GRECO bei der Überwachung von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen und die politische Rolle der EU-Organe zu bündeln, um Maßnahmen der EU-27 effizienter durchzusetzen. Die EU-

---

10 Rechtssache C-400/10 PPU, J. McB/L. E, Nr. 53. Ferner geht aus Art. 52 Abs. 3 der Charta hervor, dass, soweit sie Rechte enthält, die den durch die EMRK garantierten Rechten entsprechen, diese die gleiche Bedeutung und Tragweite haben, wie sie ihnen in der EMRK verliehen wird. Diese Vorschrift verwehrt es allerdings nicht, dass das Unionsrecht einen weiter reichenden Schutz gewährt. Nach Art. 7 der Charta hat „[j]ede Person ... das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation“. Der Wortlaut von Art. 8 Abs. 1 EMRK entspricht dem von Art. 7 der Charta, abgesehen davon, dass dort der Ausdruck „und ihrer Korrespondenz“ anstelle des Ausdrucks „sowie ihrer Kommunikation“ verwendet wird. Auf dieser Grundlage ist festzustellen, dass Art. 7 der Charta Rechte enthält, die den in Art. 8 Abs. 1 EMRK gewährleisteten entsprechen. Somit ist Art. 7 der Charta die gleiche Bedeutung und Tragweite beizumessen wie Art. 8 Abs. 1 EMRK in seiner Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (vgl. entsprechend Urteil vom 14. Februar 2008, Varec, C-450/06, Slg. 2008, I-581, Randnr. 48.).

11 [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/malmstrom/archive/1\\_DE\\_ACT\\_part1\\_v2.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/archive/1_DE_ACT_part1_v2.pdf).

12 Bericht der Kommission an den Rat über die Modalitäten der Mitwirkung der Europäischen Union in der Europarats-Gruppe von Staaten gegen Korruption (GRECO), KOM(2011) 307 endg. v. 6.6.2011.

Kommission will dazu einen eigenen EU-Berichtsmechanismus zur Korruptionsbekämpfung schaffen.

Die Beteiligung der EU an den Arbeiten der GRECO wurde bereits 2003 als ein Element der EU-Korruptionsbekämpfung herausgestellt. Wegen der damals begrenzten Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die Zivil- und Strafrechtsübereinkommen des Europarats über Korruption oder überhaupt auf ein gemeinsames Vorgehen der EU-Mitgliedstaaten im strafrechtlichen Bereich wurde ein Beschluss über die Beteiligung an der GRECO bis zur Annahme des Lissabonner Vertrages verschoben.

Doch wie die Beteiligung aussehen wird, ist noch offen. Die GRECO selbst sieht in ihrer Geschäftsordnung eine Beteiligung der „Europäischen Gemeinschaft“ vor. Diese wäre möglich mit Beobachterstatus (wie ihn OECD und UNDOC innehaben) oder als Mitwirkender. Außerdem stehen Vollmitgliedschaft und eine Mitgliedschaft mit beschränkten Stimmrechten zur Wahl. Darüber hinaus analysiert die EU-Kommission die Möglichkeit eines gemeinsamen Programms. Im Ergebnis spricht sie sich für eine Vollmitgliedschaft aus und hat den Rat um die Ermächtigung ersucht, Verhandlungen mit dem Europarat über eine Mitwirkung an der GRECO führen zu können.

Die EU ist derzeit keine Vertragspartei des Übereinkommens über Geldwäsche sowie Ermittlung, Beschlagnahme und Einziehung von Erträgen aus Straftaten vom 8. November 1990, des europäischen Zivilrechts- vom 4. November 1999 bzw. des europäischen Strafrechtsübereinkommens über Korruption vom 27. Januar 1999 und des Übereinkommens zur Computerkriminalität vom 23. November 2001.<sup>13</sup> Die EU müsste sich auch erst noch zu den 20 Grundsätzen der Europaratsstaaten für die Korruptionsbekämpfung bekennen. Die potenziellen Kosten der Beteiligung der EU bei der GRECO werden auf ca. 450.000 Euro jährlich geschätzt.

### Weiterführende Literatur

Council of Europe: Activity report 2010, Strasbourg, April 2011.

Gragl, Paul: Accession Revisited: Will Fundamental Rights Protection Trump the European Union's Legal Autonomy, in: Wolfgang Benedek u.a. (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights, Antwerpen u.a. 2011, S. 159-172.

Jacqué, Jean Paul: L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, in: Wolfgang Benedek u.a. (Hrsg.), European Yearbook on Human Rights, Antwerpen u.a. 2011, S. 143-158.

Marcou, Gérard/Akandji-Kombé, Jean-François: The European Charter of Local Self-Government and impact of Community law on local authorities in member states. Report on the Impact of the Lisbon Treaty on the European Charter of Local Self-Government. CDLR(2011)51 Addendum, 3.10.2011.

Schneiders, Benedikt: Die Grundrechte der EU und die EMRK, Baden-Baden 2010.

Schott, Markus: Die Auswirkungen eines Beitritts der EU zur EMRK auf die Durchsetzung des Grundrechtsschutzes in Europa, jusletter.ch, [http://www.baerkarrer.ch/upload/publications/15\\_19\\_23\\_AufsatzWeblaw.pdf](http://www.baerkarrer.ch/upload/publications/15_19_23_AufsatzWeblaw.pdf).

Vondung, Julie: Grundrechtsschutz gegen die Europäische Union vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, AnwBl 5/2011, S. 331-336.

---

13 Im Gegensatz etwa zu ihrer Mitwirkung an Teilabkommen wie der Venedig-Kommission und an der Kooperationsgruppe zur Vorbeugung, zum Schutz und zur Organisierung von Hilfe gegen größere Natur- und Technologierisiken oder auch der Mitgliedschaft beim Übereinkommen über die Ausarbeitung eines Europäischen Arzneibuchs und der Europäischen Audiovisuellen Informationsstelle, vgl. dazu generell <http://conventions.coe.int/>.

# Die EU und die NATO

Hans-Georg Ehrhart

Die Beziehungen zwischen EU und NATO entwickelten sich in einigen Bereichen weiter, in anderen gab es keinerlei Fortschritte. Die interinstitutionellen Beziehungen wurden weiterhin durch den türkisch-zyprischen Konflikt behindert. Die durch die Rückkehr Frankreichs in die militärischen Strukturen der NATO erwartete Dynamik für die Beziehungen zwischen EU und NATO lässt auf sich warten. Auf operativer Ebene wurde eine pragmatische Zusammenarbeit verfolgt, gleichwohl bestehen noch vielfältige Hindernisse. Auf der konzeptionellen Ebene gab es vordergründige Übereinstimmungen. Dahinter gären aber handfeste Interessengegensätze.

## Institutionelle Herausforderungen

Das Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages wurde im neuen strategischen Konzept der NATO ausdrücklich begrüßt.<sup>1</sup> Die NATO erhofft sich davon eine leistungsfähigere Union, die ihre zivilen und militärischen Kapazitäten in ein gemeinsames Krisenmanagement einbringt. Die interinstitutionelle Abstimmung bei der Fähigkeitsentwicklung wird zwar immer wieder beschworen, harrt aber weiterhin der Umsetzung. Erste konkrete Projekte laufen im medizinischen Bereich und in der Entwicklung von Technologien gegen unkonventionelle Sprengsätze, so genannte IED, die in Afghanistan großen Schaden anrichten.

Der sowohl von der NATO als auch von der EU proklamierte Weg des Pooling und Sharing von Kapazitäten durch die Mitgliedstaaten dürfte perspektivisch möglich sein, sollte aber angesichts der damit verbundenen Schwierigkeiten (z.B. Arbeitsplätze, Know-how-Verlust, erhöhte Abhängigkeiten) nicht überschätzt werden. Der EU steht zwar seit dem Lissabon-Vertrag mit Art. 42,6 das Instrument der permanenten strukturierten Zusammenarbeit zur Verfügung. Allerdings werden seine Möglichkeiten bislang noch nicht adäquat genutzt. Immerhin lancierten Deutschland und Schweden im November 2010 die Ghent-Initiative. In einem Food for Thought-Papier schlugen sie eine Bestandsaufnahme der Fähigkeiten vor, die vorwiegend unter nationaler Kontrolle bleiben sollen, solche die eher teilbar sind ohne zu große Abhängigkeiten zu produzieren und solche, bei denen eine Rollen- und Aufgabenteilung einschließlich daraus resultierender Abhängigkeiten akzeptabel ist.<sup>2</sup> Am 6. Dezember 2010 regten die Mitglieder des Weimarer Dreiecks (Deutschland, Frankreich, Polen) in einem Brief an die Hohe Beauftragte der Union für Außen- und Sicherheitspolitik an, die sich aus Art. 42(6) ergebenden Möglichkeiten zu nutzen, die Führungsfähigkeiten der EU zu stärken und die Zusammenarbeit mit der

---

1 <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (Ziffer 32).

2 Vgl. Pooling and sharing, German-Swedish initiative, Food for thought, November 2010, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative\\_/sede260511deseinitiative\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260511deseinitiative_/sede260511deseinitiative_en.pdf).

NATO zu verbessern.<sup>3</sup> Ergebnisse des dadurch angestoßenen Prozesses werden bis Ende 2011 erwartet.

Die NATO beschloss derweil eine institutionelle Reform, die das Bündnis in Zeiten sinkender Verteidigungsetats schlanker und leistungsfähiger machen soll. So ist vorgesehen, die Personalstärke der NATO-Bürokratie von 13.000 auf 8.800 zurückzuführen. Die Zahl der Hauptquartiere soll von dreizehn auf sieben reduziert werden, die vierzehn Agenturen werden neu strukturiert und auf drei programmatische Themenbereiche ausgerichtet: Beschaffung, Unterstützung, Kommunikation/Information.<sup>4</sup> Da diesem Ergebnis ein hartes Fingerhakeln zwischen den Mitgliedstaaten vorherging bleibt abzuwarten, wie die konkrete Umsetzung der Reform verläuft.

### Operative Aktivitäten

Weitgehend problemlos und von der Öffentlichkeit kaum bemerkt verliefen die beiden GSVP-Operationen auf dem Balkan. In Bosnien-Herzegowina ist die 1.400 Einsatzkräfte starke EUFOR Althea die einzige Operation, die nach dem Berlin-Plus-Abkommen durchgeführt wird, also unter Rückgriff auf Fähigkeiten und Strukturen der NATO. Die Hauptaufgaben bestehen weiterhin darin, für ein sicheres Umfeld zu sorgen und die Reform des militärischen Sicherheitssektors zu unterstützen.<sup>5</sup> Im Kosovo setzten die Rechtsmission EULEX und die NATO-Operation KFOR ihre punktuelle Zusammenarbeit fort. KFOR sieht sich als „third responder“ hinter der Kosovarischen Polizei und EULEX.<sup>6</sup> Die Missionen führen gemeinsame Übungen und gelegentlich gemeinsame Operationen durch.<sup>7</sup> Bei einem gewaltsamen Zusammenstoß an der serbisch-kosovarischen Grenze Ende Juli sorgte KFOR für die Wiederherstellung der Ordnung, während die EU auf die politische Führung beider Länder diplomatischen Druck ausübte.<sup>8</sup> Im September übernahm dann EULEX die Grenzkontrolle über die wieder Instand gesetzten Grenzübergänge, während KFOR für die Absicherung sorgte.<sup>9</sup>

Die Zusammenarbeit zwischen ISAF bzw. der Trainingsmission der NATO und EUPOL Afghanistan verläuft auf der Basis einer klaren Aufgabenteilung, aber mit zweifelhaftem Erfolg. So haben es die EU-Mitglieder auch vier Jahre nach Missionsbeginn noch immer nicht geschafft, die im Mandat vorgesehene Stärke von 400 Polizeiausbildern zu erreichen.<sup>10</sup> Der EU-Ansatz zur zivilen Polizeiausbildung steht weiterhin in einem gewissen Spannungsverhältnis zum US- und NATO-Ansatz der kurzzeitigen Kurse für Aufstandsbekämpfung, wengleich auch die NATO Training Mission mittlerweile ziviles Policing in ihr Trainingsprogramm aufgenommen hat. Gleichwohl ist die afghanische Polizei immer noch eine Gefahr für die Bevölkerung.<sup>11</sup> Schließlich wird die Koordination zwischen ISAF und EUPOL weiterhin erschwert, weil es immer noch keine vertragliche

---

3 Vgl. Eleanor Farrell: Boosting European defence co-operation, 28. Januar 2011, <http://www.iieta.com/blogosphere/boosting-european-defence-co-operation>.

4 [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2011\\_06/20110609\\_backgrounder-agency\\_reform.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_06/20110609_backgrounder-agency_reform.pdf)

5 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/110408%20Factsheet%20EUFOR%20Althea%20-%20version%2024\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/110408%20Factsheet%20EUFOR%20Althea%20-%20version%2024_EN.pdf)

6 <http://www.ng.mil/news/archives/2010/03/032310-KFOR.aspx>

7 <http://www.eulrx-kosovo.eu/en/pressereleases/0124.php>

8 Siehe NATO reinforces on Kosovo border, in: International Herald Tribune, 29. Juli 2011, S. 3.

9 <http://www.seiten.faz-archiv.de/faz/20110917/fd2201109173236441.html>.

10 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/110408%20FACTSHEET%20EUPOL%20Afghanistan%20-%20version%2024\\_EN01.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/110408%20FACTSHEET%20EUPOL%20Afghanistan%20-%20version%2024_EN01.pdf).

11 <http://www.oxfam.de/publikationen/no-time-lose-promoting-accountability-afghan-national-security-forces>.

Grundlage für die formale Zusammenarbeit zwischen der NATO und einer zivilen GSVP-Operation gibt.<sup>12</sup>

Auf dem Krisenschauplatz am Horn von Afrika setzten EU und NATO ihre Bemühungen fort, die Piraterie vor der somalischen Küste und im Somalibecken einzudämmen. Gleichzeitig gab es erste Anstrengungen, das Piraterieproblem umfassender anzugehen. Die Zusammenarbeit zwischen NAVFOR Somalia – der ersten maritimen GSVP-Operation überhaupt – und der NATO sowie der US Task Force und den Marinekräften anderer Staaten verlief im Berichtszeitraum gut. Doch konnte dadurch ein weiterer Anstieg der Piraterieangriffe nicht verhindert werden. So wurden im ersten Quartal 2011 97 Schiffe angegriffen gegenüber 35 im ersten Quartal letzten Jahres.<sup>13</sup>

Die im Rahmen der UNO angesiedelte Internationale Kontaktgruppe für Piraterie, in der 45 Nationen und sieben internationale Organisationen, darunter auch die EU und die NATO, teilnehmen, forderte auf ihrer 8. Plenartagung einer im März 2011 ein härteres Vorgehen und einen umfassenden Ansatz von allen Beteiligten, inklusive der Schiffsunternehmen.<sup>14</sup> Dementsprechend verschärfte sowohl die NATO als auch einige EU-Staaten ihre Vorgehensweise gegen den Piraten.<sup>15</sup> Da das Problem aber nicht auf See gelöst werden kann, bemühten sich die EU und die USA weiterhin darum, die somalische Übergangsregierung zu unterstützen, etwa durch Maßnahmen der Sicherheitssektorreform in Somalia, die Unterstützung der Friedenstruppe der Afrikanischen Union AMISOM und entwicklungspolitische Maßnahmen zur Stabilisierung des Landes beizutragen. Doch stehen die dafür investierten Mittel in keinem Verhältnis zu den hohen Kosten des Flotteneinsatzes von 100.000 US-Dollar pro Kriegsschiff am Tag.<sup>16</sup>

Die Intervention der internationalen Gemeinschaft in Libyen gab Anlass sowohl für transatlantische Querelen als auch für informelle Zusammenarbeit von EU und NATO. Zunächst spielten beide Organisationen keine Rolle. Die Hohe Vertreterin der EU Catherine Ashton glänzte zu Beginn der Krise durch ein sehr niedriges Profil, während sich die EU-Mitgliedstaaten uneinig über das weitere Vorgehen waren. Frankreich versuchte die NATO außen vor zu halten mit dem Argument, ihr Einsatz sei in der arabischen Welt nicht zu vermitteln. Zugleich preschte es zusammen mit Großbritannien bei der Umsetzung der UN-Resolution 1973 mit militärischen Zwangsmaßnahmen zum Schutze der libyschen Opposition und zur Durchsetzung des Flugverbots vor. Deutschland enthielt sich bei der entscheidenden Abstimmung im UNO-Sicherheitsrat der Stimme, die mittel- und osteuropäischen EU-Mitglieder blieben ebenfalls skeptisch gegenüber einem militärischen Engagement in Nordafrika.

Entscheidend war letztlich der dringende amerikanische Wunsch, das eigene Engagement so gering wie möglich zu halten und deshalb die NATO und – wenn es um humanitäre Hilfe und den Wiederaufbau geht – die EU in die Verantwortung zu nehmen. Nach wochenlangem Streit übernahm die NATO schließlich Ende März 2011 die Führung des Militäreinsatzes in Libyen. Der EU begrüßte auf ihrem Gipfel am 24./25. März 2011 den

12 Eva Gross: EU contributions to Security Sector Reform (SSR) in Afghanistan – towards a comprehensive approach?, in: Hans-Georg Ehrhart/Sven Gareis/Charles C. Pentland (Hrsg.), *Afghanistan in the Balance: Counterinsurgency, Comprehensive Approach and Political Order*, Kingston/Montreal 2011 (im Erscheinen).

13 <http://www.icc-ccs.org/news/441-attacks-off-the-somali-coast-drive-piracy-to-record-high-reports-imb>.

14 <http://www.state.gov/t/pm/rls/othr/misc/158773.htm>.

15 <http://eunavfor.eu/2011/04/eunavfor-destroys-dhow-from-pirate-acti...>

16 <http://www.defenceiq.com/naval-and-maritime-defence/articles/eu-navfor-versus-somali-piracy-a-war-worth-winning/>.

vorher umstrittenen Kurs Frankreichs und sagte u.a. zu, die humanitäre Hilfe zu verstärken und die Reformanstrengungen der arabischen Staaten zu unterstützen.<sup>17</sup> Beide Organisationen wurden Mitglied in der neu eingerichteten internationalen Kontaktgruppe, die sich um die Koordination der Maßnahmen und Zukunft des Landes kümmern soll.

Im Frühjahr entwickelte sich die Lage in Libyen zu einem Patt, was die NATO dazu veranlasste, ihre Strategie von der Durchsetzung der Flugverbotszone und die Abhaltung von Gaddafis Sicherheitskräften zu Angriffen auf statische Ziele einschließlich Regierungsgebäuden auszuweiten. Gleichzeitig beschloss die EU eine militärisch geschützte humanitäre Operation namens EUFOR Libya, die zum Einsatz kommen soll, wenn sie vom UN-Amt für die Koordinierung Humanitärer Hilfe OCHA angefordert wird.<sup>18</sup> Von OCHA gab zwar keine entsprechenden Signale, doch war der politische Druck etwas tun zu müssen offenbar groß genug, um eine Mission zu genehmigen, welche die GSVP ins Spiel bringt. Aus französischer Sicht ging es vor allem darum, endlich Soldaten auf libyschem Boden zu haben. Andere EU-Länder blieben skeptisch, stimmten aber schließlich zu, Deutschland eingeschlossen.<sup>19</sup> Ob und wann EUFOR Libya eingesetzt werden wird steht noch in den Sternen. Allerdings ist die Voraussetzung dafür geschaffen worden, dass künftig die EU eine Führungsrolle übernimmt, nachdem die NATO Anfang Juni 2011 klar gestellt hat, dass sie nach einem Waffenstillstand keine Rolle mehr im Libyenkonflikt spielen wolle.<sup>20</sup>

### Konzeptionelle Entwicklungen

Das wichtigste Ereignis in konzeptioneller Hinsicht war die Verabschiedung eines neuen strategischen Konzepts der NATO auf dem Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs am 19. November 2010. Es handelt sich zwar um ein Konsensdokument, das viel Raum für Interpretation lässt. Andererseits dient es durchaus als wichtige Richtschnur für die Planung. Zudem war seine Erarbeitung im Vergleich zur Diskussion über das strategische Konzept von 1999 durch weniger Misstrauen und Konkurrenz geprägt. Die dennoch erkennbaren Bruchlinien verliefen eher zwischen den europäischen Allianzpartnern und kennzeichnen Interessengegensätze, die auch für die künftige Gestaltung der GASP/GSVP relevant sind.

Als erster Punkt ist die unterschiedliche Einschätzung der von Russland ausgehenden potentiellen Bedrohung zu nennen. Während Deutschland und die westeuropäischen Staaten diese nicht erkennen, betonen die mittel- und osteuropäischen Staaten die Bedeutung der durch Artikel 5 gewährten Beistandsgarantie und haben dabei Russland fest im Blick. Der schließlich gefundene Kompromiss besteht darin, dass die NATO die Rolle der kollektiven Verteidigung als wichtigste Aufgabe bekräftigt und gleichzeitig gegenüber Russland den Willen zu einer „true strategic partnership“ bekundet.<sup>21</sup> Auf EU-Ebene spiegelt sich dieser Unterschied in der Wahrnehmung Russlands in der mangelhaften gemeinsamen Russlandpolitik wider.

---

17 [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf), S. 7-10.

18 <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=2079&lang=en>.

19 Von russischer Seite wurde darauf hingewiesen, dass für einen Einsatz von EUFOR Libya die Zustimmung des UN-Sicherheitsrats eingeholt werden müsse. <http://www.bruxelles2.eu/afrique/maghreb/si-le-conseil-de-securite-...>

20 Vgl. Martin Winter: NATO will nur kämpfen, in: Süddeutsche Zeitung 7. Juni 2011, S. 7.

21 <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (Ziffer 4, 16 und 33).

Ein anderes Streitthema war die Raketenabwehr: Die Einigung zum Aufbau einer gemeinsamen Raketenabwehr beantwortet noch nicht die damit verbundenen politischen, operativen und technischen Fragen. Sie verdeckt zudem die unterschiedlichen Zwecksetzungen. Befürchtete Frankreich früher eine Entwertung seiner Nuklearstreitkräfte durch eine amerikanische Raketenabwehr, so sieht es heute darin eher eine Stärkung, indem eine Raketenabwehr der NATO Schutz vor einem Gegenschlag im Falle einer Intervention bieten könnte. Für die Bundesregierung wiederum ermöglicht sie nukleare Abrüstung, ein Zusammenhang, den Paris völlig negiert.

Die Rolle der Nuklearwaffen erwies sich vor dem Hintergrund der von US-Präsident Barack Obama verkündeten Vision einer Welt ohne Nuklearwaffen als besonders brisantes Thema. Während Berlin und die Benelux-Staaten für einen Rückzug der in Europa stationierten substrategischen eintraten, setzten sich Frankreich und einige mittel- und osteuropäischen Staaten für den Status quo ein. Letztlich bestätigt das neue strategische Konzept die alte Linie, obgleich die konzeptionelle Begründung für eine nukleare Teilhabe ebenso wenig stichhaltig ist wie das Argument der politischen Bindung der USA an den Kontinent.<sup>22</sup>

Was die Ausgestaltung des Krisenmanagements angeht besteht zumindest rhetorisch viel Gemeinsamkeit zwischen der EU und der NATO. In der Realität existiert hingegen trotz aller gemeinsamen operativen Erfahrungen einiges Konfliktpotential. So will die Allianz ihre militärischen Kriseneinsätze künftig in ein umfassendes zivil-militärisches Stabilisierungskonzept einbetten, den so genannten „comprehensive approach“. Damit kopiert sie einen Ansatz, den die EU bereits seit der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 propagiert und ansatzweise auch umzusetzen versucht hat, etwa in Bosnien-Herzegowina und der Demokratischen Republik Kongo.

Drehte sich bislang die Diskussion darum, ob die EU ihre zivilen Krisenmanagementinstrumente im Rahmen eines von den USA gewünschten Abkommens „Berlin Plus in reverse“ der NATO zur Verfügung stellt, beschloss die Allianz in ihrem strategischen Konzept, „bescheidene“ eigene zivile Komponente für das Krisenmanagement aufzubauen. Sie soll dazu dienen, effektiver mit zivilen Partnern zusammenzuarbeiten und zivile Fähigkeiten zu planen, zu nutzen und zu koordinieren.<sup>23</sup> Damit besteht die Möglichkeit, dass die im Rahmen der GSVP aufgebauten zivilen Fähigkeiten dupliziert werden. Eine andere Gefahr besteht darin, dass EU-Mitgliedstaaten es vorziehen könnten, die von ihnen vorgehaltenen zivilen Krisenmanagementkapazitäten eher der NATO zur Verfügung zu stellen. Dadurch könnte der Versuch der EU, sich als autonome global tätige Friedensmacht zu positionieren untergraben werden.<sup>24</sup>

Das strategische Konzept misst den Beziehungen zum Partner EU eine hohe Bedeutung zu. Es beschreibt die EU als „unique and essential partner“.<sup>25</sup> Beide Organisationen sollten und könnten demnach eine sich gegenseitig ergänzende und stärkende Rolle spielen. Dafür müsste allerdings die Fähigkeitsentwicklung besser abgestimmt werden, eine Aufgabe, die bereits im europäischen Kontext nicht wirklich gewährleistet ist. Da gleiche gilt für die Herausforderung der Rollen- und Aufgabenteilung. Diese wären zwar angesichts der Spar-

---

22 Vgl. Wolfgang Richter/Falk Tettweiler: Verteidigung – Krisenmanagement – Kooperation. Zum neuen strategischen Konzept der NATO, SWP-Aktuell 87, Dezember 2010, S. 3f.

23 <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (Ziffer 25).

24 Vgl. dazu Hans-Georg Ehrhart: Quo Vadis EU. Friedensmacht oder Militärmacht?, in: IFSH et al (Hrsg.), Friedensgutachten 2011, S. 179-192.

25 <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (Ziffer 32).

zwänge unbedingt notwendig, scheitern aber meist an nationalen Interessen, insbesondere im Bereich der Rüstung.

### **Bewertung und Ausblick**

Die Beziehungen zwischen EU und NATO können nicht besser sein als die zwischen den jeweiligen Mitgliedsstaaten. Aus der großen Überschneidung in der Mitgliedschaft und den gemeinsamen Werten folgt nicht automatisch eine Interessengleichheit zwischen den Regierungen. Was auf der Ebene der Organisationen noch im diplomatischen Konsens verkleistert werden kann, wirkt eine Ebene darunter als Dissens fort. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar aber nicht gutzuheißen, dass die EU in wesentlichen Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik wie etwa in der Abrüstungs-, Nuklearwaffen-, Rüstungs- und der Krisenmanagementproblematik keine wirklich gemeinsame Haltung hat. Diese wäre aber die Voraussetzung für eine handlungsfähigere GASP und für eine effektivere Zusammenarbeit zwischen EU and NATO. Eine andere Voraussetzung wäre, dass die NATO sich wieder stärker auf ihre sicherheits- und verteidigungspolitischen Kernfähigkeiten konzentriert, statt ihr Aufgabenspektrum weiter aufzublähen.<sup>26</sup> Die Allianz kann im Gegensatz zur EU aufgrund fehlender humanitärer, entwicklungs-, wirtschafts- und finanzpolitischer sowie diplomatischer und ziviler Krisenmanagementfähigkeiten kein vollwertiger außenpolitischer Akteur werden. Die EU schon, wenn ihre Mitgliedstaaten es denn wirklich wollen.

### **Weiterführende Literatur**

Hans-Georg Ehrhart: Quo Vadis EU. Friedensmacht oder Militärmacht?, in: IFSH et al (Hrsg.), Friedensgutachten 2011, S. 179-192.

Eva Gross: EU contributions to Security Sector Reform (SSR) in Afghanistan – towards a comprehensive approach?, in: Hans-Georg Ehrhart/Sven Gareis/Charles C. Pentland (Hrsg.), Afghanistan in the Balance: Counterinsurgency, Comprehensive Approach and Political Order, Kingston/Montreal 2011 (im Erscheinen).

Wolfgang Richter/Falk Tettweiler: Verteidigung – Krisenmanagement – Kooperation. Zum neuen strategischen Konzept der NATO, SWP-Aktuell 87, Dezember 2010.

Jens Ringsmose/Sten Rynning (Hrsg.): NATO's New Strategic Concept. A Comprehensive Assessment, DIIS Report 2, 2011, [http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2011/RP2011-02-NATO\\_web.pdf](http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2011/RP2011-02-NATO_web.pdf).

---

26 Vgl. Sven Biscop: From Lisbon to Lisbon. Squaring the Circle of EU and NATO Future Roles, in: Jens Ringsmose/Sten Rynning (Hrsg.), NATO's New Strategic Concept. A Comprehensive Assessment, DIIS Report 2, 2011, S. 106-112.



# Die EU und die Vereinten Nationen

Günther Unser

In Umsetzung der Vertragsbestimmungen von Lissabon hatte bereits am 6. Januar 2010 ein Vertreter der Delegation der Europäischen Union erstmals an einer Debatte im Sicherheitsrat (über den Afghanistan-Konflikt) teilgenommen. Die Ausgestaltung der VN-Politik der Europäischen Union erfolgte somit auf der Grundlage der institutionellen Neuerungen: Die Funktionen der zuvor unter den EU-Mitgliedstaaten halbjährlich wechselnden Ratspräsidentschaft nimmt nunmehr – unter der Autorität der Hohen Vertreterin der Europäischen Union für die Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton – die durch eine Zusammenfügung des vorigen Verbindungsbüros des Rates und der früheren Delegation der Europäischen Kommission entstandene „European Delegation to the United Nations“ wahr. Die EU-Delegation als Bestandteil des neugeschaffenen Europäischen Auswärtigen Dienstes (EAD) umfasste Mitte 2011 in New York bereits über 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; sie wird – von der Hohen Vertreterin berufen – im Range eines Botschafters derzeit von dem Spanier Pedro Serrano geleitet.

Da Frau Ashton durch ihren „Doppelhut“ gleichzeitig als eine der Vizepräsidenten der Kommission auch mit den Zuständigkeiten der Kommission im Bereich der Außenbeziehungen betraut ist, soll sie für die „Kohärenz des auswärtigen Handelns“ Sorge tragen – d.h. für die Abstimmung zwischen den intergouvernemental zu regelnden Bereichen GASP/ESVP und den weitgehend vergemeinschafteten Feldern, wie etwa der Entwicklungszusammenarbeit (Artikel 18 Absatz 4 EUV). Dies gilt auch als Richtschnur für das Agieren der EU in den Vereinten Nationen.

Während sich Ashton in ihren Stellungnahmen auf das VN-Machtzentrum, den Sicherheitsrat, konzentrierte, vertraten Mitglieder der EU-Delegation die EU-Positionen vor allem im Plenum der Generalversammlung. In deren Ausschüssen und im Wirtschafts- und Sozialrat sprach allerdings weiterhin die jeweilige Ratspräsidentschaft im Namen der EU (d.h. im zweiten Halbjahr 2010 Belgien; im ersten Halbjahr 2011 Ungarn).

## **Aufgewerteter Status der Europäischen Union in den Vereinten Nationen**

Erst mit In-Kraft-Treten des Vertragswerks von Lissabon erhielt die Europäische Union (EU) Rechtspersönlichkeit (Artikel 47 EUV) und trat damit in der Weltorganisation in die Fußstapfen der Europäischen Gemeinschaft (EG), die in der Generalversammlung, im Wirtschafts- und Sozialrat sowie bei der Mehrzahl der VN-Sonderorganisationen einen eng begrenzten Beobachterstatus besessen hatte.

Die EU war danach unter Hinweis auf die neugeschaffenen außenpolitischen Strukturen der Union um eine Aufwertung ihres Beobachterstatus durch größere Beteiligungsrechte bemüht. Künftig sollte sie nicht mehr durch die rotierende Ratspräsidentschaft, sondern durch die neugeschaffenen EU-Institutionen vertreten werden. Ein entsprechender, von der damaligen Ratspräsidentschaft Belgien im Namen aller 27 EU-Mitgliedstaaten in der Generalversammlung eingebrachter Resolutionsentwurf<sup>1</sup> scheiterte am 14. September

---

1 UN-Dok A/64L.67.

2010 nur knapp – die Behandlung der Resolution wurde vertagt. Vorbehalte, dass die Mitgliedschaft in der Generalversammlung nur souveränen Staaten vorbehalten sei, kamen vor allem von der Gruppe der afrikanischen Staaten und der Karibischen Gemeinschaft.

Die EU-Institutionen und die EU-Mitgliedstaaten setzten ihre diplomatischen Bemühungen um eine Aufwertung der Rolle der Union entsprechend ihrem politischen Gewicht jedoch fort, und so brachte schließlich die ungarische Ratspräsidentschaft im Namen aller EU-Staaten am 21. April 2011 einen abgeänderten Resolutionsentwurf<sup>2</sup> ein, der am 3. Mai 2011 vom VN-Plenum mit überwältigender Mehrheit (von 180 VN-Mitgliedstaaten) angenommen wurde (Participation of the European Union in the work of the United Nations<sup>3</sup>). Konsequenz: Den ausdrücklich in der Resolution genannten Vertretern der EU (Präsident des Europäischen Rats, der Hohe Vertreter, die Europäische Kommission und die EU-Delegation) wird ein erweitertes Rede- und Vorschlagsrecht in der Generalversammlung eingeräumt, d.h. sie können zwar das Wort ergreifen und Vorschläge einbringen – jedoch weiterhin nicht an Abstimmungen teilnehmen. Sowohl der Präsident des Europäischen Rats, Herman Van Rompuy, als auch die Hohe Vertreterin Catherine Ashton begrüßten in getrennten Stellungnahmen ausdrücklich die Entscheidung als eine „wichtige Anerkennung“ der EU als „globaler Akteur“ (so Van Rompuy)<sup>4</sup>. Die genauen Modalitäten der Mitwirkungsmöglichkeiten der EU im VN-Plenum enthält eine Zusammenstellung des VN-Generalsekretärs, die von der Generalversammlung am 1. Juni 2011 gebilligt wurde.<sup>5</sup>

### **EU-Prioritäten für die 65. VN-Generalversammlung**

Die Ausarbeitung des alljährlichen Prioritätenpapiers der Europäischen Union, dieses Mal für die im September 2010 beginnende 65. Generalversammlung, erfolgte erstmals auf der Grundlage des Lissabon Vertrags. Die von der Hohen Vertreterin präsentierte Textvorlage wurde von der Gruppe „Vereinte Nationen“ (CONUN) unter den Mitgliedstaaten abgestimmt, vom Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) am 18. Mai 2010 gebilligt und vom Rat der Europäischen Union am 25. Mai 2010 verabschiedet.<sup>6</sup>

Zuvor bereits hatte das Europäische Parlament, das sichtlich bemüht ist, seinen außenpolitischen Einfluss auszubauen, am 25. März 2010 eine von dem deutschen Abgeordneten der Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten in Europa (ALDE) Alexander Graf Lambsdorff konzipierte und eingebrachte Empfehlung an den Rat zur 65. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen<sup>7</sup> angenommen; Tenor – so Graf Lambsdorff: „Wir formulieren klare Botschaften, was unserer Meinung nach für die EU-Staaten im Rahmen der UNO die Prioritäten sein sollten.“<sup>8</sup>

Die Empfehlungen des Parlaments sind mit 48 Einzelpunkten etwas umfangreicher als der Katalog des Rats mit 37 Punkten. Beide Dokumente gleichen sich in ihrem Aufbau und orientieren sich an den Hauptaufgabengebieten der Weltorganisation. Handlungsorientierter und kritischer im Aufzeigen von Handlungsdefiziten ist, wie schon in den Vorjahren,

---

2 UN-Dok A/65/L.64/Rev.1.

3 UN-Dok A/RES/65/276.

4 EU-Dok CL11-059EN vom 3.5.2011.

5 UN-Dok A/65/856.

6 Rat der EU: Prioritäten der EU für die 65. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen, EU-Dok 10170/10.

7 Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat vom 25. März 2010 zur 65. Tagung der Generalversammlung der Vereinten Nationen; EU-Dok P7-TA(2010)0084.

8 Graf Lambsdorff in einem Interview zur Parlamentsentscheidung vom 30.3.2010: EU-Dok 20100319STO70953.

das Papier des Parlaments; der Kompromisscharakter der von allen EU-Staaten mitgetragenen Vorlage des Rats ist offensichtlich.

Sowohl Parlament als auch Rat verweisen eingangs auf die durch den Lissabon Vertrag geschaffenen institutionellen Voraussetzungen einer Stärkung der Handlungsfähigkeit der EU auf der internationalen Bühne, die auch im Rahmen der Vereinten Nationen voll zum Tragen kommen sollte. Grundsätzliche Zielvorgabe ist die Förderung eines „wirksamen Multilateralismus“ (Parlamentspapier); ein „stärkeres multilaterales System...“, in dem die Vereinten Nationen eine größere Repräsentativität, Transparenz, Rechenschaftspflicht, Effizienz und Durchschlagskraft erhalten“ (Ratspapier).

Da im September 2010 der damalige Beobachterstatus der Europäischen Union bei den Vereinten Nationen eine europäische Stellungnahme in der mehrtägigen Generaldebatte zur Eröffnung der 65. Sitzungsperiode des VN-Plenums (noch) nicht zuließ, informierte die EU die einzelnen Mitgliedstaaten schriftlich über ihre zu setzenden Schwerpunkte und sicherte die „Weiterführung ihres aktiven Beitrags an der Arbeit der Vereinten Nationen“ zu.<sup>9</sup>

### **Friedenssicherung**

Gemäß der VN-Charta trägt der Sicherheitsrat die „Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ (Artikel 24 Absatz 1); nur er kann die Anwendung von (insbesondere militärischer) Gewalt in Konfliktsituationen legitimieren.

Der Wunsch nach einem europäischen Sitz in diesem VN-Machtzentrum wird zwar immer wieder vorgebracht, erscheint aber auf absehbare Zeit unrealistisch. Ein Blick auf die Zusammensetzung des Rats zeigt, dass jeweils mehrere EU-Länder in dem 15-köpfigen Gremium vertreten sind: Neben Frankreich und Großbritannien als ständige Mitglieder sind dies in der Regel zwei bis drei europäische Staaten als zweijährige nichtständige Mitglieder (im Jahr 2010: Österreich sowie Bosnien und Herzegowina; im Jahr 2011: Deutschland, Portugal sowie Bosnien und Herzegowina). Nicht erst der Vertrag von Lissabon sieht eine entsprechende Klausel mit der Pflicht zur Abstimmung unter den EU-Mitgliedern und eine gemeinsame Interessenvertretung vor (Artikel 34 Absatz 2 EUV). Hinsichtlich der Schwerpunkte Deutschlands während seiner Mitgliedschaft im Sicherheitsrat vom 1. Januar 2011 bis 31. Dezember 2012 hat der deutsche VN-Botschafter Peter Wittig eine „europafreundliche Ausübung des Sitzes“ angekündigt: „Wir wollen die EU-Delegation stärken, die Abstimmung innerhalb der europäischen Mitglieder des Sicherheitsrats intensivieren und die Rückkoppelung zu den übrigen Mitgliedstaaten der EU inhaltlich ausbauen.“<sup>10</sup>

Nach eigenem Bekunden ist die EU mit dem In-Kraft-Treten des Vertrags von Lissabon „in der Lage, mehr Verantwortung als globaler Akteur zu übernehmen“ (Prioritätenpapier der Rates). Die Außenbeauftragte Ashton sprach in ihrer ausführlichen Stellungnahme Anfang Februar 2011 im Sicherheitsrat zum Tagesordnungspunkt „Kooperation zwischen den Vereinten Nationen und den Regionalorganisationen“<sup>11</sup> von der EU als einem nunmehr „besseren Partner für die UN“.

Die Vereinten Nationen verfügen zwar über effiziente und allgemein anerkannte Mittel und Verfahren zur Friedenssicherung, aber die zunehmend komplexeren Konflikte erfor-

---

9 Contribution of the European Union on the occasion of the General Debate of the 65th UN General Assembly, EU-Dok EUUN10-085EN vom 29.9.2010.

10 Peter Wittig: Deutschland im UN-Sicherheitsrat. Schwerpunkte der Arbeit für die Jahre 2011/2012, in: Vereinte Nationen, 1/2011, S. 3–7.

11 EU HR Ashton addresses UN Security Council on Cooperation between the UN and regional and subregional organizations, EU-Dok EUUN11-007EN vom 8.2.2011.

dem nach Ansicht der EU – des Rates wie auch des Parlaments – eine Überprüfung der friedenspolitischen Mechanismen, wobei zwei Schwerpunkte gesetzt werden.

- Die EU unterstützt „uneingeschränkt“ die laufende Überprüfung der VN-Friedenssicherungseinsätze, insbesondere um die VN-Friedenserhaltungskapazitäten zu stärken. Sie fördert die Bemühungen um eine „bessere Definition“ (so das Europaparlament) und um eine konsequente und effiziente Umsetzung des auf dem UN-Weltgipfel 2005 vereinbarten Konzepts der Schutzverantwortung gegenüber der Zivilbevölkerung (Responsibility to protect) in die Praxis. Bislang gibt es keine objektiven Kriterien zur Bestimmung, wann genau bei schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen die Schutzverantwortung auf die internationale Gemeinschaft übergehen soll.<sup>12</sup>
- Die EU setzt sich weiterhin für eine engere Verknüpfung zwischen Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung ein und fordert eine konsequente Umsetzung der Empfehlungen, die im Rahmen der 2010 – unter tatkräftiger Mitwirkung der EU<sup>13</sup> – durchgeführten Überprüfung der Tätigkeit der Kommission für Friedenskonsolidierung verabschiedet wurden (Prioritätenpapier des Rates). Nach Ansicht der Europaparlaments sollte dabei „ihre beratende Rolle“ gegenüber dem Sicherheitsrat gestärkt werden.

Nach wie vor finanzieren die EU-Staaten in großem Ausmaß (40 Prozent) die Friedensoperationen der Vereinten Nationen. Allerdings verharnt die Bereitschaft der Europäer, sich mit entsprechendem Personal an den eigenständigen, VN-geführten Missionen zu beteiligen, weiterhin auf einem sehr niedrigen Niveau. Als Regionalorganisation gemäß Kapitel VIII der VN-Charta ist die EU in das Friedenssicherungssystem der Weltorganisation zwar eingebunden, entscheidet aber autonom, wann, wo und wie sie sich personell engagiert. Mit Gewalteininsatz verbundene Operationen müssen jedoch vom Sicherheitsrat sanktioniert und mandatiert werden. Die EU führte 2010/2011 folgende vom VN-Sicherheitsrat mandatierte Friedensmissionen durch:

- EUPM, Polizeimission in Bosnien-Herzegowina; Mandat des Sicherheitsrats: Resolution 1396 (2002); Beginn der Stationierung: 1. Januar 2003; Personal (April 2011): 2805 Polizisten und Zivilpersonal
- EUFOR Althea, Militäroperation in Bosnien-Herzegowina; Mandat des Sicherheitsrats: zuletzt Resolution 1948 (2011); Beginn der Stationierung: 2. Dezember 2004; Personal (April 2011): 1400 Militärpersonal
- EULEX Kosovo, Rechtsstaatlichkeitsmission im Kosovo; Mandat des Sicherheitsrats 1244 (1999); Beginn der Stationierung: 9. Dezember 2008; volle Einsatzfähigkeit: 6. April 2009; Personal (April 2011): 2850 internationales und nationales Zivilpersonal
- EU NAVFOR Somalia (Operation ATALANTA), erste militärische EU-Marineoperation zur Abschreckung, Prävention und Bekämpfung der Piraterie im Seegebiet vor Somalia; Mandat des Sicherheitsrats: zuletzt Resolution 1897 (2009); Beginn der Mission: 9. Dezember 2008, volle Einsatzfähigkeit: Februar 2009; Personal (April 2011): 1800 Militärpersonal
- EUTM Somalia, Militärmission zur Ausbildung somalischer Sicherheitskräfte in Kampala/Uganda; Mandat des Sicherheitsrats: Resolution 1872 (2009); Beginn der Stationierung: 7. April 2010; Personal (April 2011): 141 Ausbilder

---

12 Vgl. hierzu Robin Geiß/Maral Kashgar: UN-Maßnahmen gegen Libyen. Eine völkerrechtliche Betrachtung, in: Vereinte Nationen, 3/2011, S. 100f.

13 Vgl. hierzu EU Statement – United Nations Security Council: Debate on Post-conflict Peacebuilding; EU-Dok EUUN10-098EN.

Bei allem Bemühen der EU, im Rahmen der Vereinten Nationen friedenspolitisch gemeinsam zu agieren, wurde die gewaltsame Niederschlagung der Demonstrationen durch das Gaddafi-Regime in Libyen im Frühjahr 2011 zu einer schweren Belastungsprobe für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Union. Schlagzeilen wie „Europas neue Risse“<sup>14</sup> oder „Europäischer Kollateralschaden“<sup>15</sup> wiesen auf die europäische Uneinigkeit hin, insbesondere nach Verabschiedung der Resolution 1973<sup>16</sup> durch den VN-Sicherheitsrat am 17. März 2011<sup>17</sup>.

Mit diesem völkerrechtlich verbindlichen Beschluss verhängte das VN-Machtzentrum „ein Verbot aller Flüge im Luftraum“ Libyens „zum Schutz der Zivilpersonen“ (unter Bezug auf das Konzept der Schutzverantwortung der internationalen Gemeinschaft). Zur Durchsetzung dieses Flugverbots wurde der Einsatz „aller notwendiger Maßnahmen“ – also auch militärischer Art – genehmigt, allerdings mit dem wenig präzisen Vorbehalt: „unter Ausschluss ausländischer Besatzungstruppen jeder Art in irgendeinem Teil des libyschen Hoheitsgebiets“.

Bereits im Vorfeld der Abstimmung im Sicherheitsrat zeichneten sich innerhalb der EU Differenzen hinsichtlich des weiteren Vorgehens in Libyen ab: Während einige Staaten, wie Deutschland und Polen, zunächst für eine Verschärfung der vom Sicherheitsrat am 26. Februar 2011 einstimmig verhängten Sanktionen<sup>18</sup> eintraten, war es vor allem der französische Präsident Nicolas Sarkozy, der zusammen mit Großbritannien und den lange zögernden USA ein umgehendes militärisches Eingreifen forderte. In der Enthaltung Deutschlands in der hektisch herbeigeführten Sicherheitsratssitzung – auch Brasilien, China, Indien und Russland enthielten sich – manifestierte sich schließlich der Bruch innerhalb der EU. Deutschland stand mit seiner Skepsis gegenüber einem Militärschlag jedoch nicht allein,<sup>19</sup> vor allem osteuropäische EU-Staaten, wie Polen und Bulgarien, waren nicht bereit, an der schließlich von der NATO geführten Operation „Odyssey Dawn“ teilzunehmen.

Angesichts dieses Szenarios wirkte die Stellungnahme des EU-Ratspräsidenten Van Rompuy und der Außenbeauftragten Ashton geradezu absurd, als sie in einer gemeinsamen Erklärung am 17. März 2011 im Namen der EU die VN-Resolution nicht nur begrüßten, sondern deren Umsetzung zusicherten.<sup>20</sup>

Monate nach den unaufhörlichen Luftschlägen der NATO schienen sich die damaligen Warnungen Berlins vor den beträchtlichen Risiken eines militärischen Vorgehens zu bestätigen. Ein Dilemma, das von einigen Experten schon frühzeitig vorausgesagt worden war: Es gab weder Klarheit noch Einigkeit über das Ziel dieser Militäraktion. Das Ziel, einen Regimewechsel in Libyen herbeizubomben, war jedenfalls durch den Sicherheitsratsbeschluss nicht gedeckt.

## Menschenrechtsschutz

In dem von der Europäischen Kommission 2010 veröffentlichten Rechenschaftsbericht über die Menschenrechtspolitik der EU 2008/2009<sup>21</sup> wurde das menschenrechtliche Engagement

14 Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23.3.2011.

15 Neue Zürcher Zeitung, 23.3.2011.

16 UN-Dok S/Res/1973 (2011).

17 Vgl. hierzu ausführlich Robin Geiß/Maral Kashhar: UN-Maßnahmen, a.a.O., S. 99–104.

18 UN-Dok S/Res/1970(2011).

19 Zum Verhalten Deutschlands im Sicherheitsrat vgl. Andreas Rinke: Eingreifen oder nicht? Warum sich die Bundesregierung in der Libyen-Frage enthielt, in: Internationale Politik, Juli/August 2011, S. 44–52.

20 Joint statement by President of the European Council Herman Van Rompuy, and the EU High Representative Catherine Ashton on UN Security Council resolution on Libya; EU-Dok PCE 072/11 vom 17.3.2011.

der EU in den einzelnen Themenbereichen und den entsprechenden Foren der Vereinten Nationen (Generalversammlung, Dritter Ausschuss des VN-Plenums und Menschenrechtsrat) ausführlich dokumentiert. Ein Beweis, dass die EU inzwischen zu den stärksten Verfechtern der Menschenrechte und den aktivsten Teilnehmern in den VN-Gremien gehört, wobei Menschenrechtsschutz „unauflöslich mit den anderen Zielen der VN in den Bereichen Sicherheit und Entwicklung verbunden“ ist (Prioritätenpapier für die 65.Generalversammlung). So setzt sich die EU bei der anstehenden Überprüfung der Millenniums-Entwicklungsziele nachdrücklich für die Förderung der Dimension der Menschenrechte ein. Als Hauptforum zur gezielten Förderung und Durchsetzung der Menschenrechte fungiert als Unterorgan der Generalversammlung der 2006 an die Stelle der politisch diskreditierten Menschenrechtskommission getretene Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen in Genf.

Die bisherige Bilanz ist gemischt. Der renommierte österreichische Menschenrechtsexperte und langjährige VN-Sonderberichterstatter Manfred Nowak sieht den VN-Menschenrechtsschutz sogar in „einer großen Krise“. „Eigentlich sollte der Menschenrechtsrat auf Basis der Expertise von unabhängigen Experten handeln. Doch je besser wir (die Berichterstatter) unsere Arbeit machen, desto mehr werden wir von den Staaten kritisiert – aufgrund politischer Interessen.“<sup>22</sup>

Um selbst Bilanz der bisherigen Arbeit zu ziehen, leitete der Menschenrechtsrat, in dem derzeit sieben der 47 Mitglieder EU-Staaten sind, zu Beginn der 13. Tagung im März 2010 einen nunmehr in Gang gekommenen Prozess der Überprüfung ein.<sup>23</sup>

In der Debatte über die Vorlage des 5. Jahresberichts des Menschenrechtsrats in der VN-Generalversammlung am 3. November 2010 nahm die damalige belgische Ratspräsidentschaft im Namen der EU eine differenzierte Bewertung des Wirkens vor.<sup>24</sup> Der EU-Vertreter wiederholte dabei die grundsätzliche Leitlinie der Union, dass das Mandat des Rats nicht darin besteht, Regierungen vor Untersuchungen, sondern Individuen vor Menschenrechtsverletzungen zu schützen. Kritisiert wurde u.a. die Untätigkeit des Gremiums in „vielen Menschenrechtssituationen“. Im Hinblick auf den stattfindenden Überprüfungsprozess, an dem sich die EU aktiv beteilige, machte er eine Reihe dezidierter Vorschläge; so sollte der Rat eine aktivere Rolle bei der Frühwarnung spielen und Mechanismen der Prävention entwickeln. Der EU-Delegationsleiter, Pedro Serrano, unterbreitete im Namen der EU am 29. März 2011 einen Vier-Punkte-Vorschlag<sup>25</sup>, der nicht nur eine Verpflichtung zur Kooperation der Mitgliedstaaten enthält, sondern eine Modifizierung des Wahl- und Berichtsverfahrens für die Mitglieder in der VN-Generalversammlung nahe legt.

Spektakulär endete die 15. Sondertagung des Menschenrechtsrats zur Situation der Menschenrechte in Libyen, auf der am 25. Februar 2011 angesichts der „schweren und systematischen Menschenrechtsverletzungen“ der libyschen Behörden – erstmals in der Geschichte des Rats – der VN-Generalversammlung empfohlen wurde, die Mitgliedschaft eines Landes im Rat auszusetzen. Bereits am 1. März 2011 verabschiedete das VN-Plenum die entspre-

---

21 European Union: Human rights and democracy in the world. Report on EU action July 2008 to December 2009, Brussels 2010.

22 Manfred Nowak in einem Interview mit der österreichischen Tageszeitung „Der Standard“ vom 22.10.2010.

23 Zu den Tagungen des Menschenrechtsrats 2010 vgl. Theodor Rathgeber, in: Vereinte Nationen, 3/2011, S. 129-132.

24 EU Statement – United Nations General Assembly: Report of the HRC; EU-Dok EUUN10-135EN.

25 EU Statement – United Nations Informal Plenary: Human Rights Council Review; EU-Dok EUUN11-039EN.

chende Resolution<sup>26</sup>, wobei der EU-Vertreter in seinem Debattenbeitrag den Ausschluss als angemessene Antwort auf das brutale Vorgehen des Gaddafi-Regimes unterstützte.

Beobachter des Agierens der EU-Staaten im Menschenrechtsrat konstatieren zwar deren sehr geeintes Votieren, vermissen aber nicht nur eine „politische Strategie“, sondern bemängeln auch, dass „die eigenen Erfahrungen und Stärken der EU auf den Feldern des Dialogs und der Kooperation in Genf wenig zum Tragen (kommen)“.<sup>27</sup>

### **Entwicklungszusammenarbeit, Umweltschutz**

Im Mittelpunkt der Entwicklungszusammenarbeit der Vereinten Nationen standen wiederum die auf dem Weltgipfel 2000 vereinbarten acht Millenniums-Entwicklungsziele (MDGs), wonach bis 2015 die extreme Armut in all ihren Formen halbiert werden soll.

Um den Stand der Umsetzung zu bilanzieren und neue konkrete Strategien zu formulieren, fand vom 20.-22. September 2010 im Vorfeld der Generaldebatte der 65. VN-Generalversammlung eine „Plenartagung auf hoher Ebene über die Millenniums-Entwicklungsziele“ mit nahezu 140 Staats- und Regierungschefs in New York statt.<sup>28</sup>

Für die Europäische Union sprach EU-Kommissionspräsident Barroso,<sup>29</sup> der auf den von der Kommission im April 2010 verabschiedeten „Zwölfpunkte-Aktionsplan der EU zur Verwirklichung der Millenniumsziele“<sup>30</sup> verwies und das enorme finanzielle Engagement der Union zur Erreichung der Entwicklungsziele hervorhob: Die EU und ihre Mitgliedstaaten stellen – als nach wie vor größter Geldgeber – mit einem Umfang von 49 Mrd. EUR – derzeit 56 Prozent der globalen öffentlichen Hilfsleistungen.<sup>31</sup> Er bekräftigte zugleich die Zusage der EU-Staaten, den Anteil der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) am Bruttonationaleinkommen von derzeit 0,56 Prozent bis 2015 auf 0,7 Prozent aufzustocken. Für die „engagiertesten und bedürftigsten“ Länder stellte er eine spezielle MDG-Initiative in Höhe von 1 Mrd. EUR in Aussicht. Barroso forderte aber auch eine Erhöhung der Eigenverantwortlichkeit der Entwicklungsländer und volle Transparenz bei der Mobilisierung nationaler Maßnahmen. In seinem jüngsten Jahresbericht 2011 zur Umsetzung der Entwicklungsziele konstatiert der VN-Generalsekretär zwar „wesentliche Fortschritte“, bezweifelt aber, dass „alle Ziele bis 2015 zu erreichen seien“.<sup>32</sup>

In weiteren Stellungnahmen in entsprechenden VN-Foren regt die EU die Schaffung innovativer Entwicklungsmechanismen sowie eine stärkere Einbeziehung des privaten Sektors an. Sie setzt fünf Schwerpunkte für das entwicklungspolitische Grundgerüst nach 2015<sup>33</sup> und beteiligt sich intensiv an der Vorbereitung der Konferenz Rio+20 – zwanzig Jahre nach dem Erdgipfel über Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro.<sup>34</sup>

Eine der zentralen Forderungen ist dabei im Hinblick auf eine strukturelle Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der nachhaltigen Entwicklung

26 UN-Dok A/RES/65/26.

27 Theodor Rathgeber: Zu den Tagungen, a.a.O., S. 129.

28 Vgl. hierzu Markus Loewe/Silke Weinlich: Millenniums-Entwicklungsziele: Plenartagung auf hoher Ebene der Generalversammlung 2010, in: Vereinte Nationen, 1/2011, S. 29-31.

29 Statement by EU Commission President Barroso – United Nations General Assembly: High-Level Plenary Meeting on the Millennium Development Goals; EU-Dok EUUN10-076EN.

30 EU-Dok KOM(2010)159 vom 21.4.2010.

31 Vgl. hierzu EU official development aid reaches record 53.8 billion (US-Dollar) in 2010; EU-Dok EC11-055EN.

32 United Nations: The Millennium Development Goals Report 2011, New York 2011.

33 Vgl. hierzu European Union Statement at the 65<sup>th</sup> UNGA Development Dialogue; EU-Dok EUUN-075EN vom 15.6.2011.

34 EU Statement – United Nations Commission on Sustainable Development: Moving towards sustainable development: expectations from Rio+20; EU-Dok EUUN11-062EN vom 13.5.2011.

die Umwandlung des bestehenden Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) in eine moderne VN-Sonderorganisation. Diese sollte eine effektive Führungsrolle bei der Steuerung einer globalen Nachhaltigkeitspolitik übernehmen („wir brauchen eine führende globale Stimme für die Umwelt“<sup>35</sup>); ihre Gründung soll auf der Konferenz in Rio im nächsten Jahr beschlossen werden.

Auf der mühevollen Suche nach Zustandekommen eines umfassenden und rechtlich bindenden Klimaschutzabkommens im Rahmen der Vereinten Nationen (UNFCCC) nach Auslaufen des Kyoto-Protokolls Ende Dezember 2012 lagen nach dem Scheitern des VN-Gipfels in Kopenhagen im Dezember 2009 die Hoffnungen auf dem nächsten Klimagipfel vom 29. November bis 10. Dezember 2010 in Cancún (Mexiko).<sup>36</sup>

Die Europäische Union in ihrer bisherigen Vorreiterrolle im Klimaschutz<sup>37</sup> war im Vorfeld der Konferenz nicht zu neuen Zugeständnissen bereit<sup>38</sup> und wollte an ihrem bisherigen Angebot festhalten, den Ausstoß von Treibhausgasen bis 2020 (gegenüber 1990) um 20 Prozent zu senken. Eine Senkung ihrer Emissionen um 30 Prozent macht die EU davon abhängig, dass sich andere Industriestaaten und die Schwellenländer zu vergleichbaren Anstrengungen verpflichten. Die EU-Kommissarin für Klimapolitik, Connie Hedegaard, dämpfte bereits in ihrem Eingangsstatement die Erwartungen an die Konferenz,<sup>39</sup> und in der Tat enthält das Ergebnispaket (Cancún Agreements) nur in Aussicht gestellte Minderungsziele und -maßnahmen sowie einen Verhandlungsfahrplan. Mit viel Zweckoptimismus bewerteten sowohl Barroso als auch Hedegaard das Erreichte als einen „wichtigen Schritt auf dem Weg zu einem verbindlichen Abkommen“.<sup>40</sup>

## Reformen

Am Zustandekommen der neuen Einheit der Vereinten Nationen für Geschlechtergerechtigkeit „UNWomen“, die sich für die Gleichstellung der Geschlechter und die Stärkung der Rechte der Frau einsetzt und die im Januar 2011 ihre Arbeit aufnahm, spielte die EU eine aktive Rolle. Neben Managementreformen setzt sich die EU – um die Vereinten Nationen effizienter und transparenter zu gestalten – weiterhin für eine Reform des VN-Systems und seiner wichtigsten Gremien ein. Auch zu der innerhalb der EU-Staaten strittigen Frage der Erweiterung des Sicherheitsrats wird eine „umfassende Reform“ gefordert. Die Anregung des Europaparlaments, die Außenbeauftragte solle „einen zwischen den EU-Mitgliedstaaten kohärenteren Standpunkt zur Sicherheitsratsreform aufbauen“, wurde (bisher) nicht aufgegriffen.

## Weiterführende Literatur

Jan Scheffler: Die Europäische Union als rechtlich-institutioneller Akteur im System der Vereinten Nationen, Berlin 2010.

United Nations: Improving Lives. Results of the partnership between the United Nations and the European Union in 2009, Brüssel 2010.

---

35 Ebenda.

36 Vgl. hierzu Jürgen Maier: Klimarahmenkonvention: 16. Vertragsstaatenkonferenz 2010. Kyoto-Protokoll: 6. Vertragsstaatenkonferenz 2010, in: Vereinte Nationen, 1/2011, S. 34-35.

37 Vgl. hierzu Susanne Dröge: Klimawandel: Wer schützt die Welt? Bestehende Verträge reichen nicht aus. Neue Koalitionen entstehen erst noch, in: Internationale Politik, Mai/Juni 2011, S. 39-43.

38 European Council Conclusions on Economic Governance, G20 Summit, Cancún Climate Change Conference; EU-Dok CL10-128EN vom 29.10.2010.

39 Cancún Climate Change Conference-Statement by EU Commissioner Hedegaard at the High-level Segment; EU-Dok SP10-093EN vom 7.12.2010.

40 Statement by EU Commission President Barroso and Commissioner for Climate Action Hedegaard on the Cancún Agreement on climate change; EU-Dok EC10-257EN vom 11.12.2010.



## **9. Anhang**



# Bibliographie

David Schäfer<sup>1</sup>

## 1. Die Bilanz

### *Die Bilanz der Europäischen Integration*

- Diedrichs, Udo; Reiners, Wulf; Wessels, Wolfgang (Hrsg.) 2011: *The Dynamics of Change in EU Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Dinan, Desmond 2010: *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kampfer, Georg C. 2010: *Die Europäische Union auf dem Weg zu einem Bundesstaat?*, Baden-Baden: Nomos.
- Leiß, Olaf 2010: *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Smith, Michael E. 2011: *A liberal grand strategy in a realist world? Power, purpose and the EU's changing global role*, in: *Journal of European Public Policy*, 18, 2, S. 144-163.
- Wallace, Helen; Pollack, Mark A.; Young, Alasdair R. (Hrsg.) 2010: *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford Univ. Press.
- Weidenfeld, Werner 2011: *Die Europäische Union*, 2. Aufl., Paderborn: UTB.
- Weidenfeld, Werner 2011: *Europa! Identität und Perspektive des Kontinents*, in: *WeltTrends, Zeitschrift für internationale Politik*, September/Oktober 2011, S. 5-9.
- Weidenfeld, Werner 2011: *Europa – Ein Kontinent auf der Suche nach seiner Identität*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Heft 2/2011, S. 297-303.
- Wessels, Wolfgang 2011: *Der (National-)Staat und die Europäische Union – die EU auf dem Fusionspfad?*, in: Dreier, Horst; Graf, Friedrich W.; Hesse, Joachim J. (Hrsg.): *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, Baden-Baden: Nomos, S. 102-120.

### *Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte*

- Diedrichs, Udo; Faber, Anne; Tekin, Funda; Umbach, Gaby (Hrsg.) 2011: *Europe Reloaded. Differentiation or Fusion?*, Baden-Baden: Nomos.
- Héritier, Adrienne (Hrsg.) 2011: *New modes of governance in Europe. Governing in the shadow of hierarchy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ruffert, Matthias 2010: *Aufgaben europarechtlicher Theoriebildung nach Lissabon*, in: *Europarecht, Beiheft*, 1, S. 83-99.
- Rynning, Sten 2011: *Realism and the common security and defence policy*, in: *Journal of Common Market Studies*, 49, 1, S. 23-42.
- Umbach, Gaby (Zsfass. Hrsg. und Auswert.) 2010: *EU-CONSENT 2005-2009. Four Years of Research on EU 'Deepening' and 'Widening': Evidence, Explanation, Extrapolation*, EU-CONSENT Deliverable 144, <http://www.eu-consent.net/library/EU-Consent2005-09.pdf>.
- Warleigh-Lack, Alex ; Van Langenhove, Luk 2010: *Rethinking EU studies. The contribution of comparative regionalism*, in: *Journal of European Integration*, 32, 6, S. 541-562.

---

1 Ich danke Axel Huckstorf vom Fachinformationsbereich der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) für die Bereitstellung von bibliografischen Daten aus der Datenbasis „World Affairs Online“.

## 2. Die Institutionen der Europäischen Union

### *Europäisches Parlament*

- Duff, Andrew 2010: Post-national democracy and the reform of the European Parliament, Paris: Notre Europe, [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/PolicyPaper\\_01.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/PolicyPaper_01.pdf).
- Hagemann, Sara; Høyland, Bjørn 2010: Bicameral politics in the European Union, in: Journal of Common Market Studies, 48, 4, S. 811-833.
- Kietz, Daniela; Ondarza, Nicolai von 2010: Das neue Selbstbewusstsein des Europäischen Parlaments, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=7310](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=7310).
- Lay, Friederike 2011: Das Europäische Parlament in der Justiz- und Innenpolitik der Europäischen Union. Entscheidungsprozesse in ausgewählten Fallstudien, Frankfurt/Main: Lang.
- Yordanova, Nikoleta 2011: Inter-institutional rules and division of power in the European Parliament. Allocation of consultation and co-decision reports, in: West European Politics, 34, 1, S. 97-121.

### *Europäischer Rat*

- Chandler, William M. 2010: European leadership in transition. Angela Merkel and Nicolas Sarkozy, in: Bulmer, Simon (Hrsg.): Rethinking Germany and Europe. Democracy and diplomacy in a semi-sovereign state, New York: Palgrave Macmillan, S. 154-170.
- Kimmel, Adolf 2010: Das deutsch-französische Paar in der erweiterten Europäischen Union, in: Albertin, Lothar (Hrsg.): Deutschland und Frankreich in der Europäischen Union. Partner auf dem Prüfstand, Tübingen: Narr Francke Attempto, S. 148-166.
- Puetter, Uwe (forthcoming): Europe's deliberative intergovernmentalism. The role of the Council and European Council in EU economic governance, in: Journal of European Public Policy.
- Stäsche, Uta 2011: Die Entscheidungsproduktivität des Europäischen Rates. Rechtliche und empirische Untersuchung vom Europäischen Währungssystem bis zum Vertrag von Lissabon, Berlin: wvb Wiss. Verlag.
- Wessels, Wolfgang; Traguth, Thomas 2010: Der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates: "Herr" oder "Diener" im Haus Europa?, in: integration, 33, 4, S. 297-311.

### *Rat der Europäischen Union*

- Häge, Frank M. 2011: Politicising Council decision-making. The effect of European Parliament empowerment, in: West European Politics, 34, 1, S. 18-47.
- Kaczynski, Piotr Maciej 2011: How to assess a rotating presidency of the Council under the Lisbon rules. The case of Hungary, Brüssel: Centre for European Policy Studies, <http://www.ceps.eu/ceps/download/4151>.
- Niemann, Arne; Mak, Jeannette 2010: (How) do norms guide Presidency behaviour in EU negotiations?, in: Journal of European Public Policy, 17, 5, S. 727-742.
- Wartjen, Andreas 2010: Between bargaining and deliberation. Decision-making in the Council of the European Union, in: Journal of European Public Policy, 17, 5, S. 665-679.

### *Europäische Kommission*

- Egeberg, Morten; Heskestad, Andreas 2010: The denationalization of cabinets in the European Commission, in: Journal of Common Market Studies, 48, 4, S. 775-786.
- Holmes, Peter; Rollo, Jim 2010: EU internal market. Shaping a new Commission agenda 2009-2014, SEI Working Papers, 114, Brighton: Sussex European Institute.

Hooghe, Liesbet 2010: Images of Europe. How Commission officials conceive their institution's role in the EU, ARENA Working Paper, 8, Oslo: ARENA – Centre for European Studies, [http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/2010/WP\\_08\\_10\\_online.pdf](http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/2010/WP_08_10_online.pdf).

Quittkat, Christine 2011: The European Commission's online consultations. A success story?, in: *Journal of Common Market Studies*, 49, 3, S. 653-674.

### *Gerichtshof*

Nowak, Tobias 2010: Of garbage cans and rulings. Judgments of the European Court of Justice in the EU legislative process, in: *West European Politics*, 33, 4, S. 753-769.

Pernice, Ingolf 2011: Die Zukunft der Unionsgerichtsbarkeit. Zu den Bedingungen einer nachhaltigen Sicherung effektiven Rechtsschutzes im Europäischen Verfassungsverbund, in: *Europarecht*, 46, 2, S. 151-168.

Wasserfallen, Fabio 2010: The judiciary as legislator? How the European Court of Justice shapes policy-making in the European Union, in: *Journal of European Public Policy*, 17, 8, S. 1128-1146.

### *Europäische Zentralbank*

Belke, Ansgar 2010: Driven by the markets? ECB sovereign bond purchases and the security markets programme, in: *Intereconomics*, 45, 6, S. 357-363.

Kaltenthaler, Karl C.; Anderson, Christopher J.; Miller, William J. 2010: Accountability and independent central banks. Europeans and distrust of the European Central Bank, in: *Journal of Common Market Studies*, 48, 5, S. 1261-1281.

Stolz, Stéphanie Marie; Wedow, Michael 2010: Central bank measures in support of the financial sector in the EU and the United States, in: *Intereconomics*, 45, 6, S. 385-392.

## **3. Die Innenpolitik der Europäischen Union**

### *Agrar- und Fischereipolitik*

Hofreither, Markus F. 2010: Gemeinsame Agrarpolitik 2014. Positionen und Konsequenzen, in: *Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung: Monatsberichte*, 83, 6, S. 517-528.

Roederer-Rynning, Christilla 2010: The common agricultural policy. The fortress challenged, in: Wallace, Helen: *Policy-making in the European Union*, 6. Aufl., Oxford: Oxford Univ. Press, S. 181-205.

Schweiger, Lukas 2010: The evolution of the Common Fisheries Policy. Governance of a common-pool resource in the context of European integration, EIF Working Paper Series, 7, Vienna: Institute for European Integration Research.

Swinnen, Jo 2010: The political economy of the most radical reform of the Common Agricultural Policy = Die politische Ökonomie der bisher umfassendsten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU, in: *German Journal of Agricultural Economics*, 59, Beiheft, S. 37-48.

Wakefield, Jill 2010: Sustainability and socio-economic need in the common fisheries policy, in: *European Law Review*, 35, 4, S. 476-496.

Zahrnt, Valentin 2011: Food security and the EU's Common Agricultural Policy. Facts against fears, Brüssel: European Centre for International Political Economy, ECIPE Working Paper, 1, <http://www.ecipe.org/publications/ecipe-working-papers/food-security-and-the-eus-common-agricultural-policy-facts-against-fears/PDF>.

*Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik*

- Abdelkhalik, Nur 2010: Externalising migration policy. The European Union's 'global' approach, in: Mercury: Multilateralism and the EU in the Contemporary Global Order, MERCURY E-Paper, 4, [http://www.mercury-fp7.net/fileadmin/user\\_upload/E-paper\\_no4\\_2010.pdf](http://www.mercury-fp7.net/fileadmin/user_upload/E-paper_no4_2010.pdf).
- Altmaier, Peter 2010: Vom nationalen Ausländerrecht zum europäischen Migrationsrecht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 30, 10, S. 355-359.
- Angenendt, Steffen; Parkes, Roderick 2010: Neuer Impuls für die EU-Asylpolitik? Möglichkeiten und Grenzen des neuen Unterstützungsbüros für Asylfragen, SWP-aktuell, 60, Berlin: SWP, [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=7353](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=7353).
- Guild, Elspeth 2010: When even Machiavelli's Prince needs a visa. Migration, Euro-Mediterranean relations and intercultural dialogue, in: European Foreign Affairs Review, 15, 3, S. 367-384.
- Parkes, Roderick 2011: Managing the migration of the Arab democratic wave, ISS Opinion, Paris: European Union Institute for Security Studies, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Managing\\_the\\_migration\\_of\\_the\\_arab\\_democratic\\_wave.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Managing_the_migration_of_the_arab_democratic_wave.pdf).
- Parkes, Roderick 2010: European migration policy from Amsterdam to Lisbon. The end of the responsibility decade?, Baden-Baden: Nomos.

*Beschäftigungs- und Sozialpolitik*

- Hartlapp, Miriam; Leiber, Simone 2010: The implementation of EU social policy. The "Southern Problem" revisited, in: Journal of European Public Policy, 17, 4, S. 468-486.
- Lechevalier, Arnaud; Wielgoths, Jan 2010: EU-Sozialpolitik und die Debatte um das Europäische Sozialmodell, in: Berliner Debatte Initial, 21, 2, S. 29-44.
- Leibfried, Stephan 2010: Social policy. Left to the judges and the markets?, in: Wallace, Helen (Hrsg.): Policy-making in the European Union, 6. Aufl., Oxford: Oxford Univ. Press, S. 253-281.
- Rhodes, Martin 2010: Employment policy: between efficacy and experimentation, in: Wallace, Helen (Hrsg.): Policy-making in the European Union, 6. Aufl., Oxford: Oxford Univ. Press, S. 283-306.
- Scharpf, Fritz W. 2010: The socio-economic asymmetries of European integration or why the EU cannot be a "social market economy", European Policy Analysis, 10, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, [http://www.sieps.se/sites/default/files/2010\\_10epa.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/2010_10epa.pdf).
- Sindbjerg Martinsen, Dorte; Falkner, Gerda 2011: Social policy. Problem-solving gaps, partial exits, and court-decision traps, in: Falkner, Gerda: The EU's decision traps. Comparing policies, Oxford: Oxford Univ. Press, S. 128-144.

*Bildungspolitik*

- Borgwardt, Angela 2010: Bologna 2010/2011. Hochschulen im Umbruch: eine Zwischenbilanz, Publikation zur Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung vom 12. November 2010, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Mönig, Walter 2010: Mobilität im europäischen Hochschul- und Forschungsraum. Rahmenbedingungen und Hindernisse für Studierende und Beschäftigte, in: Himpele, Klemens (Hrsg.): Endstation Bologna?, Bielefeld: Bertelsmann, S. 81-85.
- Roth, Felix; Thum, Anna-Elisabeth 2010: The key role of education in the Europe 2020 strategy, Brüssel: Centre for European Policy Studies, <http://www.ceps.eu/ceps/download/3827>.
- Wuttig, Siegbert 2010: Mobilität ohne Ende oder das Ende der Mobilität?. Studierendenmobilität im Zeichen von Bologna, in: Himpele, Klemens (Hrsg.): Endstation Bologna?, Bielefeld: Bertelsmann, S. 87-92.

*Binnenmarkt- und Wettbewerbspolitik*

- Della Sala, Vincent 2010: Stakes and states. Gambling and the single market, in: *Journal of European Public Policy*, 17, 7, S. 1024-1038.
- Genschel, Philipp; Kemmerling, Achim; Seils, Eric 2011: Accelerating downhill. How the EU shapes corporate tax competition in the single market, in: *Journal of Common Market Studies*, 49, 3, S. 585-606.
- Lindstrom, Nicole 2010: Service liberalization in the enlarged EU. A race to the bottom or the emergence of transnational political conflict?, in: *Journal of Common Market Studies*, 48, 5, S. 1307-1327.
- Rosenbaum, Eckehard F. 2011: Competitiveness rankings of European countries. How much do they tell us?, in: *Intereconomics*, 46, 2, S. 82-91.
- Wilks, Stephen 2010: Competition policy. Towards an economic constitution?, in: Wallace, Helen (Hrsg.): *Policy-making in the European Union*, 6. Aufl., Oxford: Oxford Univ. Press, S. 133-155.

*Energiapolitik*

- Börner, Achim-Rüdiger 2011: Die Energiestrategie der EU. Prioritäten für die Energie-Infrastruktur 2020, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 61, 1-2, S. 34-39.
- Eikeland, Per Ove 2011: The third internal energy market package. New power relations among member states, EU institutions and Non-state actors?, in: *Journal of Common Market Studies*, 49, 2, S. 243-263.
- Oettinger, Günther H. 2010: Europas Energieversorgung langfristig sichern. Schwerpunkte der europäischen Energiapolitik in den kommenden Jahren, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 60, 7, S. 10-13.
- Pollak, Johannes; Schubert, Samuel R.; Slominski, Peter 2010: *Die Energiapolitik der EU*, Wien: Facultas.
- Torriti, Jacopo 2010: Impact assessment and liberalization of the EU energy markets. Evidence-based policy-making or policy-based evidence-making?, in: *Journal of Common Market Studies*, 48, 4, S. 1065-1081.

*Forschungs-, Technologie- und Telekommunikationspolitik*

- Christou, George; Simpson, Seamus 2011: The European Union, multilateralism and the global governance of the Internet, in: *Journal of European Public Policy*, 18, 2, S. 241-257.
- Geiger, Gebhard 2010: Sicherheit oder Sicherheitstechnologie? Der Beitrag der zivilen Forschung zur Sicherheit Europas, SWP-Studie, 14, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=7094](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=7094).
- Granieri, Massimiliano; Renda, Andrea 2010: A new approach to innovation policy in the European Union. Innovation policy: boosting EU competitiveness in a global economy, CEPS task force report, Brüssel: Center for European Policy Studies, <http://www.ceps.eu/ceps/download/3568>.
- Hervás Soriano, Fernando; Mulatero, Fulvio 2011: EU Research and Innovation (R&I) in renewable energies. The role of the Strategic Energy Technology Plan (SET-Plan), in: *Energy Policy*, 39, 6, S. 3582-3590.
- Koczij, David 2011: Cybersecurity. Is technology moving faster than policy?, Brüssel: Security and Defence Agenda, [http://www.securitydefenceagenda.org/Portals/14/Documents/Publications/2011/Cybersecurity\\_Dinner\\_report\\_Final2.pdf](http://www.securitydefenceagenda.org/Portals/14/Documents/Publications/2011/Cybersecurity_Dinner_report_Final2.pdf).

*Gesundheits- und Verbraucherpolitik*

- Gallo, Daniele 2011: Social security and health services in EU law. Towards convergence or divergence in competition, state aids and free movement?, *EUI Working Paper RSCAS*, 19, San

Domenico di Fiesole: European University Institute, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/16196/RSCAS\\_2011\\_19.pdf](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/16196/RSCAS_2011_19.pdf).

Geyer, Robert; Lightfoot, Simon 2010: The strengths and limits of new forms of EU governance. The cases of mainstreaming and impact assessment in EU public health and sustainable development policy, in: *Journal of European Integration*, 32, 4, S. 339-356.

Greer, Scott L.; Rauscher, Simone 2011: When does market-making make markets? EU health services policy at work in the United Kingdom and Germany, in: *Journal of Common Market Studies*, 49, 4, S. 797-822.

Kong, Lingjie 2010: Data protection and transborder data flow in the European and global context, in: *European Journal of International Law*, 21, 2, S. 441-456.

### *Haushaltspolitik*

Bofinger, Peter; Ried, Stefan 2010: A new framework for fiscal policy consolidation in Europe, in: *Intereconomics*, 45, 4, S. 203-211.

Cipriani, Gabriele 2010: The EU budget. Responsibility without accountability?, Brüssel: Centre for European Policy Studies, <http://www.ceps.eu/ceps/download/3977>.

Fabre, Alain 2011: Les enjeux d'une stratégie fiscale européenne, Paris: Fondation Robert Schuman, [http://www.robert-schuman.eu/doc/questions\\_europe/qe-198-fr.pdf](http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-198-fr.pdf).

Heipertz, Martin; Verdun, Amy 2011: Ruling Europe. The politics of the stability and growth pact, Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Laffan, Brigid; Lindner, Johannes 2010: The budget. Who gets what, when, and how?, in: Wallace, Helen (Hrsg.): *Policy-making in the European Union*, 6. Aufl., Oxford: Oxford Univ. Press, S. 207-228.

### *Industrie- und Wirtschaftspolitik*

Adebahr, Cornelius 2011: The involuntary Union. European economic governance and the Union State, in: Möller, Almut (Hrsg.): *What the EU did next. Short essays for a longer life*, Berlin: German Council on Foreign Relations, S. 7-10.

Jabko, Nicolas 2011: Which economic governance for the European Union? Facing up to the problem of divided sovereignty, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, [http://www.sieps.se/sites/default/files/2011\\_2\\_1.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/2011_2_1.pdf).

Moore, Nils aus dem 2010: Eine Wirtschaftsregierung für Europa? Die EU braucht bessere governance, aber kein gouvernement économique, RWI Positionen, 41, Essen: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, [http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-positionen/Pos\\_041\\_Eine-Wirtschaftsregierung-fuer-Europa.pdf](http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-positionen/Pos_041_Eine-Wirtschaftsregierung-fuer-Europa.pdf).

Ryan, John 2010: The European Union's economic governance. Prospects for recovery, reform and Europe 2020, Steyning: Wilton Park, <http://www.wiltonpark.org.uk/resources/en/pdf/22290903/22291297/wp1066-report>.

Semmelmann, Constanze 2010: The European Union's economic constitution under the Lisbon Treaty. Soul-searching shifts the focus to procedure, in: *European Law Review*, 35, 4, S. 516-541.

### *Kulturpolitik*

Bäßler, Kristin 2011: Wo geht's hin mit der europäischen Kulturpolitik? Themen und Instrumente der zukünftigen europäischen Kulturpolitik, in: *Politik und Kultur*, 1, S. 10.

Crabb, Alison 2010: Gemeinsame Anstrengungen für gemeinsame Ziele. Die europäische Kulturgenda, in: *Politik und Kultur*, 3, S. 24.

Neumann, Bernd 2010: Europa eine Seele geben. Kultur als wichtiger Baustein im europäischen Integrationsprozess, in: *Politik und Kultur*, 4, S. 9.



*Menschenrechtspolitik*

- Connolly, Michael 2010: Victimising third parties. The equality directives, the European Convention on Human Rights, and EU general principles, in: *European Law Review*, 35, 6, S. 822-836.
- Olsen, Tore Vincents 2011: The political constitution of the EU citizen rights regime, in: *Journal of European Public Policy*, 18, 1, S. 35-52.
- Schmahl, Stefanie; Winkler, Tobias 2010: Schutz vor Armut in der EMRK?, in: *Archiv des Völkerrechts*, 48, 4, S. 405-430.
- Uhl, Bärbel H. 2010: Lost in implementation? Human rights rhetoric and violations: A critical review of current European anti-trafficking policies, in: *Security and Human Rights*, 21, 2, S. 119-126.

*Polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit*

- Carrera, Sergio; Eggenschwiler, Alejandro; Guild, Elspeth (Hrsg.) 2010: *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on. Successes and future challenges under the Stockholm Programme*, Brüssel: Centre for European Policy Studies, <http://www.ceps.eu/book/area-freedom-security-and-justice-ten-years-successes-and-future-challenges-under-stockholm-pro>.
- Lavenex, Sandra 2010: Justice and home affairs. Communitarization with hesitation, in: Wallace, Helen (Hrsg.): *Policy-making in the European Union*, 6. Aufl., Oxford: Oxford Univ. Press, S. 457-477.
- Meyer, Frank 2011: Das Strafrecht im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: *Europarecht*, 46, 2, S. 169-195.
- Monar, Jörg 2011: Modes of EU governance in the justice and home affairs domain. Specific factors, types, evolution trends and evaluation, in: Diedrichs, Udo; Reiners, Wulf; Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *The Dynamics of Change in EU Governance*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Trauner, Florian 2011: Increased differentiation as an engine for integration? Studying justice and home affairs, in: Falkner, Gerda: *The EU's decision traps. Comparing policies*, Oxford: Oxford Univ. Press, S. 145-161.

*Regionalpolitik*

- Allen, David 2010: The structural funds and cohesion policy. Extending the bargain to meet new challenges, in: Wallace, Helen (Hrsg.): *Policy-making in the European Union*, 6. Aufl., Oxford: Oxford Univ. Press, S. 229-252.
- Busek, Erhard; Hummer, Waldemar 2010: Neue Regionalstrategien in Europa? , in: *Europäische Rundschau*, 38, 4, S. 41-49.
- Lassalle, Marine de 2010: Multilevel governance in practice. Actors and institutional competition shaping EU regional policy in France, in: *French Politics*, 8, 3, S. 226-247.
- Molina, Elisa; Zuleeg, Fabian 2011: The impact of new EU own resources on regional and local governments. Note for the temporary ad hoc commission on the EU budget of the Committee of the Regions, Brüssel: European Policy Centre, [http://www.epc.eu/documents/uploads/pub\\_1230\\_impact\\_of\\_new\\_eu\\_own\\_resources.pdf](http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1230_impact_of_new_eu_own_resources.pdf).

*Umwelt- und Klimapolitik*

- Capros, Pantelis 2011: Analysis of the EU policy package on climate change and renewables, in: *Energy Policy*, 39, 3, S. 1476-1485.
- Dehousse, Franklin; Zgajewski, Tania 2010: *The EU climate policy after the climate package and Copenhagen. Promises and limits*, Gent: Academia Press, <http://www.egmontinstitute.be/pape-regm/ep38.pdf>.

Lenschow, Andrea 2010: Environmental policy. Contending dynamics of policy change, in: Wallace, Helen (Hrsg.): Policy-making in the European Union, 6. Aufl., Oxford: Oxford Univ. Press, S. 307-330.

Müller-Kraenner, Sascha ; Kremer, Martin 2010: Von Kopenhagen nach Cancún. Roadmap für eine europäische Klima-Realpolitik, Berlin: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik.

Oberthür, Sebastian 2011: Global climate governance after Cancun. Option for EU leadership, in: The International Spectator, 46, 1, S. 5-13.

### *Verkehrspolitik*

Bartlik, Martin 2011: Die Einbeziehung des Luftverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem, in: Europarecht, 46, 2, S. 196-225.

Vieu, Patrick 2010: La SNCF dans le contexte de l'Union européenne, in: Revue du marché commun et de l'Union européenne, 543, S. 647-652.

### *Währungspolitik*

Abelshauer, Werner 2010: Die Erblast des Euro. Eine kurze Geschichte der Europäischen Währungsunion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 43, S. 39-45.

Bohle, Dorothee 2010: The crisis of the eurozone, EUI Working Paper RSCAS, 77, San Domenico di Fiesole: European University Institute, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14674/RSCAS\\_2010\\_77.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14674/RSCAS_2010_77.pdf?sequence=1).

Dullien, Sebastian; Schwarzer, Daniela 2010: Umgang mit Staatsbankrotten in der Eurozone. Stabilisierungsfonds, Insolvenzrecht für Staaten und Eurobonds, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=7293](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=7293).

Eichler, Stefan 2011: What can currency crisis models tell us about the risk of withdrawal from the EMU? Evidence from ADR data, in: Journal of Common Market Studies, 49, 4, S. 719-739.

Häde, Ulrich 2010: Die europäische Währungsunion in der internationalen Finanzkrise. An den Grenzen der Solidarität?, in: Europarecht, 45, 6, S. 854-866.

Schröder, Mirja 2011: Konzeptionelle Konvergenzen. Der Kampf gegen die globale Finanz-, Wirtschafts- und Eurokrise, in: Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog, 1, S. 5-8.

Sinn, Hans-Werner 2010: Euro-Krise. Die Bedeutung des Gewährleistungsgesetzes für Deutschland und Europa, in: Ifo-Schnelldienst, 63, 10, Sonderausg., S. 3-9.

### *Weltraumpolitik*

Hayward, Keith 2010: Europe in space, in: The RUSI Journal, 155, 6, S. 36-42.

Remuss, Nina-Louisa 2010: Space and security. Challenges for Europe, in: Sicherheit und Frieden, 28, 3, S. 151-160.

## **4. Die Außenpolitik der Europäischen Union**

### *Außenwirtschaftsbeziehungen*

Bungenberg, Marc; Herrmann, Christoph (Hrsg.) 2011: Die gemeinsame Handelspolitik der Europäischen Union nach Lissabon, Baden-Baden: Nomos.

Hillman, Jennifer; Kleimann, David 2010: Trading places. The new dynamics of EU trade policy under the Treaty of Lisbon, Washington/D.C.: German Marshall Fund of the United States, [http://www.gmfus.org/galleries/ct\\_publication\\_attachments/Hillman\\_Kleiman\\_TradingPlaces\\_Oct10\\_final.pdf](http://www.gmfus.org/galleries/ct_publication_attachments/Hillman_Kleiman_TradingPlaces_Oct10_final.pdf).

- Koopmann, Georg; Wilhelm, Marco 2010: EU trade policy in the age of bilateralism, in: *Intereconomics*, 45, 5, S. 305-312.
- Pohlmann, Christoph; Reichert, Stephan; Schillinger, Hubert René (Hrsg.) 2010: *The G-20. A "global economic government" in the making?*, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07284.pdf>.
- Villalta Puig, Gonzalo; Haddab, Bader al 2011: The common commercial policy after Lisbon. An analysis of the reforms, in: *European Law Review*, 36, 2, S. 289-301.
- Woolcock, Stephen 2010: Trade policy. A further shift towards Brüssel, in: Wallace, Helen: *Policy-making in the European Union*, 6. Aufl., Oxford: Oxford Univ. Press, S. 381-399.

### *Entwicklungszusammenarbeit und Humanitäre Hilfe*

- Gavas, Mikaela; Johnson, Deborah; Maxwell, Simon 2010: Consolidation or cooperation. The future of EU development cooperation, DIE Research Project "Development Policy: Questions for the Future", Bonn, [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/\(yNDK\\_contentByKey\)/ANES-875B3N/\\$FILE/DP%206.2010.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/(yNDK_contentByKey)/ANES-875B3N/$FILE/DP%206.2010.pdf).
- Grimm, Sven 2010: Zur Wirksamkeit der europäischen Entwicklungspolitik, in: Faust, Jörg (Hrsg.): *Wirksamere Entwicklungspolitik. Befunde, Reformen, Instrumente*, Baden-Baden: Nomos, S. 381-402.
- Varrenti, Mario Giuseppe 2010: EU development cooperation after Lisbon. The role of the European External Action Service, Brügge: College of Europe, [http://www.coleurope.eu/file/content/studyprogrammes/ird/research/pdf/EDP2010/EDP\\_10\\_2010\\_Varrenti.pdf](http://www.coleurope.eu/file/content/studyprogrammes/ird/research/pdf/EDP2010/EDP_10_2010_Varrenti.pdf).

### *Europäische Nachbarschaftspolitik*

- Christou, George 2010: European Union security logics to the east. The European Neighbourhood Policy and the Eastern Partnership, in: *European Security*, 19, 3, S. 413-430.
- Dimitrovova, Bohdana 2010: Remaking Europe's borders through the European neighbourhood policy, CEPS Working Document, 327, Brüssel: Centre for European Policy Studies, [http://aei.pitt.edu/14583/1/WD\\_No.\\_327\\_by\\_Dimitrovova\\_on\\_Remaking\\_Europe%27s\\_Borders.pdf](http://aei.pitt.edu/14583/1/WD_No._327_by_Dimitrovova_on_Remaking_Europe%27s_Borders.pdf).
- Herolf, Gunilla 2011: European neighbourhood policy and external/internal security. A growing and complex sphere of cooperation, in: Diedrichs, Udo; Reiners, Wulf; Wessels, Wolfgang (Hrsg.): *Europe reloaded. Differentiation or fusion?*, Baden-Baden: Nomos, S. 375-395.
- Korosteleva, Elena 2011: The Eastern Partnership initiative. A new opportunity for neighbours?, in: *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 27, 1, Sonderausgabe, S. 1-21.
- Nowak, Carsten 2010: Multilaterale und bilaterale Elemente der EU-Assoziations-, Partnerschafts- und Nachbarschaftspolitik, in: *Europarecht*, 45, 6, S. 746-773.

### *Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik*

- Alec de Flers, Nicole; Chappell, Laura ; Müller, Patrick 2011: The EU's foreign and security policy. Incremental upgrading of common interests and the effects of institutionalized cooperation, in: Falkner, Gerda (Hrsg.): *The EU's decision traps. Comparing policies*, Oxford: Oxford Univ. Press, S. 162-180.
- Fischer, Klemens H. 2010: Der Europäische Auswärtige Dienst. Mittel zum Zweck oder Selbstzweck?, in: Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, Fokus, 4, <http://www.aies.at/download/2010/AIES-Fokus-2010-04.pdf>.
- Hill, Christopher; Smith, Michael (Hrsg.) 2011: *International Relations and the European Union*, 2. Aufl., in: Oxford: Oxford Univ. Press.
- Hill, Christopher 2010: Cheques and balances. The European Union's soft power strategy, in: Cox, Michael (Hrsg.): *Soft power and US foreign policy. Theoretical, historical and contemporary perspectives*, London: Routledge, S. 182-198.

Liszczyk, Dorota 2011: The EU High Representative's first year in office. A balance sheet, Warsaw: Polish Institute of International Affairs, [http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=5915](http://www.pism.pl/files/?id_plik=5915).

Regelsberger, Elfriede; Jopp, Mathias 2011: The common foreign and security policy of the EU. Fusion trends and future perspectives, in: Diedrichs, Udo; Reiners, Wulf; Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Europe reloaded. Differentiation or fusion?, Baden-Baden: Nomos, S. 396-416.

### *Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik*

Bickerton, Chris J.; Irondele, Bastien; Menon, Anand 2011: Security co-operation beyond the nation-state. The EU's common security and defence policy, in: Journal of Common Market Studies, 49, 1, S. 1-21.

Breuer, Fabian 2010: Between intergovernmentalism and socialization. The Brusselisation of ESDP, EUI Working Paper RSCAS, 48, San Domenico di Fiesole: European Univ. Institute, [http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/14094/1/RSCAS\\_2010\\_48.pdf](http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/14094/1/RSCAS_2010_48.pdf).

Hofmann, Stéphanie C. 2011: Why institutional overlap matters. CSDP in the European security architecture, in: Journal of Common Market Studies, 49, 1, S. 101-120.

Müller, Niels; Kottke, Kian 2011: Quo vadis GSVP?, in: Europäische Sicherheit, 60, 4, S. 90-93.

Norheim-Martinsen, Per Martin 2010: Beyond intergovernmentalism. European security and defence policy and the governance approach, in: Journal of Common Market Studies, 48, 5, S. 1351-1365.

Vogl, Matthias; Blaese, Jan-David 2010: Ein wirksames Instrument für die Zukunft? Die ESVP als europäischer Kriseninterventionsmechanismus, in: Jäger, Thomas (Hrsg.): Die Komplexität der Kriege, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 70-96.

### *Afrikapolitik*

Barrios, Cristina 2010: EU cooperation with the African Union. Problems and potential, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, [http://www.frife.org/download/PB51\\_UE\\_Africa\\_ENG\\_jul10.pdf](http://www.frife.org/download/PB51_UE_Africa_ENG_jul10.pdf).

Busse, Matthias 2010: Revisiting the ACP-EU economic partnership agreements. The role of complementary trade and investment policies, in: Intereconomics, 45, 4, S. 249-254.

Hanelt, Christian-Peter; Möller, Almut 2011: How the European Union can support change in North Africa, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung, [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-A82BD710-BCCD9450/bst/22-02-2011%20spotlight\\_europe\\_NorthAfrica.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-A82BD710-BCCD9450/bst/22-02-2011%20spotlight_europe_NorthAfrica.pdf).

Larivé, Maxime 2011: The European Union, Tunisia and Egypt. Norms versus interests: thoughts and recommendations, Coral Gables/Fla.: University of Miami, <http://www6.miami.edu/eucen-ter/publications/LariveEgyptEUMA2011edi.pdf>.

Sicurelli, Daniela 2010: The European Union's Africa policies. Norms, interests and impact, Farnham: Ashgate, 2010.

### *Asienpolitik*

Astuto, Michela 2010: EU-ASEAN free trade agreement-negotiations, Milano: Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, [http://www.ispionline.it/it/documents/Analysis\\_26\\_2010.pdf](http://www.ispionline.it/it/documents/Analysis_26_2010.pdf).

Casarini, Nicola 2011: Security developments in East Asia. What implications for the EU?, Paris: European Union Institute for Security Studies, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/PB007-Security\\_developments\\_in\\_East\\_Asia\\_-\\_what\\_implications\\_for\\_the\\_EU.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/PB007-Security_developments_in_East_Asia_-_what_implications_for_the_EU.pdf).

Stumbaum, May-Britt 2011: How to deal with China's military rise? Differing responses of the EU and the US and the case of dual-use technology transfer, in: Cebeci, Münevver: Issues in EU and US foreign policy, Lanham/Md.: Lexington Books, S. 293-308.

Umbach, Frank 2010: EU-China energy relations and geopolitics. The challenges for cooperation, in: Amineh, Parvizi (Hrsg.): The globalization of energy. China and the European Union, Leiden: Brill, S. 31-69.

Wacker, Gudrun 2011: The European Union and East Asian security. Prepared for the future?, in: Putten, Frans-Paul van der: China, Europe and international security, London: Routledge, S. 120-134.

### *Lateinamerikapolitik*

Bodemer, Klaus Friedrich 2010: "Dezentralisierte Zusammenarbeit". Eine neue Achse in den europäisch-lateinamerikanischen Beziehungen, in: Birlle, Peter (Hrsg.): Lateinamerika im Wandel, Baden-Baden: Nomos, S. 99-116.

Garcia, Maria 2011: Incidents along the path. Understanding the rational behind the EU-Chile Association Agreement, in: Journal of Common Market Studies, 49, 3, S. 501-524.

Nordick, Mara 2011: Lateinamerika und die Europäische Union. Interregionalismus oder bilaterale strategische Partnerschaften, Hamburg: GIGA German Institute of Global and Area Studies, [http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/bibliothek/bibliographien/pdf/dok-line\\_lateinamerika\\_2011\\_1.pdf](http://www.giga-hamburg.de/dl/download.php?d=/content/bibliothek/bibliographien/pdf/dok-line_lateinamerika_2011_1.pdf).

Znojek, Bartomiej 2011: EU-Mercosur negotiations. Towards an association agreement?, Warsaw: Polish Institute of International Affairs, [http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=6097](http://www.pism.pl/files/?id_plik=6097).

### *Nahost- und Mittelmeerpoltik*

Barbé, Esther; Herranz Surrallés, Anna 2010: Dynamics of convergence and differentiation in Euro-Mediterranean relations. Towards flexible region-building or fragmentation?, in: Mediterranean Politics, 15, 2, S. 129-147.

Bicchi, Federica 2011: The Union for the Mediterranean, or the changing context of Euro-Mediterranean relations, in: Mediterranean Politics, 16, 1, S. 3-19.

Boie, Hannah 2010: Civilian power. An analysis of Euro-Mediterranean relations, Münster: Lit-Verlag.

Fuker, Michael 2010: Die Nahostpolitik der Europäischen Union. Unterschiedliche Ansätze und Instrumente, Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, Fokus, 6, <http://www.aies.at/download/2010/AIES-Fokus-2010-06.pdf>.

Tourret, Jean-Claude; Wallaert, Vincent 2010: Mediterranean Governance report, Marseille: Institut de la Méditerranée, [http://www.cespi.it/GOVMED/Medgov\\_Mediterranean\\_Report.pdf](http://www.cespi.it/GOVMED/Medgov_Mediterranean_Report.pdf).

### *Südosteuropapolitik*

Kentrotis, Kyriakos D. 2011: Die Balkanpolitik der Europäischen Union, in: Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, 4, 1, S. 43-52.

Kühne, Björn 2010: Are the EU and the Balkans drifting apart?, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/id/07022.pdf>.

Piqani, Darinka 2010: Albania and its struggle to consolidate democracy, in: Morlino, Leonardo (Hrsg.): Democratization and the European Union. Comparing Central and Eastern post-communist countries, London: Routledge, S. 147-169.

Söderström, Jenny 2010: Georgia and the Eastern partnership. Democratization without conflict resolution?, Nacka: Institute for Security & Development Policy, [http://www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2010\\_soderstrom\\_georgia-and-the-eastern-partnership.pdf](http://www.isdp.eu/images/stories/isdp-main-pdf/2010_soderstrom_georgia-and-the-eastern-partnership.pdf).

### *Die EU und Russland*

Belokurova, Elena 2010: Civil society discourses in Russia. The influence of the European Union and the role of EU-Russia cooperation, in: Journal of European Integration, 32, 5, S. 457-474.

- Bindman, Eleanor 2010: The EU's human rights policy in Russia. More than rhetoric?, London: Open Democracy, <http://www.opendemocracy.net/print.pdf/56221>.
- wiek-Karpowicz, Jarosaw 2010: Russia's vision of relations with the European Union, Warsaw: Polish Institute of International Affairs, [http://www.pism.pl/files/?id\\_plik=2752](http://www.pism.pl/files/?id_plik=2752).
- Gomart, Thomas 2010: Europe in Russian foreign policy. Important but no longer pivotal, Paris: Institut Français des Relations Internationales, <http://www.ifri.org/downloads/ifrigomartrussiaeuengavril2010.pdf>.
- Koldunova, katerina Valerievna 2010: Russia joins ASEM. Theory and practice of trans-regional relationships: lessons for Russia, in: *International Affairs*, 56, 6, S. 27-32.
- Söderbergh, Bengt; Jakobsson, Kristofer; Aleklett, Kjell 2010: European energy security. An analysis of future Russian natural gas production and exports, in: *Energy Policy*, 38, 12, S. 7827-7843.

### *Ukraine, Belarus, Republik Moldau und der südliche Südkaukasus*

- Bosse, Giselle 2010: The EU's relations with Moldova. Governance, partnership or ignorance?, in: *Europe-Asia Studies*, 62, 8, S. 1291-1309.
- Böttger, Katrin 2010: Die Entstehung und Entwicklung der Europäischen Nachbarschaftspolitik. Akteure und Koalitionen, Baden-Baden: Nomos.
- Dangerfield, Martin 2011: Belarus, Moldova and Ukraine. In or out of European regional international society?, in: *Journal of European Integration*, 33, 2, S. 215-233.
- Gawrich, Andrea; Melnykovska, Inna; Schweickert, Rainer 2010: Neighbourhood Europeanization through ENP. The case of Ukraine, in: *Journal of Common Market Studies*, 48, 5, S. 1209-1235.
- Lupu, Maria Ruxandra 2010: External democracy promotion in Ukraine and Moldova. The impact of the European Union, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, DIIS Working Paper, 21, <http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2010/WP2010-21-External-Democracy-promotion-Ukraine-Moldova.pdf>.
- Serdjuk, Aleksandr; Petrov, Roman A. 2010: Ukraine. A constitutional design between façade democracy and effective transformation?, in: Morlino, Leonardo (Hrsg.): *Democratization and the European Union. Comparing Central and Eastern post-communist countries*, London: Routledge.
- Vasilyan, Syuzanna 2010: A Cacophony. The EU's security policy towards the South Caucasus, in: Henderson, Karen (Hrsg.): *The Black Sea region and EU policy. The challenge of divergent agendas*, Farnham: Ashgate, S. 87-104.

### *Die EU und die USA*

- Alcaro, Riccardo 2011: Transatlantic relations in a multipolar world, in: Alcaro, Ricardo (Hrsg.): *European security and the future of Transatlantic relations*, Istituto Affari Internazionali, Roma: Edizioni Nuova Cultura, S. 15-39.
- Constantinos, Saragkas 2010: European security and defense policy. Created with the United States or against the United States?, Athen: Research Institute for European and American Studies, <http://www.rieas.gr/images/rieas147.pdf>.
- Giegerich, Bastian; Wallace, William 2010: Foreign and security policy. Civilian power Europe and American leadership, in: Wallace, Helen: *Policy-making in the European Union*, 6. Aufl., Oxford: Oxford Univ. Press, S. 431-455.
- Jones, Erik 2011: European security, transatlantic relations, and the challenge to US global leadership, in: Alcaro, Riccardo: *European security and the future of Transatlantic relations*, Roma: Edizioni Nuova Cultura, S. 149-167.

Tassinari, Fabrizio 2010: EU-US cooperation in the European neighbourhood. Institutional divergence and normative convergence, in: *European Foreign Affairs Review*, 15, 3, S. 287-306.

#### *Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz*

Misteli, Valentin 2010: Die Bedeutung des Vertrags von Lissabon für die schweizerische Europa- und Sicherheitspolitik, in: Wenger, Andreas (Hrsg.): *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, Zürich: Center for Security Studies, S. 55-85.

Vallet, Guillaume 2010: La Suisse et la zone euro. Une zone monétaire optimisée?, in: *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 543, S. 624-635.

#### *Zentralasien*

Boonstra, Jos U.; Denison, Michael 2011: Is the EU-Central Asia strategy running out of steam?, Brüssel: Centre for European Policy Studies, [http://www.frife.org/download/PB\\_17\\_EUCAM.pdf](http://www.frife.org/download/PB_17_EUCAM.pdf).

Kreikemeyer, Anna; Kulipanova, Elena 2011: Weder globale Konkurrenz noch wirksame Friedenssicherung. Was kann die EU in Zentralasien erreichen?, in: Johannsen, Margret (Hrsg.): *Friedensgutachten*, Münster: LIT, S. 155-167.

Lamulin, Murat 2010: Central Asia as viewed by contemporary political analysts, in: *Central Asia and the Caucasus*, 11, 3, S. 109-125.

Liu, Jiansheng; Cui, Hongjian 2010: The EU's energy diplomacy in Central Asia/Caspian Sea region and China-EU cooperation, in: *China International Studies*, 23, 4, S. 97-111.

Peyrouse, Sébastien 2010: The EU strategy for Central Asia and the Kyrgyz crisis, in: *Central Asia-Caucasus Analyst*, Washington/D.C.: Central Asia-Caucasus Institute, <http://www.caciana-lyst.org/?q=node/5384/print>.

Urdze, Sigita 2010: Die externe Demokratieförderung der EU in den zentralasiatischen Staaten, Baden-Baden: Nomos.

## **5. Die politische Infrastruktur**

### *Nationale Parlamente*

Delcamp, Alain 2011: Les parlements nationaux et l'Union européenne. De la reconnaissance à l'engagement, in: *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, 544, S. 7-12.

Kaczynski, Piotr Maciej 2011: Paper Tigers or Sleeping Beauties? National Parliaments in the Post-Lisbon European Political System, Brüssel: Center for European Policy Studies.

Kiiver, Philipp 2011: The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity. The National Parliament as a Conseil d'Etat for Europe, in: *European law review*, 1, S. 98-108.

Mellein, Christine 2011: Die Rolle von Bundestag und Bundesrat in der Europäischen Union, in: *Europarecht*, Beiheft, 1, S. 13-65.

Raunio, Tapio 2010: Destined for irrelevance? Subsidiarity control by national parliaments, Working Paper, 36, Madrid: Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_eng/Content?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/dt36-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt36-2010).

Sprungk, Carina 2010: Ever more or ever better scrutiny? Analysing the conditions of effective national parliamentary involvement in EU affairs, in: *European Integration Online Papers*, 14, 2, [http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2010\\_002a/154](http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2010_002a/154).

### *Europäische Parteien*

- Hacker, Björn; Maaß, Gero 2011: Un programme politique pour le PSE. Défis et enjeux, un point de vue allemand, Paris: Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/paris/07834.pdf>.
- Külahci, Erol 2010: Europarties: Agenda-setter or agenda-follower? Social democracy and the disincentives for tax harmonization, in: *Journal of Common Market Studies*, 48, 5, S. 1283-1306.
- Priestley, Julian 2010: European political parties. The missing link, Paris: Notre Europe, 2010, [http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/PolicyPaper\\_02.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/PolicyPaper_02.pdf).
- Zotti, Stefan 2011: Politische Parteien auf europäischer Ebene. Grundzüge der politischen und rechtlichen Entwicklung des europäischen Parteiensystems, Baden-Baden: Nomos.

### *Die öffentliche Meinung*

- Balent, Magali 2011: Le malaise identitaire en Europe. Comment répondre au défi lancé par le national-populisme?, Paris: Fondation Robert Schuman, [http://www.robert-schuman.eu/doc/questions\\_europe/qe-205-fr.pdf](http://www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-205-fr.pdf).
- Hierlemann, Dominik; Wohlfarth, Anna 2010: Europäische Bürgerinitiative. Neuerung mit Sprengkraft, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Reynié, Dominique 2011: Populismes. La pente fatale, Paris: Plon.
- Uba, Katrin; Uggla, Frederik 2011: Protest actions against the European Union. 1992-2007, in: *West European Politics*, 34, 2, S. 384-393.
- Wahlers, Gerhard (Hrsg.) 2010: Aktuelle Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise für die Europa-Diskussion. Stimmungsbild aus ausgewählten EU-Mitgliedsländern, Sankt Augustin: Konrad-Adenauer-Stiftung, [http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_20237-544-1-30.pdf?100802104324](http://www.kas.de/wf/doc/kas_20237-544-1-30.pdf?100802104324).

### *Lobbying und Interessenvertretung*

- Greenwood, Justin 2011: Interest Representation in the European Union, 3. Auflage, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Knelangen, Wilhelm 2011: Vertrauenskrise. Die EU und das schwierige Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern, in: *Politische Bildung*, 44, 1, S. 71-72.
- Lamprecht, Alexandra 2010: Nichtregierungsorganisationen, die offene Methode der Koordinierung und die Suche nach dem deliberativen Moment. Lost in translation?, EIF Working Paper Series, 3, Vienna: Institute for European Integration Research, <http://www.eif.oew.ac.at/downloads/workingpapers/wp2010-03.pdf>.
- Pfeiffer, Christian 2010: Interessenvertretung amerikanischer Unternehmen bei den Institutionen der Europäischen Union, Münster: Lit-Verlag.
- Schendelen, Rinus van 2010: More Machiavelli in Brussels. The art of lobbying the EU, 3. Aufl., Amsterdam: Amsterdam Univ. Press.

### *Kirchen und Religionsgemeinschaften*

- Brenner, Verena 2011: Zwischen Säkularisierung und religiösen Identitäten. Der Islam als Herausforderung und Bereicherung für Europa, in: Johannsen, Margret (Hrsg.): *Friedensgutachten*, Münster: Lit-Verlag, S. 114-125.
- Foret, François; Riva, Virginie 2010: Religion between nation and Europe. The French and Belgian 'No' to the Christian heritage of Europe, in: *West European Politics*, 33, 4, S. 791-809.
- Gerstenhauer, Daniel; Liedhegener, Antonius 2010: Auf dem Weg zu einem kooperativen Verhältnis Religion und die Vertiefung der Europäischen Union, in: Leiß, Olaf (Hrsg.): *Die Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 160-175.



Ramandan, Tariq 2011: Europa und die Herausforderung der muslimischen Präsenz, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 56, 3, S. 59-67.

### *Kommunen*

Eckert, Katharina; Wessels, Wolfgang 2010: Die Verwaltung des Landes und der Kommunen im EU-System, in: Alemann, Ulrich von; Gödde, Anne; Hummel, Hartwig; Münch, Claudia (Hrsg.): Handbuch Europa in Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., Wiesbaden: VS-Verlag.

Stock Gissendanner, Scott (Hrsg.) 2011: Kommunale Integrationspolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), 7-8.

### *Europäische Agenturen*

Chang, Fu-chang 2011: European Defence Agency. Motor of strengthening the EU's military capabilities?, in: European Foreign Affairs Review, 16, 1, S. 59-87.

Möllers, Rosalie 2010: Wirksamkeit und Effektivität der Europäischen Agentur FRONTEX. Eine politikwissenschaftliche Analyse der Entwicklung eines integrierten Grenzschutzsystems an den Außengrenzen der EU, Frankfurt/Main: Verl. für Polizeiwissenschaft.

Parkes, Roderick 2011: Germany, the Schengen crisis and Frontex. A funny kind of pro-European-ism, Madrid: Real Instituto Elcano.

## **6. Die Europapolitik in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union**

### *Baltische Staaten*

Baboš, Pavol 2010: One road, two ways. Integration of Estonia and Latvia to economic and monetary union, in: International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs, 19, 4, S. 51-72.

Berglöf, Erik; Annenkov, Anatoli 2011: Baltic lessons for Europe's future economic governance, in: Europe's World, 17, S. 70-77.

Jacobsson, Bengt (Hrsg.) 2009: The European Union and the Baltic States. Changing forms of governance, London: Routledge.

Jiang, Shixue 2011: New year, new currency. Estonia's accession demonstrates the euro zone's charm, despite European economic woes, in: Beijing Review, 54, 2, S. 10-11.

### *Belgien, Niederlande, Luxemburg*

Drieskens, Edith 2011: Ceci n'est pas une présidence. The 2010 Belgian Presidency of the EU, in: Journal of Common Market Studies, 49, Annual Review, S. 91-102.

Hentges, Gudrun 2011: Die extreme Rechte in Europa. Zwischen niederländischem Rechtspopulismus und Rechtsextremismus, in: Hentges, Gudrun; Platzer, Hans-W. (Hrsg.): Europa – quo vadis? Ausgewählte Problemfelder der europäischen Integrationspolitik, Wiesbaden: VS-Verlag.

Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Röcke, Anja 2010: Bürgernahe Demokratie. Sprungbrett oder Falle? Belgien, Portugal, Niederlande, in: Sintomer, Yves; Herzberg, Carsten; Röcke, Anja (Hrsg.): Der Bürgerhaushalt in Europa. Eine realistische Utopie? Wiesbaden: VS-Verlag, S. 196-212.

Vanackere, Steven 2010: "Joining forces for a Europe in action". An assessment of the Belgian Presidency of the Council of the European Union (1 July – 31 December 2010), [http://www.eutrio.be/files/bveu/media/documents/Press\\_release/Bilan\\_EN.pdf](http://www.eutrio.be/files/bveu/media/documents/Press_release/Bilan_EN.pdf).

Vanhoonacker, Sophie; Jacobs, An D. 2010: ESDP and institutional change. The case of Belgium, in: Security Dialogue, 41, 5, S. 559-581.

*Bulgarien, Rumänien*

- Micu, Mircea 2010: Romanian security in an evolving European context, in: *Romanian Journal of European Affairs*, 10, 2, S. 79-89, [http://www.ier.ro/documente/rjea\\_vol10\\_no2/RJEA\\_vol10\\_no2\\_Romanian\\_Security\\_in\\_an\\_Evolving\\_European\\_Context.pdf](http://www.ier.ro/documente/rjea_vol10_no2/RJEA_vol10_no2_Romanian_Security_in_an_Evolving_European_Context.pdf).
- Nicolescu, Agnes 2010: Changes in Romania's foreign policy from the perspective of NATO and EU membership, in: *Romanian Journal of European Affairs*, 10, 1, S. 64-76, [http://www.ier.ro/documente/rjea\\_vol10\\_no1/RJEA\\_2010\\_vol\\_10\\_no\\_1\\_Changes\\_in\\_Romania%E2%80%99s\\_Foreign\\_Policy\\_from\\_the\\_Perspective\\_of\\_NATO\\_and\\_EU\\_Membership](http://www.ier.ro/documente/rjea_vol10_no1/RJEA_2010_vol_10_no_1_Changes_in_Romania%E2%80%99s_Foreign_Policy_from_the_Perspective_of_NATO_and_EU_Membership).
- Phinnemore, David 2010: And we'd like to thank...: Romania's integration into the European Union. 1989-2007, in: *Journal of European Integration*, 32, 3, S. 291-308.
- Smilov, Daniel 2010: Bulgaria. The discontents and frustrations of a newly consolidated democracy, in: Morlino, Leonardo: *Democratization and the European Union. Comparing Central and Eastern post-communist countries*, London: Routledge.

*Bundesrepublik Deutschland*

- Bulmer, Simon; Paterson, William E. 2010: Germany and the European Union. From "tamed power" to normalized power?, in: *International Affairs*, 86, 5, S. 1051-1073.
- Guérot, Ulrike 2011: Welches Deutschland braucht Europa?, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 56, 6, S. 93-102.
- Hofmann, Gunter 2010: Die europäische Frage. Bausteine für eine runderneuerte deutsche EU-Politik, in: *Internationale Politik / Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*, 65, 9-10, S. 114-120.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela 2011: Deutschlands bilaterale Beziehungen im Rahmen der EU, in: Jäger, Thomas (Hrsg.): *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, 2. Aufl., Wiesbaden: VS-Verlag, S. 605-629.
- Musiol, Frank; Ottmüller, Marion; Nieder, Thomas 2010: Zielerreichung 2020. Zur Entwicklung der erneuerbaren Energien in Deutschland, in: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 60, 9, S. 8-11.
- Paterson, William E. 2011: The reluctant hegemon? Germany moves centre stage in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies*, 49, 1, S. 57-75.
- Seidelmann, Reimund 2011: Germany's security policy, in: Seidelmann, Reimund: *The new Germany. History, economy, policies*, Baden-Baden: Nomos, S. 301-315.
- Uterwedde, Henrik 2010: German cooperative capitalism and EU economic policy. The sources of the tension, in: Behr, Timo; Dehousse, Renaud (Hrsg.): *Where is Germany heading?*, Paris: Notre Europe, S. 21-28.

*Dänemark, Finnland, Schweden*

- Krumrey, Peer; Schymik, Carsten 2010: Schweden: rechtspopulistisch, aber EU-freundlich. Der Wahlerfolg der „Schwedendemokraten“ überschattet die gewachsene Zustimmung der Schweden zur EU, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, [http://www.swp-berlin.org/common/get\\_document.php?asset\\_id=7469](http://www.swp-berlin.org/common/get_document.php?asset_id=7469).
- Miles, Lee 2010: The Swedish Presidency, in: *Journal of Common Market Studies*, 48, Annual Review, S. 81-93.
- Locher, Anna 2010: EU-Mitgliedschaft, Krisenmanagement und Territorialverteidigung. Die finnische Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Wandel, in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, S. 27-53.

Schymik, Carsten 2010: Grönland und Dänemark. Schlüsselländer der EU in der Arktis, in: Rill, Bernd (Hrsg.): Die Arktis. Ressourcen, Interessen und Probleme, München: Hanns-Seidel-Stiftung, S. 69-82.

### *Frankreich*

Harmsen, Robert 2010: French euroscepticism and the construction of national exceptionalism, in: Chafer, Tony: The end of the French exception? Decline and revival of the 'French model', Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 105-122.

Höing, Oliver; Wessels, Wolfgang (forthcoming): The European Council after Lisbon. The end of Franco-German dominance?, in: *L'Europe en formation*, Themenschrift, Nizza: Centre international de formation européenne.

Koepf, Tobias 2010: France and EU military crisis management in sub-Saharan Africa. Keeping Paris 'on board', in: CFSP Forum [Elektronische Ressource], 8, 3, S. 8-14, [http://www.eu-consent.net/library/FORNET/CFSP-Forum\\_vol8\\_no3.pdf](http://www.eu-consent.net/library/FORNET/CFSP-Forum_vol8_no3.pdf).

Le Maire, Bruno 2010: De l'appel de Paris à la déclaration franco-allemande. Les axes fondamentaux de la position française, in: *Revue politique et parlementaire*, 112, 1057, S. 20-22.

Romans, Fabrice 2011: Consommation. La France dans le haut du tableau européen, in: *INSEE première*, 1347, S. 1-4.

Uterwedde, Henrik 2010: Frankreich und die Euro-Krise, in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 124, S. 14-20, [http://www.ludwig-erhard-stiftung.de/files/orientierungen\\_124123.pdf](http://www.ludwig-erhard-stiftung.de/files/orientierungen_124123.pdf).

Zhuk, Katsyarina 2010: Leadership et exceptionnalisme. La France et l'Europe, in: Gauchon, Pascal (Hrsg.): *Vive la France quand même!*, Paris: Presses Univ. de France, S. 231-241.

### *Griechenland, Italien*

Axt, Heinz-Jürgen 2010: Griechenlands Außenpolitik. Zögerliche Anpassung an den europäischen "Mainstream", in: Dahme, Heinz-Jürgen: *Systemanalyse als politische Reformstrategie*. Festschrift für Dieter Grunow, Wiesbaden: VS-Verlag, S. 121-134.

Baumgarten, Matthias; Klodt, Henning 2010: Greece and beyond. The debt mechanics of the Euro, in: *Aussenwirtschaft*, 65, 4, S. 365-377.

Ehrhardt, Antje 2010: Blick nach Italien. Impulse für Europa nach Lissabon, in: *Die politische Meinung*, 55, 488-489, S. 65-70.

Featherstone, Kevin 2011: The Greek sovereign debt crisis and EMU. A failing state in a skewed regime, in: *Journal of Common Market Studies*, 49, 2, S. 193-217.

Riedel, Sabine 2011: Illegale Migration im Mittelmeerraum. Antworten der südlichen EU-Mitgliedstaaten auf nationale und europapolitische Herausforderungen, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011\\_S10\\_rds\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S10_rds_ks.pdf).

### *Malta, Zypern*

Chislett, William 2010: The EU's progress report on Turkey's accession. A glimmer of light in the tunnel, but Cyprus remains the main obstacle, Madrid: Real Instituto Elcano.

Roots, Lehte 2010: Immigration to the European Union. The EU, Estonia and Malta providing access for third country nationals to the EU, San Domenico di Fiesole: European University Institute.

*Österreich*

Korkisch, Friedrich Wilhelm 2010: Zur österreichischen Verteidigungspolitik. Berichte, in: Österreichische militärische Zeitschrift, 48, 6, S. 760-763.

Pfefferle, Roman; Schmidt, Nadja; Valchars, Gerd (Hrsg.) 2010: Europa als Prozess. 15 Jahre Europäische Union und Österreich, Münster: Lit-Verlag.

*Polen*

Balcer, Adam 2010: Just a platonic love? Poland and the EU enlargement, in: Balcer, Adam (Hrsg.): Poland and the Czech Republic. Advocates of the EU enlargement, Warsaw: Centre for European Strategy, S. 7-34, [http://www.demosservices.home.pl/www/files/raport\\_demo\\_grudz2010\\_uk\\_v08\\_www.pdf](http://www.demosservices.home.pl/www/files/raport_demo_grudz2010_uk_v08_www.pdf).

Bodnar, Adam 2010: Poland. EU driven democracy?, in: Morlino, Leonardo: Democratization and the European Union. Comparing Central and Eastern post-communist countries, London: Routledge, 33, S. 19-44.

Kreczmaska, Aleksandra 2010: Poland's position on the EU institutional crisis, in: The Polish Quarterly of International Affairs, 19, 1, S. 13-38.

Woniak, Przemyslaw 2010: Economic and political challenges of acceding to the euro zone area. The case of Poland, Warsaw: CASE – Center for Social and Economic Research, [http://www.case.com.pl/upload/publikacja\\_plik/30621733\\_CNESA%20404.pdf](http://www.case.com.pl/upload/publikacja_plik/30621733_CNESA%20404.pdf).

*Portugal, Spanien*

Echagüe, Ana 2011: Time for Spain to lead the EU's Mediterranean policy, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, [http://www.fride.org/download/PB\\_74\\_Time\\_Spain\\_lead\\_EU\\_Mediterranean\\_Policy\\_Eng.pdf](http://www.fride.org/download/PB_74_Time_Spain_lead_EU_Mediterranean_Policy_Eng.pdf).

Heywood, Paul M. 2011: Spain's EU Presidency. Ambitions beyond Capacity?, in: Journal of Common Market Studies, 49, Annual Review, S. 77-89.

Krätke, Michael R. 2011: Portugal im Würgegriff, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 56, 6, S. 16-19.

Molina, Ignacio 2010: Innovating Europe in troubled times. A first assessment of Spain's EU presidency in 2010, Madrid: Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/f7aa6d8043470741aa89ea9b8a04b37a/ARI115-2010\\_Molina\\_Innovating\\_Europe\\_Spain\\_EU\\_Presidency\\_2010.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f7aa6d8043470741aa89ea9b8a04b37a](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/f7aa6d8043470741aa89ea9b8a04b37a/ARI115-2010_Molina_Innovating_Europe_Spain_EU_Presidency_2010.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=f7aa6d8043470741aa89ea9b8a04b37a).

Roy, Joaquín (Hrsg.) 2011: Spain in the European Union. The First Twenty-Five Years (1986-2011), Miami: Thomson-Shore.

Schmidt, Armando García 2010: Spanien und das Ende europäischer Illusionen, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_31795\\_31796\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_31795_31796_2.pdf).

*Slowakei, Tschechische Republik*

Balcer, Adam (Hrsg.) 2010: Poland and the Czech Republic. Advocates of the EU enlargement, Warsaw: Centre for European Strategy, [http://www.demosservices.home.pl/www/files/raport\\_demo\\_grudz2010\\_uk\\_v08\\_www.pdf](http://www.demosservices.home.pl/www/files/raport_demo_grudz2010_uk_v08_www.pdf).

Benes, Vít; Karlas, Jan 2010: The Czech Presidency, in: Journal of Common Market Studies, 48, Annual Review, S. 69-80.

Marek, Dan; Baun, Michael 2011: The Czech Republic and the European Union, London: Routledge.

Wyszyski-Trzywdar, Julian H. 2010: Demokratische Klärungsprozesse. Wohin steuern Polen, Tschechien und die Slowakei nach den Wahlen?, in: Die neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 57, 9, S. 12-15.

### *Slowenien, Ungarn*

Gow, James; Carmichael, Cathie 2010: Slovenia and the Slovenes. A small state and the new Europe, London: Hurst.

Uitz, Renata 2010: Hungary. High hopes revisited, in: Morlino, Leonardo (Hrsg.): Democratization and the European Union. Comparing Central and Eastern post-communist countries, London: Routledge, S. 45-69.

### *Vereinigtes Königreich, Irland*

Menon, Anand 2010: Between faith and reason. UK policy towards the US and the EU, London: Chatham House, [http://www.chathamhouse.org.uk/files/16998\\_bp0710\\_menon.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/16998_bp0710_menon.pdf).

O'Donnell, Clara Marina 2011: Britain's coalition government and EU defence cooperation. Undermining British interests, in: International Affairs, 87, 2, S. 419-434.

Stern, Jon 2010: Introducing competition into England and Wales water industry. Lessons from UK and EU energy market liberalisation, in: Utilities Policy, 18, 3, S. 120-128.

## **7. Die Erweiterung der Europäischen Union**

### *Die Erweiterungspolitik der Europäischen Union*

Gaisbauer, Helmut P. 2010: Nizza oder der Tod! Zur negativen Dialektik von Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union von Nizza bis Lissabon, Baden-Baden: Nomos.

Hillion, Christophe 2010: The creeping nationalisation of the EU enlargement policy, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies, [http://www.sieps.se/sites/default/files/2010\\_6\\_.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/2010_6_.pdf).

Schwarz, Oliver 2010: Erweiterung als Überinstrument der Europäischen Union? Zur Europäisierung des westlichen Balkans seit der EU-Osterweiterung, Baden-Baden: Nomos.

Sedelmeier, Ulrich 2010: Enlargement. From rules for accession to a policy towards Europe, in: Wallace, Helen: Policy-making in the European Union, 6. Aufl., Oxford: Oxford Univ. Press, S. 401-429.

Tamazian, Artur; Melikyan, Davit N. 2010: An empirical assessment of economic and political challenges of European Union accession, in: Journal of Common Market Studies, 48, 5, S. 1391-1408.

Tunkrová, Lucie 2010: The politics of EU accession. Turkish challenges and Central European experiences, London: Routledge.

### *Island*

Gutschker, Thomas 2010: Kleine Insel, großes Spiel. Wie Island von China, Russland und der EU umworben wird, in: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, 65, 6, S. 108-113.

Ómarsdóttir, Silja Bára; Elinardóttir, Jóna Sólveig 2010: L'Islande et l'Union européenne, in: Revue du marché commun et de l'Union européenne, 542, S. 589-597.

### *Kroatien, Mazedonien, Montenegro*

Despot, Andrea; Relji, Dušan 2011: Croatia's rush to join the EU. Hasty admission would damage the country, other candidate countries and the EU, SWP Comments, 14, Berlin: Stiftung Wissen-

schaft und Politik, [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2011C14\\_despot\\_rlc\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/comments/2011C14_despot_rlc_ks.pdf).

Rupnik, Jacques 2010: The challenges of EU enlargement in the Balkans, Paris: European Union Institute for Security Studies, [http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EU\\_enlargement\\_in\\_the\\_Balkans.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/EU_enlargement_in_the_Balkans.pdf).

Samardzic, Darko 2010: Das Parteienrecht Serbiens und Montenegros. Eine Untersuchung mit rechtsvergleichendem Blick auf Deutschland und die Europäische Union, Berlin: Lit-Verlag.

### *Türkei*

Alessandri, Emiliano 2010: Democratization and Europeanization in Turkey after the September 12 referendum, in: *Insight Turkey*, 12, 4, S. 23-30.

Kobes, Pawel 2010: Mitgliedsaspirationen der Türkei zur Aufnahme in die EU im Kontext zu europäischer Sicherheit, in: Aksoy, Metin (Hrsg.): *Die türkisch-europäischen Beziehungen. Eine unendliche Geschichte*, Frankfurt/Main: Lang, S. 109-120.

Kogan, Evgenij; Polat, Vahap 2010: Zur Außen- und Innenpolitik der Türkei, Wien: Internationales Institut für Liberale Politik, <http://www.iilp.at/index.php?download=187.pdf>.

Nykänen, Johanna 2011: One question, any answers? The EU's role in solving the Kurdish question in Turkey, UPI Briefing Paper, 74, Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, [http://www.upi-fiiia.fi/assets/publications/UPI\\_Briefing\\_Paper\\_74.pdf](http://www.upi-fiiia.fi/assets/publications/UPI_Briefing_Paper_74.pdf).

Ouzlu, Tarik 2011: Turkey and Europeanization of foreign policy?, in: *Political Science Quarterly*, 125, 4, S. 657-683.

## **8. Die EU und andere Organisationen**

Guérot, Ulrike 2011: European security in NATO's strategy, in: Alcaro, Riccardo (Hrsg.): *European security and the future of Transatlantic relations*, Roma: Edizioni Nuova Cultura, S. 55-60.

Jørgensen, Knud Erik; Wessel, Ramses A. 2011: The position of the European Union in (other) international organizations. Confronting legal and political approaches, in: Koutrakos, Panos (Hrsg.): *European Foreign Policy*, Cheltenham: Edward Elgar.

Kissack, Robert 2010: Pursuing effective multilateralism. The European Union, international organisations and the politics of decision making, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Koenig, Nicole 2010: The EU and NATO. Towards a joint future in crisis management?, Brügge: College of Europe, [http://www.coleurope.eu/file/content/studyprogrammes/ird/research/pdf/EDP2010/EDP\\_11\\_2010\\_Koenig.pdf](http://www.coleurope.eu/file/content/studyprogrammes/ird/research/pdf/EDP2010/EDP_11_2010_Koenig.pdf).

Koops, Joachim Alexander 2011: The European Union as an integrative power. Assessing the EU's "Effective Multilateralism" with NATO and the United Nations, Brüssel: VUB Press.

Pirozzi, Nicoletta 2010: The EU's contribution to the effectiveness of the UN Security Council. Representation, coordination and outreach, Roma: Istituto Affari Internazionali, <http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1014.pdf>.

Scheffler, Jan 2010: Mittendrin statt nur dabei? Die Beteiligungsrechte der EU in den Sonderorganisationen und nachgeordneten Gremien der UN, in: *Vereinte Nationen*, 58, 2, S. 51-56.

Webber, Mark 2011: NATO. Within and between European international society, in: *Journal of European Integration*, 33, 2, S. 139-158.

Stand: Oktober 2011.

## Abkürzungen

Es hat sich eine Vielzahl von europäischen Abkürzungen etabliert, während eine noch größere Anzahl von EU-Kürzeln wieder verworfen wurde. Aus dem europäischen Alltagsgeschäft und der Europaforschung sind diese nicht mehr fortzudenken, so dass die Terminologische Datenbank IAET (Inter-Active Terminology for Europe) ein nützliches Hilfsmittel darstellt. Unter den Link <http://iate.europa.eu/> lassen sich neben den deutschen Erklärungen auch die nicht immer identischen Akronyme und offiziellen Namensgebungen in anderen Amtssprachen der EU nachschlagen.

## Die Autoren

Dr. Franco Algieri, Forschungsdirektor, Österreichisches Institut für Europäische Sicherheitspolitik, Maria Enzersdorf.

David John Allen, BSc MSc, Professor für Europäische und Internationale Politik am Department of European and International Studies, University of Loughborough.

Dr. Franz-Lothar Altmann, Leiter der Forschungsgruppe Westlicher Balkan, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP), Berlin; Chefredakteur von Osteuropa-Wirtschaft; Geschäftsführender Vorstand der Deutschen Gesellschaft für Osteuropakunde.

Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt, Professor für Politikwissenschaft an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg.

Prof. Dr. Esther Barbé, Professorin für Internationale Beziehungen und Direktorin des Observatoriums für Europäische Außenpolitik an der Universität Barcelona.

Florian Baumann, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München und Mitglied der Forschungsgruppe Europa am Centrum für angewandte Politikforschung München.

Dr. Peter Becker, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU-Integration, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP), Berlin.

Dr. Werner Becker, Deutsche Bank Research, Frankfurt/Main.

Matthias Belafi, Geschäftsführer der Kommission für gesellschaftliche und soziale Fragen der Deutschen Bischofskonferenz, Bonn, und Lehrbeauftragter am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln.

Prof. Dr. Stephan Bierling, Professor für Internationale Politik / Transatlantische Beziehungen an der Universität Regensburg.

Barbara Böttcher, Leiterin der Abteilung Wirtschafts- und Europapolitik, Deutsche Bank Research, Frankfurt/Main.

Gesa-Stefanie Brincker, Dahrendorf Symposium Project Manager / Associate to the Dean, Hertie School of Governance, Berlin.

Matthias Chardon, M.A., EU-Büro des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im PT-DLR, Bonn.

Dr. Johanna Deimel, stellvertretende Geschäftsführerin der Südosteuropa-Gesellschaft, München.

Dr. Udo Diedrichs, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln.

Dr. Knut Diekmann, Grundsatzreferent Weiterbildung des Deutschen Industrie- und Handelskammertags, Berlin.

Dr. Roland Döhrn, Leiter des Kompetenzbereichs „Wachstum und Konjunktur“ beim Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Essen.



Katharina Eckert, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln.

Dr. Hans-Georg Ehrhart, Leiter des Zentrums für Europäische Friedens- und Sicherheitsstudien am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg.

Prof. Dr. Henrik Enderlein, Associate Dean, Hertie School of Governance, Berlin.

Severin Fischer, Forschungsgruppe EU-Integration, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP), Berlin.

Ole Funke, Auswärtiges Amt, Berlin.

Dr. Heiko Fürst, Projektmanager am Sozialwissenschaftlichen Institut Schad, Hamburg.

Dr. Anneli Ute Gabanyi, ehemalige wissenschaftliche Mitarbeiterin des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Sicherheit (SWP), Berlin.

Armando García Schmidt, Projektleiter der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Anke Gimbal, Geschäftsführerin, Deutscher Juristinnenbund, Berlin.

Cyril Gläser, M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln.

Prof. Dr. Daniel Göler ist Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls für Europäische Politik an der Universität Passau.

Martin Große Hüttmann, M.A., Akademischer Rat, Institut für Politikwissenschaft der Universität Tübingen.

Prof. Dr. Christoph Gusy, Professor für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte an der Universität Bielefeld.

Claudia Heffler, Dipl. RWL, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln.

Detlef Henning, M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Nordost-Institut, Lüneburg.

Julie Herschend Christoffersen, Danish Institute for International Studies (DIIS), Kopenhagen.

Mirela Isic, M.A., wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsgruppe Europa am Centrum für angewandte Politikforschung München.

Markus Johansson, Centrum für Europaforschung, Universität Göteborg.

Prof. Dr. Mathias Jopp, Direktor des Instituts für Europäische Politik und Honorarprofessor an der Universität Tübingen.

Dr. Friedemann Kainer, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Institut für Deutsches und Europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Dr. Robert Kaiser, Vertretung der Professur für Politikwissenschaft der Universität Siegen.

Andres Kasekamp, PhD, Professor am Institute of Government & Politics der Universität Tartu und Direktor des Estonian Foreign Policy Institute in Tallinn, Estland.

Dr. Iris Kempe, Direktorin des Regionalbüros Südkaukasus der Heinrich Böll Stiftung, Tiflis, Georgien.

Daniela Kietz, Dipl.Pol., wissenschaftliche Mitarbeiterin, Forschungsgruppe EU-Integration, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Dr. Nadia Klein, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln.

Prof. Dr. Henning Klodt, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel.

Kaisa Korhonen, M.A., M.Pol.Sc., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Helsinki.

Prof. Dr. Wim Kösters, Lehrstuhl für Theoretische Volkswirtschaftslehre I und geschäftsführender Direktor des Instituts für Europäische Wirtschaft, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft der Ruhr-Universität Bochum und Mitglied des Vorstandes des RWI Essen.

Armin Kummer, Generaldirektion Unternehmen und Industrie, Europäische Kommission, Brüssel.

Dr. Sinisa Kusic, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Vergleich und Transformation von Wirtschaftssystemen, J.W. Goethe-Universität Frankfurt/M.

Kai-Olaf Lang, Dipl.-Verw.Wiss., wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU-Integration, Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP), Berlin.

Dr. Marij Leenders, Dozentin und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Radboud Universität Nimwegen.

Dr. Barbara Lippert, Forschungsdirektorin des Deutschen Instituts für Internationale Politik und Sicherheit der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Prof. Dr. Christian Lippert, Fachgebiet Produktionstheorie und Ressourcenökonomik im Agrarbereich, Universität Hohenheim, Stuttgart.

Univ.DoZ. Dr. Paul Luif, Österreichisches Institut für Internationale Politik, Wien.

Prof. Dr. Siegfried Magiera, Jean-Monnet-Professor für Europarecht, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Dr. Herbert Maier, Lehrkraft für besondere Aufgaben, Institut für Politikwissenschaft, Universität Regensburg.

Dr. Remi Maier-Rigaud, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Sozialpolitik der Universität zu Köln.

Roman Maruhn, M.A., Politikwissenschaftler und Journalist für den Bayerischen Rundfunk – Fernsehen, München, und das Goethe-Institut Italien.

Dr. Andreas Maurer, Dipl.-Pol., D.E.E.A., Forschungsgruppe EU-Außenbeziehungen am Deutschen Institut für Internationale Politik und Sicherheit (SWP), Berlin; beurlaubt in das Generalsekretariat des Europäischen Parlaments, Sekretariat des Ausschusses für Internationalen Handel, Brüssel.

Laia Mestres, Analystin im Präsidentschaftskabinett der Fundació Cidob und Mitglied des Observatoriums für Europäische Außenpolitik der Universität Barcelona.

Prof. Dr. Jürgen Mittag, Universitäts-Professor für Sportpolitik an der Deutschen Sporthochschule Köln und Leiter des Instituts für Europäische Sportentwicklung und Freizeitforschung.

Almut Möller ist Programmleiterin des Alfred von Oppenheim-Zentrum für Europäische Zukunftsfragen im Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) e.V. in Berlin.

Sebastian Müller, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Staatslehre und Verfassungsgeschichte, Universität Bielefeld.

Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Institut für Deutsches und Europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht, Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg.

Dr. Daniel Naurin, Centrum für Europaforschung, Universität Göteborg.

Prof. Dr. Matthias Niedobitek, Professor für Europäische Integration mit Schwerpunkt Europäische Verwaltung an der Technischen Universität Chemnitz.

Dr. Thomas Petersen, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Demoskopie Allensbach.

Prof. Nicholas Rees, Jean Monnet Professor, Head of the Department of Government and Society at the University of Limerick.

Dr. Elfriede Regelsberger, stellvertretende Direktorin des Instituts für Europäische Politik, Berlin.

Wulf Reiners, M.A., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln.

David Schäfer, Mitarbeiter am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln.

Sebastian Schäffer, M.A., Gründer und Geschäftsführer, SSC Europe und Associate Researcher am Centrum für angewandte Politikforschung München.

Prof. Dr. Joachim Schild, Lehrstuhl für Vergleichende Regierungslehre im Fachbereich III / Politikwissenschaft der Universität Trier.

Prof. Dr. Siegmund Schmidt, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Koblenz-Landau, Campus Landau.

Johanna Schmidt-Jevtic, M.A., Lehrbeauftragte am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Dr. Otto Schmuck, Leiter der Europaabteilung der Landesvertretung Rheinland-Pfalz beim Bund und der Europäischen Union, Berlin.

Prof. Dr. Frank Schulz-Nieswandt, Direktor des Seminars für Sozialpolitik und des Seminars für Genossenschaftswesen, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät der Universität zu Köln.

Dr. Oliver Schwarz, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachgebiet Europapolitik, Universität Duisburg-Essen.

Jan Seifert, Heinrich Böll Stiftung, Berlin und [followthemoney.eu](http://followthemoney.eu).

Prof. Dr. Martin Selmayr ist Kabinettschef von Viviane Reding, EU-Justizkommissarin und Vizepräsidentin der Europäischen Kommission. Er ist zugleich Direktor des Centrums für Europarecht an der Universität Passau und Honorarprofessor für Europäisches Wirtschafts- und Finanzrecht an der Universität des Saarlandes.

Dr. Günter Seufert, von 1996 bis 2001 am Institut der Deutschen Morgenländischen Gesellschaft in Istanbul, zur Zeit Journalist und Publizist.

Dr. Otto W. Singer, Deutscher Bundestag, Fachbereich Kultur und Medien.

Prof. Dr. Burkard Steppacher, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin; Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen, Universität zu Köln.

Isabel Stirn, Rechtsassessorin, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Isabelle Tannous, M.A., Centrum für angewandte Politikforschung am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Dr. Kathleen Toepel, selbständige Beraterin und Dozentin, Büro für Evaluation + Innovation, Berlin.

Gabriel N. Toggenburg, Ph.D. (EUI), LL.M., Mag.iur., Grundrechteagentur der Europäischen Union.

Jürgen Turek, M.A., Geschäftsführer, TC Turek Consulting und C.A.P Fellow.

Dr. Gaby Umbach, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln.

Günther Unser, Akademischer Oberrat a. D.; Lehrbeauftragter am Institut für Politische Wissenschaft der RWTH Aachen.

Dr. Volker Weichsel, Politikwissenschaftler, Redakteur der Zeitschrift Osteuropa.

Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld, Professor für Politikwissenschaft und Direktor des Centrums für angewandte Politikforschung am Geschwister-Scholl-Institut für Politische Wissenschaft der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Prof. Dr. Wolfgang Wessels, Inhaber des Jean-Monnet-Lehrstuhls am Forschungsinstitut für Politische Wissenschaft und Europäische Fragen der Universität zu Köln; Vorstandsvorsitzender des Instituts für Europäische Politik, Berlin; Vorsitzender der Trans European Policy Studies Association (TEPSA), Brüssel.

Sabine Willenberg, M.A., Doktorandin im Graduiertenkolleg Südosteuropa an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Prof. Dr. Dr. h.c. Wichard Woyke, Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms Universität Münster.

Dr. Peter A. Zervakis, Leiter des Bologna-Zentrums der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) in Bonn.